





# Régions et gouvernement central

DES CONTRATS POUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

## **Linking Regions and Central Governments**

CONTRACTS FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

*L*a politique de développement régional prend place dans un environnement complexe comprenant de nombreux secteurs et de nombreux acteurs, dans un contexte de décentralisation croissante. La tendance à la décentralisation dans les pays de l'OCDE rend désormais les acteurs infranationaux responsables de la fourniture d'un plus grand nombre de biens et services publics que dans le passé. Il est rare toutefois que ces gouvernements soient en mesure de réaliser des objectifs de politique régionale en faisant cavalier seul. Pour des raisons juridiques, financières, informationnelles ou politiques, les administrations infranationales et les niveaux d'administration supérieurs doivent coopérer et coordonner leurs décisions ainsi que leurs actions. De quelle façon les administrations peuvent-elles passer la plupart de leurs accords? Comment peuvent-elles optimiser leur efficacité? Comment peuvent-elles réaliser des objectifs si seule une des parties possède (ou aucune ne possède) l'expertise ou les informations nécessaires pour mettre en œuvre une politique ou un programme? Comment l'une des parties peut-elle être certaine que l'autre respectera de ses engagements? Le présent ouvrage apporte une réponse à ces questions entre autres, en adoptant une approche contractuelle dans l'examen des accords de gouvernance multiniveaux, en intégrant des réflexions de la nouvelle économie institutionnelle et de la nouvelle économie politique.

Le recours à l'approche contractuelle fournit des idées importantes et intéressantes sur les arrangements entre niveaux d'administration. C'est particulièrement appréciable pour la politique régionale, qui se caractérise par des interactions complexes entre de nombreux niveaux d'administration. Le présent ouvrage propose un cadre d'analyse unique qui conceptualise les accords de gouvernance multiniveaux comme des « contrats ». Il montre que le « contrat optimal » n'existe pas dans un contexte d'administrations multiples. En revanche, l'ouvrage se penche sur la façon dont il convient d'étudier quatre aspects du contexte de coordination lors de la conception et de l'utilisation des accords contractuels : l'expertise des parties contractantes, la complexité du domaine d'action, le degré d'interdépendance entre les acteurs, et le contexte d'exécution dans lequel le contrat intervient.

Le cadre d'analyse conçu dans la première partie du présent ouvrage est appliqué ultérieurement à cinq études de cas concernant la politique de développement régional dans la seconde partie : France, Italie, Allemagne, Espagne et Canada. Les études de cas révèlent la grande diversité des accords contractuels qui caractérisent actuellement la politique de développement régional. L'évaluation systématique de ces différents cas

dans le but de faire ressortir des thèmes communs et des expériences particulières est la marque caractéristique de l'examen des politiques régionales à l'OCDE. En réponse au besoin d'étudier et de diffuser de manière plus systématique les stratégies et les gouvernances novatrices en matière de développement territorial, l'OCDE a créé en 1999 le Comité des politiques de développement territorial qui est un forum sans équivalent d'échanges et de discussions au niveau international. Le présent rapport contribue à un corpus de recherche substantiel qui identifie les défis et les opportunités pour les politiques régionales conçu par le Comité des politiques de développement territorial et la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

**Remerciements.** Le présent rapport a été coordonné et produit par Claire Charbit de la Division de la compétitivité régionale et de la gouvernance de l'OCDE, dirigée alors par Mario Pezzini. Il a été édité par Claire Charbit avec l'aide de Lee Mizell et d'Erin Byrne pour la préparation à la publication. Jean-Michel Oudot et Ourdia Boucenna ont amélioré la version française de ce rapport. Le professeur Éric Brousseau, EconomiX, Université de Paris X et CNRS, Institut universitaire de France, a contribué à la coordination de ce travail et à la rédaction du premier chapitre sur la méthodologie fondée sur les théories contractuelles. Alain Marciano, de l'Université de Reims, a contribué à ce chapitre méthodologique et a réalisé l'étude de cas sur la France. Ce rapport s'appuie également sur des documents préparés pour l'OCDE : pour l'étude de cas sur l'Italie par Maria Alessandra Rossi, chercheur à l'Université de Sienne et à EconomiX, Université de Paris X et le professeur Ugo Pagano, Université de Sienne; pour l'étude de cas sur l'Allemagne par le professeur Stefan Voigt, Université de Marbourg et Lorenz Blume, chercheur à l'Université de Kassel; pour l'étude de cas sur l'Espagne par le professeur Albert Solé-Ollé, Université de Barcelone et pour l'étude de cas sur le Canada par le professeur James Bickerton, Université St. Francis Xavier. Des remerciements spéciaux sont adressés à Fabrizio Barca, ancien président du Comité des politiques de développement territorial, pour ses précieuses suggestions et son soutien.

## Table des matières

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

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

### Encadrés

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

### Tableaux

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

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

## Graphiques

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



## Résumé

### I. But de l'étude

---

*La présente étude examine la façon dont les contrats peuvent être utilisés de manière efficace pour gérer les relations entre niveaux d'administration.*

---

Le présent rapport a pour but de définir les possibilités d'utilisation efficace des contrats entre le gouvernement central et les niveaux d'administration infranationaux pour gérer les relations qui existent entre eux, notamment dans le domaine des politiques de développement régional.

---

*Le cadre d'analyse du présent document est l'analyse économique des contrats.*

---

La recherche sur l'économie des contrats se développe depuis une trentaine d'années et a été appliquée avec succès à des questions concernant les politiques, notamment la régulation sectorielle et les partenariats public-privé. L'économie des contrats indique comment il est possible de gérer efficacement des engagements mutuels entre deux parties, et met l'accent plus particulièrement sur les comportements stratégiques éventuels des parties, les effets secondaires des résultats de leur interaction et la dynamique de leurs relations.

---

*Dans ce cadre, le contrat est un accord qui réorganise les droits et obligations des administrations concernées, d'une autre manière que par voie constitutionnelle.*

---

En économie des contrats, le contrat est un ensemble de promesses mutuelles à travers lesquelles les parties s'engagent à prendre des mesures ou à suivre la prescription d'un mécanisme de décision convenu entre elles. Dans ce dernier cas, le contrat correspond à un accord par lequel des pouvoirs de décision sont répartis entre les parties.

Dans le cas de contrats entre niveaux d'administration, les contrats permettent de réorganiser les droits et les obligations des administrations, d'une autre manière que par des amendements à la Constitution. Le but peut être de transférer des pouvoirs ou de mettre en place une autorité conjointe sur une question ayant trait aux politiques publiques. Cette question peut être limitée ou générale et l'horizon peut être à court terme (gérer un projet) ou à très long terme (avec l'idée de pouvoir la « constitutionnaliser » au terme du processus).

---

*Les contrats sont utilisés dans le cadre de politiques de décentralisation ou de coopération entre les niveaux d'administration, à la fois dans les États unitaires et dans les États fédéraux.*

---

Les contrats présentent un intérêt non seulement dans les États unitaires mais aussi dans les États fédéraux. Dans les États unitaires, les contrats sont souvent utilisés dans le cadre des politiques de décentralisation comme un moyen de compléter la délégation de pouvoirs prévue par la Constitution. Dans les États fédéraux, les contrats sont souvent utilisés pour gérer des politiques de coopération dans des domaines où les politiques doivent être mises en œuvre par les deux niveaux d'administration parce que, même lorsque la logique fédérale est robuste, le domaine d'action concerné influe sur les niveaux d'administration nationale et infra nationale de manière complexe.

## **II. La méthode : la combinaison d'un raisonnement analytique et d'études de cas**

---

*Le raisonnement analytique fondé sur les théories des contrats fait apparaître un spectre de logiques contractuelles qui va du « transactionnel » au « relationnel ».*

---

Les théories des contrats montrent qu'il existe deux formes polaires de contrat correspondant à des logiques très contrastées.

- D'une part, la passation de contrats « transactionnels » correspond à une logique dans laquelle il est possible de définir à l'avance les obligations respectives des deux parties. Tous les problèmes de coordination peuvent être définis *ex ante* (avant la signature de l'accord) et le contrat conclu entre les parties énonce les obligations réciproques des deux parties. Les contrats qui s'ensuivent sont « contingents » et « complets » en ce sens qu'ils énoncent les obligations de chacune des parties comme étant fonction d'événements externes (*i.e.* le contexte économique) ainsi que des mesures prises par l'autre partie. Cela garantit *ex ante* une coordination efficace et l'unique difficulté est

d'encourager les parties à respecter leurs engagements. Ainsi, ces contrats mettent en œuvre des « dispositifs incitatifs » et sont supervisés par des tierces parties extérieures à la relation (le système judiciaire par exemple).

- D'autre part, la passation de contrats « relationnels » correspond à une logique selon laquelle les parties s'engagent à coopérer *ex post* (après la signature du contrat) et élaborent un « mécanisme de gouvernance » à cette fin. Les parties conviennent de suivre *ex post* les instructions d'un mécanisme de décision commun et de mettre en œuvre un mécanisme bilatéral spécifique pour gérer leurs éventuels conflits. Les problèmes de coordination sont résolus *ex post* et la supervision de l'exécution de l'accord est en général bilatérale en reposant sur un esprit coopératif.

Ces deux logiques de contractualisation conduisent à se concentrer sur des éléments distincts et à appliquer des mécanismes de coordination différents :

- Les contrats transactionnels conduisent les parties à mettre en œuvre des mécanismes d'incitation (souvent financiers) et à vérifier si le système judiciaire est effectivement en mesure de garantir l'accord en dernier ressort (c'est-à-dire de contraindre les parties à respecter leurs engagements).
- Les contrats relationnels conduisent les parties à mettre en œuvre des mécanismes bilatéraux de négociation et à garantir une dynamique de coopération entre les niveaux d'administration à long terme (en particulier parce qu'elles participent à un jeu coopératif gagnant-gagnant).

En réalité, la plupart des contrats se caractérisent par des éléments à la fois transactionnels et relationnels et se situent quelque part sur le continuum allant des contrats purement transactionnels aux contrats purement relationnels. Il convient de mentionner les contrats qui ont des caractéristiques transactionnelles (dans lesquels les engagements relatifs à des clauses existantes doivent être exécutés) seulement dans des cas où des obligations mutuelles demeurent indéterminées et seront à préciser lors de la phase de mise en œuvre.

---

*Les mécanismes alternatifs de gouvernance (types de contrats) correspondent à différents contextes de coordination caractérisés par certains problèmes de coordination et de mise en œuvre.*

---

Le type de contrat « optimal » est en grande partie déterminé par l'objectif de la coordination entre les parties, la nature du processus de coordination à gérer qui en découle, et le contexte de la mise en œuvre (le cadre constitutionnel qui organise la relation entre les niveaux d'administration). Il apparaît que quatre

caractéristiques ont une importance particulière dans le cas des contrats entre niveaux d'administration :

1. **L'expertise respective des deux parties dans la politique qui fait l'objet du contrat et sa mise en œuvre.** En fait, l'expertise respective des parties limite leur capacité à élaborer *ex ante* un contrat complet. Par ailleurs, si l'expertise est répartie de manière asymétrique, un des buts du contrat peut être de transmettre des connaissances entre niveaux d'administration en vue de conférer davantage d'autorité à la partie la moins qualifiée. Enfin, les parties peuvent se situer dans une logique de co-développement.
2. **La complexité du domaine d'action** importe parce qu'elle a un effet important sur la capacité à rédiger un contrat complet. Plus le domaine d'action est complexe plus il est difficile de rédiger un contrat complet.
3. **Le degré d'interdépendance entre les politiques nationale et locale dans le domaine d'action concerné** est important car plus l'interdépendance est grande plus la mise en place d'un mécanisme de négociation a un caractère stratégique pour les parties.
4. **L'existence d'un mécanisme de justice administrative indépendant et une délimitation bien définie des responsabilités** entre les niveaux d'administration facilitent l'exécution des engagements et, par conséquent, renforce l'efficacité des contrats.

---

*Les études de cas ont pour but de présenter les modalités d'utilisation des contrats dans cinq contextes nationaux différents concernant les politiques de développement régional.*

---

Cinq études de cas sont présentées pour bien comprendre comment s'articule la logique des contrats entre niveaux d'administration dans plusieurs contextes institutionnels et différents domaines d'action.

Les études de cas portent sur l'exemple du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne. Chaque étude de cas présente quatre éléments essentiels :

1. le contexte politique et institutionnel spécifique du pays dans lequel le contrat intervient;
2. la description de la politique régionale et de l'utilisation de contrats entre niveaux d'administration;
3. un ou plusieurs exemples d'accords contractuels concernant : i) le contexte de coordination; ii) les mécanismes contractuels; et iii) la performance des arrangements contractuels; et
4. des recommandations sur les mesures à mettre en œuvre et les enseignements à tirer de chaque cas.

---

### III. Les spécificités de la contractualisation entre niveaux d'administration

---

*Trois éléments essentiels distinguent les contrats entre niveaux d'administration des contrats en général : l'absence de régulation concurrentielle, un effet de blocage institutionnel et l'absence de moyen d'intégration verticale pour résoudre des problèmes de coordination.*

---

Avant d'exposer les principales conclusions du rapport il est important d'indiquer les spécificités de la contractualisation entre niveaux d'administration (comparé aux contrats conclus entre deux agents indépendants ou encore entre une entreprise et une administration).

Premièrement, il y a une absence de régulation concurrentielle. Lorsque des niveaux d'administration ne sont pas impliqués dans la relation, les parties ont toujours la possibilité de conclure un contrat avec d'autres contreparties potentielles. Par conséquent, leurs comportements mutuels sont influencés par une éventuelle concurrence. Ce n'est pas le cas entre les niveaux d'administration (spécialement en ce qui concerne le choix du partenaire effectué au niveau régional) qui ont tendance à se livrer à un jeu répété.

Deuxièmement, lorsque la passation de contrat intervient entre des niveaux d'administration les deux parties contractantes sont enfermées dans leur relation compte tenu de la situation institutionnelle. Dans de nombreux cas, elles ne choisissent pas d'interagir. Elles sont plutôt obligées de le faire.

Troisièmement, comparé aux entreprises, les parties contractantes qui sont des administrations n'ont aucune possibilité de recourir à « l'intégration verticale » pour résoudre des problèmes de coordination.

Les possibilités de choix en matière contractuelle sont donc plus limitées dans le cas de contrats entre niveaux d'administration que dans le cas de contrats en général.

---

*La spécificité du contexte dans lequel le contrat entre niveaux d'administration intervient a deux incidences majeures. Premièrement, la réflexion théorique préconise de privilégier la coopération plutôt que l'optimisation d'une transaction. Deuxièmement, l'évaluation devrait être orientée vers l'apprentissage et l'amélioration de l'efficacité.*

---

La logique de contractualisation entre niveaux d'administration implique la nécessité de mettre en place des mécanismes de coordination pour gérer une coopération qui est inévitable. Les mécanismes contractuels doivent être considérés dans une perspective dynamique en tant qu'instruments améliorant la coordination.

Contrairement aux instruments destinés à exercer des représailles dans le cas où le comportement d'une des parties ne serait pas conforme à ses engagements initiaux, les incitations sont conçues pour faciliter l'adoption de comportements plus efficaces et les obligations mutuelles doivent être considérées comme des façons de définir les objectifs et les moyens afin de clarifier les responsabilités.

Dans cet esprit, l'évaluation de la performance contractuelle ne doit pas avoir pour vocation de sanctionner les résultats médiocres mais au contraire de déceler les facteurs de réussite et les éventuelles faiblesses afin de tirer des leçons du processus considéré et d'améliorer la gestion de cette relation particulière ou de relations comparables.

## **IV. Principaux résultats**

---

### *A. La logique des contrats entre niveaux d'administration*

---

*Les contrats entre niveaux d'administration sont des mécanismes de « gouvernance » inévitables et pas des instruments de coordination « optimaux ». Ils doivent être sélectionnés et évalués en utilisant des critères spécifiques.*

Les contrats sont inévitables parce que les niveaux d'administration sont obligés d'être en relation les uns avec les autres pour réaliser les objectifs fixés pour les raisons exposées plus haut. À ce titre, passer un contrat n'est pas un choix. C'est le modèle de contrat qui est choisi. Les éventuels modèles de contrats alternatifs doivent être comparés les uns aux autres sur la base d'indicateurs de performance pertinents (coûts administratifs, vitesse de mise en œuvre, capacité d'apprentissage) étant donné que les résultats obtenus par

d'autres modes de gouvernance sont de nature différente. À leur tour, les performances contractuelles doivent être évaluées par rapport aux situations réelles antérieures et pas par rapport à une situation théorique optimale.

*Les contrats entre niveaux d'administration sont motivés par des raisons « exogènes » (parce que de nombreux domaines d'action exigent une intervention aux niveaux infranational et national) et des raisons endogènes (parce que les responsabilités politiques des niveaux d'administration se chevauchent).*

Deux raisons peuvent justifier les contrats entre niveaux d'administration. Premièrement, il existe des interdépendances intrinsèques entre niveaux d'administration parce que de nombreuses politiques publiques nécessitent l'intervention de plusieurs niveaux d'administration. Deuxièmement, l'attribution de responsabilités entre niveaux d'administrations peut être « imparfaite ». C'est le cas soit parce qu'il existe des chevauchements entraînant un partage de responsabilités et par conséquent la nécessité d'une coopération, soit parce que certains domaines d'action ne sont pas spécifiquement attribués à un niveau d'administration et qu'une coopération est de ce fait indispensable. Les contrats sont donc nécessaires pour gérer les interdépendances et pour limiter certaines faiblesses institutionnelles. Établir un contrat s'avère souvent bien plus aisé que d'amender une Constitution.

*Les contrats permettent une gestion des interdépendances qui est adaptée aux besoins.*

Comparé aux solutions juridiques et constitutionnelles, l'avantage des contrats est de permettre aux parties de tenir compte des spécificités d'une situation locale ou régionale.

*En conséquence, les contrats sont utiles à la fois dans les contextes unitaires et fédéraux.*

Dans les États unitaires, les contrats sont souvent utilisés dans le cadre des politiques de décentralisation, plus particulièrement pour attribuer des pouvoirs aux niveaux d'administration infranationaux. Ils peuvent servir aussi (plus simplement) à déléguer des tâches. Dans un État unitaire, le contrat est un instrument qui permet de décentraliser sans qu'il soit nécessaire de modifier en profondeur la Constitution. Dans ce cas, les contrats sont souvent d'une portée générale avec des objectifs multiples ce qui conduit à compléter ce contrat cadre à l'aide de divers contrats de mise en œuvre. Un des objectifs est alors de permettre une clarification future des responsabilités.

Dans un État fédéral, les contrats sont des instruments destinés à permettre une coopération du fait qu'il existe des interdépendances intrinsèques qui doivent être gérées même si la Constitution prévoit une répartition très précise des pouvoirs. C'est pourquoi les contrats sont en général ciblés et de court terme. Ils peuvent présenter un grand intérêt pour les innovations concernant la gestion de politiques conjointes.

*Les contrats entre niveaux d'administration sont des instruments de dialogue qui peuvent servir d'instruments de clarification et d'apprentissage.*

Les contrats permettent souvent de définir clairement les transactions entre niveaux d'administration et contribuent ainsi à la transparence et la reddition de comptes des différents niveaux d'administration. En plus de la clarification des négociations, ils peuvent également clarifier les responsabilités. Cela crée des incitations aux différents niveaux d'administration à acquérir, transférer ou développer des connaissances. Un des objectifs explicites des contrats est de gérer les réformes et leur rôle doit être évalué dans cette perspective dynamique.

*Les contrats servent à clarifier les responsabilités (en s'appuyant sur la responsabilité politique) et/ou à définir clairement les engagements mutuels (en s'appuyant sur l'exécution par voie judiciaire).*

Puisque la plupart des contrats se caractérisent par des éléments « transactionnels » et « relationnels » les contrats entre niveaux d'administration permettent d'acquérir des connaissances et de coopérer mais dans un cadre formel et public. Les engagements formels ont une importance particulière parce que la contractualisation ne fonctionne pas de la même façon que dans le secteur privé. Le contrôle judiciaire permet aux parties d'aller au-delà d'un simple jeu de pouvoir de négociation et les force à être plus responsables et à rendre leurs engagements plus crédibles. À cet égard, la publicité des contrats joue un rôle important parce que les citoyens peuvent mieux cerner les responsabilités des parties respectives. La responsabilité politique est renforcée et les décideurs sont soumis par les citoyens à des systèmes d'incitation mieux définis. À leur tour, les contrats peuvent améliorer le cadre institutionnel soit en faisant apparaître la nécessité d'un système judiciaire indépendant et plus qualifié ou d'une attribution différente et plus précise des responsabilités entre les niveaux d'administration.

---

## *B. Les principes efficaces de contractualisation à mettre en œuvre*

---

### *B.1. Logiques de contractualisation et contextes de coordination contrastés*

*Quatre dimensions de la relation entre les niveaux d'administration sont considérées comme ayant une influence majeure sur la logique contractuelle à mettre en œuvre :*

- 1. La répartition des connaissances entre les parties.*
- 2. La complexité du domaine d'action.*
- 3. Le degré d'interdépendance entre les politiques nationale et locale dans le domaine concerné.*
- 4. Le contexte d'exécution découlant du cadre institutionnel.*

Il est important de préciser que les contrats peuvent avoir des effets endogènes sur ces caractéristiques ce qui signifie qu'elles peuvent évoluer après qu'un contrat soit mis en œuvre. La répartition des connaissances, en particulier, peut changer parce que les contrats peuvent servir d'instrument d'apprentissage. De plus, le contexte d'exécution peut aussi être modifié parce que les contrats clarifient les conditions dans lesquelles plusieurs niveaux d'administration interagissent, ce qui influence la responsabilité politique.

*La répartition des connaissances entre les parties : les contrats comme instruments d'apprentissage et de formation.*

La délégation de pouvoirs peut être motivée par la volonté de tirer profit ou de transférer des compétences ou des informations entre les niveaux d'administration.

Si le niveau d'administration infranational est peu qualifié ou mal informé dans le domaine d'action concerné, l'administration centrale peut choisir de lui attribuer des pouvoirs pour encourager l'acquisition de connaissances. Dans ce cas, il pourrait être inefficace de mettre en place un contrat transactionnel pour « déléguer » la mise en œuvre d'une politique centrale ou un contrat relationnel destiné à gérer un processus de coopération entre les deux niveaux d'administration. Il serait plus efficace de mettre en œuvre un contrat visant soit à piloter l'autre partie soit à la laisser faire ses expériences avant d'évoluer progressivement vers une logique contractuelle « optimale » correspondant à une situation dans laquelle les deux parties sont qualifiées.

En revanche, si c'est l'administration centrale qui est peu qualifiée (dans un domaine d'action ou la mise en œuvre d'une politique dans un contexte donné) la contractualisation doit servir de moyen d'expérimenter ou d'acquérir des connaissances. Dans ce cas, les contrats doivent être utilisés dans une première phase comme des mécanismes de révélation et être conçus dans une logique de coopération pour encourager effectivement les deux parties à partager des connaissances. Après cet apprentissage réalisé, l'administration centrale peut alors passer à des types de contrats dits de commandement et de contrôle (s'ils sont appropriés). Plus important, l'administration centrale doit également transposer les enseignements tirés dans le cadre des relations avec d'autres administrations infranationales. Dans cet esprit, un appel d'offres concurrentiel peut encourager les administrations infranationales à innover et à révéler des informations concernant les meilleures pratiques dans une première étape.

Lorsque les deux niveaux d'administration ont le même niveau de compétence dans un domaine d'action particulier, soient-ils se trouvent dans une situation d'innovation et de découverte (auquel cas ils doivent mettre en œuvre un contrat incomplet destiné à gérer une relation de coopération) ou ils se trouvent

dans une situation qui est parfaitement bien définie (auquel cas un contrat complet doit fournir aux deux parties des incitations « optimales » pour exécuter conjointement des tâches qui doivent être gérées aux deux niveaux).

*Le degré de complexité : plus le champ d'application est vaste plus le contrat est relationnel.*

Si la coordination porte sur des questions complexes (ce qui est également lié à la portée de la politique en question) il est difficile d'envisager des contrats complets et une surveillance précise des activités de l'administration infranationale par le centre. Il en résulte une contractualisation incomplète. Cela peut poser un problème si la politique sur laquelle porte le contrat couvre un grand nombre de domaines car la marge d'action dont dispose l'autorité infranationale peut être trop étendue, surtout si le gouvernement central est en fin de compte responsable de la politique mise en œuvre.

*Le degré d'interdépendance verticale : l'arbitrage complexe entre efficacité et crédibilité de l'engagement des parties.*

Toutes choses égales par ailleurs, si des administrations contractualisent dans des domaines d'action correspondant à un partage de pouvoirs entre les administrations centrale et locale, elles doivent recourir à une logique de coopération et mettre en œuvre un contrat plutôt incomplet et un mécanisme de gouvernance connexe. Ceci étant, le flou des obligations de chacune des parties qui en découle peut être exploité par l'une ou l'autre des parties pour se soustraire à sa responsabilité politique. C'est pourquoi il est primordial de rendre l'engagement bilatéral aussi « vérifiable » que possible, soit en s'assurant d'un contrôle efficace par le système judiciaire, soit en mettant en place des mécanismes visant à informer les citoyens de la performance du processus de coopération.

*Le contexte d'exécution : le cadre institutionnel est important.*

Une différence importante entre les pays (et une variable importante des politiques) est le contexte d'exécution qui détermine la bonne application des contrats et leur crédibilité. Le caractère exécutable du contrat dépend fortement à la fois de l'organisation du pouvoir judiciaire (de son indépendance et sa compétence, en particulier) et de la responsabilité politique des diverses administrations du point de vue du citoyen. À leur tour, ces deux éléments dépendent du modèle de Constitution et de la tradition politique.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, lorsque la justice administrative n'est pas indépendante ou pas suffisamment qualifiée, les engagements contractuels entre niveaux d'administration ne sont pas crédibles. Il est en particulier compliqué pour l'administration infranationale d'obliger l'administration centrale à respecter ses obligations. Pour ce qui est de la responsabilité politique, si l'attribution des responsabilités entre les niveaux d'administration n'est pas clairement définie pour le citoyen, il est toujours possible que l'une

des parties triche. L'utilisation du contrat en tant qu'instrument permettant de surveiller l'activité de l'autre partie dépend donc fortement du contexte institutionnel.

Ces difficultés d'exécution doivent être anticipées lors de la conception du contrat. La mise en place de mécanismes destinés à informer le citoyen des obligations mutuelles des parties et de leur exécution est un moyen de renforcer la responsabilité politique et de garantir leur respect. Les contrats doivent être conçus de façon à rendre les objectifs « vérifiables » de sorte que les activités des deux parties soient cadrées pour renforcer la capacité du système judiciaire à superviser le processus de coopération. Certaines cultures nationales sont plus axées sur la confiance et la responsabilité mutuelle ce qui peut influencer sur le choix du contrat et la demande de mécanismes d'exécution plus informels que formels.

### *B.2. Les contrats dans une perspective dynamique*

*Les contrats peuvent souvent être considérés comme des instruments qui permettent la mise en place dynamique d'un cadre plus cohérent destiné à régir les relations entre niveaux d'administration.*

Les contrats sont des instruments qui permettent d'explorer de nouveaux mécanismes de gouvernance, de transmettre des compétences et de clarifier les responsabilités entre niveaux d'administration. Dans certains cas, des arrangements contractuels performants peuvent rendre superflue la poursuite d'une coopération entre niveaux d'administration ou entraîner une clarification constitutionnelle du rôle respectif de chacune des parties. D'un autre côté, le succès d'un contrat entre deux niveaux d'administration peut entraîner sa reproduction dans des relations comparables entre d'autres parties ou entre les mêmes parties mais sur un autre sujet.

*Les contrats entre niveaux d'administration peuvent souvent être considérés comme des laboratoires des meilleures pratiques.*

Lorsque les contrats sont utilisés pour promouvoir l'apprentissage et la conception de politiques efficaces, leur utilisation peut entraîner une évolution et une prolifération des contrats. Dans tous les cas où des contrats sont mis en place dans un contexte d'asymétries des connaissances entre les niveaux d'administration, l'expérience faite par les parties concernant la gestion de leur relation au cours de l'exécution du contrat peut les amener à découvrir progressivement un meilleur moyen de se coordonner. À son tour, un contrat antérieurement incomplet est amené à devenir plus complet. Par ailleurs, l'expérience des parties peut être généralisée et les contrats peuvent ainsi devenir un instrument de diffusion des meilleures pratiques.

Lorsque ces processus d'apprentissage ont eu lieu et une fois que les meilleures pratiques sont connues, la nécessité de conclure des contrats entre niveaux d'administration peut s'atténuer. En effet, un contrat peut s'avérer nettement

moins utile si des pouvoirs ont été conférés à l'une des parties. Les contrats peuvent aussi entraîner la mise en œuvre de réformes constitutionnelles si les deux parties ont clarifié ou découvert quelle était la juste attribution des responsabilités et les bonnes règles de coordination entre elles, ce qui limite *ex post* la nécessité de contractualiser.

*Les audits doivent être envisagés dans une perspective d'apprentissage.*

Une conséquence importante de ces résultats est que l'évaluation de performance et l'audit ne peuvent pas être envisagés dans la seule perspective de surveiller des comportements opportunistes. Dans de nombreux cas, il faut les considérer du point de vue de l'acquisition de connaissances. L'audit doit permettre d'étudier l'origine de l'efficacité des pratiques de gouvernance novatrices et de définir l'utilité possible des enseignements tirés dans un contexte différent.

### *B.3. Contractualisation et politiques de développement régional*

*Les différents cas nationaux examinés correspondent à un continuum d'objectifs et de pratiques en matière de contractualisation.*

En France, État profondément unitaire, la logique des contrats est de toute évidence de gérer conjointement des politiques dans le cadre d'un schéma de décentralisation dans lequel l'administration centrale reste un partenaire primordial de l'administration infranationale.

En Italie, la logique consiste le plus souvent à conférer une autorité aux administrations infranationales. Les contrats ont alors pour but de transférer des responsabilités, pour former et rendre plus responsable l'administration infranationale. Il existe cependant des exemples d'apprentissage pour les deux parties, comme dans le cas de projets complexes dans lesquels l'échange de connaissances entre les parties est une condition nécessaire de l'efficacité du contrat.

L'Allemagne se situe à mi-chemin. D'une part, c'est un État fédéral. D'autre part, l'administration centrale conserve l'initiative dans de nombreux domaines d'action et « délègue » des tâches sans vraiment négocier d'accords particuliers avec les niveaux infranationaux. Dans ces circonstances, il semble que des contrats spécifiquement conçus pour s'adapter à des caractéristiques locales soient nécessaires.

En Espagne, la logique est manifestement de gérer conjointement des politiques structurelles parce que, malgré la forte décentralisation des dernières années, de nombreux domaines d'action nécessitent la coopération. Les contrats sont un moyen de gérer ces interdépendances et de trouver une solution aux antagonismes qui ont caractérisé la décentralisation en Espagne.

Au Canada, les contrats entre niveaux d'administration correspondent à ce qu'on peut attendre dans un État fédéral marqué par de fortes interdépendances entre les niveaux d'administration et une répartition bien définie des responsabilités.

Dans ce cas, les contrats permettent aux administrations de gérer les interdépendances inévitables lorsque plusieurs domaines d'action – attribués à différents niveaux d'administration – doivent être combinés. Bien que les contrats organisent la coopération entre un grand nombre d'agences qui gèrent diverses composantes de politiques structurelles complexes, ils sont en général d'une durée précise et se concentrent sur des objectifs politiques spécifiques.

*Les contrats concernant les politiques de développement sont en général relationnels.*

Dans tous les cas nationaux étudiés dans le présent document et dans la majorité des pays de l'OCDE, la politique de développement régional est une responsabilité partagée entre les niveaux d'administration central et régional. La nature de ce partage est différente selon les pays mais elle se caractérise en général par de fortes interdépendances entre niveaux d'administration sur le plan des décisions à prendre, des tâches à mettre en œuvre et des implications liées à la réussite des politiques (ou à leur échec). En conséquence, la politique de développement régional, qui nécessite une coordination *ex ante* entre les niveaux d'administration, recourt souvent à des mécanismes contractuels pour répondre aux besoins de coordination.

Les politiques de développement régional sont également complexes. Elles se caractérisent souvent par la combinaison de plusieurs domaines d'action (innovation, politique sociale, infrastructures, etc.). Cette complexité est également liée à des incertitudes notables concernant les meilleurs choix possibles, les objectifs précis à atteindre et les meilleures stratégies à mettre en œuvre. Cette complexité laisse penser qu'il faut utiliser des contrats relationnels plutôt que des types de contrats transactionnels. En effet, les contrats relationnels sont mieux adaptés aux situations où l'objectif est d'encourager l'identification des bonnes pratiques et l'acquisition de connaissances.

Toutefois, même si les contrats généraux en faveur du développement régional ont tendance à être des contrats relationnels, ils incluent souvent des tâches précises à exécuter qui peuvent être négociées de manière détaillée à l'aide de contrats transactionnels (concernant en particulier le soutien à des projets d'infrastructure). En conséquence, il convient de formuler une double recommandation importante, celle :

1. de saisir l'opportunité d'évaluer avec soin les accords-cadres entre niveaux d'administration pour déterminer quels éléments peuvent être gérés par des contrats transactionnels et lesquels doivent rester relationnels.
2. de concevoir des indicateurs de performance adaptés à ces différents types de contrat au lieu de se limiter à un seul instrument d'évaluation pour tout le contrat cadre.



## Chapitre 1

# Approche contractuelle de la gouvernance multiniveaux<sup>1</sup>

*Ce chapitre développe un cadre analytique permettant de comprendre comment les théories économiques des contrats s'appliquent à la gouvernance multiniveaux et précise quelles sont les suggestions de ces théories concernant les approches contractuelles. Il débute par une analyse générale des théories pertinentes, présente une typologie analytique des contrats et évalue la conception du contrat la plus efficace dans différents contextes de coordination. Le cadre analytique développé dans ce chapitre est appliqué à chacune des études de cas dans les chapitres suivants.*

## 1. Introduction

Au cours des quinze dernières années, un changement considérable de la prise de décision publique et des politiques publiques élaborées est intervenu. La décentralisation de fonctions par l'administration centrale et l'attribution de pouvoirs aux échelons institutionnels inférieurs sont de plus en plus importantes. Sur le plan théorique, de nombreuses raisons semblent justifier la décentralisation : des compétences plus décentralisées peuvent mieux rendre compte de l'hétérogénéité des préférences qui existent parmi les citoyens; des compétences multiples peuvent améliorer la crédibilité des engagements des pouvoirs publics; des compétences multiples permettent d'instaurer une concurrence des juridictions et facilitent l'innovation et l'expérimentation.

La décentralisation a tout d'abord un aspect financier. L'accroissement des responsabilités locales entraîne une augmentation des dépenses infranationales alors que le pouvoir fiscal des autorités infranationales diminue ou au mieux reste stable. « La décentralisation semble impliquer une plus grande responsabilité régionale, parallèlement à une dépendance de plus en plus grande par rapport au gouvernement central sur le plan des ressources » (Bergvall *et al.*, 2006). Comme le souligne Oates (2005), la décentralisation exige par conséquent de concevoir des dispositifs particuliers pour régir l'augmentation des transferts effectués de l'échelon institutionnel central aux échelons infranationaux.

La décentralisation suppose de conférer aux administrations infranationales l'autorité de décider de la nature et du contenu des politiques publiques. L'accroissement de la charge administrative pour les autorités infranationales implique la nécessité de développer des compétences au niveau local, ce qui représente une autre caractéristique des politiques de décentralisation qui doivent s'accompagner et profiter d'un « apprentissage par la pratique ».

La nécessité de gérer des transferts financiers et la délégation de pouvoirs aux niveaux d'administration infranationaux ont conduit les administrations centrales à concevoir de nouveaux dispositifs permettant de gérer les relations entre niveaux d'administration. La gouvernance mutiniveaux est de plus en plus importante, entraînant des évolutions et innovations institutionnelles. Les administrations centrales ont été amenées notamment à proposer l'instauration de relations contractuelles entre niveaux d'administration. Dans les pays de l'OCDE, ces changements correspondent à l'utilisation de nouveaux

arrangements plus coopératifs visant à gérer de manière plus efficace (et d'une manière plus précise) les relations entre niveaux d'administration et à adapter les politiques nationales aux contextes locaux.

Toutefois, la contractualisation entre niveaux d'administration n'est pas seulement liée à la décentralisation. Dans un État fédéral (ou une confédération) marqué par une attribution *ex ante* bien établie des responsabilités entre niveaux d'administration (au Canada, par exemple), de nombreuses questions ayant trait aux politiques publiques nécessitent une coopération entre niveaux d'administration et les contrats sont des instruments utiles pour gérer ces interdépendances. Ainsi, la contractualisation entre niveaux d'administration est liée à la gouvernance multiniveaux et pas uniquement aux politiques de décentralisation. En d'autres termes, dans les régimes unitaires, les contrats servent à gérer les politiques de décentralisation et à déléguer progressivement des pouvoirs aux niveaux d'administration infranationaux (en France, Italie, par exemple). Lorsque la décentralisation est déjà en place (au Canada, par exemple) ou terminée (en Espagne, par exemple), les contrats servent à gérer la coopération, plus particulièrement dans le cas de politiques novatrices ou quand les politiques en question doivent gérer des interdépendances (plutôt qu'une mise en concurrence).

Le but de la présente étude est d'élaborer un modèle d'analyse expliquant l'efficacité des modes alternatifs de contractualisation entre les administrations centrales et les niveaux d'administration infranationaux et permettant d'évaluer les moyens d'amélioration de la performance. Le présent rapport se concentre sur les aspects non financiers des « contrats », c'est-à-dire sur la gouvernance des relations entre les niveaux d'administration. L'organisation de la collecte des impôts et des transferts financiers n'est donc pas étudiée de manière détaillée, sachant qu'elle fait l'objet d'un examen complémentaire de l'OCDE (Bergvall *et al.*, 2006).

Deux écoles de pensée économique permettent d'étudier les relations entre niveaux d'administration dans l'optique d'approches « contractuelles ». Premièrement, la nouvelle économie institutionnelle (théorie de l'agence, économie des coûts de transaction) fournit une boîte à outils pour l'analyse des pratiques contractuelles entre parties. Deuxièmement, la nouvelle économie politique (analyse des choix publics, économie politique constitutionnelle, notamment les théories du contrat social) fournit des outils pour mieux comprendre le contexte dans lequel ces contrats bilatéraux sont exécutés. Il est important de noter que le terme « contrat » est utilisé dans le présent document dans une acception conceptuelle (voir Brousseau et Glachant, 2002).

Dans l'économie contemporaine, la notion de « contrat » fait référence aux accords bilatéraux conclus entre deux parties (décideurs) – qu'il s'agisse d'individus, d'entreprises, d'administrations, etc. – portant sur leurs

obligations mutuelles dans le but de gérer leurs relations. Pour coordonner leurs actions et coopérer les parties doivent convenir :

- De l'attribution des pouvoirs de décision (autorité conférée) qui peut inclure un partage de pouvoirs impliquant une procédure de négociation.
- De la répartition des contributions, incluant des crédits, du capital humain, des actifs, etc. et impliquant un ensemble d'obligations mutuelles.
- De mécanismes garantissant l'exécution d'engagements mutuels, impliquant la mise en œuvre de mécanismes de supervision et un accord sur des procédures de résolution de conflits.

La notion économique de contrat utilisée dans le présent document est par conséquent plus large que son équivalent juridique, mais la différence entre les définitions données par les économistes et les juristes n'est pas si importante. Cela dépend de la situation à laquelle on se réfère puisque, dans la réalité, les mécanismes qui régissent les relations entre niveaux d'administration comprennent un ensemble de contrats formels, de dispositions constitutionnelles, de lois et de règles administratives. Dans le présent document, ces différents instruments juridiques sont utilisés pour bien appréhender les arrangements contractuels entre administrations dans un cadre d'analyse commun qui permet de comparer les pratiques mises en œuvre dans des pays se caractérisant par des régimes constitutionnels et des traditions juridiques différents.

Le but du présent rapport est de mieux comprendre de quelle façon les pratiques de contractualisation intervenant dans des contextes différents peuvent être efficaces. Il repose sur l'idée formulée par le théoricien américain du droit Ian Macneil (1974) selon laquelle il existe un continuum de pratiques contractuelles se situant entre deux logiques de coordination contrastées, à savoir celle des « contrats transactionnels » et celle des « contrats relationnels ». Les « contrats transactionnels » établissent de manière précise et complète les droits et obligations des deux parties *ex ante*. En revanche, « les contrats relationnels » instaurent simplement le cadre d'un processus de coopération *ex post*. Les contrats « transactionnels » offrent une grande sécurité mais leur élaboration peut être complexe puisque toutes les contingences futures doivent être envisagées à l'avance. Par ailleurs, ils supposent que les deux parties connaissent *ex ante* toutes les solutions à apporter au projet qu'elles entreprendront. Les contrats « relationnels » sont moins sûrs puisque les engagements mutuels sont incomplets et peuvent être interprétés de manières différentes *ex post*. Ils sont toutefois plus souples et, par conséquent, plus adaptés aux projets complexes et évolutifs. Par ailleurs, ils permettent d'accumuler des connaissances et d'être inventifs car leur souplesse permet d'expérimenter et de mettre en œuvre des solutions qui sont le fruit d'un apprentissage par la pratique.

Le développement qui suit tente de définir de manière plus précise les caractéristiques des différentes formes de contrat susceptibles d'être mises en œuvre entre une administration centrale (AC) et des autorités infranationales (AIN) (voir l'encadré 1.1 concernant les définitions utilisées dans les théories des contrats). Il convient de mentionner que ces différentes possibilités correspondent à des situations de coordination différentes qui se caractérisent par des types de projets gérés conjointement et le contexte des relations entre les deux niveaux d'administration (répartition des compétences pertinentes pour le projet, capacité des deux niveaux d'administration de s'engager de manière crédible vis-à-vis de l'autre partie, etc.).

Le présent rapport adopte une analyse de type coûts – avantages pour faire une comparaison des avantages et des coûts liés à l'un ou l'autre des modes de contrat. D'une part, les avantages peuvent être formulés en termes d'amélioration d'efficacité (on peut supposer, par exemple, que les autorités infranationales ont une meilleure connaissance des contraintes réelles de mise en œuvre au niveau local, impliquant une mise œuvre plus efficace de la politique en question), incluant les effets indirects (par exemple, une politique de délégation réussie peut avoir une influence positive sur le développement des capacités locales et peut également avoir un effet positif sur la responsabilité compte tenu d'une plus grande proximité du citoyen dans les décisions). D'autre part, les coûts doivent être appréhendés de manière plus générale, sur le plan des coûts d'élaboration et de gestion de l'arrangement contractuel et des inefficacités qu'il peut engendrer. La délégation de pouvoirs aux autorités infranationales, par exemple, peut entraîner une mise en œuvre inefficace, soit parce que les autorités infranationales manipulent les moyens fournis par l'administration centrale de manière stratégique pour poursuivre leurs propres objectifs ou parce qu'elles ne sont pas suffisamment compétentes. Le cadre d'analyse établi par la nouvelle économie institutionnelle et la nouvelle économie politique permet de mieux comprendre comment maximiser les avantages et minimiser les coûts dans différents contextes.

Le présent rapport fournit un cadre pour examiner les problèmes que soulève la contractualisation entre niveaux d'administration, ce qui est développé en plusieurs étapes :

- Premièrement, la nature et le contexte du problème de coordination entre l'administration centrale et les autorités infranationales sont définis à l'aide d'un schéma descriptif (section 3).
- Deuxièmement, la nature des solutions de gouvernance mises en œuvre (*i.e.* les contrats) est examinée sur le plan contractuel en indiquant de quelle façon les problèmes de coordination sont résolus par le processus qui permet aux deux parties d'apporter leurs contributions, de prendre des décisions, de renégocier, de superviser la mise en œuvre, de régler les

### Encadré 1.1. La « terminologie » des théories contractuelles

Le présent document repose sur les théories des contrats qui permettent d'examiner la gouvernance des relations entre niveaux d'administration. C'est pourquoi il s'appuie sur la terminologie spécifique de la théorie des contrats qui doit être clarifiée pour éviter les malentendus. Les principales définitions sont les suivantes.

**Contrat :** Par ce terme on entend tout accord entre deux parties qui vise à définir des obligations respectives et mutuelles (qui peuvent être liées à des compensations financières), à attribuer des pouvoirs de décision et des responsabilités, à mettre en œuvre des contrôles et des systèmes de suivi (liés en général à des primes et des pénalités), et à concevoir des mécanismes de résolution de conflits (ou définissant quelles sont les autorités et les procédures permettant de régler les conflits potentiels). Le « contrat » examiné dans le présent rapport entre les deux niveaux d'administration peut donc être en partie « constitutionnel » et en partie « contractuel » d'un point de vue juridique.

**Aléas contractuels :** La plupart des contrats exposent les parties à des risques parce que chacune d'elles promet quelque chose en échange d'une contrepartie escomptée de l'autre. De nombreuses raisons peuvent expliquer pourquoi certains engagements mutuels ne sont pas tenus : des événements inattendus – des contingences – peuvent empêcher l'une des parties de donner ce qu'elle a promis; l'une des parties peut ne pas être en mesure de fournir quelque chose – un niveau de qualité, par exemple – qui a été promis en raison d'une insuffisance de compétences; l'une des parties peut décider de ne pas fournir ce qu'elle a promis parce que cela ne correspond plus à son plus grand intérêt, etc. Quelle qu'en soit la raison, les doutes concernant le respect des engagements formulés sont au centre des contrats. Pour permettre la coordination entre les parties le contrat doit être conçu de sorte qu'il garantisse *ex post* (voir ci-après) l'exécution des engagements formulés *ex ante* (voir ci-après).

**Ex ante et ex post :** En théories des contrats, on entend par *ex ante* tout ce qui concerne la période qui précède la conclusion d'un contrat, en particulier les informations que les parties détiennent concernant la coordination de leurs futures relations. Par *ex post* on entend tout ce qui concerne les parties au cours de la réalisation du contrat. Ces catégories sont largement utilisées, parce qu'en instaurant des droits et obligations mutuels, les contrats changent la relation bilatérale entre les deux parties. *Ex ante* et *ex post* peuvent aussi être utilisés pour opposer la phase de négociation du contrat à la phase de réalisation du contrat.

**Aligner :** Les contrats cherchent à rendre compatibles *ex post* les intérêts des deux parties, par opposition à leurs intérêts *ex ante* (sinon une coordination efficace serait garantie et la contractualisation inutile). Un contrat cherche donc à « aligner » les intérêts des parties en manipulant la relation qui existe entre les mesures prises par les parties et ce qu'elles obtiennent de leur interaction (une récompense financière, un avantage symbolique (une réputation, par exemple), une richesse résultant de la consommation d'un service, etc.). Cet alignement doit prendre en compte les différentes situations auxquelles les parties doivent faire face *ex post*.

### Encadré 1.1. La « terminologie » des théories contractuelles (suite)

**Environnement informationnel** : Les difficultés contractuelles découlent en partie du fait que les deux parties ne partagent pas les mêmes informations (asymétries de l'information) et n'ont pas connaissance de toutes les informations pertinentes pour assurer la coordination dans le futur, comme par exemple la liste des aléas contractuels potentiels (incomplétude de l'information). L'environnement informationnel définit donc en partie les difficultés de coordination que les parties tentent de résoudre par le biais des contrats ainsi que les contraintes auxquelles elles sont confrontées lorsqu'elles tentent de le faire.

**Délégation** : Ce terme générique est utilisé dans tout ce rapport pour décrire des situations dans lesquelles l'administration centrale attribue la réalisation d'une tâche ou l'exécution d'une mesure à une administration infranationale. Il englobe les notions de transfert de pouvoirs, déconcentration, décentralisation et délégation.

**Jeu répété** : La relation entre deux parties peut durer beaucoup plus longtemps que la période pour laquelle un contrat est défini. Si c'est le cas, un nouveau contrat ou plusieurs nouveaux contrats suivront. Le « jeu » contractuel se répète et la situation relationnelle entre les parties peut évoluer d'une période sur l'autre, surtout parce que les parties améliorent leurs connaissances.

**Résiduels (droits et bénéficiaires)** : Un contrat peut définir à l'avance le revenu qu'obtiendra chacune des parties (leur rémunération). Il peut également fixer la rémunération de toutes les parties sauf une qui profitera de l'excédent qui restera après l'achèvement du contrat et après que chacune des parties bénéficiant d'une rémunération fixée *ex ante* soit payée. Cette partie devient le bénéficiaire résiduel et le titulaire des droits résiduels (à rémunérer). Ce risque est en général accepté par le bénéficiaire résiduel en échange du pouvoir de décision de ce que les parties auront à faire durant la mise en œuvre du contrat.

**Sélection adverse** (ou aussi « information cachée ») : Elle survient *ex ante*, si un des mandataires exploite son avantage informationnel sur une variable qui ne peut pas être manipulée durant la mise en œuvre de l'échange. Par exemple, l'administration centrale peut déléguer la mise en place d'infrastructures mais peut ne pas connaître les contraintes techniques locales. Si seule l'administration infranationale possède cette information, alors elle peut exploiter cette asymétrie informationnelle à son profit (par exemple en réclamant plus que le montant minimal requis pour remplir son obligation). Cela conduit à des inefficacités puisque l'administration centrale paiera plus que ce qui est nécessaire. Dans certaines circonstances, selon les compétences de l'administration infranationale – le bien-être au niveau local peut aussi être amélioré si le mandataire n'indique pas correctement certaines caractéristiques le concernant (voir examen de la théorie des incitations).

**Aléa moral** (ou aussi « action cachée ») : Elle survient *ex post*, si l'un des mandataires profite d'un avantage informationnel concernant une variable qu'il peut manipuler durant la mise en œuvre de la délégation. Par exemple, l'administration centrale qui délègue la fourniture d'un service public d'une certaine qualité peut ne pas être capable de mesurer précisément la qualité de ce service *ex post*, peut-être parce que c'est coûteux ou que c'est difficile à observer. Dans ce cas, l'administration infranationale risque d'assurer un niveau de qualité inférieur en baissant ses coûts tout en profitant en même temps de la subvention qui était calculée sur la base des coûts correspondant à un niveau de qualité élevé (voir discussion sur la théorie des incitations).

conflits et de s'assurer que les engagements *ex ante* seront exécutés *ex post* (section 4). L'objectif de la présente section est de faire correspondre aux contextes de coordination des solutions contractuelles efficaces.

Grâce à ce cadre analytique, il est en conséquence possible de caractériser les problèmes de coordination et leurs solutions selon des schémas d'analyse communs. Il nous permet de procéder à des comparaisons entre des expériences nationales, plus précisément celles du Canada, de la France, de l'Italie, de l'Allemagne et de l'Espagne, et d'évaluer la performance des mécanismes alternatifs, de sorte qu'il est possible de formuler des recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour concevoir des mécanismes contractuels ou de gouvernance efficace entre les niveaux d'administration.

Avant de présenter ce cadre analytique, un bref aperçu des instruments théoriques utilisés dans l'analyse doit permettre au lecteur de mieux comprendre comment on peut les combiner pour examiner des problèmes ayant trait à l'élaboration des politiques dans le contexte de la gestion de la coopération entre niveaux d'administration (section 2).

## 2. L'approche contractuelle de la gouvernance multinationale

Au cours des vingt dernières années, la science économique a développé plusieurs cadres d'analyse complémentaires qui avaient pour but de mieux cerner les problèmes de coordination liés à la délégation de pouvoirs et de concevoir des mécanismes d'incitation et d'exécution dans le cadre des « théories de contrat ». En effet, tout mécanisme de coordination entre deux parties peut être appréhendé comme une négociation établissant des droits et obligations mutuels entre elles. Ces théories ont été appliquées avec succès à un grand nombre de questions allant de la coordination interentreprises à un modèle optimal de Constitution, et englobant de nombreuses questions concernant l'élaboration des politiques publiques. Ces domaines d'application englobent les politiques anti-trust et de la concurrence, la réglementation ou déréglementation des entreprises de service public, la régulation ou l'autorégulation des marchés, l'architecture institutionnelle et plus particulièrement les relations entre les organismes chargés de la réglementation, le gouvernement, les instances législatives et le système judiciaire.

Cette section présente les instruments d'analyse pertinents pour l'examen des relations entre une administration centrale et une administration infranationale dans le cas où la première déciderait de déléguer à la seconde la mise en œuvre d'une politique ou si les deux administrations souhaitent coopérer pour la mise en œuvre d'une politique commune. Les instruments fournis par les théories des contrats (section 2.1) et ceux élaborés par la nouvelle économie politique (section 2.2) sont passés en revue. Une présentation détaillée de ces théories se trouve dans Brousseau et Glachant (2002).

## 2.1. Théories des contrats

Les théories des contrats proposent des modèles économiques pour expliquer la logique des mécanismes de coordination mis en place par les mandataires lorsqu'ils interagissent. Toutes les théories mettent l'accent sur les aléas contractuels. L'idée fondamentale est que la plupart des échanges, et plus particulièrement les processus de coopération, exposent les parties à des risques dans la mesure où chacune des parties donne quelque chose en échange d'un retour de l'autre partie. De nombreux éléments peuvent expliquer pourquoi les attentes mutuelles sont susceptibles de ne pas être satisfaites. De manière générale, les incitations à respecter les obligations fixées peuvent évoluer avec le temps de sorte qu'exécuter ses engagements peut ne plus correspondre à l'intérêt d'une des parties.

On peut considérer que d'après les théories des contrats il existe trois principaux modes de contrat dans un continuum de contrats allant des contrats transactionnels complets aux contrats relationnels incomplets. C'est en fonction de la nature des problèmes de coordination à résoudre entre les niveaux d'administration et du contexte institutionnel dans lequel s'inscrit le contrat qu'on peut déterminer quel est le meilleur contrat à mettre en œuvre.

Les contrats transactionnels correspondent à une situation dans laquelle tous les problèmes de coordination peuvent être résolus *ex ante* (au moment de la signature du contrat). Il s'agit d'un contrat qui prévoit de manière précise les différentes tâches à remplir par les parties ainsi que les bénéfices qu'elles obtiendront en retour. Par contre, les contrats relationnels correspondent à une situation dans laquelle les problèmes de coordination sont essentiellement résolus *ex post* (au cours de la réalisation de l'accord) parce que les parties décident de l'attitude à adopter en considérant la situation à laquelle elles sont réellement confrontées. Il s'agit de contrats qui n'indiquent pas quelles mesures seront mises en œuvre *ex post* mais seulement qui détient un pouvoir de décision sur telle ou telle question (et la façon dont doivent être répartis les avantages et les coûts entre les parties). Ainsi, les théories des contrats (et les logiques contractuelles) diffèrent l'une de l'autre selon qu'elles précisent ou non les problèmes de coordination avant que commence la période contractuelle ou qu'elles prévoient s'il est possible de décider *ex ante* quelles tâches précises doivent être exécutées par les parties, ou si les parties ne peuvent que s'accorder sur les droits de décision.

- La théorie des incitations fait référence à des contrats qui règlent les problèmes de coordination *ex ante* en établissant de manière précise quelles mesures doivent être prises par les parties.
- La théorie des contrats incomplets examine la façon dont les problèmes de coordination peuvent être entièrement réglés *ex ante*, en répartissant les pouvoirs de décision de manière adaptée entre les parties.

- L'économie des coûts de transaction indique de quelle façon les problèmes de coordination peuvent être réglés *ex post*, en définissant et répartissant des pouvoirs de décision ce qui conduit à un mécanisme de « gouvernance » adapté.

### **2.1.1. Théorie des incitations : la délégation et ses coûts**

Le cadre de la théorie des incitations envisage la relation entre une administration centrale et une administration infranationale comme un problème qui découle de la délégation d'une tâche par cette dernière à la première car l'administration centrale n'est pas en mesure de mettre en œuvre sa politique efficacement au niveau local en raison de son absence d'informations sur les particularités de la situation locale. Malheureusement, ce manque d'informations peut conduire à une délégation imparfaite dans laquelle l'administration centrale ne peut pas superviser parfaitement l'autorité infranationale. Étant donné que cette dernière peut anticiper cette incapacité, elle peut essayer d'exploiter stratégiquement son avantage informationnel pour utiliser les ressources fournies par l'administration centrale à son profit ou à des fins qui ne sont pas celles qui sont prévues par l'administration centrale.

La théorie précise que si l'administration centrale cerne bien ce qui peut constituer des contraintes de mise en œuvre au niveau local, elle peut alors élaborer un dispositif incitatif qui permet d'obtenir *ex post* le meilleur résultat possible de la part de l'administration infranationale. Un jeu « stratégique » plus subtil peut être organisé à travers le processus de délégation – ou la phase de négociation du contrat – permettant à l'administration centrale d'amener l'administration infranationale à révéler ses informations privées sur ses contraintes de mise en œuvre « locales » et ses coûts. De tels contrats permettent à l'administration centrale de tirer profit de l'avantage de la décentralisation en s'appuyant sur les capacités de l'administration infranationale mieux informée des contraintes locales tout en minimisant les coûts – ce qui se traduit par un contrôle plus laxiste par le centre de la politique décentralisée en question, qui permet ainsi à l'administration locale de poursuivre ses propres buts. Toutefois, la capacité de mettre en œuvre les contrats est soumise à des conditions rigoureuses, et notamment à un contexte d'exécution fiable et un niveau de compétence élevé de l'administration locale. Ces conditions ne sont pas satisfaites dans toutes les politiques de décentralisation.

### **2.1.2. Théorie des contrats incomplets (TCI)**

Le but de la théorie des contrats incomplets est d'examiner de quelle façon les contrats incomplets optimaux sont conçus. Ces contrats sont incomplets car certaines tâches importantes ne peuvent être spécifiées. Ils sont néanmoins optimaux puisqu'ils incluent des solutions incitant les

parties à adopter des comportements mutuellement optimaux dans le futur. La théorie se concentre sur la manière de répartir les pouvoirs de décision (par la façon de gérer la responsabilité entre les parties) afin de s'assurer que des décisions optimales seront prises *ex post*.

La théorie se concentre sur des situations dans lesquelles il est impossible d'établir une liste complète des actions requises *ex ante* ce qui conduit à penser qu'un mécanisme de renégociation – basé sur la répartition des pouvoirs de décision *ex post* – doit être mis en œuvre. Toutefois, la théorie des contrats incomplets fait référence à un contexte dans lequel les résultats des répartitions alternatives des pouvoirs de décision peuvent être anticipés puisqu'il est possible de prévoir les motivations des décideurs. Une répartition adaptée des pouvoirs de décision *ex ante* garantit ainsi la qualité des décisions qui seront prises *ex post*.

La contractualisation incomplète fait référence à des situations dans lesquelles les deux parties contribuent à l'application d'une politique conjointe, la contribution optimale de chacune des parties dépendant de la contribution de l'autre partie ainsi que du contexte économique et politique général. Un problème se pose lorsque la contribution des deux parties ne peut être régie par un contrat du fait qu'aucun tribunal ne serait en mesure d'affirmer que l'une ou l'autre des parties a rempli ses obligations (ce qui nécessiterait une évaluation parfaite de la contribution de chacune d'elles et du contexte en question). Quand ce cas se produit, l'administration centrale peut proposer un contrat incomplet à l'autorité infranationale par lequel elle garantit une contribution pour réaliser un projet minimal alors que l'autorité infranationale est libre de mettre en œuvre un projet amélioré en cas de besoin. Le point essentiel en l'occurrence est de laisser le niveau infranational être le « bénéficiaire résiduel » du processus de décentralisation et de le laisser proposer un projet amélioré à l'administration centrale après la réalisation du « projet minimal » (option par défaut). Ces contrats incomplets constituent la « meilleure solution » lorsque des systèmes incitatifs complets ne sont pas applicables, notamment parce que le contexte d'exécution ne le permet pas (tribunaux ne disposant pas de compétences adaptées, par exemple). Toutefois, ils ont un coût plus élevé en ce qui concerne la perte de contrôle de l'administration centrale. De plus, leur mise en œuvre est également soumise à des contraintes importantes, notamment des capacités élevées pour les deux niveaux d'administration.

### 2.1.3. Coûts de transaction

L'économie des coûts de transaction repose sur le principe selon lequel toute interaction (transaction) entre les agents économiques a un coût et que ceux-ci doivent par conséquent chercher à mettre en œuvre des mécanismes de coordination qui minimisent ces coûts, appelés de transaction, qui sont de

deux types. Premièrement, il y a les coûts qui sont supportés *ex ante* par les parties en vue de conclure l'accord. Ils comprennent le coût de négociation de l'accord et de sa rédaction (décider ce que seront les meilleures réponses aux contingences futures). Deuxièmement, il y a les coûts qui sont supportés *ex post* lorsque les parties coordonnent leurs actions dans le cadre du contrat qu'elles ont conclu. Ceux-ci sont doubles. D'une part, ils correspondent aux coûts nécessaires pour gérer la coordination, c'est-à-dire prendre des décisions, superviser les activités des parties, régler les litiges. D'autre part, ils correspondent à des inefficacités qui peuvent découler des arrangements contractuels s'il arrive que les obligations définies *ex ante* soient considérées comme étant peu adaptées aux véritables problèmes de coordination auxquels les parties sont confrontées durant la mise en œuvre de l'accord. Il est supposé que des agents imparfaitement rationnels aient de surcroît une vision incomplète du futur peuvent faire des erreurs lorsqu'ils formulent des obligations mutuelles, ce qui conduit *ex post* à une mauvaise adéquation (ou un mauvais alignement) des solutions décidées *ex ante* par rapport aux situations concrètes auxquelles les parties contractantes sont confrontées.

L'économie des coûts de transaction indique que s'il est impossible (ou trop onéreux) d'établir *ex ante* la liste des tâches qui doivent être mises en œuvre *ex post* (notamment parce que les jeux stratégiques subtils qui auront lieu dans le futur entre les parties seront trop complexes pour permettre aux auteurs mêmes des contrats de s'assurer qu'ils pourront mettre en œuvre dans le contrat toutes les « meilleures réponses » à ces situations), les parties doivent élaborer un mécanisme de gouvernance basé sur la délégation de pouvoirs entre les parties qui inclut des mécanismes d'exécution *ad hoc* et des procédures spécifiques de règlement de conflits. L'économie des coûts de transaction insiste notamment sur le fait que les deux niveaux d'administration doivent coopérer dans le cadre de la gestion de politiques conjointes et innovantes. La question qui se pose pour l'administration centrale n'est plus d'éviter la perte de contrôle mais de le partager. Les parties ne sont plus organisées selon un schéma hiérarchique mais coopèrent dans le cadre de projets conjoints. Les contrats ne sont plus « optimaux » mais « réalisables ».

## **2.2. La nouvelle économie politique et la délégation comme processus constitutionnel**

Tandis que les modèles étudiés plus haut examinent les contrats entre les niveaux d'administration, la « nouvelle économie politique » utilise les concepts des théories des contrats pour examiner la délégation de responsabilité politique par les citoyens entre les niveaux d'administration. Elle met en question la séparation des pouvoirs, la répartition de l'autorité et l'attribution des tâches entre les différents niveaux institutionnels. Toutefois il n'entre pas dans le champ du présent rapport de développer ces aspects.

Ceci étant, la nouvelle économie politique permet d'avoir une meilleure compréhension des logiques de coordination contrastées entre niveaux d'administration dans un État fédéral et un État unitaire. Même si ces deux situations n'existent pas sous une forme absolue, il est intéressant d'indiquer que dans un État fédéral les niveaux d'administration sont en général plus indépendants l'un de l'autre et plus responsables que dans un État unitaire. En effet, dans un État fédéral, l'autorité des administrations infranationales découle directement d'une délégation de pouvoirs par les citoyens, qui délèguent des responsabilités différentes aux administrations infranationales et fédérales. Dans un régime unitaire, les citoyens délèguent des prérogatives au gouvernement central qui peut ensuite attribuer des responsabilités à des niveaux d'administration infranationaux. En conséquence, dans un régime unitaire, le gouvernement central est considéré par les citoyens comme responsable en dernier ressort de toutes les politiques, tandis que la responsabilité est répartie entre les niveaux d'administration dans un État fédéral.

Bien sûr, des réformes politiques peuvent chercher à augmenter la responsabilité de l'administration infranationale dans un État unitaire. Ceci étant, les administrations infranationales sont structurellement plus responsables dans un État fédéral que dans un État unitaire. Ceci est lié au fait que la répartition des responsabilités entre les niveaux d'administration est en général mieux définie dans un État fédéral et découle de l'organisation institutionnelle entre les citoyens et les administrations (nationales et infranationales) et pas seulement du souhait de l'administration centrale de délèguer certaines de ses prérogatives aux échelons infranationaux. À leur tour, les administrations infranationales sont en général plus sensibles à la concurrence horizontale dans les États fédéraux et sont plus enclines à se coordonner avec les citoyens pour satisfaire ces derniers (parce qu'elles sont clairement identifiées comme responsables d'un ensemble donné de domaines d'action).

La principale conséquence pour notre analyse des contrats entre niveaux d'administration est que le contexte d'exécution est différent dans chacun des deux régimes. Dans les États fédéraux, la responsabilité politique constitue de fait un mécanisme d'exécution pour les contrats entre niveaux d'administration. En effet, le contrat définit publiquement les obligations mutuelles des niveaux d'administration lorsqu'il est nécessaire qu'ils coopèrent dans un domaine politique donné. Les citoyens peuvent ainsi juger si les différents niveaux respectent leurs engagements et créditer chacune des parties de sa contribution au projet conjoint (ce qui risque de conduire à une sanction électorale en cas d'incapacité à les respecter). Étant donné que la répartition de la responsabilité politique est moins évidente dans un régime unitaire, l'exécution des contrats repose en général davantage sur le système judiciaire que dans un État fédéral.

Cette situation soulève le problème de l'indépendance et de l'efficacité du système judiciaire responsable du règlement des litiges contractuels entre niveaux d'administration. À première vue, son indépendance et sa compétence doivent tendre à être supérieures dans un État fédéral. En effet, il est primordial de mettre en place des tribunaux indépendants puisque les risques de conflits entre niveaux d'administration sont nombreux et peuvent être dommageables. Ceci étant, dans les faits, il existe un grand nombre d'États fédéraux qui ne possèdent pas de tels tribunaux susceptibles de constituer un contexte efficace pour l'exécution judiciaire des contrats. En revanche, un régime unitaire cherchant à compenser les faiblesses de structures excessivement centralisées et l'insuffisance de responsabilité politique infranationale peut nécessiter un système judiciaire indépendant et compétent pour superviser l'exécution des contrats entre niveaux d'administration.

En tenant compte de ces éléments, il importe de préciser qu'il n'existe aucun État purement fédéral ni aucun État totalement unitaire. Dans la réalité, la séparation des pouvoirs, la répartition de la responsabilité politique et l'indépendance politique des différents niveaux d'administration ne sont jamais totalement bien établies. Il en résulte de multiples interdépendances entre les niveaux d'administration. Un but des contrats est de rendre formelles ces interdépendances et de gérer leurs effets.

### **2.3. Contrats entre niveaux d'administration**

Les théories économiques des contrats ont été développées par des chercheurs qui se concentraient sur des problèmes de coordination à résoudre entre différents agents totalement indépendants, orientés vers l'optimisation de leurs préférences individuelles. Les catégories analytiques qui étaient pertinentes dans ce contexte doivent être adaptées aux spécificités des relations entre niveaux d'administration. En effet, les administrations sont :

- *Des organisations et pas des individus* : Elles se caractérisent par des compromis entre des coalitions d'intérêt : dans les circonscriptions électorales (les citoyens) mais aussi entre décideurs politiques, fonctionnaires, etc. Les objectifs des parties contractantes risquent d'être multiples et complexes et peuvent en fait être faussés par des intérêts prédominants. Dans les développements qui suivent, le présent rapport posera comme hypothèse, dans un souci de simplification, que chaque niveau d'administration cherche à optimiser la richesse de ses administrés, mais il est clair qu'il existe une possibilité d'« accaparement » des contrats par des groupes d'intérêt spécifiques. En même temps, les contrats entre niveaux d'administration jouent un rôle majeur en contribuant à la transparence. En étant clairement définis et publics, les contrats entre niveaux d'administration ont tendance à affaiblir la capacité des groupes d'intérêt à exploiter les relations entre niveaux d'administration en faveur de leurs seuls intérêts.

- *Interdépendantes* : Les différents niveaux d'administration ne sont pas totalement séparés des circonscriptions électorales et pouvoirs complètement différents, même dans un État fédéral. La conséquence est qu'il existe des composantes communes et des flous dans les relations entre niveaux d'administration. Il en résulte des intérêts communs et des conflits de compétence qui influent sur les pratiques contractuelles étant donné que des problèmes de coordination peuvent se poser et être résolus par d'autres moyens que la voie contractuelle à proprement parler. Par exemple, les réactions de citoyens (de la manifestation au bulletin de vote) créent des incitations pour les administrations à côté de celles émanant d'engagements réciproques. À nouveau, il est important de préciser que les contrats rendent les choses explicites. L'un de leurs avantages dans le contexte des relations entre niveaux d'administration est qu'ils permettent de gérer les interdépendances ou les problèmes de coordination qui sont difficilement résolubles par l'attribution de responsabilités et l'organisation des relations entre les pouvoirs définie par la Constitution. Que l'État soit fédéral ou unitaire, les contrats peuvent être considérés comme complémentaires à la Constitution. Ils permettent de l'adapter pour gérer des besoins particuliers et cette adaptation est en même temps formelle ce qui est important sur le plan de la responsabilité politique. Les contrats peuvent aussi mettre en évidence et gérer les effets d'intérêts communs entre niveaux d'administration. Cet aspect sera illustré plus loin par l'idée que les administrations centrales pourraient chercher à attribuer des pouvoirs aux autorités infranationales.
- *De plus, la relation entre les deux niveaux d'administration est infinie*. Cette affirmation doit être relativisée étant donné que les administrations peuvent coopérer d'une manière particulière pendant un court laps de temps seulement. De plus, les responsables en place peuvent changer fréquemment, ce qui a une importance lorsque les contrats reposent sur des mécanismes informels (réseaux de relations, par exemple) à mettre en œuvre. Toutefois, il est certain que les administrations se trouvent dans une situation de jeu répété, ce qui pourrait éliminer la nécessité de contractualiser selon la théorie (Axelrod, 1984; Kreps, 1990), dans la mesure où la pure logique de la possibilité de représailles devrait en principe conduire les parties à coopérer de manière optimale. À nouveau, dans la pratique, les contrats sont utiles puisqu'ils rendent explicites les engagements mutuels entre les niveaux d'administration. Dans un monde où l'information est imparfaite (et manipulée) ils devraient servir à soutenir la coopération.

Les contrats entre niveaux d'administration peuvent varier dans un continuum qui va du contrat purement transactionnel au contrat relationnel. Dans le cas d'une relation entre des niveaux d'administration différents, il

faut préciser que des décisions doivent être prises sur l'objectif de la politique menée conjointement et sur sa mise en œuvre. La mise en œuvre concerne les tâches/actions qui doivent être réalisées.

- Dans l'esprit de la théorie des incitations, un contrat purement transactionnel fait référence à une situation dans laquelle l'administration centrale fixe dans les contrats en question les objectifs et les mesures à prendre par l'administration locale. L'unique problème est d'assurer que celle-ci agira en conséquence.
- Dans l'esprit de la théorie des contrats incomplets, la situation intermédiaire correspond à une situation dans laquelle l'administration centrale attribue des objectifs à l'administration infranationale, mais la laisse élaborer les mesures qu'il convient de prendre pour les atteindre. Évidemment, la complexité provient ici du fait que la capacité de mise en œuvre de l'administration infranationale est déterminée par les moyens fournis par l'administration centrale ainsi que par son action au niveau national.
- Dans l'esprit de l'économie des coûts de transaction, les contrats purement relationnels font référence à des situations dans lesquelles ni les objectifs ni les tâches à réaliser par les deux niveaux d'administration ne sont définis à l'avance. Les deux administrations décident de coopérer sur un problème mais elles ont besoin d'acquérir des connaissances et de continuer à négocier pour définir une stratégie et une tactique en la matière.

Dans les développements qui suivent, le présent rapport vise à identifier les déterminants des choix effectués entre les trois logiques de contractualisation.

### **3. Une typologie pour caractériser les problèmes de coordination**

Le but de la présente section est d'établir une typologie des difficultés ou contextes de coordination qui caractérisent la mise en œuvre de politiques conjointes entre des administrations centrale et infranationale dans le cadre d'une délégation de pouvoirs ou d'une coopération. L'accent est mis sur quatre caractéristiques ou dimensions, à savoir la répartition des connaissances entre les parties (section 3.1), la complexité du domaine politique en question (section 3.2), le degré d'interdépendance entre les mesures nationales et locales dans le domaine concerné (section 3.3) et le contexte d'exécution découlant du cadre institutionnel (section 3.4). La conclusion examine les situations de plus en plus risquées ou complexes qui conduisent à privilégier les contrats relationnels incomplets au détriment des contrats transactionnels complets (section 3.5).

#### **3.1. La répartition des connaissances**

Les niveaux d'administration tirent profit de différentes aptitudes ou compétences dans la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques dans

certains domaines et contextes. C'est lié à la politique en question et à l'expérience accumulée en la matière. Il est vrai que l'aptitude à mettre en œuvre diverses formes de contrats est déterminée par les capacités respectives des deux parties à définir des objectifs pertinents dans le domaine en question ainsi que prévoir et décider des mesures à prendre pour les atteindre. De plus, les différents niveaux d'administration peuvent disposer de capacités différentes pour collecter les informations nécessaires pour mettre en œuvre une politique donnée. Pour simplifier l'analyse, quatre répartitions possibles des informations et connaissances, correspondant à quatre situations de coordination, sont proposées.

Tableau 1.1. **Quatre types de répartition des connaissances**

		Important (high)	Faible (low)
Administration locale	Important (high)	HH	LH
	Faible (low)	HL	LL

Ainsi :

- **HH** : Correspond à ce que décrit la théorie des incitations. Les administrations centrale et infranationale ont les mêmes aptitudes. Un dispositif incitatif optimal peut alors être mis en œuvre. Le contrat peut être complet parce que le mandant est capable de déterminer *ex ante* de quelle façon résoudre tous les problèmes de coordination susceptibles de survenir *ex post*. Cela correspond à la délégation de la mise en œuvre d'une politique plutôt standard (construction d'infrastructures standard comme des routes, par exemple). Quels qu'en soient les raisons, l'administration centrale est responsable de la politique mise en œuvre, elle ne compte que sur la capacité de mise en œuvre de l'administration locale et tente de contrôler l'extraction potentielle de rente.
- **LH** : L'administration centrale ignore les contraintes auxquelles l'administration locale est confrontée. Il est impossible de mettre en œuvre un dispositif incitatif ou un contrat complet. Ceci étant, on peut mettre en place un mécanisme de révélation de l'information pour tirer des enseignements de l'administration infranationale, tout spécialement si l'administration centrale a l'intention de s'intéresser à nouveau à ce type de problématique avec cette même administration infranationale ou une autre dans le futur. Cela correspond à nouveau à une situation dans laquelle l'administration centrale est responsable de la politique en question mais souhaiterait profiter de l'expertise infranationale pour la mettre en œuvre. C'est le cas lorsque l'administration centrale recherche une méthode innovante pour appliquer une politique donnée. Toutefois, elle peut

redouter un accaparement des moyens mis à disposition (ou un détournement de sa contribution) par l'administration infranationale alors qu'elle est responsable en dernier ressort de la politique en question.

- **HL** : Une administration centrale compétente délègue des fonctions à une autorité infranationale qui n'est pas qualifiée. L'administration centrale ne redoute pas en conséquence de comportements stratégiques de la part de l'autorité infranationale, alors que c'est envisageable dans les deux cas précédents. Le problème pour l'administration centrale est ici de former et d'attribuer des pouvoirs à l'administration infranationale. Cela concerne typiquement la situation à laquelle sont confrontés les régimes unitaires qui mettent en œuvre des politiques de décentralisation.
- **LL** : les deux parties ne sont pas qualifiées. Aucune des deux parties ne sait précisément comment traiter le domaine d'action concerné. Elles doivent par conséquent coopérer pour définir plus clairement la façon dont on peut aborder le problème (i.e. définir des objectifs politiques) et mettre en œuvre la politique en question. L'unique certitude est que les parties participent à une opération commune dans laquelle ils partageront les coûts et les avantages. Cette situation appelle manifestement à des contrats relationnels dans le but de gérer des projets nouveaux ou novateurs.

Ainsi, la répartition des connaissances influence considérablement le choix de la pratique contractuelle optimale du fait qu'elle est étroitement liée à la logique des relations établies entre les parties (délégation *versus* coopération). Cependant, d'autres éléments ont une importance. Avant de se consacrer à ces éléments, il convient d'indiquer que la répartition des connaissances est en partie endogène.

Par définition, les niveaux (absolu et relatif) de compétence des administrations sont susceptibles d'évoluer avec le temps car les parties peuvent « tirer des enseignements de leur interaction ». En conséquence, la capacité à redéfinir le mécanisme de gouvernance en liaison avec l'expérience accumulée est primordiale : les arrangements contractuels peuvent être amenés à évoluer parce que les agents améliorent leurs connaissances. Cela présente trois implications essentielles.

Premièrement, le contrat « optimal » (contrat incitatif *versus* contrat relationnel) qui devrait être mis en œuvre ne constitue pas toujours une solution « réalisable » compte tenu des caractéristiques de la politique convenue. Dans ce cas, les parties joueront sur la portée des contrats et le caractère incomplet des contrats pour gérer un processus d'apprentissage conduisant peu à peu à des pratiques contractuelles optimales (et peut-être à l'élimination des contrats). Par exemple, lorsqu'un contrat complet est privilégié, toutes choses égales par ailleurs, et que les contrats incomplets ou les dispositions de renégociation risquent de réduire la crédibilité des engagements

mutuels la mise en œuvre de contrats offre la possibilité de reformuler l'accord grâce à l'expérience accumulée. La contractualisation optimale doit par conséquent favoriser un apprentissage mutuel. Cela mène à la réflexion que les contrats entre niveaux d'administration doivent reposer sur des instruments qui, à la fin de la procédure, permettent l'expérimentation et l'application dynamique des connaissances accumulées dans le contrat, qui peut être plus complet au terme du processus mais qui doit être incomplet à l'origine<sup>2</sup>.

Un corollaire de ce qui précède s'applique de manière plus spécifique aux politiques de décentralisation. Lorsque l'administration infranationale n'est pas qualifiée pour mettre en œuvre une politique donnée, le problème qui se pose à elle n'est pas « l'opportunisme ». Conclure des contrats complets peut paraître à première vue la meilleure option pour garantir une mise en œuvre efficace. Toutefois, ils ne parviendront pas à motiver l'administration infranationale d'investir dans l'acquisition de connaissances. Une seconde stratégie repose sur un mécanisme visant à former l'administration infranationale à la gestion des nouveaux domaines d'action concernés. Dans une telle optique dynamique, le contrat entre les administrations centrale et infranationale n'est plus une question de « dispositif incitatif optimal » destiné à influencer sur d'éventuels comportements « opportunistes ». Il s'agit plutôt d'un instrument permettant d'attribuer peu à peu des responsabilités à l'administration infranationale après que la formation aura été réalisée. Deux stratégies peuvent ensuite être appliquées par l'administration centrale. Soit elle choisit dès le début de déléguer des domaines d'action importants à l'autorité infranationale et de coopérer (sur la base d'un contrat relationnel) pour organiser la formation et cogérer les politiques déléguées. Soit, avant de déléguer des domaines d'action importants à une autorité infranationale relativement peu qualifiée, une administration centrale peut limiter la portée de la délégation et mettre en œuvre un contrat incitatif relativement complet, dont la performance peut servir de base à un élargissement de la délégation (voir l'étude de cas sur l'Italie). En tout cas, le contrat le plus efficace dépend de l'expérience accumulée par les parties. La conséquence est qu'il peut être nécessaire de réviser le contrat avec le temps.

Deuxièmement, dans un contexte d'apprentissage dynamique, l'expérimentation est également primordiale. Toutefois, avant de généraliser des pratiques contractuelles il peut être utile de les mettre à l'essai et de tirer des enseignements des cas particuliers.

Troisièmement, puisque les contrats sont des instruments d'apprentissage, les mécanismes d'audit ne doivent pas avoir pour seul but de vérifier que les parties exécutent leurs obligations, mais ils doivent aussi évaluer la performance de la coordination entre les niveaux d'administration.

### 3.2. Le degré de complexité de la délégation

Les politiques qu'une administration centrale peut transférer aux niveaux institutionnels infranationaux présentent des degrés divers de « complexité ». La complexité fait référence ici au nombre et aux interactions entre les objectifs et les tâches. La gestion du chômage, par exemple, est un domaine d'action complexe puisqu'elle englobe des mesures appartenant à des domaines très différents (éducation, marché de l'emploi, dynamique sectorielle, etc.) pour réaliser de nombreux objectifs qui interagissent également (taux de chômage dans différentes sous-catégories de travailleurs, niveau de revenu, etc.). En revanche, la construction d'infrastructures telles qu'une route ou un pont concerne en général un domaine d'action moins complexe, même s'il s'agit d'une réalisation pointue sur le plan technique. La complexité a une incidence sur les contrats car il est difficile d'observer les comportements et de vérifier la réalisation des engagements si le degré de complexité est élevé.

La complexité est déterminée par la nature et la portée du domaine d'action lié à la délégation ou à la coopération mise en place. Dans une démocratie, les élus doivent traduire les programmes politiques choisis par les citoyens en objectifs à atteindre qui, à leur tour, doivent être transposés en actions à mettre en œuvre. La complexité est ensuite liée à la question de savoir si la relation entre les niveaux d'administration concerne la détermination d'objectifs ou uniquement la mise en œuvre. De plus, dans certains domaines, le lien entre les objectifs et les actions à mettre en œuvre est évident et direct (la mise en place d'infrastructures est étroitement liée aux moyens financiers consacrés à leur réalisation). Dans d'autres domaines, il est flou car les mesures à mettre en œuvre peuvent avoir des effets secondaires et peuvent être interdépendantes. Dans ce cas, il existe en général plusieurs possibilités pour atteindre un objectif (par exemple, la réduction de la pollution atmosphérique dans les zones urbaines peut être obtenue par l'interdiction de circuler dans le centre des villes, par une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par les véhicules, ou également en associant ces mesures à d'autres stratégies) et l'objectif de la politique (réduction de la pollution atmosphérique) n'est pas indépendant d'autres objectifs (par exemple croissance, répartition équitable des revenus, etc.).

La complexité influe sur la capacité à rédiger un contrat complet et sur la possibilité de rendre exécutoires des engagements contractuels. Plus on a affaire à une complexité importante plus il est difficile (coûteux ou long) d'attribuer des objectifs quantifiables *ex ante* et donc de recueillir les informations pertinentes qui seront indispensables *ex post* pour évaluer le comportement des parties contractantes (voir l'encadré 1.2) :

- Lorsque la relation entre les deux niveaux d'administration porte sur une politique qui est simple à mettre en œuvre, on peut recourir à des contrats

### Encadré 1.2. **Degré de complexité et types de délégation : l'exemple italien**

L'Italie a opté notamment pour deux types de contrats qui illustrent bien le contraste qui existe entre les projets simples et complexes et la façon dont il est possible d'adapter les contrats à chaque situation.

Premièrement, les façons dont les programmes négociés organisent l'évaluation (avec la réserve de performance qui est assortie aux crédits alloués, les évaluations à moyen terme et les comparaisons entre les résultats obtenus par les différentes régions) indiquent qu'ils ont été clairement élaborés pour traiter d'affaires complexes. De manière significative, ces programmes intègrent plusieurs instruments des politiques de développement structurel et se concentrent sur un seul objectif de développement. En d'autres termes, ces programmes ont clairement opté pour la complexité au lieu de la simplicité. Il est possible d'interpréter les choses de la manière suivante : i) la simplicité est toujours difficile à atteindre; et ii) accepter la complexité et la mettre en avant signifie que l'administration centrale continue à faire partie du jeu. Elle ne contrôle pas seulement la réalisation du programme mais elle participe aussi à son élaboration (par sa coopération).

Par comparaison, les contrats de programme (*Contratto di Programma*) et les contrats d'implantation qui ont été institués récemment sont conçus pour traiter des projets « simples » : ils ont pour but de promouvoir des investissements de dimension adaptée qui permettent d'anticiper un impact important sur le plan financier, économique et de l'emploi, et reposent le plus souvent sur des principes de programmation « de haut en bas ».

complets car il est possible d'organiser un ensemble de tâches à exécuter, qui sont précises, bien définies et maîtrisables sans craindre d'interactions entre elles (la décision est prise par l'administration centrale). On trouve dans cette catégorie les infrastructures de transport, les établissements scolaires et les hôpitaux ou la collecte des déchets et l'entretien de la voirie.

- Par contre, la complexité s'accroît si la coordination porte sur des fonctions moins tangibles comme la santé mentale et l'éducation des enfants, l'aide à l'innovation, la promotion du développement économique, l'amélioration du bien-être des citoyens ou la réduction du chômage au niveau local. Dans ces domaines, les politiques ne sont pas faciles à mettre en place et à définir. Chaque domaine correspond à de nombreux objectifs de l'action publique et à de multiples tâches de mise en œuvre. En conséquence, il est difficile d'établir une liste d'objectifs qu'il est possible d'observer et d'évaluer.

Plus la complexité est importante plus il est donc difficile de mettre en place un contrat complet qui contrôle *ex ante* l'activité des parties. En cas de délégation, l'administration centrale peut donc être amenée à appliquer un contrat du type de celui décrit dans la théorie des contrats incomplets dans lequel l'administration infranationale est responsable de la mise en œuvre. Toutefois, comme le domaine d'action en question est complexe non seulement sur le plan des actions à réaliser mais aussi des objectifs à atteindre, assurer la compatibilité entre les objectifs nationaux et la mise en œuvre au niveau infranational implique de choisir un dispositif efficace de mise en œuvre locale. L'application d'un contrat du type décrit par la théorie des contrats incomplets exige donc un degré d'expertise élevé des deux côtés. Par conséquent, le recours aux contrats relationnels peut être privilégié dans bien des situations.

Ce qui distingue les transactions simples et complexes est par conséquent la possibilité de s'engager *ex ante* de manière crédible et précise par rapport à des objectifs ou des tâches vérifiables *ex post*. Les contrats doivent aussi être examinés pour déterminer s'ils posent un problème de multitâches, c'est-à-dire une situation dans laquelle le mandataire est appelé à exécuter plus d'une action ou atteindre plus d'un objectif. En cas de multitâches, les mécanismes incitatifs peuvent avoir des effets pernicieux :

- Si plusieurs actions ou objectifs visés sont plus facilement « mesurables » que d'autres, alors le risque est non négligeable que le mandataire concerné ne se concentre que sur les objectifs plus faciles à mesurer.
- Si des actions ou objectifs visés sont moins coûteux que d'autres, il est vraisemblable que l'autorité infranationale se concentre sur elles.

À première vue, il serait préférable pour l'administration centrale de décomposer les domaines d'action complexes en une série de tâches simples et de ne déléguer que des tâches simples pour éviter les problèmes qu'engendrent les objectifs flous et le multitâches. Ceci étant,

- premièrement, si l'administration centrale manque effectivement d'informations sur les particularités locales, il sera difficile (coûteux) d'acquérir les informations nécessaires pour traduire les objectifs politiques génériques en opérations concrètes simples;
- deuxièmement, que les coûts de « transposition » soient ou non supportables, si le problème posé est vraiment d'une nature complexe, les sous-objectifs seront interdépendants. Cela pose à nouveau le problème du multitâches : l'autorité infranationale serait susceptible de se concentrer sur les engagements qui sont les plus faciles à respecter;
- troisièmement, les coûts (administratifs) de transaction pourraient devenir prohibitifs avec la multiplication des contrats.

En conséquence, la complexité est en général un problème non réductible. De plus, la plupart des politiques publiques agissent les unes sur les autres de manière complexe, mettant en lumière une sorte de « super-complexité » encadrant la mise en œuvre de toute politique. Il est évident par exemple que l'ordre public dépend à la fois de la politique de sécurité mais aussi des politiques de l'éducation, de l'emploi, de la ville et du développement territorial. La difficulté pour l'administration centrale est que la délégation ne porte pas ou rarement sur une tâche simple. La plupart du temps, des prérogatives plus étendues sont déléguées aux niveaux d'administration inférieurs. Certaines sont simples et indépendantes et peuvent être associées à des objectifs mesurables. D'autres sont complexes et interagissent avec d'autres domaines d'action. Aucun objectif précis ne peut leur être associé. Dans ce cas-là, la mise en œuvre de contrats d'incitation (complets ou incomplets) risque de conduire à une mauvaise performance. Il est nécessaire d'opter pour la coopération.

En bref, l'autorité infranationale bénéficie, en présence d'un contrat incomplet, d'une marge de ressources inemployées plus importante faisant apparaître un risque d'incompatibilité entre les politiques nationale et locale. En revanche, la complétude augmente les coûts d'élaboration du contrat et peut avoir des effets pervers sur le plan de l'exécution, l'administration infranationale se concentrant sur les objectifs qui sont les plus visibles et les moins coûteux à réaliser.

### **3.3. Interdépendances verticales entre niveaux d'administration**

Tandis que les niveaux d'administration sont imbriqués dans une relation quasiment sans fin, conduisant à une situation de jeu répété, de sorte que chaque fois qu'ils interagissent dans un domaine d'action ils doivent prendre en compte le degré d'interdépendance entre leurs actions. Cela renvoie avant tout à la clarté avec laquelle certaines compétences sont attribuées aux différents niveaux d'administration (section 3.3.1). C'est également lié aux interdépendances que leur coopération dans des domaines spécifiques peut créer à long terme (section 3.3.2).

#### **3.3.1. Interdépendances verticales**

La dépendance ou l'indépendance verticale correspond au degré auquel les résultats des décisions prises par l'autorité infranationale dépendent de décisions de l'administration centrale, indépendamment du domaine concerné par le contrat. Il est vrai que la décentralisation et le fédéralisme ne suppriment pas les interdépendances qui existent entre les politiques gérées à différents niveaux d'administration. C'est le cas, par exemple, lorsque l'administration centrale délègue uniquement des tâches de « mise en œuvre » ou si les tâches déléguées concernent un domaine, le chômage, par

exemple, lié à d'autres domaines d'action régis par le centre comme les affaires économiques, la fiscalité, l'éducation et la formation. Le problème est de déterminer dans quelle mesure les politiques locales et nationales dépendent les unes des autres.

Le problème est le suivant. D'une part, si la décentralisation implique que les résultats des politiques menées au niveau local dépendent fortement des décisions prises par l'administration centrale, alors la mise en œuvre d'un mécanisme de coordination *ex post* peut être indispensable pour garantir une adaptation mutuelle et une coopération efficace. D'autre part, si le contrat entre l'autorité infranationale et l'administration centrale est incomplet, alors les deux parties peuvent redouter un « sous-investissement » de l'autre niveau d'administration. L'administration centrale risque de chercher à se libérer de sa responsabilité en déléguant des tâches au niveau local. Elle pourrait tenter notamment de « profiter » des ressources locales, en déléguant des tâches au niveau local sans accorder de ressources correspondantes ou sans fournir les mesures d'accompagnement nécessaires. En revanche, l'autorité infranationale pourrait détourner l'aide nationale pour servir des intérêts locaux particuliers (pour internaliser les avantages politiques découlant de cette politique) et tenter de rejeter la charge de la responsabilité de toute défaillance de cette politique sur l'administration centrale (étant donné que par la conclusion de contrats incomplets, ses engagements peuvent manquer de précision). Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, un contrat incomplet risque d'être inefficace si le but est d'amener les parties à s'engager de manière crédible lorsqu'il existe de fortes interdépendances. Puisque les deux niveaux d'administration peuvent manipuler des engagements flous pour échapper à leur responsabilité, il peut s'avérer souhaitable de mettre en place des sauvegardes mutuelles et de conclure des contrats complets.

Lorsque l'intervention faisant l'objet du contrat peut être réalisée indépendamment des autres actions menées par les administrations centrale et locale, le contrat doit suivre une logique incitative selon laquelle l'administration infranationale est le bénéficiaire résiduel de la mise en œuvre des mesures en question. Si la responsabilité de celle-ci est fortement engagée et si cela est nécessaire en raison d'autres caractéristiques de la transaction, il faut appliquer un contrat incomplet. Si sa responsabilité politique est faiblement engagée, alors il faut privilégier un contrat complet.

En d'autres termes, les éventuelles interdépendances verticales entre les politiques mises en œuvre soulèvent des problèmes de méfiance potentielle entre les niveaux d'administration qui risquent d'utiliser les politiques de décentralisation pour échapper à leur responsabilité politique et poursuivre leurs propres objectifs « locaux ». C'est la raison pour laquelle se pose la question de la crédibilité des éventuelles garanties qui peuvent être mises en

place dans le contrat, tandis que la capacité de s'engager mutuellement de manière crédible est liée au degré réel de séparation des pouvoirs entre niveaux d'administration. Étant donné que celui-ci dépend à la fois de la conception du cadre institutionnel et de la clarification apportée par les contrats, il existe un problème d'inversion de prépondérance entre ces deux éléments qui engendre des effets cumulés.

Plus les responsabilités attribuées à l'administration infranationale sont étendues, plus le degré d'interdépendance est élevé entre les deux niveaux d'administration, plus il est facile de mettre en place un contrat incomplet. En revanche, plus les responsabilités attribuées à l'administration locale sont limitées, plus il est probable d'observer la persistance de contrats complets et d'une dépendance. Ainsi, plus le nombre de tâches ou de décisions attribuées aux niveaux d'administration infranationaux est élevé, plus les interdépendances verticales sont faibles et plus il est aisé de décentraliser des tâches supplémentaires sur la base de contrats incomplets conférant des responsabilités étendues à l'administration infranationale. Il est évident que cet aspect est renforcé par les effets liés à l'apprentissage qui ont été mentionnés plus haut.

Il s'ensuit que les pratiques contractuelles optimales d'un pays déjà fortement décentralisé risquent de ne pas être efficaces dans un pays qui est fortement centralisé. Ainsi, les comparaisons entre pays en matière de contrats peuvent induire en erreur si ces effets dynamiques et structurels ne sont pas pris en compte.

### **3.3.2. Interdépendances temporelles**

La dimension temporelle concerne la durée de l'éventuelle interdépendance entre les deux niveaux d'élaboration des politiques. De nombreuses politiques publiques ont des influences persistantes à long terme. Premièrement, comme les politiques publiques contribuent à la production de cadres institutionnels, elles structurent l'environnement de nombreuses activités collectives et économiques. Deuxièmement, si les politiques publiques ne visent pas à développer des actifs immatériels dans une société, elles peuvent néanmoins avoir un impact sur eux. Les politiques de l'emploi, par exemple, ont une incidence sur les compétences des individus et influencent par conséquent l'employabilité de la main-d'œuvre à long terme.

Les parties contractantes ne peuvent donc pas ignorer les effets à long terme de leurs décisions actuelles. En particulier, la politique choisie par l'administration infranationale influence l'éventail futur de choix stratégiques envisageables par l'administration centrale. En effet, elle affecte la capacité locale à gérer des politiques publiques décentralisées et influence donc les possibilités et les coûts de la décentralisation ou centralisation future.

Comme les interdépendances verticales, les interdépendances temporelles sont déterminées par le degré de responsabilité des niveaux d'administration. Lorsque l'administration infranationale est moins responsable que l'administration centrale, il est possible qu'elle adopte un comportement sous-optimal du fait qu'elle anticipe que les citoyens considèrent l'administration centrale comme responsable (dans le cas d'une politique de décentralisation inefficace) ou comme le dernier ressort pour résoudre les problèmes induits.

Prenons deux exemples. Premièrement, une administration infranationale opportuniste ou inexpérimentée peut mettre en œuvre une politique qui suscite l'insatisfaction du public. À court terme, les décideurs locaux peuvent être « sanctionnés » et lorsque les conséquences à long terme de politiques médiocres apparaissent, les citoyens risquent de ne pas faire confiance aux politiques de décentralisation, ce qui contribuerait à l'incapacité de l'administration centrale à poursuivre la décentralisation – ce qui peut même conduire à une recentralisation. Deuxièmement, l'administration infranationale peut choisir d'investir dans une infrastructure qui serait onéreuse à entretenir *ex post* ou décider de ne pas entretenir une infrastructure optimale sous sa responsabilité puisqu'elle sait qu'en dernier ressort l'administration centrale finira par l'entretenir ou investira à sa place si les citoyens estiment que la décentralisation a échoué.

Compte tenu de ces éléments, et plus spécialement lorsque la responsabilité locale est faible, l'administration centrale peut craindre d'être engagée à long terme par la politique locale de l'administration infranationale. Elle est donc encouragée, toutes choses égales par ailleurs, à mettre en œuvre des contrats complets pour limiter le risque de comportement sous-optimal de la part de l'autorité infranationale.

### **3.4. Contexte d'exécution**

Les mécanismes d'exécution déterminent les incitations des parties à respecter leurs obligations contractuelles. Ils reposent sur la supervision et les capacités de représailles. Dans une large mesure, le cadre institutionnel conduit à un contexte d'exécution puisqu'il détermine l'efficacité du contrôle de la relation entre les parties et la crédibilité des mesures de représailles auxquelles elles peuvent s'attendre si des manquements à leurs obligations sont détectés. Dans le cas de contrats entre niveaux d'administration, l'exécution dépend de l'organisation du système judiciaire (administratif) (section 3.4.1) et de la clarté de l'attribution de la responsabilité politique entre les niveaux d'administration (section 3.4.2).

### 3.4.1. Exécution judiciaire

La réalisation des objectifs fixés par le contrat doit être vérifiée et des mécanismes d'exécution ou de supervision doivent être intégrés au contrat. Ces mécanismes peuvent être internes au contrat (exécutés par les parties) ou faire intervenir un superviseur externe, appelé ci-après le « juge ». Le contrôle est interne si les parties sont en mesure de vérifier les comportements l'une de l'autre.

Le mécanisme repose sur la capacité d'appliquer des mesures de représailles contre l'autre partie si celle-ci, adoptant un comportement opportuniste, ne remplit pas ses obligations. Dans certains régimes politiques, l'administration centrale peut légitimement sanctionner l'administration infranationale alors que l'inverse n'est pas possible. Dans ce cas, comme les administrations infranationales ne sont pas protégées contre des mesures unilatérales de la part de l'administration centrale, elles ne peuvent pas considérer les engagements pris par celle-ci comme certains. En revanche, dans d'autres régimes, chaque niveau d'administration possède des moyens de représailles. Il peut en résulter une situation « d'équilibre de la terreur » dans laquelle aucune des parties n'est incitée à déclencher un conflit. Les engagements contractuels sont donc peu crédibles en l'absence d'un tiers pouvant les rendre exécutoires.

Un « juge » qui supervise de façon externe les activités des parties peut être considéré comme un garant de la crédibilité des engagements mutuels. Le rôle qu'il joue dépend de la nature du contrat en question. Si le contrat est plutôt de nature transactionnelle, il est seulement nécessaire que le « juge » apprécie *ex post* si les obligations en question ont été exécutées. Cette évaluation est facilitée puisque les parties conviennent *ex ante* des critères d'évaluation *ex post* permettant de vérifier et de mesurer la réalisation des obligations contractuelles (ce qui veut dire que les parties anticipent la capacité du tiers superviseur et conçoivent leur contrat en conséquence). En revanche, dans les contrats relationnels, l'exécution est plus délicate, tout particulièrement parce que les obligations mutuelles peuvent évoluer au fil du temps. L'absence d'objectifs précis *ex ante* et de critères d'évaluation *ex post* modifie le rôle du superviseur. Au lieu d'évaluer les performances des parties, le « juge » doit évaluer si les parties ont respecté l'esprit de leurs engagements en restant coopératifs. Cela pose des problèmes « d'interprétation » qui ne sont pas résolus par des procédures ou des critères formels. C'est pourquoi, si la nature de la relation (complexité, incertitude) impose des contrats relationnels, un contrôle externe assuré par le système judiciaire risque de ne pas être efficace. Les incitations à respecter ses obligations peuvent alors être fournies par la supervision et les représailles de la part à la fois des pairs et des citoyens. Autrement dit, la responsabilité politique peut fortement inciter à remplir ses obligations.

### 3.4.2. De l'exécution juridique à la responsabilité politique

Différents exemples peuvent être donnés pour montrer comment la responsabilité politique, qui s'entend ici comme la supervision ou la sanction par les citoyens, peut se substituer à la surveillance d'un tiers. De récentes réformes « constitutionnelles » ont été mises en œuvre dans le but de faciliter le contrôle par les citoyens des politiques menées au niveau local ou national. Le but est de permettre aux citoyens d'observer le comportement des administrations locale et centrale et d'exprimer leurs vues. Ces mécanismes n'ont pas sur le plan juridique un caractère contraignant mais ils permettent néanmoins aux citoyens de faire entendre leur voix (voir Hirschman, 1970) et d'influencer la production et la diffusion parmi les citoyens d'effets de réputation. Dans les régimes démocratiques, les autorités sont sensibles à ces effets qui peuvent les inciter à se comporter correctement. Toutefois, il demeure possible de tenter de manipuler l'opinion publique et de transférer la charge de la responsabilité aux autres niveaux d'administration si les problèmes sont complexes et si la répartition des responsabilités est floue. En rendant l'environnement informationnel plus transparent, les mécanismes décrits ci-après rendent ces manipulations relativement plus difficiles et plus coûteuses.

Premièrement, de nombreuses réformes ont facilité l'accès des services publics et tenté de modifier les relations entre citoyens et fournisseurs de services publics en regroupant ceux-ci sur un site unique (« guichets uniques »). En outre, plusieurs pays ont établi des chartes du citoyen ou de l'utilisateur de services publics (Charte de l'utilisateur des services publics [Belgique], Charte du service public [France], La charte de la qualité des services publics [Portugal], et la Charte du citoyen [UK]). Les termes employés révèlent que ces chartes concernent essentiellement le citoyen dans son rôle restreint de consommateur ou d'utilisateur de services et parfois de coproducteur. Ces chartes sont conçues comme un instrument destiné à avoir une influence sur la capacité d'adaptation des services publics mais elles donnent souvent l'impression d'être utilisées à des fins de gestion administrative plutôt que pour instaurer une administration démocratique ouverte.

Deuxièmement, la décentralisation implique une responsabilité plus importante du niveau d'administration infranational. Entre 1994 et 1996, la Commission de révision de la Constitution de Californie s'est penchée sur la possibilité d'une révision des institutions gouvernementales de Californie. Parmi ses diverses recommandations, la Commission a insisté sur le lien entre la décentralisation et la responsabilité en établissant comme principe qu'il était indispensable « de renforcer la responsabilité et la capacité d'adaptation de l'administration à tous les niveaux, de celui de l'État à celui de la plus petite commune » (CCRC, 1996).

Troisièmement, la mise en place des « new council constitutions » en Angleterre avait pour but de revigorer la démocratie locale « en instaurant un leadership clairement défini et directement responsable, capable de prendre des décisions plus rapides et plus tranchées. En même temps, le gouvernement a cherché à rétablir un lien entre les conseillers et la population locale en renforçant l'importance de la représentation. Une distinction a été établie entre deux types de conseillers : les membres ayant une fonction exécutive, qui ont essentiellement pour rôle d'élaborer des mesures, et les membres n'ayant aucune fonction exécutive, dont le rôle est principalement d'examiner et de surveiller les décisions prises. » (Royaume-Uni, Office of the Deputy Prime Minister, 2005; voir l'encadré 1.3).

### Encadré 1.3. **Contrôle et surveillance en Angleterre : supervision « externe » et responsabilité politique**

Le Sub-national Government Act de 2000 en Angleterre a modifié la façon dont les pouvoirs sont répartis au niveau local. Parmi les changements que la loi a introduits il y a les dispositions sur « le contrôle et la surveillance ». Il est intéressant de noter que les conseillers chargés de cette double fonction ne participent pas aux décisions : « Dans les quatre modèles de gestion publique le principe en matière de contrôle et surveillance est qu'une décision ne peut pas être supervisée par une personne qui a participé à la prise de décision » (Gains, Greasley et Stoker, 2004, p. 10). D'une part, on pourrait être tenté d'interpréter la réforme comme une évolution vers la supervision externe. En réalité, l'évaluation de la réforme insiste sur ce point : les conseillers qui n'ont pas de fonction exécutive contribuent à améliorer les politiques publiques « en essayant d'avoir une influence sur les décideurs par le biais d'informations tangibles et de la discussion » (*ibid.*). La réforme montre donc que le rôle des superviseurs « externes » qui n'ont pas de fonction exécutive est d'améliorer le débat sur les questions de politique. « Le contrôle et la surveillance » ont donc évolué en se rapprochant davantage du débat politique et démocratique que de la supervision externe au sens strict. Un résultat de la réforme semble être que le contrôle et la surveillance qui sont assurés par des conseillers ont réellement entraîné des changements au niveau des politiques mises en œuvre. Dans l'optique que préconise le présent rapport, il se pourrait bien que le « débat politique » s'avère plus efficace que la supervision si des questions complexes sont en jeu.

Source : Gains, Francesca, Stephen Greasley et Gerry Stoker (2004), « A Summary Of Research Evidence On New Council Constitutions In Sub-national Government », ELG Research Team, Université de Manchester, mimeo, 24 – voir également [www.elgnc.org.uk](http://www.elgnc.org.uk).

Lorsque la délégation concerne des tâches complexes ou un environnement complexe et prend, par conséquent, la forme de contrats incomplets, la responsabilité doit alors être également décentralisée. En fait, si la délégation est complexe les mesures mises en œuvre par l'autorité infranationale ne sont pas facilement vérifiables. Il n'existe donc pas de possibilité de récompenser ou de sanctionner une instance gouvernementale en fonction de sa performance, sauf en décidant ou non sa réélection. Ensuite, conférer aux électeurs de chaque région ou localité le pouvoir de décider de la réélection de l'instance gouvernementale renforce la responsabilité politique et incite davantage l'instance gouvernementale à agir dans les intérêts des citoyens de la région en question (voir la démonstration formelle et plus complète présentée dans Seabright, 1996).

Il est important de noter que la responsabilité politique dépend également de l'opinion des citoyens concernant la question de savoir qui doit être chargé de trouver des solutions aux différents problèmes de la collectivité. Il n'est guère possible pour les instances gouvernementales de manipuler l'opinion à ce sujet, ce qui limite les possibilités pour l'administration centrale de déléguer des tâches à une autorité infranationale. À leur tour, les autorités infranationales peuvent s'appuyer sur l'engagement contractuel qui les protège contre le pouvoir discrétionnaire du gouvernement central (dans le cadre d'un contrat incomplet fixant leurs obligations mutuelles), si, et uniquement si les dispositions constitutionnelles et contractuelles indiquent clairement aux citoyens la façon dont les responsabilités sont réparties ou partagées.

À la marge, des mécanismes peuvent être mis en place pour rendre les engagements et l'action des deux parties plus visibles. Toutefois, il est clair que l'opinion des citoyens et la logique constitutionnelle jouent un rôle primordial. Elles influencent effectivement aussi sur la possibilité de bénéficier d'un tiers indépendant chargé de rendre exécutoire les dispositions en question. Ceci étant, dans les États unitaires, il est toujours possible de renforcer l'indépendance des tribunaux compétents et la responsabilité politique en instaurant des mécanismes constitutionnels *ad hoc* qui renforcent l'indépendance des mécanismes de supervision et la transparence des décisions et de l'action des pouvoirs publics.

### **3.5. Typologie des contextes de coordination**

Dans l'établissement d'une typologie des contextes de coordination, l'accent doit être mis sur quatre éléments (voir le tableau 1.2).

- La capacité à mettre en œuvre un contrat complet ou transactionnel dépend fortement de la connaissance que possède l'administration centrale des besoins et contraintes de mise en œuvre au niveau local. Lorsqu'elle n'est pas suffisamment compétente, le contrat qui relie le centre à la périphérie est

Tableau 1.2. **Typologie de contextes de coordination**

Aspects	Valeurs possibles	Interprétation
Répartition des connaissances (variable discrète) (administration centrale/ infranationale)	HH	Les deux parties ont la même qualification. L'administration centrale décentralise pour bénéficier des informations et qualifications particulières que possède l'autorité infranationale. Elle redoute un comportement opportuniste de cette dernière.
	HL	L'administration centrale décentralise pour attribuer des pouvoirs à l'autorité infranationale. Elle peut redouter son insuffisance de capacité.
	LH	L'administration centrale décentralise pour bénéficier des qualifications de l'autorité infranationale dans un domaine précis dans lequel elle est peu compétente. Elle redoute l'éventuel opportunisme de l'autorité infranationale mais peut acquérir des connaissances grâce à elle.
	LL	L'administration centrale expérimente et innove avec l'autorité infranationale concernée.
Complexité (variable continue)	Important (high)	L'administration centrale délègue d'importants domaines d'action.
	Faible (low)	L'administration centrale délègue des pouvoirs limités.
Interdépendances verticales (variables continues)	Important (high)	Les résultats des politiques/tâches déléguées par l'administration centrale restent fortement dépendants de la politique de réforme de l'administration centrale.
	Faible (low)	Les mesures déléguées ou prises au niveau local ont des résultats au niveau local, leur impact étant faible sur les résultats des réformes mises en œuvre au niveau national.
Contexte d'exécution (variable discrète)	Régime unitaire	Ni l'autorité infranationale ni l'appareil judiciaire ne sont indépendants de l'administration centrale. Par ailleurs, la responsabilité politique de l'autorité infranationale est faible. L'autorité infranationale ne peut guère être protégée par voie contractuelle de l'éventuel opportunisme de l'administration centrale.
	Régime unitaire doté d'un tribunal administratif	Étant dépendante de l'administration centrale, la responsabilité politique de l'autorité infranationale est faible. Toutefois, un tribunal compétent et indépendant peut protéger l'autorité infranationale par des moyens officiels contre des possibilités d'opportunisme.
	État fédéral non doté d'un système judiciaire administratif adapté	Étant dotée de responsabilités clairement définies, l'autorité infranationale est indépendante de l'administration centrale. Les deux parties ne peuvent pas s'appuyer sur un système judiciaire adapté qui supervise leurs engagements mutuels. Seule la responsabilité politique est réellement opérationnelle. Les contrats clarifient les relations mais ne peuvent pas être rendus exécutoires au sens strict du terme.
	État fédéral doté d'un tribunal administratif et constitutionnel	Étant dotée des responsabilités clairement définies, l'autorité infranationale est indépendante de l'administration centrale. Les deux parties peuvent s'appuyer sur des tribunaux indépendants et efficaces et sur la responsabilité politique pour rendre exécutoires leurs engagements mutuels.

nécessairement incomplet. Il peut toutefois inclure un mécanisme de révélation susceptible de permettre l'élaboration de contrats complets dans le futur. Le degré de compétence et d'information de l'administration infranationale revêt la même importance. Lorsqu'il est faible, le but du contrat n'est plus d'utiliser un dispositif incitatif parfait pour contrôler son comportement mais plutôt d'améliorer la compétence et la connaissance de l'administration infranationale. Lorsque les deux parties sont aussi peu qualifiées et mal informées l'une que l'autre, le problème qui se pose est de coopérer et de partager les informations, pas dans le but d'exercer un contrôle rigoureux l'une sur l'autre mais de coordonner efficacement leurs actions, d'acquérir des connaissances et d'innover. En tout cas, l'insuffisance d'informations et de connaissances empêche la mise en place de dispositifs incitatifs ou de révélation « optimaux » garantissant *ex ante* une coopération efficace *ex post*.

- Généralement, la complexité appelle à utiliser des contrats plus incomplets et relationnels. Toutefois la possibilité pour l'administration centrale de déléguer des tâches complexes à l'administration locale implique une forte dépendance. D'une part, l'administration centrale ne peut attribuer par voie contractuelle d'importantes responsabilités à l'entité infranationale que si celle-ci peut en rendre compte et est suffisamment qualifiée pour les gérer. D'autre part, moins l'autorité locale est qualifiée et responsable, plus la délégation contractuelle est limitée, ce qui appelle à une contractualisation complète.
- De fortes interdépendances verticales et temporelles – c'est-à-dire la sensibilité des résultats d'une politique infranationale (respectivement nationale) à la politique mise en œuvre par l'instance centrale (respectivement infranationale) – favorise la mise en œuvre de contrats relationnels. Mais dans un État plutôt unitaire, les interdépendances ont tendance à freiner les politiques de décentralisation et de favoriser la délégation simple de la mise en œuvre de tâches à des niveaux d'administration inférieurs à travers des contrats complets.
- La capacité des administrations à conclure des engagements mutuels et ainsi à mettre en place des contrats qui les protègent contre les risques contractuels *ex post* dépend de la qualité de l'environnement institutionnel. Ce dernier est d'une nature complexe car il est déterminé par des facteurs structurels qui sont peu manipulables par l'administration concernée à court terme (l'opinion des citoyens et la nature du régime constitutionnel) et des éléments prévus par le modèle constitutionnel (notamment l'organisation d'un tribunal administratif ou constitutionnel compétent et indépendant) sur lesquels le gouvernement peut agir, sachant toutefois qu'il faut un certain temps pour mettre en œuvre des réformes et développer des capacités.

## 4. Choisir les modèles de contrats

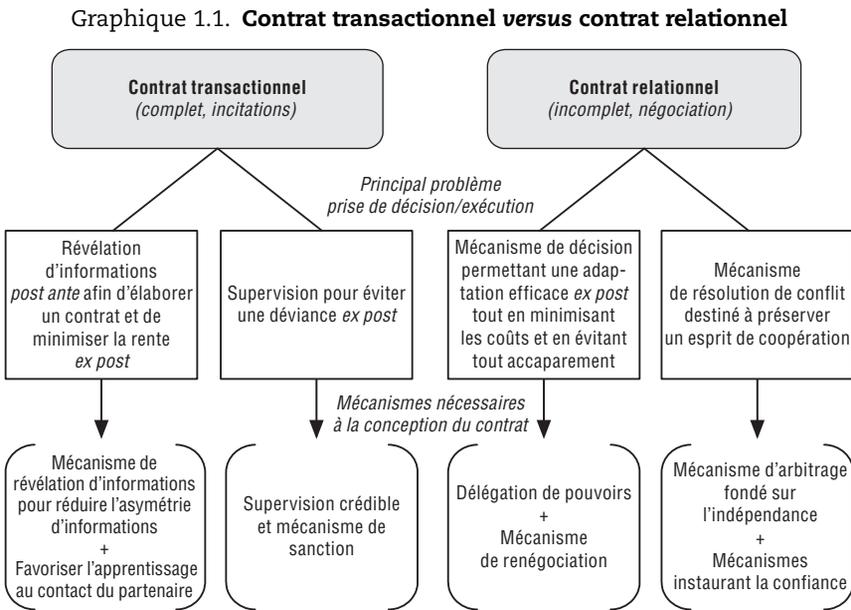
La présente section examine les meilleurs contrats pouvant être élaborés pour répondre au continuum de situations allant des problèmes de coordination très simples à des problèmes de coordination très complexes identifiés plus haut. Elle montre qu'il existe un continuum de formes de contrats, entre le contrat transactionnel et le contrat relationnel (voir McNeil, 1974), en décomposant les contrats en mécanismes de prise de décision et mécanismes d'exécution, et en indiquant les avantages et les coûts des modèles alternatifs. Cet examen met en évidence la relation entre la typologie de contextes de coordination et les solutions contractuelles les plus efficaces.

Il est à noter qu'il existe manifestement deux logiques de coordination opposées, l'une transactionnelle et l'autre relationnelle, induisant des mécanismes contractuels qui s'appuient sur des points de vue très différents des principaux problèmes à examiner. Ceci étant, la plupart des situations de coordination combinent ces deux logiques. La conception d'un contrat efficace entre niveaux d'administration doit par conséquent être fondée sur une compréhension fine de la situation et des objectifs du contrat (par exemple, vise-t-il à contrôler l'autre niveau d'administration ou à lui attribuer des pouvoirs?). L'économie détaillée des logiques contractuelles décrite plus haut permet aux décideurs d'identifier les principaux aspects à prendre en considération.

En bref, les contrats transactionnels correspondent à des échanges de type commercial. Ces contrats sont par conséquent utilisés pour résoudre les problèmes qui surviennent si les règles informelles (opinions, règles morales, etc.) qui existent dans une société ne suffisent pas à assurer la coordination spontanée des plans d'action des individus. Les individus utilisent donc les contrats transactionnels comme des dispositifs de coordination qui reposent sur un cadre institutionnel formel – à savoir le droit et l'appareil judiciaire – et le complètent. Des dispositions sont ensuite élaborées à travers des négociations concernant uniquement ce qui est spécifique à la transaction. Le reste de l'échange repose sur les règles formelles existantes. Un contrat établit en général une liste de tâches à exécuter par les parties, contingentes les unes par rapport aux autres et par rapport à des événements extérieurs.

À la différence des contrats transactionnels, les contrats relationnels correspondent à des accords conclus entre des parties engagées dans un processus de coopération à long terme. Les parties savent qu'elles sont complémentaires et que la coopération entre elles pourrait entraîner un accroissement de richesse. Toutefois, compte tenu d'un horizon à long terme et du fait qu'elles ne peuvent pas envisager *ex ante* quels seront les résultats du processus de coopération en question elles ne peuvent pas définir le but précis de leurs relations et, par conséquent, encore moins anticiper tous les

problèmes concrets qu’elles devront résoudre *ex post*. De ce point de vue, le rôle du contrat n’est pas d’établir une liste détaillée de mesures à prendre par les deux parties mais plutôt de créer un cadre de gouvernance qui permettra la coopération. Le contrat tente alors de créer un cercle vertueux fondé sur l’instauration de la confiance, en général, et de la confiance mutuelle, par le biais de l’amélioration permanente du mécanisme de gouvernance, le développement de connaissances communes et des résultats mutuellement avantageux. Les mécanismes qui sont nécessaires dans les deux situations sont donc différents et sont résumés dans le graphique 1.1.



L’examen est structuré comme suit. Une première partie est consacrée à l’examen des instruments contractuels utilisés pour orienter les comportements des parties et les conduire à partager des informations et des connaissances de manière efficace (4.1); une deuxième partie étudie les mécanismes d’exécution (4.2). La typologie des caractéristiques de la coordination est rapprochée de la typologie des contrats dans la section de conclusion (5).

#### **4.1. L'organisation de la prise de décision et du partage d'informations**

Les contrats sont conçus pour organiser la prise de décision et le partage d'informations. De manière plus précise, il existe un continuum de contrats qui dépend de ce que le gouvernement décide de décentraliser :

- Un dispositif incitatif complet : l'administration centrale choisit les objectifs et ne délègue que les décisions de mise en œuvre (les moyens) à l'administration infranationale.
- Un contrat incomplet optimal : l'administration centrale délègue une part plus importante de l'élaboration des politiques au mandataire qui choisit lui-même les sous-objectifs de la politique concernée en plus du moyen de la mettre en œuvre. Le problème du mandant est de décider du degré de responsabilité à attribuer à l'administration infranationale et de la procédure de renégociation à établir pour renégocier les engagements des deux parties.
- Un contrat relationnel : les objectifs de la politique poursuivie ainsi que les procédures de mise en œuvre sont choisis en coopération. Les contrats reposent sur une structure de négociation.

Il convient de souligner que ce continuum correspond à différentes formes de délégation. Dans les deux premiers cas, les objectifs sont fixés au niveau central de même que (en partie du moins) la mise en œuvre (section 4.1.1). Dans ces situations, le problème pour l'administration centrale est donc de concevoir les mécanismes qui encadrent de façon optimale le niveau d'autorité de l'administration infranationale (section 4.1.1.1). Dans une optique dynamique, l'administration infranationale doit révéler des informations de façon à permettre à l'administration centrale de concevoir les meilleurs mécanismes de suivi possibles (section 4.1.1.2). Ces deux situations correspondent à la délégation. La troisième situation correspond à l'instauration d'un cadre de coopération dans lequel les parties négocient entre elles à la fois l'objectif et la mise en œuvre. Les problèmes sont alors radicalement différents puisque la question est de garantir l'efficacité du partage d'informations et de la prise de décision dans un contexte de coopération (section 4.1.2).

##### **4.1.1. Délégation : degré d'autorité conférée et révélation d'informations**

**4.1.1.1. Le dilemme de la délégation de pouvoirs.** La délégation peut ou non impliquer un transfert d'autorité et de pouvoir discrétionnaire au mandataire (à savoir, à l'autorité infranationale). Lorsqu'aucune autorité n'est transférée, l'administration centrale choisit les objectifs et les moyens d'application. En revanche, le transfert d'une partie des pouvoirs de l'administration centrale implique qu'un droit de contrôle sur les moyens ou les variables des politiques concernées soit transféré au mandataire.

Le choix entre le transfert ou non de pouvoirs aux autorités infranationales résulte d'une analyse coûts-avantages. Il peut être bénéfique d'accorder des pouvoirs au mandataire pour profiter des gains qui découlent d'une motivation accrue et d'une information plus précise s'agissant d'élaborer et de mettre en œuvre des objectifs et des solutions. Le transfert de pouvoirs peut également présenter un intérêt dans la mesure où il réduit les coûts *ex ante* d'élaboration d'un contrat complet et les coûts du contrôle *ex post*. Toutefois, accorder des pouvoirs à un mandataire a un coût qui est d'accroître la perte de contrôle. Les variables qui doivent être prises en considération sont le degré de complexité de la tâche à déléguer, l'interdépendance entre le mandant et le mandataire et les asymétries d'information ou d'expertise qui existent entre eux.

Ensuite, le raisonnement s'articule de la manière suivante : lorsque la complexité de la délégation de pouvoirs est faible, les interdépendances sont faibles et lorsqu'il n'existe pas d'asymétries d'expertise, alors il ne faut transférer aucun pouvoir. L'administration centrale est suffisamment compétente et informée pour déterminer *ex ante* des objectifs précis à atteindre, pour évaluer les coûts que l'administration infranationale encourra durant la réalisation des objectifs et pour définir des variables de contrôle qui seront vérifiées *ex post*. En revanche, lorsque la complexité est importante, les interdépendances sont faibles et les asymétries d'expertise importantes, alors l'administration centrale risque d'avoir des difficultés à mettre en œuvre un contrat complet. Il convient alors également de déléguer des pouvoirs au mandataire. Dans ce contexte, l'administration centrale peut recourir à deux formes de contrat incomplet. Premièrement, un contrat incomplet dans lequel seul le contrôle des moyens est délégué : l'administration centrale définit les objectifs à atteindre par l'administration infranationale qui choisit les moyens à appliquer. Deuxièmement, dans un contrat incomplet l'administration centrale délègue le choix d'objectifs locaux et de leurs moyens d'application.

Lorsque la complexité augmente, un transfert de pouvoirs est nécessaire, bien que la difficulté de contractualiser des objectifs précis conduise à accorder des pouvoirs discrétionnaires à l'autorité infranationale. Dans des cas extrêmes, le mandant et le mandataire savent que les objectifs convenus ne résument pas les résultats attendus puisqu'il est particulièrement difficile de traduire un ensemble complexe d'objectifs en critères de performance. Des objectifs peuvent néanmoins être définis dans le contrat dans le but de structurer le dialogue entre les parties pour sensibiliser l'administration infranationale aux résultats attendus de la politique en question. C'est également une base de discussion *ex post* pour l'évaluation des performances du mandataire et de la politique en question. Dans de telles situations, il ne faudrait utiliser des objectifs quantitatifs que pour structurer le dialogue entre le mandant et les mandataires. Ce type de situation peut donner lieu à des contrats spécifiques dans le continuum de contrats allant des contrats relationnels aux contrats transactionnels. C'est le cas

par exemple en Italie (Barca et al., 2004) où ce type de contrat transactionnel, dans lequel les engagements concernent des mesures ou objectifs finals que les parties sont censées exécuter ou atteindre, est assorti de clauses ouvertes d'arrêt de la relation. Cela implique que les contrats ne sont pas complets puisque les deux parties ne disposent que d'une information partielle. Ces contrats ont des caractéristiques transactionnelles (conduisant par exemple à des mécanismes de primes ou sanctions en fonction des performances). Cependant, dans la mesure où il faut mettre en œuvre les contrats pour mieux cerner la véritable signification de ces « clauses adaptables », ils possèdent aussi des caractéristiques de contrats relationnels, ce qui permet aux deux parties d'acquérir des connaissances dans le cadre de leur coopération.

Lorsque le pouvoir discrétionnaire du mandataire augmente, le dialogue devient primordial et concerne toutes les dimensions de la coopération. Il va bien au-delà du simple dialogue à propos des objectifs et de leur mesurabilité. Des procédures formelles de partage des informations et de prise de décision collective doivent ensuite être appliquées. Il existe donc une évolution où la notion de délégation de pouvoirs perd de son sens puisque les parties ont tendance à être à égalité et liées par leur engagement conjoint dans un processus de coopération. Le but n'est plus – comme dans un contrat transactionnel – d'inciter les mandataires à utiliser leurs informations propres au profit du mandant, ou de minimiser sa rente en termes d'informations. Le but est désormais de combiner les atouts cognitifs pour concevoir et gérer des projets innovants ou au moins développer des procédures destinées à partager des informations qui étaient auparavant inconnues du mandant et des mandataires et de développer des connaissances et compétences communes.

**4.1.1.2. Mécanismes de révélation et d'incitation.** Étant donné que l'administration centrale mène souvent une politique de décentralisation dans une perspective de long terme, le choix du contrat optimal à un moment donné dépend de la trajectoire de développement qu'il veut promouvoir et plus spécialement de l'effet d'apprentissage qu'il souhaite garantir.

Le manque de connaissance de l'administration centrale risquerait de l'empêcher de mettre en œuvre un contrat complet, toutes choses étant égales par ailleurs, lorsqu'il serait optimal. Il peut donc s'avérer optimal de mettre en œuvre un contrat incomplet, et de vérifier minutieusement sa mise en œuvre, non pas pour éviter que l'autorité infranationale concernée ne se dérobe, mais pour apprendre quelles mesures sont indispensables et quels objectifs vérifiables peuvent être mis en œuvre dans des contrats plus complets avec d'autres autorités infranationales. C'est le cas lorsque l'administration centrale est peu qualifiée comparé à l'autorité infranationale pour la mise en œuvre d'une politique nationale au niveau local. Évidemment, des stratégies d'apprentissage de ce type présentent un plus grand intérêt dans un contexte

national lorsque les autorités infranationales sont confrontées à des situations comparables au niveau local concernant les politiques publiques visées.

Le manque de connaissances de l'administration infranationale peut empêcher l'administration centrale de mettre en œuvre un contrat incomplet lorsque, toutes choses étant égales par ailleurs, il était optimal d'opter pour cette possibilité. C'est pourquoi il peut être intéressant de concevoir un contrat plus complet visant à déléguer progressivement des pouvoirs au cours de la réalisation du contrat. L'administration centrale, dans ce cas, forme l'administration infranationale et accroît sa délégation de pouvoirs dans le cas et seulement dans le cas où elle estimerait que l'autorité infranationale a développé ses compétences et ses capacités de mise en œuvre. L'attribution progressive de pouvoirs plus importants à l'autorité infranationale est une forte incitation à apprendre pour l'autorité infranationale. De plus, l'administration centrale acquiert beaucoup de connaissances sur les contraintes de mise en œuvre au niveau local ce qui améliore sa capacité à concevoir et superviser *ex post* des contrats de délégation de pouvoirs.

#### **4.1.2. Procédures de négociation**

Lorsque la complexité est importante, c'est-à-dire qu'à la fois les administrations centrale et infranationale ne savent pas (au moins partiellement) comment accomplir leurs tâches respectives, comment les traduire en objectifs précis et facilement vérifiables et quels moyens utiliser pour atteindre les objectifs politiques généraux choisis par leurs électeurs – de même que lorsque les niveaux d'élaboration des politiques sont fortement (verticalement et temporellement) interdépendants, alors les parties doivent établir un modèle qui permet la prise de décision commune, le dialogue et l'innovation collective (comme l'illustre la fourniture de services de santé dans le Minnesota, voir encadré 1.4).

La conception d'un mécanisme de prise de décision commun optimal doit prendre en compte le fait que la codécision favorise certainement le partage d'informations, la compréhension mutuelle et instaure la confiance mais qu'elle entraîne également des activités cognitives redondantes et ralentit la prise de décisions. De plus, elle peut conduire à un comportement stratégique visant à transférer la charge de la prise de décision et des coûts de mise en œuvre à l'autre partie. La solution optimale est donc de mettre en œuvre une procédure de négociation révisable. Au cours de la mise au point du projet un objectif des négociations doit être de spécialiser les parties au niveau de la prise de décision en déléguant des pouvoirs entre les deux parties et en concevant des procédures mutuelles d'information pour garantir une accumulation continue de connaissances.

#### Encadré 1.4. Dialogue entre les niveaux d'administration dans la fourniture de services de santé

Grâce au partenariat avec les *Community Health Services*, les services de santé publique de l'État et de l'échelon local se partagent les pouvoirs et responsabilités en matière de protection de la santé publique dans l'État du Minnesota. La loi en vigueur dans le Minnesota, *Section 144.05*, définit les missions générales du Commissaire de la santé et le chapitre 145A définit la mission des *Community Health Boards*. Ces deux textes législatifs révèlent l'interdépendance qui existe entre les administrations infranationale et de l'État dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de santé publique.

La loi confère une autorité au Commissaire de la santé dans plusieurs programmes liés à la santé. Dans le cadre des *Food, Beverage and Lodging Delegation Agreements*, le commissaire peut déléguer des pouvoirs au *Community Health Board* pour réaliser des contrôles sur des produits alimentaires, des boissons et des infrastructures d'hébergement. L'accord type en la matière a été mis au point dans le cadre d'une collaboration entre le ministère de la Santé du Minnesota et le Comité consultatif des *Community Health Boards* au niveau de l'État.

##### Administration de l'État

« Le Commissaire de la santé de l'État est investi de pouvoirs généraux en tant que directeur des services sanitaires officiels de l'État et il est responsable de la mise en place et de la préservation d'un système organisé de programmes et de services destinés à protéger, préserver et améliorer la santé des citoyens... » (MN Stat. 144.05). L'État joue également un rôle essentiel dans le suivi des responsabilités incombant aux comtés et en s'assurant que les administrations infranationales disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités.

La responsabilité mutuelle en matière de santé publique implique que l'État doit assurer une communication claire et cohérente concernant les attentes de l'autorité infranationale sur le plan juridique et sur les avantages de la préservation d'un système robuste de santé publique; collaborer avec les autorités infranationales pour identifier les instruments de gestion efficaces; et aider les autorités infranationales à obtenir les ressources financières nécessaires pour protéger et promouvoir efficacement la santé publique.

##### Administration infranationale

« L'objet des sections 145A.09 à 145A.14 est de mettre en place et de préserver un système intégré de services sanitaires pour la collectivité relevant de l'administration locale suivant un ensemble de directives et normes définies au niveau de l'État » (MN Stat.145A.09). Lorsque les comtés instaurent des *Community Health Boards*, ils assument leur responsabilité en tant

**Encadré 1.4. Dialogue entre les niveaux d'administration dans la fourniture de services de santé (suite)**

qu'autorité infranationale en matière de protection générale de la santé. Ils sont de plus tenus d'évaluer les problèmes sanitaires et les ressources disponibles au niveau des collectivités, de définir des priorités au niveau local en matière de santé publique et de déterminer les mécanismes à l'aide desquels ils répondront aux priorités locales et atteindront les résultats souhaités.

Le Commissaire de la santé peut également orienter les offices de santé au niveau local concernant les mesures à prendre en matière de santé publique. Par exemple, dans le cas des maladies transmissibles, « un conseil sanitaire doit faire des recherches et établir des rapports et suivre les instructions concernant le contrôle des maladies transmissibles comme peut l'ordonner le Commissaire... » (MN Stat. 145A.04, Subd. 6). En outre, le Commissaire peut conclure des accords formels ou informels avec les administrations locales comme dans le cas où le Commissaire délègue des obligations aux *Community Health Boards* (MN Stat. 145A.07).

La capacité de définir des missions partagées entre les administrations infranationale et de l'État a éliminé les doubles emplois et semble avoir fourni un moyen d'assurer des services de santé publique présentant un bon rapport coûts-efficacité qui sont spécialement conçus pour répondre aux besoins des collectivités locales.

## **4.2. Mécanismes d'exécution**

Les mécanismes d'exécution sont très différents dans la délégation ou la contractualisation transactionnelle (4.2.1) et dans la coopération ou la contractualisation relationnelle (4.2.2).

### **4.2.1. Incitations/sanctions et supervision (concernant l'exécution de la délégation/contrats transactionnels)**

Dans les contrats transactionnels, des objectifs vérifiables sont attribués à l'administration infranationale. Le mandant qui élabore le contrat cherche à minimiser le coût des mécanismes incitatifs mis en place dans le contrat pour inciter le mandataire à respecter les obligations contractuelles. Premièrement, il met en balance le coût de d'un schéma incitatif positif et les coûts associés à une perte de contrôle (section 4.2.1.2). Deuxièmement, il peut compter sur le fait qu'il participe à un jeu répété, ou qu'il est face à plusieurs mandataires ce qui permet de réduire le coût du mécanisme incitatif.

#### 4.2.1.1. Concevoir des mécanismes incitatifs ou de révélation optimaux.

Dans la théorie des incitations, l'exécution repose sur l'idée que, puisque le mandant ne peut pas observer (sans aucun coût) les variables qui sont essentielles dans la coordination – comme la qualité du service fourni par les mandataires – et puisqu'il est coûteux d'obtenir des informations des mandataires par le biais d'un audit, le mandant peut toutefois obtenir des informations qui sont influencées par le comportement du mandataire, bien que de façon aléatoire<sup>3</sup>. Sur cette base, il peut concevoir un dispositif incitatif ou de révélation optimale par lequel le mandant incite le mandataire à adopter un comportement efficace et à révéler des informations en contrepartie d'une récompense.

La récompense optimale est déterminée en tenant compte du fait que les administrations centrale et infranationale s'engagent dans des interactions qui se répètent. L'administration centrale accorde ensuite dans un premier temps une certaine somme d'argent à l'autorité infranationale. Le mandataire doit être le bénéficiaire résiduel, l'effort accompli dans un premier temps le conduisant à avoir un comportement efficace permettant de maximiser la part des fonds alloués qui peuvent être utilisés à d'autres fins que celles fixées par le mandant. Le mandataire observe ensuite de quelle façon la subvention a été dépensée et les résultats obtenus. L'administration centrale ne bénéficie pas seulement de la motivation accrue du mandataire mais aussi des informations recueillies concernant les coûts effectifs permettant d'assurer un certain niveau et qualité de service. Dans un deuxième temps (et pour chaque répétition de la situation), le mandant peut concevoir un contrat complet incitatif étant donné qu'il sait comment rémunérer exactement l'autorité infranationale pour l'effort accompli. La subvention « optimale » est ensuite accordée si l'autorité infranationale atteint plusieurs objectifs observables.

Les risques de cette stratégie de révélation sont liés au fait que les informations recueillies durant la première période sont utilisées par l'administration centrale pour limiter la sous-utilisation de la ressource dont profite le mandataire. Celui-ci est ensuite conduit à dissimuler des informations ce qui prive le centre de tout avantage. C'est pourquoi il est préférable qu'il adopte comme stratégie de s'accaparer uniquement d'une partie de cette ressource inutilisée. Si à des périodes ultérieures l'administration centrale alloue des crédits légèrement supérieurs à ce qui permet de compenser tout juste l'effort du mandataire, celui-ci peut révéler de manière confidentielle une partie de ses informations en optimisant l'effort fourni (c'est-à-dire en minimisant ses coûts) et en affectant à d'autres fins la différence entre la subvention accordée et les coûts engagés. Étant donné que dans la réalité, la probabilité d'apprendre tout ce qui est important, à savoir la fonction de coûts pertinente du mandataire – durant une période correspondant à un seul contrat – est faible, la stratégie optimale pour l'administration centrale est de

reproduire les contrats établis sur la base du même principe : une subvention, plusieurs objectifs observables, une obligation d'établissement de rapports. Il est évident que chaque fois que le contrat est renouvelé, les nouveaux crédits alloués doivent être basés sur les connaissances acquises lors de la période précédente de sorte à dégager une rente en faveur du mandataire, mais une rente qui diminue d'une période sur l'autre.

Le jeu institué entre l'administration centrale et une autorité infranationale tel qu'il a été décrit dans le paragraphe qui précède peut aussi être appréhendé comme un jeu intervenant entre l'administration centrale et plusieurs autorités infranationales. Dans ce cas, ce que l'administration centrale apprend dans le cadre de l'interaction avec l'une des autorités infranationales peut être utilisé pour mettre en œuvre un dispositif incitatif optimal lorsqu'elle interagit avec d'autres autorités infranationales. En conséquence, le dilemme révélation/accaparement est moins marqué que dans le cas du jeu répété. En même temps, l'administration centrale peut adopter cette stratégie dans le cas où, et uniquement dans le cas où, la politique concernée pourrait être mise en œuvre de la même façon dans les différentes juridictions infranationales.

Ceci nous amène à considérer un autre type de dispositif incitatif d'application automatique : la concurrence par comparaison. C'est un processus dans lequel l'administration centrale n'a pas besoin d'extraire des informations. Elle effectue une comparaison des performances relatives des autorités infranationales. Les avantages sont doubles. Premièrement, elle peut s'appuyer sur des variables facilement observables et, si la concurrence entre les autorités infranationales est importante, aucune rente d'information n'est laissée au mandataire parce que ce dernier est incité à faire de son mieux et que les coûts de supervision du mandant sont faibles puisque évaluer des performances relatives est beaucoup plus aisé que de mesurer des performances individuelles. Deuxièmement, le système de sanctions ou de récompenses n'a aucun coût pour le mandant. S'il connaît la productivité moyenne de ses mandataires, c'est-à-dire le coût moyen du niveau de service public visé, il peut ensuite accorder aux autorités infranationales les plus efficaces des primes en déduisant des pénalités des subventions versées aux autorités infranationales les moins performantes (voir l'exemple des fonds structurels de l'UE, encadré 1.5).

Ceci étant, le système a ses limites. Premièrement, les incitations n'auraient aucun effet dans l'hypothèse de collusion entre les autorités infranationales, et elles vont très probablement se comporter de cette façon dans le but d'éviter l'impact négatif d'une concurrence instaurée entre elles. Deuxièmement, la concurrence entre les autorités infranationales pourrait être destructrice, surtout en anéantissant leur capacité à coopérer, alors qu'une telle coopération peut être nécessaire dans de nombreux domaines

### Encadré 1.5. Fonds structurels de l'UE et incitations

L'évaluation des fonds structurels alloués aux différents niveaux institutionnels proposés et accordés par l'Union européenne est particulièrement intéressante parce qu'elle révèle une combinaison entre le recours à une allocation incitative des ressources, à l'évaluation (à moyen terme) et à l'évaluation comparative des performances des différentes régions (comparaison ou valeurs de référence). Ainsi le projet proposé par la DGXVI en 1998 envisageait que 10 % des fonds structurels alloués soient déduits et mis en réserve pour permettre l'affectation de fonds supplémentaires à certains programmes dans une phase ultérieure. Ensuite, à moyen terme (fin 2003), le programme devait être divisé en trois groupes sur la base de plusieurs critères de performance (efficacité, gestion et critères financiers – voir ci-après) : les peu performants, les performants, les très performants. La Commission devait effectuer le classement sur la base de rapports de mise en œuvre et d'évaluation à moyen terme. Enfin, les programmes devaient obtenir des fonds supplémentaires prélevés sur la réserve représentant entre 10 à 20 % pour les programmes très performants, au moins 10 % pour les programmes performants et 0 % pour les programmes peu performants. À la suite de critiques exprimées par plusieurs pays membres, le montant de la réserve de performance a été ramené de 10 % à 4 % et ne concernait plus que la comparaison des programmes à l'intérieur des États membres et séparément au titre de chaque Objectif. Les États membres avaient également la possibilité de choisir le niveau auquel serait effectuée la comparaison des performances (national ou régional). Trois séries de critères devaient être utilisées pour mesurer les performances, liés à l'efficacité, la bonne gestion et la performance financière. Le principe que sous-tend la réserve de performance comme l'a souligné la Commission « n'est pas, en effet, de sanctionner après plusieurs années, une intervention qui serait reconnue comme non performante mais de créer les conditions favorables pour que le plus grand nombre de ces interventions soient considérées comme performantes en 2004 » (Commission européenne, DG REGION, « Document de travail 4 : mise en œuvre de la réserve de performance, », Période de programmation 2000-06 : documents de travail méthodologiques.)

d'action où il existe de fortes externalités horizontales. Troisièmement, la concurrence par comparaison peut entraîner des inégalités marquées entre les services assurés dans les différentes régions.

Il est ainsi essentiel de préciser que la concurrence par comparaison liée aux mécanismes d'incitation doit être réservée aux situations dans lesquelles les mandataires sont supposés être qualifiés et même posséder une

qualification identique. Dans ce cas, elle peut avoir un résultat efficace. Dans le cas contraire, elle peut avoir des effets contreproductifs.

De surcroît, les dispositifs axés sur des variables observables ont deux limites. Premièrement, les variables observables peuvent être manipulées par l'autorité infranationale. Deuxièmement, les variables observables peuvent être assimilées à des variables mesurables (qui sont considérées comme plus objectives, moins soumises à la manipulation, plus faciles à observer). Un système incitatif qui conduit les mandataires à se concentrer sur des objectifs mesurables les conduit à négliger des prérogatives plus complexes. Lorsque la complexité est importante l'administration centrale ne doit pas trop mettre l'accent sur la performance obtenue concernant l'objectif ou les tâches les plus faciles à mesurer.

C'est typiquement un des problèmes qui limite le recours aux procédures de comparaison (benchmarking). En effet, une procédure de comparaison peut conduire les gouvernements à concentrer leur attention sur les objectifs les plus faciles à mesurer comme le taux de croissance ou le taux de chômage au détriment d'autres objectifs importants mais moins faciles à mesurer comme l'équité, la diffusion du savoir ou la qualité de l'environnement.

**4.2.1.2. Supervision, incitations et sanctions.** Lorsque l'administration centrale ignore les coûts de production de l'administration infranationale et ne peut pas fonder les incitations et la mise en œuvre sur des variables observables, elle peut s'appuyer sur les procédures de supervision et d'audit pour obtenir des informations précises sur les performances ou les comportements et éviter la tricherie. Ces procédures sont fondées sur un recours aux récompenses ou sanctions.

Toutefois, la supervision et les audits sont coûteux. Le mandant doit mettre en balance les sanctions imposées à l'éventuel tricheur et le coût des contrôles, partant du principe que des coûts de contrôle plus élevés augmenteraient la probabilité de détecter des tricheurs. Pour déterminer les mécanismes de supervision et d'audit optimaux le mandant doit alors déterminer trois éléments lui permettant de minimiser le coût escompté de la collecte d'informations précises sur les paramètres locaux : la fréquence des contrôles, l'importance de la récompense et le montant des pénalités.

Ces différents éléments se complètent l'un l'autre. Ainsi, une récompense importante pour dire la vérité peut par exemple être contrebalancée par une probabilité de réalisation d'audit très faible ce qui conduit alors à économiser des coûts d'audit. C'est pourquoi il est préférable pour l'administration centrale de récompenser le mandataire lorsque les coûts d'audit sont élevés et que la procédure d'audit est coûteuse. En revanche, lorsque le coût de l'audit est faible, l'administration centrale peut avoir intérêt à accroître la probabilité de

réalisation d'audit en offrant une prime correspondante plus faible au lieu d'accorder une prime plus conséquente et en limitant la probabilité de réalisation d'audit (Rocaboy et Gilbert, 2004).

Les contraintes de mise en œuvre constituent des dimensions majeures et fréquemment ignorées de l'évaluation. Premièrement, la nature du projet faisant l'objet du contrat influence le type de « critères » qui peuvent être utilisés pour évaluer la mise en œuvre des projets en question. Il est fréquent que des variables mesurables ne soient pas suffisamment liées aux objectifs politiques. Le système de la « réserve de performance », par exemple, qui est utilisé par les institutions européennes et l'Italie pour inciter les administrations infranationales à adopter un comportement efficace se concentre principalement sur des critères techniques qui ne garantissent pas la réalisation des objectifs. Deuxièmement, les mesures et l'évaluation ne devraient pas être influencées par l'administration qui gère le programme. De manière plus générale, les procédures d'évaluation indépendantes, les ressources humaines et les qualifications permettant d'assurer la gestion du dispositif constituent des contraintes importantes.

Comme l'a montré la Chancellerie fédérale autrichienne (Chancellerie fédérale, Autriche, juin 2003) il existe une contradiction entre les tentatives de surveiller les activités des administrations infranationales en ayant recours à des « indicateurs quantitatifs objectifs » et « utiliser la réserve de performance servant d'incitation crédible pour améliorer l'efficacité. » La question est que de nombreux instruments contractuels et le « système de réserve de performance », en particulier, sont utilisés dans un double objectif (notamment parce que les politiques régionales sont une combinaison de projets simples et complexes) : à la fois en tant qu'incitations à atteindre des objectifs réalisables et mesurables et en tant qu'instruments d'apprentissage.

#### ***4.2.2. Résolution des conflits et mesures de représailles en dernier ressort (concernant la mise en œuvre de contrats de coopération ou relationnels)***

Lorsque deux parties coopèrent, l'enjeu est de maintenir la confiance entre les parties. Il est vrai que les parties sont liées par un contrat incomplet très informel qui ne les protège pas contre les aléas liés à la coordination. Plus particulièrement, l'une des deux administrations peut ne pas respecter ses engagements ou tenter de s'accaparer tous les avantages politiques d'un projet conjoint. La confiance est indispensable parce que les deux parties sont tributaires des informations communiquées par l'autre partie et parce que – sauf si toutes les décisions sont prises conjointement ce qui peut générer de l'inefficacité – chacune des parties dépend des mesures prises par l'autre partie. Dans un contexte d'innovation, qui se caractérise donc par une forte incertitude, les deux parties peuvent faire des erreurs ou décider de ne pas publier certaines informations considérées comme non essentielles par

l'une des parties alors que l'autre les considère comme utiles. Il y a de fortes chances qu'on estime alors que l'autre partie n'est plus coopérative, ce qui peut amener les deux parties à spéculer sur les intentions de l'autre et les conduire toutes les deux à décider de mettre un terme à leur coopération.

Pour éviter un tel cercle vicieux de méfiance, il est essentiel de développer des mécanismes visant à maintenir la confiance entre les parties. Dans de nombreux cas, la méfiance peut provenir de malentendus entre les parties, de la mauvaise interprétation des intentions de l'autre ou d'une interprétation divergente de l'apport de chaque partie dans la « joint-venture » ou des contreparties escomptées. Trois types de mécanismes peuvent être mis en œuvre pour essayer de résoudre le problème de la méfiance :

- Premièrement, on peut recourir à l'arbitrage pour régler les éventuels conflits. Dans ce cas, le rôle des arbitres n'est pas de définir des responsabilités ou de condamner la partie défaillante à payer des dommages et intérêts. La véritable logique est de restaurer la confiance en permettant aux parties d'exposer leurs points de vue et d'essayer de les rapprocher.
- Deuxièmement, les réseaux sociaux sont également des instruments essentiels. Ian Macneil (1974) a montré qu'un contrat relationnel est tributaire de réseaux sociaux ou d'autres formes de réseaux ou institutions informelles parce que les marges de négociation et possibilités d'interprétation sont souvent trop grandes si le contrat est incomplet et n'organise que la procédure de négociation. On pourrait constater que les parties passent leur temps à négocier et ne peuvent jamais s'appuyer sur un mécanisme d'exécution fiable dans le cas où elles ne devraient s'appuyer que sur des instruments contractuels ou juridiques. Les réseaux sociaux établissent souvent des normes et créent des mécanismes d'exécution informels fondés sur l'ostracisme qui garantissent des conventions informelles ainsi qu'un engagement mutuel puisqu'une collectivité considérerait comme déloyal de ne pas se conformer à ces normes et de ne pas remplir ses propres engagements. La coopération entre niveaux d'administration peut en conséquence être soutenue par l'existence de réseaux sociaux entre responsables politiques ou fonctionnaires à tous les niveaux d'administration.
- Troisièmement, les électeurs peuvent obliger les autorités publiques à coopérer. À nouveau, la transparence fournie par un contrat et par les réformes visant à développer la sensibilisation du public à la gouvernance publique peut être utile.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les relations entre les niveaux d'administration se répètent, ce qui crée un environnement favorable à la coopération. Il existe également des incitations positives à coopérer. Il est vrai que les deux parties peuvent être intéressées par les enseignements tirés de leur coopération qui confèrent une autorité aux deux parties et améliore l'efficacité collective. Un climat de confiance peut ainsi favoriser l'apparition

d'une coopération à travers des pratiques contractuelles, surtout relationnelles. La dimension répétitive des relations établies entre les parties est un élément important pour favoriser des relations de confiance susceptibles d'être remises en cause par une forte mobilité du personnel des institutions concernées.

Il faut souligner que dans le cas de relations de coopération, la supervision ne doit pas être considérée comme une façon à éviter les déviations. Elle doit servir d'outil pour évaluer les performances collectives dans le but de les améliorer. Par conséquent, si les interdépendances verticales et la complexité sont importantes, il n'est pas adapté d'appliquer des procédures de supervision visant à récompenser ou sanctionner les écarts par rapport à la règle. La supervision et l'établissement de rapports doivent être mis en place pour évaluer l'efficacité du processus de coopération et de ses effets en vue de recadrer la coopération en cas de besoin, de repérer les solutions de gouvernance fructueuses pour les mettre à l'essai dans un autre contexte et s'efforcer d'innover en matière de coordination entre administrations.

## **5. Conclusion : des contextes de coordination aux solutions contractuelles**

Les accords contractuels ou les mécanismes de gouvernance sont des dispositifs qui peuvent être conçus de façon à réduire les risques ou les coûts liés aux asymétries d'information, aux difficultés ou impossibilités de vérifier les activités des parties, au manque de qualification et aux défaillances vis-à-vis d'engagements crédibles. La section 3 définit les traits saillants des problèmes de coordination susceptibles de survenir lorsque la réalisation d'une mesure implique une coopération entre une administration centrale et une administration infranationale, dans le but d'établir une typologie des difficultés de coordination.

Quatre dimensions ou caractéristiques principales ont été proposées pour examiner et comparer les différents contextes de coordination :

- La répartition des connaissances entre les parties. Ce critère permet de comparer des situations dans lesquelles la délégation est motivée par la volonté de tirer parti des compétences ou informations que possèdent les autorités locales (HH et LH), à des situations où l'administration centrale cherche à donner des pouvoirs de décision à l'autorité locale (HL) et à des situations où les deux parties coopèrent dans un but d'expérimentation et d'innovation (LL).
- Le degré de complexité. Lorsque la coordination porte sur des sujets complexes – ce qui est lié également à la portée des politiques en question – il est difficile de conclure des contrats complets et d'assurer une surveillance précise des activités de l'administration infranationale par le centre. Cela conduit à une contractualisation incomplète, ce qui peut poser

un problème parce que si la politique contractualisée couvre un grand nombre de domaines, les ressources inutilisées par l'autorité infranationale risquent d'être trop importantes, surtout si c'est l'administration centrale qui est responsable de la politique en question.

- Le degré d'interdépendance verticale. L'interdépendance verticale peut conduire chaque niveau d'administration à utiliser la décentralisation pour se soustraire à la responsabilité politique, ce qui favorise les comportements opportunistes soit de la part de l'administration infranationale soit de celle de l'administration centrale, et engendre une méfiance réciproque. Ce problème en soulève donc un autre, à savoir la crédibilité des éventuelles garanties qu'il est possible de faire jouer dans le contrat.
- Le contexte d'exécution. Premièrement, un système judiciaire indépendant et spécialisé est indispensable pour protéger les administrations infranationales de tout écart éventuel par rapport aux engagements pris par l'administration centrale. Deuxièmement, la responsabilité politique est primordiale pour influencer la capacité des administrations centrale et infranationale à exécuter leurs accords mutuels. Ce qui importe est que les administrations seront considérées par les citoyens comme responsables des décisions qui ont été déléguées (ou non) par les contrats conclus. Les administrations infranationales peuvent s'appuyer sur des engagements contractuels pour être protégées contre les pouvoirs discrétionnaires de l'administration centrale s'il est évident pour les citoyens que telle administration est chargée de tel ou tel domaine d'action. À l'inverse, l'administration centrale peut compter sur les citoyens pour encourager l'administration infranationale à s'efforcer de faire de son mieux s'il est évident que les citoyens considèrent l'autorité infranationale comme entièrement responsable des décisions prises dans un domaine d'action particulier.

Un contexte de coordination donné peut toujours être caractérisé par ces quatre éléments qui laissent entrevoir le type de solutions contractuelles à mettre en œuvre.

Il est important de préciser que les contrats peuvent avoir des effets endogènes sur ces caractéristiques, ce qui veut dire qu'elles sont susceptibles de changer après la mise en œuvre d'un contrat. En particulier :

- La répartition des connaissances peut évoluer parce que les contrats peuvent servir d'instruments d'apprentissage.
- Le contexte d'exécution peut également être modifié parce que les contrats clarifient les conditions dans lesquelles les différents niveaux d'administration interagissent ce qui a un impact notamment sur la responsabilité politique.

La section 4 a montré que différentes formes de contrats peuvent être utilisées pour répondre à de nombreuses situations allant des problèmes de coordination très simples à des problèmes de coordination très complexes. Il

existe un continuum de formes contractuelles allant des contrats transactionnels aux contrats relationnels. Pour envisager de quelle manière et dans quelle mesure ces différents contrats peuvent être adaptés à différents contextes de coordination il est important de tenir compte du fait que les contrats transactionnels et relationnels reposent respectivement sur des mécanismes opposés.

- D'une part, le but d'un contrat transactionnel est d'organiser une délégation simple de tâches entre deux parties, très comparable à une transaction commerciale. Un contrat transactionnel est donc constitué de règles destinées à résoudre des problèmes de coordination *ex ante*. Ces contrats sont supposés être exécutés en recourant à des règles juridiques existantes et clairement définies; aucune règle particulière ne doit être adaptée pour garantir l'exécution des obligations mutuelles couvertes par le contrat. Pour cette raison, les contrats transactionnels sont particulièrement bien adaptés à la situation de coordination dans laquelle les deux parties connaissent *ex ante* – c'est-à-dire avec une forte probabilité ou une faible incertitude – les problèmes qui devront être résolus *ex post*.
- D'autre part, des contrats relationnels doivent être mis en œuvre lorsque les parties sont engagées dans un processus de coordination à long terme. Elles sont incapables d'imaginer *ex ante* tous les problèmes concrets qu'elles auront à résoudre *ex post*. Les parties doivent par conséquent mettre en place des mécanismes de négociation qui ont pour but de définir de quelle façon les problèmes de coordination doivent être résolus *ex post*, et qui sont destinés à accumuler des connaissances.

D'autres possibilités de mise en place de ces deux mécanismes sont examinées dans la section 4. Il s'agit de l'examen de dispositions contractuelles définissant et assignant des pouvoirs de décision ou des procédures de négociation, délimitant et attribuant des prérogatives en matière d'audit, instaurant des mécanismes permettant de régler les conflits, etc. Sur cette base, un lien systématique est établi entre une série de dispositions contractuelles optimales et diverses situations relationnelles.

Les mécanismes qui peuvent être conçus pour orienter les comportements des administrations ainsi que pour les aider à prendre des décisions vont des contrats contingents complets, qui définissent à l'avance les tâches à exécuter dans différents contextes, aux contrats relationnels très incomplets qui organisent une procédure de négociation. Plus précisément :

- Il existe, d'une part, des possibilités de choix parmi un continuum de solutions pour renforcer la délégation de pouvoirs de l'administration centrale vers l'administration infranationale. Elles vont du contrat contingent complet, dans lequel aucune délégation de pouvoir n'intervient, à la délégation de pouvoirs portant sur un domaine d'action dans son ensemble,

en passant par la délégation de simples prérogatives concernant le choix d'instruments d'action ou la décision de modalités de mise en œuvre d'une politique pour atteindre des objectifs fixés par l'administration centrale.

- Les deux administrations peuvent, d'autre part, coopérer dans la prise de toutes les décisions concernant la politique en question.

Les mécanismes qui doivent être conçus pour garantir que les parties adoptent le comportement requis par les « mécanismes d'orientation des comportements » qui viennent d'être mentionnés plus haut appartiennent à une panoplie qui va du dispositif incitatif d'application automatique au mécanisme d'arbitrage. À nouveau, les solutions applicables comprennent un éventail de solutions « transactionnelles » qui tendent à être de plus en plus « relationnelles ».

- Dans le premier cas, une des parties assigne des mesures ou objectifs vérifiables à l'autre. Dans le cas d'un contrat incomplet, ces obligations vérifiables sont mutuelles. L'exécution est ensuite une affaire de coût et de crédibilité. L'administration centrale qui élabore le contrat cherche à minimiser le coût des mécanismes incitatifs mis en œuvre dans le contrat pour inciter le mandataire à respecter ses obligations contractuelles. Premièrement, elle met en balance le coût du dispositif incitatif concret avec celui d'une perte de contrôle. Deuxièmement, l'administration centrale met en balance le coût de la supervision et la possibilité d'appliquer (acceptabilité) d'éventuelles sanctions. Par ailleurs, elle peut se reposer sur le fait qu'elle joue un jeu répété ou qu'elle est confrontée à plusieurs mandataires pour réduire le coût du mécanisme incitatif. Pour ce faire, l'administration centrale joue sur deux logiques « d'exécution ».
- ❖ D'une part, elle s'appuie sur des signaux observables uniquement pour récompenser l'administration infranationale à l'aide d'un « dispositif incitatif optimal ». Concrètement, le mandant reconnaît qu'il est coûteux d'obtenir des informations des mandataires par le biais d'audits. C'est pourquoi il met en place un dispositif incitatif ou révélateur à l'aide duquel le mandant cherche à obtenir que le mandataire adopte la bonne mesure ou révèle délibérément des informations intéressantes en contrepartie d'une prime. Cette récompense, qualifiée de « rente informationnelle » par la théorie est le prix virtuel de l'information qui est achetée par le mandant au mandataire. Elle peut prendre la forme d'un paiement ou d'un transfert quelconque en faveur du mandataire; le mandant peut laisser une rente au mandataire ou il peut lui transférer des connaissances. La question est d'acquérir suffisamment d'informations pour mettre en œuvre un mécanisme incitatif efficace d'application automatique.

- ❖ D'autre part, le mandant est tributaire de sa capacité à obtenir des informations du mandataire par le biais d'audits sur l'activité de celui-ci. Dans le cas où le mandant met en balance l'avantage net de l'audit, c'est-à-dire les gains d'efficacité obtenus grâce à l'adoption du « bon » comportement par les mandataires après déduction des coûts liés aux recherches effectuées et l'attribution d'une récompense ou d'une sanction au mandataire, avec l'avantage net en l'absence d'audit, c'est-à-dire les résultats obtenus si le mandataire n'agit pas et ne se comporte pas de manière optimale.
- Dans ce dernier cas, le mécanisme vise à surveiller l'éventuelle amorce d'un cercle vicieux de méfiance qui anéantirait le processus de coopération. Les parties doivent prévenir tout conflit en décidant des procédures de partage d'informations et d'analyse collective des défaillances. Lorsque néanmoins un conflit survient, les parties doivent convenir de tenter de le régler par l'intermédiaire d'un tiers indépendant dont le rôle n'est pas de déterminer quelle partie est coupable et de la sanctionner, mais dans le but de restaurer la confiance et un esprit de coopération en rapprochant les points de vue des parties sur les objectifs communs si elles ne parviennent pas à les atteindre.

Le tableau 1.3 résume la façon dont plusieurs contextes de coordination tendent à favoriser l'application de plusieurs mécanismes et présente une synthèse générale des développements contenus dans le présent document. Pour un contexte de coordination donné, caractérisé par quatre « valeurs » correspondant chacun aux quatre aspects pertinents permettant de décrire un tel contexte, on peut évaluer quelles solutions de coordination peuvent être mises en œuvre. Il apparaît ensuite que si plusieurs problèmes de coordination peuvent appeler à la même solution, il est alors possible de mettre en œuvre un contrat plutôt purement relationnel ou transactionnel. Inversement, si plusieurs solutions de coordination engendrent des effets contradictoires, alors il convient de recourir à des contrats hybrides qui sont une combinaison de contrats relationnel et transactionnel.

Enfin, il est important de souligner que dans plusieurs cas, les contrats sont utilisés dans le but d'améliorer l'éventail de connaissances des parties, soit pour former l'administration infranationale soit pour acquérir des informations ou des connaissances qu'elle possède. Au fil du temps, la solution optimale tend à évoluer.

Tableau 1.3. **Des contextes de coordination aux solutions contractuelles**

Aspects	Valeurs possibles	Solution contractuelle <i>Exécution de la décision</i>	Évolution possible
Répartition des connaissances	HH	Contrat complet <i>Dispositif incitatif d'application automatique</i>	
	HL	Contrat complet <i>Arbitrage</i>	Contrat incomplet <i>Audit</i>
	LH	Contrat incomplet <i>Audit</i>	Contrat complet <i>Incitations</i>
	LL	Codécision <i>Arbitrage</i>	
Complexité	Important (high)	Codécision <i>Arbitrage</i>	+ Contrat complet + <i>Incitations/supervision</i>
	Faible (low)	Contrat complet <i>Incitations</i>	
Interdépendances verticales	Important (high)	Codécision <i>Arbitrage</i>	
	Faible (low)	Contrat incomplet <i>Audit</i>	
Contexte d'exécution	Régime unitaire	<i>Arbitrage</i>	
	Régime unitaire doté d'un tribunal administratif	<i>Supervision</i>	
	État fédéral non doté d'un tribunal	Contrat incomplet <i>Arbitrage</i>	
	État fédéral doté d'un tribunal	Contrat incomplet <i>Supervision</i>	

## Notes

1. Le présent chapitre s'appuie sur les contributions des professeurs Éric Brousseau, EconomiX, Université de Paris X et CNRS, Institut universitaire de France, et Alain Marciano, EconomiX, Université de Reims.
2. Comme l'indique la théorie des contrats – Brousseau (2000) – pour soutenir la confiance mutuelle indispensable à long terme, les parties impliquées dans un processus de coopération dans lequel elles découvrent progressivement des problèmes et des solutions, doivent accepter de négocier durant la mise en œuvre du contrat et mettre en œuvre de nouvelles obligations découlant des enseignements qu'elles en ont tirés. Un mécanisme de négociation doit donc être organisé pour garantir le partage des connaissances et compléter progressivement un contrat initialement incomplet.
3. Le responsable est supposé connaître toutes les valeurs possibles de cette variable (c'est-à-dire la liste des éventuelles mesures prises par le mandataire), la loi sur les probabilités selon laquelle il varie (c'est-à-dire la probabilité que le mandataire prenne l'une ou l'autre de ces mesures), et la façon dont elle influe sur la richesse du mandataire (l'avantage net pour le mandataire de l'une ou l'autre de ces mesures).

## Bibliographie

- Aghion, P., M. Dewatripont et P. Rey (1994), « Renegotiation Design with Unverifiable Information », *Econometrica*, vol. 6, pp. 257-282.
- Aghion, P. et J. Tirole (1997), « Formal and Real Authority in Organizations », *Journal of Political Economy*, vol. 105, pp. 1-29.
- Akerlof, G.A. (1970), « The Market for “lemons”: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, vol./n° 84, pp. 488-500.
- Anderlini, L. et L. Felli (1994), « Incomplete Written Contracts, Undescribable States of Nature », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109(439), pp. 1085-1124.
- Anderlini, L. et L. Felli (1999), « Incomplete Contracts and Complexity Costs », *Theory and Decision*, vol. 46, pp. 23-50.
- Arrow, K.J. (1985), « The Economics of Agency », dans J.W. Pratt et R.J. Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School – Research College, pp. 37-51.
- Averch, H. et L. Johnson (1962), « Behavior of the Firm Under Regulatory Constraints », *American Economic Review*, vol./n° 52, pp. 1052-1069.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Co-operation*, Basic Books, New York.
- Barca, F., M. Brezzi, F. Terribile et F. Utili (2004), « Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies », *Materiali Uval, analisi e studi*, n° 2, novembre-décembre.
- Barnard, C. et S. Deakin (2001), « Market Access and Regulatory Competition », Jean Monnet Working Paper, Harvard Law School.
- Baron, D. et D. Besanko (1984), « Regulation and Information in a Continuing Relationship », *Information Economics and Policy*, n° 1, pp. 267-330.
- Baron, D. et R. Myerson (1982), « Regulating a Monopolist with Unknown Costs », *Econometrica*, vol. 50, pp. 911-930.
- Baron, D.P. (1989), « Design of Regulatory Mechanisms and Institutions », dans R. Schmalensee et R.D. Willig (éd.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, Elsevier Science Pub., Amsterdam, pp. 1347-1447.
- Baron, D. et D. Besanko (1992), « Information, Control and Organizational Structure », *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 1, pp. 237-275.
- Baron, D. et R. Myerson (1982), « Regulating a Monopolist with Unknown Costs », *Econometrica*, vol. 50, pp. 911-930.
- Bergvall, D., C. Charbit, D. Kraan, et O. Merk (2006), « Intergovernmental grants and decentralized public spending », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 5, n° 4, pp. 111-158.
- Breton, A. (2002), « An Introduction to Decentralization Failure », dans Ehtisham Ahmad et Vito Tanzi (éd.), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, Londres et New York, pp. 31-45.
- Brousseau, E. (2000), « Confiance ou Contrat, Confiance et Contrat », dans F. Aubert et J.P. Sylvestre (éd.), *Confiance et rationalité*, INRA Edition, Les Colloques, n° 97, pp. 65-80.
- Brousseau, E. (1993), « Les Théories des contrats : une revue », *Revue d'économie politique*, vol. 103, n° 1, janvier-février, pp. 1-82.

- Brousseau, E. et M. Fares (2000), « The Incomplete Contract Theory and the New-Institutional Economics Approaches to Contracts: Substitutes or Complements? », dans C. Ménard (éd.), *Institutions, Contracts, Organizations, Perspectives from New-Institutional Economics*, Edward Elgar Pub.
- Brousseau, E. et J.M. Glachant (éd.) (2002), *The Economics of Contracts: Theory and Application*, Cambridge University Press.
- Bryntse, K. et C. Greve (2002), « Competitive Contracting For Public Services: A Comparison of Policies and Implementation in Denmark and Sweden », mimeo, 21.
- Caillaud, B., R. Guesnerie, P. Rey et J. Tirole (1988), « Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contribution », *RAND Journal of Economics*, vol./n° 19-1, printemps 1988, pp. 1-26.
- California Constitution Revision Commission (CCRC) (1996), « Final Report and Recommendations to the Governor and the Legislature », p. 2.
- Coase, R.H. (1937), « The Nature of the Firm », *Economica N.S.*, vol. 4, pp. 386-405, réédité dans O.E. Williamson et S. Winter (éd.) (1991), *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, Development*, Oxford University Press, New York, pp. 18-33.
- Comanor, W.S. et H.E. Frech III (1985), « The Competitive Effect of Verticals Agreements? », *American Economic Review*, juin.
- Crémer, J. (1995), « Arm's Length Relationship », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, pp. 275-296.
- Donahue, J.D. (1997), « Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Assignment Debate », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11(4), pp. 73-81.
- Engel, C. (1995), « Legal Experiences with Competition among Institutions », dans Lüder Gerken (éd.), *Competition among Institutions*, Hayek Symposium 1994, Londres 1995, pp. 89-111.
- Ferris, J. et E.E. Graddy (1996), « Institutional Economics and Government Contracting: Lessons for the New Public Management », document préparé pour la conférence sur « The New Public Management in International Perspective », Institute of Public Finance and Fiscal Law, 11-13 juillet 2006, St-Gallen, Suisse.
- Freixas, X., R. Guesnerie et J. Tirole (1985), « Planning Under Incomplete Information and the Ratchet Effect », *Review of Economic Studies*, vol. 52, pp. 173-192.
- Fudenberg, D., D. Kreps et E. Maskin, (1990). « Repeated Games with Long-run and Short-run Players », *Review of Economic Studies*, vol. 57(4), pp. 555-573.
- Green, J. et J.J. Laffont (1977), « Characterization of Satisfactory Mechanisms for the Revelation of Preferences for Public Goods », *Econometrica*, vol. 45, pp. 427-438.
- Grossman, S.J. et O.D. Hart (1986), « The Costs And Benefits Of Ownership: A Theory of Vertical Integration », *Journal of Political Economy*, vol. 94(4), pp. 691-719.
- Hart, O.D. et B. Holmstrom (1987), « The Theory of Contracts », dans Bewley (éd.), *Advance in Economic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 71-155.
- Hart, O. et J. Moore (1988), « Incomplete Contracts and Renegotiation », *Econometrica*, vol. 56, pp. 755-786.
- Hart, O. et J. Moore (1999), « Foundations of Incomplete Contracts », *Review of Economic Studies*, vol. 66(1), pp. 115-138.

- Hart, O.D. et B. Holmström (1987), « The Theory of Contracts », dans T.R. Bewley (éd.), *Advances in Economic Theory*, Fifth World Congress, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 369-398.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Inman, R.P. et D.L. Rubinfeld (1996), « Designing Tax Policy in Federalist Économies », *Journal of Public Economics*, vol. 60(3), pp. 307-334.
- Inman, R.P. et D.L. Rubinfeld (1997a), « Rethinking Federalism », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11(4), pp. 43-64.
- Inman, R.P. et D.L. Rubinfeld (1997b), « The Political Economy of Federalism », dans Dennis C. Mueller (éd.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 73-105.
- Josselin, J.M. et Alain Marciano (2003), « Federalism and Subsidiarity in National and International Contexts », dans Juergen Backhaus and Richard E. Wagner (éd.), *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, pp. 477-520.
- Josselin, J.M. et A. Marciano (1995), « Constitutionalism and Common Knowledge: Assessment and Application to a Future European Constitution », *Public Choice*, vol. 85(1-2), pp. 173-188.
- Josselin, J.M. et A. Marciano (1997), « The Paradox of Leviathan: How to Develop and Contain the Future European State », *European Journal of Law and Economics*, vol. 4(1), pp. 5-21.
- Josselin, J.M. et A. Marciano (2004), « Federalism and Conflicts over Principalship: Some Insights into the American Constitutional History », *Constitutional Political Economy*, vol. 15(3), septembre, pp. 281-304.
- Josselin, J.M. et A. Marciano (2005), « Administrative Law and Economics », dans J.B. Cheltenham (éd.) (1999), *The Elgar Companion to Law and Economics*, Elgar, version révisée, première édition.
- Josselin, J.M. et A. Marciano (2006), « Economic Analysis of Administrative Law (agencies) », dans David S. Clack (éd.), *The Sage Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*, Sage, New York.
- Joumard, I. (2005), « Getting the Most out of Public Sector Decentralisation in Mexico », OCDE, Economic Department Working Paper, n° 453.
- Konisky, D.M. (2005), « Regulatory Competition and Environmental Enforcement: Evidence from the US States », mimeo, paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Kreps, D. (1990), *Game Theory and Economic Modelling*, Oxford University Press, Oxford.
- Laffont, J.J. et J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- MacNeil, I.R. (1974), « The Many Futures of Contracts », *Southern California Law Review*, vol. 47(688), pp. 691-816.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., p. 152.
- Oates, W.E. et R.M. Schwab (1988), « Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? », *Journal of Public Economics*, vol. 35, n° 3, avril, pp. 333-354.

- Oates, W.E. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, septembre, pp. 1120-1149.
- Oates, W.E. (2005), « Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism », *International Tax and Public Finance* 12, pp. 349-373.
- OCDE (1989), *Économies en transition : L'ajustement structurel dans les pays de l'OCDE*, éditions de l'OCDE, Paris.
- Perrot, A. (1992), « Asymétrie d'information et contrats », *Annales des mines, Gérer et comprendre*, mars.
- Posner, R.A. (1986), *Economic Analysis of Law*, 3<sup>e</sup> édition, Little Brown, Boston, p. 666.
- Rey, P. et J. Stiglitz (1988), « Vertical Restraints and Producers' Competition », *European Economic Review*, vol./n° 32, pp. 561-568.
- Rocaboy, Y. et G. Gilbert (2004), « The Central Government grant allocation problem in the presence of misrepresentation and cheating », *Economics of Governance*, 5, pp. 137-147.
- Royaume-Uni, Office of the Deputy Prime Minister (2005), « Councillors and the New Council Constitutions, » p. 7.
- Salmon, P. (2000), « Decentralization and Supranationality: the Case of the European Union », dans Ehtisham Ahmad et Vito Tanzi (éd.), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, Londres et New York, pp. 99-121.
- Seabright, P. (1996), « Accountability and Decentralization in Government: an Incomplete Contracts Model », *European Economic Review*, vol. 40, pp. 61-89.
- Simon, H.A. (1976), « From Substantive to Procedural Rationality », dans S. Latsis (éd.), *Methods and Appraisals in Economics*, Cambridge University Press, pp. 129-148.
- Stiglitz, J.E. (1977), « Monopoly Nonlinear Pricing and Imperfect Information: The Insurance Market », *Review of Economic Studies*, vol. 44, pp. 407-430.
- Tirole, J. (1999), « Incomplete Contracts: Where Do We Stand? », *Econometrica*, vol. 67(4), pp. 741-782.
- Trachtman, J.T. (1993), « International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction », *Harvard International Law Journal*, vol. 34.
- Vanberg, V. et W. Kerber (1994), « Institutional Competition among Jurisdiction. An Evolutionary Approach », *Constitutional Political Economy*, vol. 5(2), pp. 193-219.
- Vickers, J. (1985), « Strategic Competition among the Few: Some Recent Developments in the Economics of Industry », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 1, octobre.
- Weitzman, M. (1980), « The Ratchet Principle and Performance Incentives », *Bell Journal of Economics*, vol. 11, pp. 302-308.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York.
- Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.
- Williamson, O.E. (1991), « Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives », *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, juin, pp. 269-296.
- Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Oxford.

## Chapitre 2

### **L'exemple de la France<sup>1</sup>**

*Dans ce chapitre, le cadre d'analyse présenté dans le chapitre 1 est appliqué aux Contrats de Plan État-Région (CPER) en tant que mécanisme principal de la planification régionale en France. Il débute par une étude générale de l'organisation de l'administration en France et de l'histoire récente de la décentralisation. Il fournit ensuite une analyse approfondie du contexte de coordination et du CPER en tant que mécanisme contractuel, avant de se tourner vers une analyse empirique du CPER.*

## 1. Introduction

Au cours des vingt dernières années, l'administration centrale en France a délégué des fonctions spécifiques aux régions, aux départements et, dans une moindre mesure, aux communes. Cette décentralisation s'est réalisée en deux étapes : la première a commencé dans les années 80 et la seconde (appelée l'Acte II) a suivi en 2003. En France, la décentralisation s'est effectuée par un accroissement correspondant des compétences du représentant de l'administration centrale au niveau infranational qui est le préfet. En d'autres termes, la décentralisation (attribuant des compétences aux acteurs infranationaux) a été renforcée par la déconcentration (accroissement des responsabilités de ces acteurs et des agents de l'administration centrale dans les régions).

Un des buts de la décentralisation en France était de réformer le système de planification centrale. C'est la raison pour laquelle un dispositif de planification régionale a été instauré dans les années 80. Les contrats de plan État-régions (CPER), qui sont au centre de la présente étude de cas, constituent le principal mécanisme de la planification régionale. Après avoir donné un bref aperçu de la structure institutionnelle de l'administration et de l'histoire de la décentralisation, le présent document examine le contexte de coordination et les mécanismes contractuels sur lesquels reposent les CPER.

## 2. La décentralisation en France

La relation entre l'État et les autorités infranationales en France est définie par la Constitution ainsi que la législation sur le transfert de pouvoirs de l'administration centrale. En France, il existe trois types d'autorités infranationales (collectivités territoriales) qui sont en ordre croissant :

- Les communes constituent l'échelon le plus bas des autorités infranationales en France. Il existe 36 500 communes en France, dont 89 % ont moins de 2 000 habitants. Chaque commune est administrée par un conseil municipal élu. Après l'adoption de la « Loi Chevènement » en 1999, de nouveaux efforts ont été accomplis pour accroître les compétences des communes et leurs moyens d'amélioration de la coopération intercommunale. Ces structures, qui ne sont pas élues, visent à organiser, améliorer et faciliter la coopération entre les différentes communes.

- Les départements sont des autorités infranationales de taille intermédiaire. Il existe au total 100 départements français dont quatre départements d'outre-mer. La population moyenne d'un département est d'environ 300 000 habitants, allant de 2.1 millions à Paris à 73 500 habitants en Lozère. Le département est administré par un conseil général constitué d'élus. Parallèlement à cette assemblée élue, l'administration centrale est représentée par le préfet, qui est un agent de l'administration centrale, et par les services ministériels déconcentrés.
- Les régions, au nombre de 26, comprennent 22 régions situées en France métropolitaine, incluant la Corse, et quatre régions d'outre-mer. Les régions ont une population moyenne d'environ 2.5 millions d'habitants comprise dans une fourchette qui va de 10 952 000 habitants en Île-de-France à 710 000 dans le Limousin et 260 000 en Corse. Chaque région est administrée par un conseil régional élu. Comme dans les départements, le gouvernement central est représenté par un préfet de région parallèlement au conseil régional élu.

Le gouvernement central conserve le pouvoir d'attribuer mais aussi de retirer des compétences aux collectivités territoriales. De manière plus précise, l'administration centrale conserve trois grandes missions :

- La défense, la sécurité et la diplomatie : l'administration centrale garde le contrôle de ces missions fondamentales et traditionnelles de l'État. C'est le seul niveau d'administration habilité à représenter la France. Les collectivités territoriales ne disposent d'aucun pouvoir international. Elles peuvent avoir des accords avec des juridictions d'autres nations, qui s'inscrivent souvent dans le cadre d'une coopération décentralisée, mais elles ne peuvent pas avoir leur propre diplomatie.
- Les missions de contrôle et d'arbitrage : l'administration centrale conserve le pouvoir souverain et possède par conséquent le droit de contrôler les activités des collectivités territoriales (contrôle financier *a posteriori* exercé par les chambres régionales des comptes).
- L'action sociale et la solidarité : l'administration centrale met en place toutes les actions liées à la justice sociale, la justice interterritoriale et l'équité. Les critères selon lesquels les ressources nationales sont redistribuées entre les citoyens sont décidés à Paris. L'accent est mis sur la cohésion nationale et « l'égalité » entre les citoyens et habitants des différentes régions.

La décentralisation en France a consisté en une redistribution des responsabilités entre les différents niveaux institutionnels en appliquant deux approches majeures. Premièrement, des compétences ont été attribuées globalement, en ce sens que des blocs de compétences ont été attribués à chaque niveau. Cette politique a été adoptée pour éviter la redondance des compétences entre les différents niveaux d'administration. Ceci étant, il subsiste en réalité des chevauchements de compétences (par exemple dans

l'éducation; pour plus de détails voir *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, OCDE, 2006). Deuxièmement, aucune hiérarchie n'a été établie entre les autorités infranationales (non tutelle d'une collectivité locale sur une autre). Seul l'État peut arbitrer les éventuels conflits ou chevauchements qui peuvent survenir entre les différentes autorités infranationales.

L'attribution de fonctions aux différentes collectivités territoriales s'est déroulée en deux étapes. La première étape a eu lieu au début des années 80, à la suite de l'adoption d'une loi par le Parlement en août 1981 qui a été mise en œuvre en mars 1982. La deuxième étape correspond à ce qu'on appelle l'Acte II de la décentralisation. Elle a eu lieu en 2003 (à la suite de la loi constitutionnelle du 28 mars) et en 2004 (à la suite de la Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août). Ces lois ont non seulement renforcé le transfert de pouvoirs et de responsabilités, mais elles ont également entraîné une réforme de la Constitution. La région est désormais reconnue par la Constitution. De plus, l'autonomie financière dont jouissaient déjà les administrations infranationales (sous la forme de ressources librement disponibles) a été renforcée. La législation prévoit que les impôts et autres sources de revenus propres doivent représenter une « quote-part déterminée de l'ensemble des ressources ». Enfin, le transfert de responsabilités de l'administration centrale aux collectivités territoriales doit s'accompagner de l'affectation de ressources équivalentes. Les blocs de compétences attribués aux collectivités territoriales peuvent être définis comme suit (pour plus de détails voir le tableau 2.1; voir également OCDE, 2006) :

- Communes : urbanisme, droit des sols et sécurité (police municipale).
- Départements : voirie, services sociaux, transports scolaires, services d'incendie, assistance, construction de collèges et planification rurale.
- Régions : planification régionale, développement économique, formation professionnelle et construction de lycées.

Même si les responsabilités semblent être clairement définies, elles sont pour la plupart en réalité partagées (sauf pour la formation professionnelle qui est un domaine de compétence régional). Du fait de l'absence de hiérarchie entre les autorités infranationales, l'attribution de compétences n'est pas toujours évidente. C'est la raison pour laquelle des conflits concernant la liberté d'action de chacun des niveaux peuvent survenir même si une fonction de coordination leur a été confiée (les régions sont responsables de la coordination du développement économique par exemple).

Deux points méritent d'être mentionnés concernant la surveillance des activités des niveaux d'administration infranationaux.

Premièrement, le contrôle des activités de toute juridiction infranationale est « légal » dans le sens que chaque autorité infranationale doit respecter scrupuleusement la loi. Le préfet garantit que tout agissement contraire à la loi ou toute pratique abusive au regard de la réglementation en vigueur sera

Tableau 2.1. Responsabilités des régions et des départements

Responsabilités des régions	
Développement économique	Rôle de coordination dans le développement économique Entière responsabilité de la formation professionnelle Enregistrement des contrats d'apprentissage Gestion de la formation interne et des programmes de formation individuelle ou collective pour les adultes en recherche d'emploi Coordination des programmes d'information et d'installation de nouveaux arrivants Coordination de la politique du tourisme et de l'assistance
Voirie et infrastructures de grande dimension	Développement et entretien des ports de pêche Préparation d'un plan-cadre pour les infrastructures et les transports Responsabilité des transports scolaires en Île-de-France Gestion des programmes de l'Union européenne (sur une base expérimentale)
Services sociaux, solidarité et logement	Participation au financement des équipements sanitaires Responsabilité des formations sociales et paramédicales Définition d'un programme sanitaire régional
Éducation et culture	Construction et équipement des lycées Personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées Propriété des monuments historiques, inventaire du patrimoine
Responsabilités des départements	
Développement économique	Peuvent accorder des subventions (seul ou conjointement) aux PME, commerçants et artisans
Voirie et infrastructures de grande dimension	Création, gestion et entretien des aéroports (sur demande) Création, gestion et entretien des ports de pêche Mise en place de services de transport non urbain Propriété et gestion de 20 000 km d'autoroutes nationales; utilisation du péage des autoroutes pour le financement et la construction de voies rapides
Services sociaux, solidarité et logement	Aide à la construction de logements sociaux ruraux Projets départementaux de logement social Fonds de solidarité pour le logement (FSL) Plan-cadre départemental pour les services sociaux et médicaux Coordination de l'aide aux personnes défavorisées Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) Aide sociale et sanitaire pour les personnes âgées, définition d'un plan-cadre en vue d'accroître les ressources humaines et matérielles pour les soins en faveur des personnes âgées Responsabilité des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) Mesures d'aide à l'éducation (sur une base expérimentale) Gestion des programmes de revenu minimum (RMI/RMA) mis en place à partir de 2004
Éducation et culture	Construction et équipement des collèges Personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges Définition de la spécialisation sectorielle des collèges Programmes sanitaires dans les écoles Propriété des monuments historiques (sur demande) Gestion des travaux et des subventions de rénovation des monuments historiques Plan-cadre départemental de l'éducation artistique

signalé à un juge de surveillance. Mais, en corollaire, puisque le contrôle est légal cela veut dire qu'il n'est pas politique : les administrations régionales ou départementales sont politiquement responsables de leurs choix. La décentralisation a donc remplacé la possibilité d'un contrôle politique *ex ante* ou *a priori* des mesures prises par les niveaux institutionnels infranationaux par un contrôle légal *ex post* ou *a posteriori*.

Deuxièmement, chaque région dispose d'un office d'audit qui exerce un contrôle des dépenses et des États financiers des collectivités territoriales; des chambres régionales des comptes ont été créées en 1982. En matière de finances, le soutien national des autorités infranationales s'effectue à travers le système de ressources financières des autorités infranationales. Celles-ci peuvent obtenir le remboursement d'impôts prélevés par l'État, des subventions de l'État sous la forme de dotations de fonctionnement ou d'équipement, et même de prêts. Les représentants élus ont toute latitude pour planifier les dépenses et affecter les ressources publiques.

### **3. Politique régionale et utilisation des contrats : l'exemple des contrats de plan État-régions**

Les pratiques contractuelles sont en France une tradition de longue date. On a déjà eu recours à des contrats dans les années 70 dans le domaine des politiques publiques urbaines (contrats de ville) bien avant que ne commence la décentralisation. Celle-ci semble avoir renforcé et accentué le recours aux contrats visant à gérer les relations entre les administrations centrale et infranationale. En fait, les contrats de plan État-régions, le type de contrat le plus significatif qui existe en France, ont été créés quasiment à la suite de la décentralisation en 1982.

L'un des buts de la décentralisation n'était pas seulement de déléguer certaines tâches aux niveaux institutionnels inférieurs mais aussi de réformer le système de planification centrale. En 1982, un système de « planification régionale » a ainsi été instauré (loi 82-653, 29 juillet). La mise en place de plans régionaux a naturellement rendu la notion de plan national obsolète. À la place, une série de plans régionaux cohérents constituait au fond un plan national, l'administration centrale garantissant la cohérence entre les plans régionaux.

Initialement le recours à des contrats délimitait cette garantie d'une cohérence entre les plans régionaux. L'article 11 de cette même loi énonçait que le gouvernement central pouvait mettre en place des contrats avec des régions, des entreprises publiques ou privées ou tout autre personne morale sur la base d'un engagement mutuel entre les parties dans le but d'atteindre les objectifs du plan régional. Ces contrats devaient devenir les contrats de plan État-régions qui ont finalement vu le jour en 1984. Alors qu'ils avaient été instaurés pour relier la planification nationale et régionale, le lien entre les contrats et la

planification centrale a eu tendance à disparaître. De manière générale, on changera en 2007 le nom des contrats de plan État-régions qui deviendront des contrats de projets État-régions. Ce changement et la référence à des projets régionaux révèlent le souhait de remplacer la procédure de planification (plutôt descendante par une procédure (davantage) ascendante.

Le reste de la présente section décrit le contexte de la coordination entre les régions et l'administration centrale, précise les mécanismes contractuels sur lesquels les CPER sont fondés et présente une évaluation des pratiques contractuelles.

### **3.1. Contexte de coordination**

Quatre dimensions caractérisent le contexte dans lequel les régions et l'administration centrale coordonnent leurs actions et concluent des contrats : le niveau évolutif de connaissance des deux parties, un large éventail de responsabilités, de fortes interdépendances verticales et des procédures administratives d'exécution.

#### **3.1.1. Niveau de connaissance des deux parties**

La première dimension du contexte dans lequel s'inscrivent les contrats concerne le degré de connaissance des deux parties. Historiquement, les deux parties disposaient d'informations aussi limitées l'une que l'autre sur deux points : premièrement la nature des compétences infranationales (régionale et infrarégionale) et nationales; deuxièmement comment et jusqu'où il était possible d'utiliser au mieux ces compétences pour mettre en œuvre des politiques publiques. C'est pour cette raison que l'utilisation de contrats visant à compléter la décentralisation a joué au départ comme un mécanisme d'apprentissage.

La nécessité de disposer d'un mécanisme ou d'une procédure permettant d'acquérir des informations remonte aux premières étapes du processus de décentralisation (en 1982). Il y a vingt-cinq ans, la décentralisation représentait un changement considérable apporté au cadre institutionnel dans lequel tous les choix en matière de politiques publiques étaient traditionnellement assurés par le gouvernement central. Pour la première fois, on attribuait à des institutions non centrales la responsabilité de planifier leur propre développement. Par conséquent, les régions et l'administration centrale étaient obligées d'acquérir des informations sur les compétences régionales ainsi que sur la façon d'utiliser ces compétences pour atteindre des objectifs plus généraux de dimension nationale.

Aujourd'hui, les choses ont changé. L'administration centrale et les régions ont acquis une certaine expérience. Elles sont mieux informées sur leurs aptitudes, les objectifs des politiques publiques et les meilleures façons

de traduire des compétences en moyens pour atteindre ces objectifs. Toutefois, les parties continuent d'insister sur le fait qu'un dispositif d'apprentissage est indispensable pour actualiser les connaissances dont elles disposent. À ce titre, les administrations centrale et régionale considèrent et utilisent le contrat comme une méthode qui leur permet de renforcer leur niveau respectif d'information.

### **3.1.2. Étendue des responsabilités**

La deuxième dimension du contexte de coordination dans lequel s'inscrivent la décentralisation des politiques régionales et l'utilisation de contrats est que les fonctions progressivement transférées de l'administration centrale à l'administration régionale concernent le développement général économique et social du pays ainsi que de ses composantes régionales.

Cette caractéristique est une conséquence de la nature de la décentralisation (les blocs de compétences qui sont délégués à chacun des niveaux couvrent l'ensemble des aspects des activités régionales) ainsi que du contexte dans lequel a lieu la décentralisation (un moyen de remplacer la planification centrale par une planification régionale, voire de remplacer la planification par la mise en place de contrats). De plus, l'étendue des responsabilités s'est élargie et la complexité de la délégation s'est accrue au fil des années. En effet, au fur et à mesure que la décentralisation progressait, un nombre de plus en plus important de tâches et de responsabilités étaient déléguées aux régions et aux niveaux d'administration infranationaux. Par exemple, les compétences concernant certaines infrastructures, notamment le réseau routier, relèvent aujourd'hui de la compétence des départements (et ne feront plus partie de la prochaine génération de contrats).

Ainsi, la décentralisation concerne de nombreux aspects de la politique régionale. Elle ne se limite pas uniquement à des questions précises. Elle n'intervient pas uniquement si certains problèmes doivent être résolus. En d'autres termes, la « délégation » est aussi complexe que l'ensemble des activités économiques des régions concernées.

### **3.1.3. De fortes interdépendances verticales**

Une troisième dimension majeure du contexte dans lequel les régions et l'administration centrale coordonnent leurs activités correspond à l'existence de fortes interdépendances verticales entre les administrations centrale et infranationales. En effet, la décentralisation a entraîné l'attribution aux régions de fonctions qui ne peuvent pas être réalisées indépendamment de ce qui est fait au niveau central et dans les autres régions. Il faut donc que les fonctions déléguées et les objectifs attribués aux régions soient compatibles avec les politiques élaborées au niveau central. Outre les interdépendances

entre les objectifs régionaux et nationaux, des interdépendances (au moins indirectement) existent aussi entre les régions elles-mêmes. Étant donné que chaque région doit choisir des objectifs qui sont compatibles et contribuent à la réalisation des objectifs nationaux, il existe une coordination de fait entre les régions.

#### **3.1.4. Procédure d'exécution**

Les CPER sont des contrats qui s'inscrivent dans le contexte d'un État unitaire. De ce point de vue, trois éléments sont importants pour mettre en relief la spécificité de la situation en France. Premièrement, des juges administratifs sont chargés du contrôle des activités de l'État dans le régime dualiste français, un régime légal dans lequel les affaires privées et publiques restent relativement distinctes. C'est pourquoi l'application des contrats conclus par l'État fait intervenir des juges administratifs. Cependant, les juges n'évaluent pas le contenu du contrat mais seulement ses caractéristiques légales. Un deuxième élément important est que les régions peuvent être considérées comme politiquement responsables de la réalisation et de l'exécution du contrat si, et seulement si, les objectifs conclus sont réellement choisis par la région. Enfin, les CPER peuvent être rendus exécutoires tant que les régions peuvent réagir lorsque le gouvernement central s'acquitte d'un engagement. C'est loin d'être évident dans un État unitaire, une structure politique dans laquelle les niveaux d'administration inférieurs ne disposent d'aucun mécanisme de repréailles contre certains comportements de l'administration centrale.

### **3.2. Mécanismes contractuels**

#### **3.2.1. Caractéristiques générales**

Quatre caractéristiques générales des CPER méritent d'être mentionnées.

Premièrement, les CPER sont conclus entre l'administration centrale (le préfet de région) et le président du conseil régional (un élu). D'autres acteurs régionaux, comme les associations et les entreprises, jouent également un rôle important dans l'élaboration du plan stratégique régional.

Deuxièmement, les CPER incluent une composante territoriale constituée de sous-contrats spécifiques : les contrats de pays, les contrats d'agglomération et les contrats de parcs naturels régionaux. Ces sous-contrats font partie intégrante des CPER. Ainsi, bien qu'ils concernent des problèmes différents, ces contrats appartiennent néanmoins au même et unique cadre qui est le contrat de plan État-région.

Un troisième élément lié à toutes les dimensions du CPER, et pas seulement à la dimension « territoriale », est que les CPER sont des contrats de cofinancement et pas à proprement parler des contrats de délégation. Ainsi, les

parties se mettent d'accord sur la réalisation d'un certain nombre de tâches et sur la façon dont elles seront financées. Elles n'attribuent pas la réalisation de ces tâches aux régions, départements ou toute autre collectivité territoriale.

Enfin, la durée du CPER est de sept ans. La durée normale des deux premières générations de contrats était de cinq ans. Pour la dernière des quatre générations de contrats elle a été étendue à sept ans de 2000 à 2006.

### **3.2.2. Apprentissage, négociation et étape précontractuelle**

Les différents contrats utilisés en France sont conçus comme un moyen de permettre aux régions et à l'administration centrale d'améliorer leur niveau respectif d'information concernant les compétences régionales et les objectifs de l'administration centrale.

Un dispositif contractuel qui permet aux acteurs d'améliorer leur connaissance et leur information est l'instauration d'une étape précontractuelle durant laquelle on prépare la négociation entre la région et le préfet. Les parties conduisent un certain nombre d'études à ce stade. D'une part, les régions font appel à des experts qui analysent la situation locale, ses forces et ses faiblesses, et tentent de déchiffrer ce que sera la situation dans le futur. D'autre part, le préfet (au nom de l'administration centrale) élabore la stratégie régionale de l'État, un document qui explique comment l'administration centrale adaptera sa stratégie au contexte de chaque région. Ce document repose sur des accords interministériels au niveau central.

Une deuxième disposition contractuelle qui est importante du point de vue de l'acquisition d'informations concerne les clauses autorisant une éventuelle révision du contrat. Ainsi, chaque CPER comprend un article stipulant qu'il sera possible de modifier les termes du contrat, les objectifs du contrat et les moyens à mettre en œuvre. Sur le plan de l'acquisition de connaissances, les clauses de révision jouent un rôle important dans la mesure où les nouvelles informations recueillies par le biais des études réalisées peuvent exiger une révision des contrats. Par exemple, les CPER conclus en 2000 ont permis des révisions qui sont intervenues à mi-parcours, à savoir en 2003.

Améliorer l'information et la connaissance est un objectif majeur des sous-contrats mentionnés plus haut, comme les contrats de pays ou les contrats d'agglomération, par exemple. Ils sont instaurés dans le but même d'acquérir des informations. Ces contrats définissent les projets que les partenaires locaux mettront en place pour obtenir des crédits de l'administration centrale. Dans le contrat de pays, les partenaires locaux sont même tenus de définir le périmètre géographique de leur projet, qui est le pays. La communication est à l'origine de ces contrats. Il est important de souligner en outre que ces contrats vont au-delà de la structure

institutionnelle du pays en intégrant des acteurs non gouvernementaux. Ces contrats montrent donc clairement que l'information sur les compétences et besoins infranationaux n'est pas transmise uniquement par des voies institutionnelles. Ainsi, ces contrats s'inscrivent dans l'organisation « hiérarchique » qui correspond au cadre constitutionnel unitaire, tout en la dépassant. Ces contrats n'instaurent ni ne renforcent de relations hiérarchiques entre les niveaux institutionnels central et infranational. Au contraire, les ouvrages et publications sur les CPER révèlent que toutes les parties, notamment l'administration centrale et les régions, ont le sentiment d'être placées sur un pied d'égalité.

### 3.2.3. Complexité des objectifs des politiques publiques

Tous les différents contrats examinés dans le présent document sont des contrats « d'ensemble », en ce sens que les tâches sur lesquelles portent les contrats conclus entre l'administration centrale et les régions ne se limitent pas à un seul domaine économique ou social spécifique. Elles concernent les différents aspects du développement du domaine auquel elles sont rattachées. Par voie de conséquence, les contrats portent de plus en plus souvent sur des problèmes complexes.

Certains problèmes sont « concrets » et « tangibles » alors que d'autres sont moins tangibles. Avec le temps, un glissement s'est produit du premier type de problèmes vers le second. Ainsi, dans les premières phases des CPER, les projets concernaient principalement des investissements d'infrastructure et la modernisation de sites industriels. Les projets de ce type n'ont pas disparu. Toutefois, la part des projets « concrets » et « tangibles » a diminué et devrait continuer à décroître. À la place, les contrats sont consacrés de manière de plus en plus importante à des objectifs généraux et qualitatifs tels que le bien-être des citoyens, le renforcement des liens existant entre les habitants de la région, la qualité de l'emploi et l'efficacité des entreprises, le développement durable, etc. De ce point de vue, les préambules ou les textes qui présentent l'objectif des CPER revêtent une grande importance. En Midi-Pyrénées, par exemple, le contrat de plan État-région de 2000-06 n'a qu'un seul objectif qui est ainsi défini « une région solidaire, ouverte et forte au service des habitants de Midi-Pyrénées ». En Aquitaine, l'introduction du contrat indique : « Le contrat de plan, outil d'aménagement du territoire, doit être la réponse à une triple problématique, celle de la qualité de l'environnement, celle de la solidarité humaine et territoriale, celle de l'emploi consolidé, modernisé ou créé. » La réforme des CPER qui correspondra à la future cinquième génération de contrats ne modifiera pas mais renforcera plutôt cette orientation vers une adaptation d'objectifs généraux à des contextes régionaux. Les futurs contrats auront également une durée de sept ans (de 2007 à 2013, comme les programmes européens avec lesquels ils sont censés être mieux coordonnés) et seront désormais appelés contrats de projets

État-régions. La « profonde rénovation » annoncée dans les documents officiels (voir le rapport publié à la suite du CFACT de mars 2006) qui s'inspire des conseils européens de Lisbonne et Goteborg pour l'innovation, la compétitivité et le développement durable repose sur le resserrement du contenu des contrats à trois domaines : la compétitivité et l'attraction des territoires, la promotion du développement durable et l'assurance de la cohésion sociale, économique et territoriale. Plusieurs domaines d'action sont spécifiés concernant chacun de ces trois thèmes ce qui peut de toute évidence limiter la portée antérieure des projets contractualisés. Toutefois, la façon dont ces domaines sont présentés est très générale et peut englober de nombreux domaines, thèmes et activités. Même si cette évolution présente l'avantage d'avoir manifestement pour effet une plus grande diversité d'adaptation régionale, le risque est que la portée des contrats reste identique à celle des contrats des générations antérieures.

La complexité est encore plus importante en ce qui concerne la partie territoriale des CPER qui restera en partie liée aux contrats futurs mais sera aussi financée par d'autres crédits ministériels. En effet, les contrats de pays, les contrats d'agglomération et les contrats de parcs naturels régionaux concernent le développement de zones géographiques données et le plus souvent les projets qui sont visés sont complexes; ils se rapportent à des objectifs tels que le développement des activités culturelles ou le développement du tourisme et des infrastructures de tourisme.

Les différents degrés de complexité liés à des problèmes « tangibles » ou « peu tangibles » sont indiqués dans l'énoncé des objectifs du contrat. Depuis que les CPER portent sur ces deux types de tâches, les objectifs effectivement définis dans les contrats et acceptés par les parties doivent être répartis en deux sous-ensembles distincts, selon une distinction qui n'a pas changé avec les années. D'une part, il existe des domaines dans lesquels les buts poursuivis se traduisent en tâches à réaliser ou objectifs à atteindre qui sont simples, observables et mesurables. Ces domaines correspondent à des tâches « concrètes » ou « tangibles » comme la mise en place d'infrastructures de transport. Il est intéressant de mentionner que la dernière étape de la décentralisation qui attribue la responsabilité du réseau routier aux départements entraînera l'annulation des projets liés à ces compétences dans les contrats négociés entre niveaux d'administration. D'autre part, les objectifs concernant les questions « moins tangibles » (emploi, économie, action sociale, culture, tourisme, agriculture, etc.) sont définis en termes vagues et la réalisation des objectifs est liée à des tâches complexes. Par exemple, le contrat d'agglomération ou contrat de ville qui fait partie du CPER conclu entre l'administration centrale et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) inclut un objectif particulièrement complexe : « garantir l'accès à la justice pour tous ». Cet objectif est ensuite associé à des tâches aussi vagues que complexes : « les dispositifs d'accompagnement des familles de détenus ». Dans le contrat,

aucune précision n'est donnée sur la nature que doit prendre l'aide en question. De la même manière, un objectif de la composante sociale du CPER de la région PACA est « l'humanisation des maisons de retraite » et la tâche permettant d'atteindre cet objectif est d'accroître le « nombre de lits » disponibles pour les personnes âgées. À nouveau, les objectifs, bien que plus précis, restent complexes (que signifie concrètement « humanisation »?) et la tâche elle-même bien que plus précise reste également assez vague (où sont situés les lits? quelle institution est censée les financer?).

#### 3.2.4. Objectifs liés aux niveaux national et régional

Pour répondre à la complexité de la décentralisation et l'existence d'interdépendances entre les régions, les contrats incluent un mécanisme qui restreint les possibilités de choix en matière d'objectifs nationaux et régionaux, notamment en ce qui concerne les contrats, et la façon de les relier entre eux.

Premièrement, l'existence « d'objectifs nationaux » dans les contrats garantit que toutes les régions poursuivent des objectifs identiques. Il est fréquent que l'administration centrale impose des objectifs nationaux aux régions, départements, villes et agglomérations et aux parcs naturels régionaux ou aux pays. On peut citer en exemple de ce type de comportement la prise en compte du financement d'une ligne de TGV dans différents CPER alors qu'il ne s'agissait que de construire une ligne ferroviaire nationale et que la construction d'aucune infrastructure spécifique au niveau local (une gare, par exemple) n'était prévue.

Deuxièmement, l'administration centrale n'impose pas seulement des objectifs nationaux aux régions mais influence également les objectifs régionaux. En effet l'administration centrale délimite le domaine dans lequel doivent s'inscrire les objectifs régionaux. Les différents projets que les régions proposent et que l'administration centrale accepte de cofinancer se situent dans les limites fixées par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, (CIACT [ex-CIADT]). Le CIACT est un comité qui réunit des représentants de tous les ministères en vue de proposer des projets qui sont considérés, du point de vue de tous les ministères, comme essentiels pour le développement régional. Ces comités sont placés sous l'autorité du Premier ministre et organisés par une instance interministérielle, la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR). Ce sont des limites relativement floues mais néanmoins ces objectifs correspondent à une stratégie nationale, définie au niveau central, et qui délimite la portée du processus de négociation.

Troisièmement, les contrats de pays, les contrats d'agglomération ou les contrats de parcs naturels régionaux laissent une marge de manœuvre aux collectivités territoriales puisque comme il est mentionné plus haut ces

contrats sont définis à partir de projets que les agents infranationaux ont élaborés. Il n'en demeure pas moins que ces projets doivent être acceptés par l'administration centrale. C'est la raison pour laquelle ils ne peuvent guère ne pas correspondre à la stratégie nationale définie par l'administration centrale.

### **3.3. Analyse et évaluation des pratiques contractuelles**

#### **3.3.1. Analyse et évaluation des pratiques contractuelles au regard de la théorie**

**3.3.1.1. L'étape précontractuelle.** L'étape précontractuelle peut être considérée comme une réponse pertinente à la nécessité pour les parties d'améliorer leur niveau d'information. Cette étape correspond à un dispositif qui permet de recueillir des informations et également de faire une sélection des meilleurs projets régionaux. La justification théorique de l'étape précontractuelle est ce que les économistes appellent « la compétition pour le marché » au cours de laquelle les parties rivalisent entre elles pour avoir le droit de produire un bien. Par ailleurs, une autre justification théorique de l'étape précontractuelle est qu'elle favorise la communication; en d'autres termes, la communication entre les parties se substitue à la compétition comme moyen de sélection des projets régionaux (c'est typiquement ce qui a lieu dans les contrats de pays et les contrats d'agglomération). Lorsque les objectifs précis qui feront partie du contrat ne sont pas connus *ex ante*, les contrats peuvent être considérés comme un moyen d'identifier les problèmes et les objectifs des politiques et de proposer les solutions ainsi que les moyens qui permettront d'atteindre les objectifs fixés en dehors des contrats.

L'apprentissage et l'acquisition de connaissances ne se limitent pas à l'étape précontractuelle. Même si les objectifs attribués et les tâches déléguées aux régions sont identifiés et connus avant le début du contrat, le fait que les contrats puissent être révisés et que la résiliation soit également envisagée dans tous les CPER implique qu'il existe une marge pour des améliorations et que les objectifs peuvent changer. Cet élément est important car il correspond à ce que la théorie indique : si les contrats concernent des questions complexes et générales le contrat doit être à durée indéterminée.

Bien sûr, l'étape précontractuelle n'est pas sans faiblesses ni failles. Premièrement, des coûts importants peuvent survenir dans la phase précontractuelle. Par exemple, organiser et conduire des études, plus particulièrement des études prévisionnelles à long terme, peut s'avérer onéreux. Par ailleurs, les coûts de transaction affectent également la procédure mais ils ne sont pas seulement difficiles à mesurer et évaluer, ils sont également inévitables.

**3.3.1.2. Complexité de la délégation.** Dans le premier chapitre du présent rapport, il est indiqué qu'une complexité excessive implique qu'il est impossible de s'engager *ex ante* sur des objectifs vérifiables et mesurables. Par voie de conséquence, les pouvoirs discrétionnaires des parties s'accroissent. Dans le cas des CPER, des objectifs généraux, vagues et complexes se transforment en objectifs simples et gérables pour certaines questions en restreignant la place laissée à d'éventuels comportements stratégiques de l'autre partie, en délimitant le domaine dans lequel le contrat s'inscrira et sera donc évalué. La limitation du domaine d'activité de l'autre partie consiste à déterminer les responsabilités respectives des parties pour éviter (ou limiter) des comportements opportunistes *ex post*. Il en résulte une situation dans laquelle la délégation complexe *ex ante* devient une délégation simple *ex ante*.

**3.3.1.3. Les objectifs nationaux et infranationaux.** Premièrement, les CPER sont des instruments destinés à harmoniser les objectifs régionaux avec ceux de l'administration centrale. Ainsi, le gouvernement central français utilise les CPER pour s'assurer que les régions ne promeuvent pas des objectifs qui seraient trop diversifiés, par conséquent trop coûteux, et voire peut-être impossibles à unifier *ex post* dans un seul cadre général. L'administration centrale considère de toute évidence les CPER comme un instrument favorisant une politique régionale cohérente au niveau national. Bien qu'on ait modifié le système de planification nationale au cours des années le lien établi entre les contrats, la planification et les objectifs nationaux sont cités à nouveau par Jacques Chérèque, ancien ministre chargé de l'aménagement du territoire, dans son rapport (écrit pour proposer une manière de réformer les CPER)<sup>2</sup>. On peut également observer ce lien dans la réalité, le CIACT, par exemple, continue de jouer un rôle important en définissant un cadre national dans lequel les contrats régionaux sont censés s'inscrire.

Deuxièmement, en corollaire, les CPER ont tendance à renforcer les interdépendances auxquelles ils sont censés s'attaquer. Le développement durable, par exemple, a été cité comme un élément nécessaire incontestable des politiques régionales pour la génération actuelle de CPER (2000-06). De toute évidence, le développement durable, un objectif général et vague, ne peut pas être réalisé par une seule région ou en compétition avec les autres. La conséquence est que les objectifs des 26 régions doivent concourir à la réalisation du même objectif général.

Troisièmement, l'administration centrale utilise les contrats pour financer les dimensions locales des projets nationaux. Plus particulièrement, le financement de certains objectifs et tâches qui ne pouvaient plus être financés par l'administration centrale a été transféré aux régions par le biais des CPER. Des critiques ont été formulées à propos de l'utilisation de ressources infranationales pour financer des objectifs nationaux ce qui constituerait un

comportement stratégique de la part du gouvernement central. Toutefois, du point de vue de la théorie des contrats, le comportement de l'administration centrale peut également être interprété comme le comportement d'un mandant qui délègue certaines tâches aux régions mais conserve une autorité formelle à travers la définition des objectifs et tâches à réaliser.

### **3.3.2. Analyse et évaluation des pratiques contractuelles par l'administration centrale et les régions**

**3.3.2.1. Le contrôle externe est-il possible?** Premièrement, le contrôle externe est rarement exercé en cas de non-exécution des objectifs fixés par les contrats. En général, ce ne sont pas les parties contractantes qui en réfèrent aux tribunaux administratifs pour régler les problèmes. La raison essentielle pour laquelle le contrôle externe n'est pas efficace est que les CPER ne sont pas de véritables contrats – dans l'acception judiciaire du terme – et ne sont pas exécutoires légalement. Les CPER ne sont que des accords mutuels conclus par l'administration centrale et les régions concernant les actions qui pourraient être entreprises et les dépenses qui pourraient être effectuées. De manière plus large, il est difficile d'imposer une absence de véritable contrôle externe efficace puisque les CPER sont des contrats relationnels.

**3.3.2.2. Existe-t-il un contrôle interne?** De la même manière, il n'existe pas de véritable contrôle interne des contrats exercé par les parties. Les seules dispositions contractuelles qui permettent à la région de contrôler le comportement de l'administration centrale sont les clauses de résiliation qui sont des clauses de « sortie » autorisant chacune des parties, la région comme l'administration centrale, à mettre un terme au contrat. Ce n'est pas particulièrement surprenant : dans un État unitaire, même un État décentralisé, l'administration centrale intervient comme mandataire des citoyens. Ainsi, seule l'administration centrale a le pouvoir et les moyens de prendre des mesures de représailles contre d'éventuels comportements stratégiques des régions. En corollaire, il n'existe aucune garantie que l'administration centrale respecte ses promesses. Les fréquents manquements de l'administration centrale concernant le respect de ses engagements sont un grand sujet de préoccupation pour les régions. C'est évidemment lié au fait que les engagements ne sont pas crédibles parce que les CPER ne sont pas des contrats et que les engagements sont « seulement » des promesses. Une autre façon de voir les choses est que l'absence de mécanisme de contrôle interne montre que la surveillance mutuelle n'est pas un vrai problème qui se pose. Ce qui est en jeu ce n'est pas le contrôle de ce que les mandataires (à savoir les régions) doivent exécuter au nom de leur mandant (l'administration centrale) mais plutôt les contributions respectives des parties aux objectifs communs des contrats. Plutôt qu'une logique de contrôle, les CPER suivent une logique d'évaluation mutuelle qui garantit une sorte de processus d'apprentissage en continu.

**3.3.2.3. L'évaluation des CPER.** En 1993, les CPER devaient être évalués par le préfet de région. L'évaluation a été renouvelée en 1998 et 2000. L'évaluation a lieu à deux niveaux. Au niveau national, l'évaluation est conduite par la DIACT (ex-DATAR) (chargée de l'évaluation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005). Au niveau régional, l'évaluation est menée par un comité *ad hoc*, composé de représentants de l'État et des régions. D'ailleurs, le plus important est qu'il n'existe pas de cadre unique indiquant de quelle façon les procédures contractuelles doivent être évaluées. En conséquence, il ne semble pas que l'évaluation soit le résultat d'une procédure normalisée et centralisée; à l'inverse, l'évaluation est décentralisée.

Du fait de l'absence de cadre indiquant de quelle façon les procédures contractuelles doivent être évaluées, les évaluations sont particulièrement nombreuses : 150 pour la deuxième génération et 160 au cours de 2002 et 2005. Toutefois, les domaines qui étaient évalués étaient relativement homogènes. Le rapport de la DIACT de 2005 indique que 16 domaines ont été évalués. Un seul domaine (la composante territoriale des CPER) a été évalué plus de 20 fois (21 rapports dans 13 régions). Parmi les 15 domaines restants, 70 rapports se sont concentrés sur six domaines seulement. Ainsi, 91 des 160 rapports réalisés ont porté sur sept domaines (le tourisme, la méthodologie, l'emploi, l'environnement et le développement durable, la ville, le développement économique et les politiques territoriales). Il est intéressant de noter qu'il est peu fréquent que des évaluations soient réalisées dans des domaines où il aurait été facile de mesurer le fossé entre les objectifs à atteindre et les objectifs effectivement atteints. Il est révélateur que les « infrastructures et le transport » constituent le domaine le moins fréquemment évalué.

Il est significatif et surprenant de ce fait que les objectifs que les régions et l'administration centrale acceptent de financer se traduisent en objectifs mesurables, vérifiables et quantifiables. En d'autres termes, les CPER constituent en général des contrats relationnels et de partenariat mais on devrait les suivre (au moins partiellement) comme des contrats complets et transactionnels et contrôler leur exécution. Ce paradoxe peut aisément s'expliquer : les évaluations réalisées par les régions se concentrent sur des domaines où leur marge de manœuvre est la plus importante, où la collaboration entre les régions et les représentants de l'administration centrale est la plus importante et où l'évaluation s'avère être la plus difficile à réaliser. Ainsi, il semble que les régions tendent à adopter un comportement particulièrement non opportuniste concernant la sélection des indicateurs de performance. Au niveau régional, l'évaluation sert d'instrument d'apprentissage pour connaître les bonnes pratiques et celles qui sont à éviter. Le problème est que cette information n'est pas diffusée et n'a donc pas pour effet une meilleure connaissance de l'État ni des autres régions pour décider de mesures pertinentes.

### 3.3.3. Exécution des contrats

Le pourcentage de ressources apportées par l'administration centrale pour exécuter les CPER n'est pas toujours satisfaisant. Il existe en particulier des différences entre les ministères et les régions. Dans certains domaines, les contributions sont importantes : l'éducation nationale (63.71 %), la ville (68.31 %), l'agriculture (59.18 %) et le commerce extérieur (69.65 %). Dans d'autres domaines, les contributions sont sensiblement plus faibles : la santé (35.97 %), le commerce et l'artisanat (40.51 %), l'équipement et les infrastructures (réseau routier 50.34 %, réseau ferroviaire 33.35 %, transports en commun en Île-de-France 38.7 %) <sup>3</sup>. Par ailleurs, quatre années après l'entrée en vigueur des contrats, l'administration centrale n'a toujours pas honoré les deux tiers de son engagement de dépenses. En revanche, il apparaît que les régions se sont en général acquittées quasiment des deux tiers de leur engagement de dépenses (tableau 2.2).

## 4. Conclusion

Les contrats en France peuvent être considérés comme des mécanismes de prise de décision collective à long terme. Les contrats, en particulier, sont des cadres qui délimitent le domaine et les conditions dans lesquelles s'inscrit la relation État-régions. Les différentes parties prenantes à ces contrats, les représentants des régions et de l'administration centrale insistent fréquemment sur ce point. Pour être plus précis, les contrats constituent une procédure de négociation concernant la sélection des objectifs à poursuivre et des tâches à réaliser. Ces objectifs et ces tâches couvrent un large éventail de domaines. C'est une des caractéristiques les plus importantes de la façon dont les contrats sont utilisés en France. En réalité, les contrats touchent à tous les aspects de la politique régionale. En conséquence, les contrats portent à la fois sur des tâches simples et complexes. Certaines de ces tâches sont définies comme des buts ou objectifs relativement simples. D'autres peuvent être définies de manière assez vague. Les buts ou objectifs simples peuvent être problématiques si un seul dispositif est utilisé pour atteindre plusieurs objectifs. Il pourrait être utile de réduire le nombre de tâches ou la portée des contrats. Toutefois, la récente réforme n'est pas orientée dans ce sens : les objectifs qui seront poursuivis par les contrats continueront à faire partie d'un certain nombre de domaines définis dans les grandes lignes.

Le fait qu'il soit impératif que les objectifs des contrats fassent partie d'un certain nombre de domaines définis dans les grandes lignes n'est pas dépourvu d'avantages. Une plus grande liberté, en particulier, est accordée aux régions pour définir leurs propres objectifs. Il est certain que pendant longtemps les CPER ont été considérés comme un moyen de permettre à l'administration d'obtenir des informations sur la façon dont les niveaux

Tableau 2.2. **Engagements de dépenses de l'administration centrale et des régions en 2004 (en pourcentage du montant total pour la période 2000-06)**

	Administration centrale	Régions	Différence
Alsace	55.91	61.0	5.1
Aquitaine	56.82	67.0	10.2
Auvergne	54.73	92.8	38.1
Bourgogne	57.98	66.2	8.22
Bretagne	55.44	n.d.	–
Centre	49.05	46.6	–2.45
Champagne-Ardenne	54.65	70.8	6.15
Corse	47.51	–	–
Franche-Comté	56.17	–	–
Île-de-France	57.13	68.0	10.9
Languedoc-Roussillon	55.25	–	–
Limousin	48.65	65.2	16.5
Lorraine	61.68	–	–
Midi-Pyrénées	55.35	66.1	10.7
Nord-Pas-de-Calais	53.96	62.0	8
Basse-Normandie	53.74	56.2	2.5
Haute-Normandie	54.12	58.8	4.7
Pays-de-la-Loire	52.89	n.d.	–
Picardie	51.80	–	–
Poitou-Charentes	54.25	68.9	14.6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	54.02	65.1	11.1
Rhône-Alpes	55.82	74.1	18.3
Guadeloupe	46.00	n.d.	–
Guyane	50.11	–	–
Martinique	45.44	61.0	15.6
La Réunion	43.75	–	–

Remarques : 1) Les informations régionales sont transmises par les régions à la DIACT. 2) Pourcentage des engagements par rapport à leur montant total pour la période 2000-06.

Source : DIACT (ex-DATAR).

institutionnels infranationaux envisageaient leur propre développement (objectifs et compétences régionaux ou infranationaux) et d'encourager les administrations infranationales à faire de leur mieux pour financer des objectifs qui étaient décidés par l'administration centrale. Avec le temps, cette conception descendante semble avoir évolué vers une vue plus ascendante des contrats reposant sur des projets conçus par les régions elles-mêmes, ce qui a donc renforcé le rôle et l'importance des régions.

### Notes

1. Ce chapitre s'appuie sur la contribution d'Alain Marciano, EconomiX, Université de Reims.
2. En mai 1998, Jacques Chérèque publiait son rapport sur la génération des CPER 2000-06. Ce rapport est intitulé : « Plus de régions et mieux d'État. »
3. Ces chiffres correspondent au pourcentage de ressources payées par l'administration centrale à la fin de 2004 (Source : DIACT).

### Bibliographie

- André, P. (2000), *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-99)*.
- DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) (2005a), *Bilan prospectif des évaluations des contrats de plan État-région (CPER) (2002-05)*.
- DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) (2005b), « Rapport d'activité, 2004 », pp. 14, 15, [www.diact.gouv.fr/datar\\_site/datar\\_framedef.nsf/webmaster/bib\\_framedef\\_vf?OpenDocument](http://www.diact.gouv.fr/datar_site/datar_framedef.nsf/webmaster/bib_framedef_vf?OpenDocument).
- DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires) (2006), Dossier de presse, Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, 6 mars 2006, [www.diact.gouv.fr/datar\\_site/datar\\_framedef.nsf/webmaster/ciadt\\_framedef\\_vf?OpenDocument](http://www.diact.gouv.fr/datar_site/datar_framedef.nsf/webmaster/ciadt_framedef_vf?OpenDocument).
- OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, éditions de l'OCDE, Paris.

## Chapitre 3

### **L'exemple de l'Italie<sup>1</sup>**

*L'utilisation de l'Accordo di Programma Quadro (APQ), instrument multifacettes de la politique régionale en Italie, est examinée dans ce chapitre. Après une analyse générale du contexte de décentralisation en Italie, les politiques ainsi que les institutions et les instruments associés à la politique de développement régional sont décrits. Ce chapitre propose un résumé détaillé de l'APQ et du contexte de coordination dans lequel il opère, suivi par une évaluation de ce mécanisme en utilisant le cadre d'analyse présenté dans le chapitre 1. Le chapitre conclut sur une série de recommandations politiques pour améliorer l'APQ.*

## 1. Introduction

Le présent rapport examine un instrument de gouvernance multiniveaux utilisé dans le cadre du développement régional italien en s'appuyant sur la théorie économique des contrats et notamment sur le schéma d'analyse que propose le présent ouvrage. L'instrument contractuel qui fait l'objet de la présente étude de cas, l'*Accordo di Programma Quadro* (accord de programme-cadre, APQ), peut être considéré comme l'un des principaux instruments permettant à l'État et aux régions d'interagir dans le cadre des politiques italiennes de développement régional<sup>2</sup>. L'accord de programme-cadre se distingue en étant un instrument complexe à fins multiples visant un seul objectif de développement. Il est censé aboutir à une simplification et une plus grande coordination du contexte des politiques publiques qui a été dans le passé très fragmenté et empreint de lourdeurs administratives. Afin de décrire le contexte pour bien cerner l'accord de programme-cadre, le présent document commence par donner un aperçu général de la décentralisation italienne et des politiques de développement régional pour situer l'accord de programme-cadre dans l'environnement plus vaste des politiques publiques. Il procède ensuite dans la section 4 à une présentation et à un examen de l'accord de programme-cadre en utilisant le schéma proposé dans le présent ouvrage. Enfin, après avoir formulé des recommandations concernant l'accord de programme-cadre, le rapport présente en conclusion un résumé de l'examen réalisé dans la présente étude de cas.

## 2. Aperçu de la politique italienne de décentralisation

### 2.1. Niveaux d'administration

#### 2.1.1. Organisation

L'organisation de l'administration infranationale italienne fait l'objet du Titre V de la Constitution italienne. L'article 114 indique : « La République est composée des Communes, des Provinces, des Métropoles, des Régions et de l'État. » Certes, les modifications de l'organisation de l'administration infranationale nécessitent des procédures longues pour amender la Constitution, mais la formulation actuelle de l'article 114 est bien le résultat de modifications constitutionnelles adoptées en 2001. Avant 2001, le dispositif administratif infranational comprenait trois niveaux : les régions, les

provinces et les communes. Alors que ces trois niveaux d'administration territoriale existent depuis un certain temps le développement des structures des villes métropolitaines se poursuit.

L'Italie est composée de 8 104 communes, 103 provinces et 20 régions. Celles-ci comprennent 15 régions « ordinaires » et cinq régions à « statut spécial » c'est-à-dire des régions jouissant traditionnellement de pouvoirs législatifs et administratifs plus étendus. L'une des régions à statut spécial, le Trentino-Alto Adige, est composée des deux provinces autonomes de Trente et Bozane, assimilables à bien des égards à des régions.

### 2.1.2. Fonctions et pouvoirs

La légitimité des différents niveaux d'administration infranationaux est fondée sur les dispositions du Titre V de la Constitution italienne. L'article 114 indique : « Les Communes, les Provinces, les Métropoles et les Régions sont des collectivités autonomes ayant des statuts, des pouvoirs et des fonctions qui leur sont propres, selon les principes établis par la Constitution. » L'Italie a été longtemps un État relativement centralisé. La conséquence est que le parcours a été long et difficile pour institutionnaliser le niveau d'administration régional. Ce processus a été engagé en 1948 avec l'adoption de dispositions constitutionnelles visant à mettre en place une forme douce de délégation de pouvoirs. Ceci étant, des avancées importantes vers la décentralisation ont eu lieu au cours des années 90, qui sont notamment :

- la réforme de l'administration publique qui a transféré des pouvoirs du centre vers la périphérie et simplifié les procédures;
- la réforme fiscale visant à accorder une autonomie financière aux régions et aux provinces autonomes par la participation aux recettes fiscales nationales, la possibilité de prélever dans certains cas une surtaxe par rapport au taux national ainsi que le prélèvement d'impôts propres;
- la réforme budgétaire visant à simplifier et rendre plus transparente la répartition territoriale des crédits et des dépenses; et
- des réformes qui ont renforcé les pouvoirs des maires et des présidents des provinces en matière de développement local et établi un système d'élection directe pour ces fonctions.

La décentralisation entreprise dans les années 90 a atteint un sommet avec la réforme constitutionnelle de 2001 qui a considérablement renforcé les pouvoirs attribués aux régions, ce qui rend l'organisation de la République italienne plus proche de celle d'un État fédéral. L'élément le plus important est que les pouvoirs de l'État central sont définis de manière précise et que les pouvoirs qui ne sont pas expressément attribués au gouvernement central par la Constitution appartiennent désormais aux régions, ce qui constitue un changement notable par rapport au passé. De plus, à la suite de la réforme de la

Constitution, les textes législatifs régionaux ne sont plus soumis à un contrôle *ex ante* de l'État central. Néanmoins, des différences substantielles demeurent. La première concerne les domaines dans lesquels les régions peuvent légiférer. La majeure partie du droit ordinaire relève en effet de l'État central notamment en matière civile, pénale et procédurale. La deuxième différence importante concerne le fait que le niveau d'administration régional ne jouit pas d'une position privilégiée sur le plan des pouvoirs normatifs concernant les lois définissant les principes d'organisation et de fonctionnement des autorités territoriales à l'égard des niveaux d'administration inférieurs (provinces, communes et régions métropolitaines).

La compétence législative est répartie entre les niveaux national et régional d'administration selon une classification en trois catégories qui distingue les domaines dans lesquels seul l'État est habilité à légiférer, les domaines dans lesquels l'État et les régions jouissent d'une compétence législative concurrente et les domaines dans lesquels seules les régions ont le droit de légiférer (Constitution italienne, article 117; voir tableau 3.1)<sup>3</sup>. La répartition de la compétence réglementaire est alignée sur la répartition de la compétence législative, c'est-à-dire que le pouvoir réglementaire appartient à l'État « dans les domaines de compétence législative exclusive, sauf délégation aux régions » et qu'il « appartient aux régions dans tout autre domaine. » En outre, comme il est indiqué plus haut, « les Communes, les Provinces et les Métropoles disposent du pouvoir réglementaire pour organiser et exercer les fonctions qui leur sont attribuées » (Constitution italienne, article 117). Comme pour les fonctions administratives, les pouvoirs réglementaires sont attribués conformément aux principes de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité; i.e. ils tendent à être attribués aux communes, à moins que leur application uniforme nécessite leur attribution à un niveau supérieur de l'administration infranationale.

Il est important de souligner que la répartition actuelle des fonctions législatives entre l'État et les régions a posé de nombreux problèmes d'interprétation qui ont été soumis au Tribunal constitutionnel et qui sont problématiques à bien des égards. D'une part, il existe des incertitudes et des incohérences concernant la répartition des compétences entre les niveaux d'administration. Certaines compétences pour lesquelles il ne paraît pas possible de disposer de 20 législations régionales différentes relèvent de la compétence concurrente au niveau de l'État (réseaux de transport et de navigation, énergie, commerce extérieur, recherche-développement, etc.). D'autres compétences, dont on pourrait dire qu'elles nécessitent un cadre national, relèvent de la compétence exclusive des régions (développement local dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et du tourisme). De plus, la répartition fonctionnelle des compétences est dans certains cas un peu étrange. C'est vrai notamment à propos de la répartition

**Tableau 3.1. Répartition des principales compétences législatives entre l'État et les régions**

État	Régions
S.1) Compétence législative et exécutive exclusive dans les domaines suivants :	R.1) Compétence législative et exécutive exclusive dans les domaines suivants :
Politique extérieure Immigration Religion Défense et forces armées Politique de la concurrence Monnaie et épargne Administration centrale Ordre public et sûreté Justice Juridictions et normes processuelles ; organisation juridictionnelle civile et pénale ; justice administrative Détermination des niveaux essentiels de prestations relatifs aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national Péréquation des ressources financières Normes générales relatives à l'instruction Prévoyance sociale Douanes Législation électorale, organes de gouvernement et fonctions fondamentales des communes, des provinces et des métropoles Protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels	Développement local (industrie, commerce, artisanat, tourisme) Agriculture Industries minières Politiques de l'emploi Ressources en eau Chasse Logement et aménagement urbain Ports et aéroports Réseaux de transport régionaux Transports publics Formation professionnelle Administration régionale Ordre public et sûreté au niveau régional Services sociaux
S.2) Compétence d'établir la législation fondamentale dans les domaines suivants :	R.2) Compétence soumise à la législation fondamentale de l'État :
Relations internationales et relations avec l'UE des régions Commerce extérieur Protection et sécurité du travail Instruction dans le respect de l'autonomie des institutions scolaires et à l'exception de l'instruction et de la formation professionnelle Recherche et développement Protection de la santé Protection civile Aménagement du territoire Ports et aéroports Réseaux de transport Infrastructures Harmonisation des budgets publics et coordination des finances publiques et de l'impôt Énergie Prévoyance sociale Valorisation des biens culturels et environnementaux Établissements de crédit à caractère régional	Tous les domaines indiqués sous la rubrique S2

de la compétence exclusive de l'État concernant la *protection* des biens culturels et environnementaux entre, d'une part, la compétence concurrente pour la *valorisation* des biens culturels et environnementaux et, d'autre part, la compétence exclusive des régions concernant la gestion des musées et bibliothèques. D'un autre côté, l'État central dispose d'une compétence législative dans des matières qui ont un caractère « transversal » marqué (politique de la concurrence, environnement, péréquation des ressources financières) et peut exercer des pouvoirs substitutifs vis-à-vis des régions et des autorités locales. Il est très important de préciser qu'il est impératif, compte tenu de la nouvelle répartition des fonctions et des compétences, de définir une répartition des ressources financières entre les différents niveaux d'administration, ce qui n'a pas encore été établi de manière satisfaisante. Enfin, le cadre institutionnel actuel de la décentralisation devrait faire l'objet de modifications supplémentaires dans un futur proche.

#### 2.1.3. Aspects financiers

L'évolution récente du cadre institutionnel de la décentralisation rend nécessaire une évolution parallèle des institutions du fédéralisme fiscal. En effet, le transfert de fonctions du niveau central au niveau d'administration infranational, qui est opéré conformément à la réforme de la Constitution, nécessite de préciser la répartition des sources de financement entre les niveaux d'administration susceptibles d'assurer l'exécution efficace des fonctions déléguées récemment aux régions et aux autorités locales. Le texte de la Constitution italienne à la suite de la réforme contient des dispositions spécifiques en la matière mais les choses ne sont pas suffisamment claires sur le plan opérationnel.

Le texte de la Constitution indique clairement que les communes, les provinces et les régions disposent d'une autonomie en matière de ressources et de dépenses (Constitution italienne, article 119). Tous les niveaux d'administration infranationale ont donc le droit d'instaurer et de lever des impôts ainsi que de collecter leurs propres ressources et une partie des recettes fiscales de leurs territoires respectifs. C'est une différence par rapport à la Constitution d'avant 2001 qui n'autorisait l'autonomie financière des niveaux d'administration infranationale que dans les limites fixées par une loi nationale. Il faut noter cependant une différence en la matière entre les régions et les autres autorités locales. Les régions peuvent lever des impôts en vertu de leur propre compétence législative « dans le respect de la Constitution et des principes de coordination des finances publiques et de l'impôt » (Constitution italienne, article 119). Conformément à la Constitution, les autres autorités locales ne peuvent en revanche lever des impôts que dans le cadre d'une législation nationale ou régionale.

Outre les impôts locaux et le partage des recettes fiscales nationales, les niveaux d'administration infranationaux peuvent avoir accès à deux autres sources de revenu : un fonds de péréquation sans obligation de destination (Constitution italienne, article 119, 3<sup>e</sup> paragraphe) et des « ressources supplémentaires » ainsi que des « interventions spéciales » (Constitution italienne, article 119, 5<sup>e</sup> paragraphe). Le fonds de péréquation a pour but de financer l'activité ordinaire des régions où la capacité fiscale par habitant est plus faible en vue d'assurer des niveaux de service homogènes à l'intérieur des territoires. La deuxième forme de financement vise à promouvoir le développement économique et d'autres objectifs de cohésion sociale pour supprimer les déséquilibres structurels entre les territoires. Elle constitue la seule forme de transfert financier soumise à des obligations de destination après la réforme constitutionnelle de 2001<sup>4</sup>.

## **2.2. Politiques de développement régional**

### **2.2.1. Présentation d'ensemble**

Les politiques italiennes de développement régional ont connu de profonds changements avec le temps. Entre 1950 et 1992, le principal objectif des politiques italiennes de développement régional était de réduire les disparités qui existent depuis longtemps entre les régions du Nord et du Sud (*Mezzogiorno*) au moyen d'interventions qui pour la plupart étaient destinées à industrialiser le Sud (en langage populaire, l'*Intervento Straordinario*). Nombre de ces interventions étaient conçues par un organe central, la *Cassa per il Mezzogiorno*. En 1992, un profond changement des politiques régionales italiennes a eu lieu, qui était en partie lié à l'influence des politiques économiques et de cohésion sociale de l'UE. Ce processus a eu pour conséquences :

- une extension des régions visées aux régions peu développées du Centre-Nord;
- un transfert de compétence de la *Cassa per il Mezzogiorno* (supprimée en 1984) en faveur de multiples institutions, notamment des ministères centraux et des autorités territoriales (régions, provinces et communes) opérant souvent dans un système de gouvernance pluriniveaux;
- un effort pour renforcer le ciblage, la coordination, le suivi des besoins territoriaux; et
- un passage de politiques descendantes à des formes de planification contractuelles et concertées.

Actuellement, la mise en œuvre des politiques nationales de développement territorial repose sur un dispositif à deux niveaux qui met l'accent sur les *politiques régionales* et les *politiques ordinaires*. La politique régionale vise plus particulièrement à répondre aux déséquilibres structurels socio-économiques à l'intérieur des territoires et est financée par des ressources supplémentaires qui

**Tableau 3.2. Répartition du total des dépenses (de fonctionnement et d'équipement) par secteur et niveau d'administration, 2003 (en millions EUR)**

	Administrations centrales	Administrations régionales	Administrations locales	Autorités du secteur public élargi	Total
Administration générale	54 163.80	6 942.60	25 151.60	39.30	86 297.22
Défense	16 141.18	0.54	0.00	0.00	16 141.72
Ordre public et sûreté	14 177.12	30.61	2 524.12	0.00	16 731.85
Justice	6 643.66	0.31	445.36	0.00	7 089.33
Éducation	42 884.24	1 308.67	17 027.95	25.62	61 246.48
Formation	422.06	1 406.64	674.76	89.21	2 592.68
Recherche-développement	2 581.82	14.46	418.42	180.48	3 195.18
Culture	8 067.44	1 033.97	4 162.79	263.95	13 528.14
Logement	697.58	882.99	3 562.93	2 821.67	7 965.17
Santé	1 131.75	85 604.40	87.10	620.87	87 444.13
Services sociaux	22 150.67	917.91	6 427.97	304.84	29 801.39
Cycle de l'eau	209.73	445.46	259.57	2 916.51	3 831.27
Assainissement	39.26	31.93	2 656.66	548.44	3 276.30
Environnement	941.73	753.65	4 029.47	2 139.98	7 864.82
Gestion des déchets	11.96	5.72	5 598.68	1 905.81	7 522.16
Autres interventions sanitaires	0.00	67.93	1 021.78	76.31	1 166.01
Emploi	0.00	683.94	53.67	62.59	800.20
Sécurité sociale	251 186.89	26.46	0.00	0.00	251 213.35
Routes	2 367.19	397.43	8 122.41	1 091.73	11 978.75
Autres moyens de transport	8 810.75	2 083.93	3 637.89	27 851.49	42 384.07
Télécommunications	1 834.27	0.13	19.24	12 166.50	14 020.14
Agriculture	1 221.95	1 925.83	887.27	1 391.22	5 426.26
Pêche	0.00	13.42	2.15	0.47	16.04
Tourisme	34.36	594.73	841.98	178.98	1 650.05
Commerce	81.12	202.86	997.50	417.73	1 699.21
Industrie	6 783.74	1 463.30	1 336.27	32 171.41	41 754.73
Énergie	19.49	101.58	0.00	72 893.20	73 014.27
Autres travaux publics	0.00	1 434.42	0.00	47.64	1 482.07
Autres affaires économiques	17 998.85	348.50	1 580.78	16 526.25	36 454.37
Autres fonctions	36 133.32	4 736.32	0.00	80.09	40 949.73
<b>Total</b>	<b>496 735.94</b>	<b>113 460.60</b>	<b>91 528.33</b>	<b>176 812.24</b>	<b>878 537.10</b>

Note : Les données contenues dans la base de données Conti Pubblici Territoriali (CPT) sont des chiffres qui englobent non seulement l'Administration publique mais aussi les entreprises et les autorités qui font partie du secteur public élargi, à savoir Ferrovie dello Stato, ENEL, Poste Italiane, ENI, IRI, ETI, Monopoli di Stato et ENAV (depuis 2001).

Source : Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances) (2005a), « Conti Pubblici Territoriali ».

proviennent du budget de l'UE (fonds structurels) et du budget national (le fonds de cofinancement national des fonds structurels et le fonds en faveur des régions peu développées, *Fondo Aree Sottoutilizzate*). Les politiques ordinaires reposent sur des ressources financières ordinaires provenant du budget de l'État et concernent des objectifs de développement plus larges qui ne sont pas liés à des territoires précis. Ces deux types de politiques sont mis en œuvre à différents niveaux par le gouvernement central, les régions et les autorités locales.

### 2.2.2. Institutions

Le cadre italien des politiques de développement régional comprend, outre les niveaux d'administration infranationaux, les principales institutions suivantes (depuis le milieu de 2006) :

- le ministère du Développement économique (qui exerce depuis peu une ancienne compétence du ministère de l'Économie et des Finances) est chargé de :
  - ❖ La planification, la coordination et le suivi des politiques de cohésion de l'UE ainsi que de la mise en œuvre des interventions en matière de développement territorial. Les politiques de développement territorial reposent sur une stratégie de programmation négociée avec les régions et d'autres ministres centraux compétents. Ces fonctions sont exercées par le *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo* (Département chargé des politiques de développement) qui comprend lui-même une institution chargée du suivi des investissements financés par l'État, le *Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (Service technique d'évaluation et de vérification des investissements publics).
  - ❖ Du développement du système productif et de l'attribution d'incitations financières directes aux entreprises.
- Le *Comitato Interministeriale Programmazione Economica* (Comité interministériel sur la planification économique – CIPE) coordonne et oriente la planification économique, accordant une place à la coordination de diverses activités économiques et financières pas uniquement entre les ministères compétents mais aussi entre les autres parties concernées. L'*Unità Tecnica finanza di progetto* (unité technique de financement de projet) opère au sein de ce comité, elle a pour mission d'accroître la participation de financements privés dans le domaine de la construction et la gestion d'infrastructures et du système de *Monitoraggio degli investimenti pubblici* (système de suivi des investissements financés par l'État).
- L'agence nationale *Sviluppo Italia* est chargée de multiples fonctions, notamment d'activités de soutien des administrations centrale et locale, de la promotion d'activités novatrices et de la gestion des crédits nationaux et de l'UE.

### 2.2.3. Instruments

Les instruments de la politique italienne de développement régional ont un caractère contractuel et concerté relativement marqué. L'importance qui est accordée aux formes participatives de planification du développement territorial et au recours à des formes contractuelles de gouvernance pluriniveaux peut être considérée comme la conséquence d'au moins trois facteurs : i) l'influence d'expériences étrangères, ii) un besoin spécifique au pays de simplification des procédures et de la prise de décision; et iii) une forte influence des politiques de développement territorial de l'UE. Il est vrai que cette évolution vers des instruments de nature essentiellement contractuelle fait partie d'un processus qui remonte au milieu des années 80 et qui est en partie conçu sur le modèle d'expériences étrangères (la culture britannique de partenariat public-privé et le contrat de plan français État-régions du début des années 80, en particulier). Cette influence liée à un besoin de simplification était à la base des premières expériences de « contractualisation » des politiques publiques, notamment des *accordi di programma* (accords de programme – certainement conçus sur le modèle des contrats de plan français) et de la *conferenza dei servizi* (conférence des services). Ces instruments contractuels avaient principalement pour but de surmonter l'inertie administrative et les pouvoirs de veto et d'accélérer par conséquent le processus de décision. L'utilisation d'instruments contractuels tels que la stratégie de coordination des politiques de développement qui implique de multiples acteurs publics et privés, une prise de décision complexe et la gestion consolidée des ressources financières, remonte au milieu des années 90. Elle est souvent appelée « programmation négociée » (loi n° 662/1996).

Le choix des instruments de la politique de développement a été également influencé par les politiques de l'UE dans la mesure où elles ont contribué notamment à rendre politiquement acceptables les profonds changements qu'ont connus les politiques publiques. En effet, les crédits nationaux consacrés à la cohésion économique et sociale sont désormais octroyés en utilisant des objectifs et des règles analogues à ceux qui sont utilisés pour les fonds structurels de l'UE. Les « ressources nationales supplémentaires » plus particulièrement destinées aux politiques de développement régional (voir plus haut, section 2.1.3) qui sont affectées au ministère de l'Économie et des Finances et au ministère des Activités productives ont été consolidées en 2003. Il existe deux fonds connexes qui sont gérés par le CIPE comme un fond commun utilisé pour répondre aux besoins des régions peu développées et appelé le *Fondo per le Aree Sottoutilizzate* (Fond pour les régions peu développées – FAS). Ces ressources ont été consolidées pour garantir la prévisibilité du montant de ressources consacrées au développement et pour faciliter leur gestion selon des critères comparables

à ceux adoptés par les fonds de l'UE. De manière plus spécifique, les règles d'utilisation des ressources FAS comprennent :

- des dispositions de suivi visant à garantir le respect des engagements de dépenses et une souplesse dans l'affectation des crédits;
- une évaluation *ex ante* de l'efficacité des investissements publics concernant la réalisation des objectifs socio-économiques qui leur ont été fixés<sup>5</sup>;
- un système de primes destiné à accélérer les dépenses et promouvoir la coopération des différents acteurs concernés;
- un principe de coopération entre les différents niveaux d'administration selon lequel le gouvernement central est responsable de l'élaboration de la stratégie générale de développement, les autorités régionales décident de l'affectation territoriale des ressources et les autorités locales élaborent la conception précise des projets et stipulent des alliances avec les acteurs locaux compétents.

Les *Intese Istituzionali di Programma* et les *Accordi di Programma Quadro* sont les principaux instruments qui permettent aux critères ci-dessus de trouver une application précise. Ces deux types d'instruments ont un caractère contractuel relativement marqué, ils correspondent à une sorte de « programmation négociée » et sont des instruments de gouvernance pluri-niveaux. Les *Intese Istituzionali di Programma* constituent un document préliminaire à l'orientation stratégique alors que les *Accordi di Programma Quadro* représentent un instrument de mise en œuvre. Les *Patti Territoriali* (pactes territoriaux), les *Contratti di Programma* (contrats de programme) et les *Contratti d'Area* (contrats de région) constituent d'autres instruments de « programmation négociée ». Contrairement aux deux premiers instruments, ces derniers peuvent impliquer et impliquent des parties privées. Tous les instruments de « programmation négociée » sont réglementés par le CIPE qui est également responsable de l'approbation de chaque contrat. Il convient de mentionner d'autres cas dans lesquels les politiques visent des objectifs précis sur le plan du renforcement des institutions, impliquant une « forte utilisation » d'indicateurs en fonction desquels sont octroyés des sanctions ou récompenses financières concernant la réalisation d'objectifs chiffrés. Toutefois, les indicateurs ne sont pas complètement connus dès le commencement du processus. Dans ce cas, les contrats jouent le rôle de « mécanismes révélateurs de connaissance » reposant sur le partenariat et le suivi provisoire (du type le moins complet au type le plus complet). Le suivi provisoire a été confié à un groupe de travail composé de deux membres de l'Unité centrale d'évaluation et de deux membres nommés par les régions participant au dispositif d'incitation (Barca et al., 2004).

#### 2.2.4. Évolutions et tendances récentes

Depuis février 2005, tous les niveaux d'administration infranationaux ont été concernés par la définition du Cadre stratégique national 2007-13 (*Quadro Strategico Nazionale*) que l'Italie est tenue de présenter à la Commission de l'UE en vue de l'affectation des ressources mises à sa disposition dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. La définition de ce cadre est censée faire l'objet d'une intense collaboration entre les niveaux d'administration et impliquer d'autres parties intéressées. Aux fins de la présente étude, trois aspects au moins de ce processus ont une importance particulière. Le premier concerne l'objectif fixé pour la planification des politiques territoriales, à savoir qu'elles unifient le processus de planification des politiques de développement au niveau de l'UE (financées par les fonds et cofinancements de l'UE), au niveau national (financé par le FAS) ainsi qu'au niveau régional et que le processus soit coordonné avec la planification nationale des ressources ordinaires. Le second aspect important de la planification-cadre concerne la préférence accordée aux instruments de planification ayant un caractère contractuel. Le troisième aspect important est le choix qui est fait d'améliorer le rôle des *Accordi di Programma Quadro* tout en améliorant leur mode de gestion.

### 3. Les *Accordi di Programma Quadro*

#### 3.1. Brève description

Les *Accordi di Programma Quadro* (APQ) constituent un instrument contractuel majeur qui permet de mettre en œuvre concrètement les politiques de développement territorial. Comme il est mentionné, les APQ rendent opérationnelle l'*Intesa Istituzionale di Programma* (IIP), un vaste accord conclu par le gouvernement central et les régions ou les provinces autonomes qui concernent la définition des objectifs, des secteurs et des régions où des infrastructures (tangibles et peu tangibles) essentielles au développement territorial devant être mises en place. L'APQ est conclu par la région intéressée, par le ministère de l'Économie et des Finances par une ou plusieurs administrations centrales, en fonction du type et du secteur d'intervention. Si les négociations qui précèdent la signature de l'IIP sont suffisamment avancées l'IIP et l'APQ peuvent être signés en même temps.

Le principal objectif de l'APQ est de coordonner les mesures prises par de nombreux agents publics et privés (spécialisés verticalement et fonctionnellement) qui participent à la définition des politiques de développement territorial pour atteindre une plus grande cohérence, qualité et rapidité d'intervention. La coordination est recherchée à travers la négociation *ex ante* des objectifs et des instruments des politiques territoriales pluriannuelles ainsi que la définition d'engagements réciproques et un calendrier précis. L'objectif de coordination est également exprimé par la durée

de la plupart des APQ qui énoncent les engagements pris par les signataires sur une période pluriannuelles. Il est vrai que de nombreux APQ signés jusqu'ici prévoient des engagements jusqu'en 2015. Chaque APQ précise :

- les mesures à prendre, leur calendrier et la forme qu'elles doivent adopter;
- les agents responsables de la mise en œuvre de chaque mesure;
- la couverture financière et les sources de financement;
- les procédures de suivi et de vérification et les agents responsables en la matière;
- les engagements de chaque partenaire contractuel et la répartition des pouvoirs substitutifs en cas de retard ou de non respect des dispositions contractuelles; et
- les procédures de conciliation ou de résolution de conflit.

Avant 2006, toute décision relative aux APQ devait être prise par le *Comitato Istituzionale di Gestione* (Comité institutionnel de gestion) composé de représentants du gouvernement et le *Giunta* de la région (organe exécutif) ou de la province autonome qui participait au *Comitato paritetico di attuazione* (Comité paritaire de mise en œuvre) composé de représentants des administrations centrale et locale participant à la mise en œuvre de l'IIP. À la suite de la réforme de 2005, chaque IIP et APQ comprend un *Comitato Intesa Paritetico* (Comité paritaire chargé de l'accord), composé de représentants politiques ou de représentatives administratifs de haut niveau, et un *Tavolo dei Sottoscrittori* (Tableau des signataires), composé des signataires de l'APQ ou de leurs délégués. Ces deux organes ont chacun des responsabilités différentes.

Depuis la réforme de 2005, l'APQ est composé de deux sections : une section de mise en œuvre (*sezione attuativa*) et une section de programmation (*sezione programmatica*). La première section comprend les interventions pour lesquelles il existe déjà une couverture financière et qui doivent être déclenchées immédiatement après la signature de l'APQ. La deuxième section comprend les interventions qui correspondent aux objectifs généraux de l'APQ mais pour lesquelles les conditions techniques ou financières prévues ne sont pas entièrement remplies. L'organisation en deux volets de l'APQ est censée accélérer la programmation et améliorer la coordination des interventions dans le temps. Un consensus concernant les interventions dans la section de programmation est obtenu lors de la signature de l'APQ de sorte que leur mise en œuvre peut avoir lieu sans autre négociation. La région propose leur mise en œuvre au « Tableau des signataires » et le ministère de l'Économie et des Finances recueille ensuite l'approbation des signataires dans un délai de 15 jours. Les APQ sont utilisés dans les tous les grands domaines d'intervention, à savoir :

- les ressources naturelles : amélioration et promotion du patrimoine environnemental et naturel par des mesures concernant les ressources en

eau, les ordures ménagères, l'énergie, les sites contaminés et les ressources naturelles;

- les ressources culturelles : amélioration et promotion du patrimoine culturel et historique;
- les ressources humaines : soutien de l'emploi, l'éducation, la formation et la recherche et développement;
- les systèmes locaux de développement : promotion de mesures complexes comme l'amélioration de l'environnement industriel, soutien aux districts et systèmes d'exportation, amélioration des produits et processus des entreprises, et innovation technologique;
- les villes : amélioration des villes et des services sociaux dans les villes, soutien aux collectivités et institutions locales;
- les réseaux et plates-formes de services : amélioration des transports, des télécommunications, de l'innovation et de la sécurité.

La proportion la plus importante d'APQ signés en décembre 2004, en nombre et en valeur monétaire, appartient aux secteurs « réseaux et plates-formes de services » (voir tableau 3.3). De manière plus générale, tous les APQ régionaux concernant des ressources importantes ont été conclus dans les principaux secteurs d'infrastructure. Dans les autres secteurs, surtout les ressources naturelles et culturelles, les APQ sont en général d'une valeur monétaire moins importante. Cette hétérogénéité révèle la souplesse de l'APQ, un instrument dont le contenu précis varie en fonction de l'objet de l'accord. De plus, le nombre de secteurs dans lesquels on utilise des APQ suggère également que ces instruments ne sont pas seulement hétérogènes en termes de volume de ressources mobilisées mais aussi à d'autres égards tels que la complexité de l'objet de l'accord. C'est en partie lié au fait que les

Tableau 3.3. **APQ par priorités d'intervention des fonds structurels de l'UE et macrorégions, 2005 (en millions EUR)**

Priorités CFS	Centre-Nord		Sud		Italie	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Ressources naturelles	4 025	17	8 306	26	12 331	22
Ressources culturelles	1 036	4	1 280	4	2 316	4
Ressources humaines	194	1	549	2	743	1
Développement local	1 036	4	6 381	20	7 416	13
Développement urbain	2 122	9	982	3	3 104	5
Réseaux physiques et d'information	15 756	65	15 043	46	30 799	54
Total	24 168	100	32 542	100	56 710	100

Source : Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) (Département chargé des politiques de développement) (2006b), *Rapporto annuale 2005* (Rapport annuel 2005).

APQ sont censés favoriser une flexibilité spécifique à la région au niveau de la conception des politiques, mais aussi au choix explicite d'un instrument complexe destiné à poursuivre un seul objectif de développement à travers la coordination de multiples politiques. En ce qui concerne la flexibilité, il convient de mentionner que la valeur monétaire des APQ signés dans le Centre-Nord est depuis longtemps supérieure à celle des APQ signés dans le Sud (voir tableau 3.4). L'existence de ces disparités s'explique par le fait que les APQ servent à affecter les différentes ressources financières consacrées au développement des deux régions en difficulté que sont le Sud et les territoires peu développés du Centre-Nord (voir ci-dessous), et par le volume de programmation plus important dans le Centre-Nord que dans le Sud.

Tableau 3.4. **Nombre et montant des APQ conclus par an et par macrorégions (en millions EUR)**

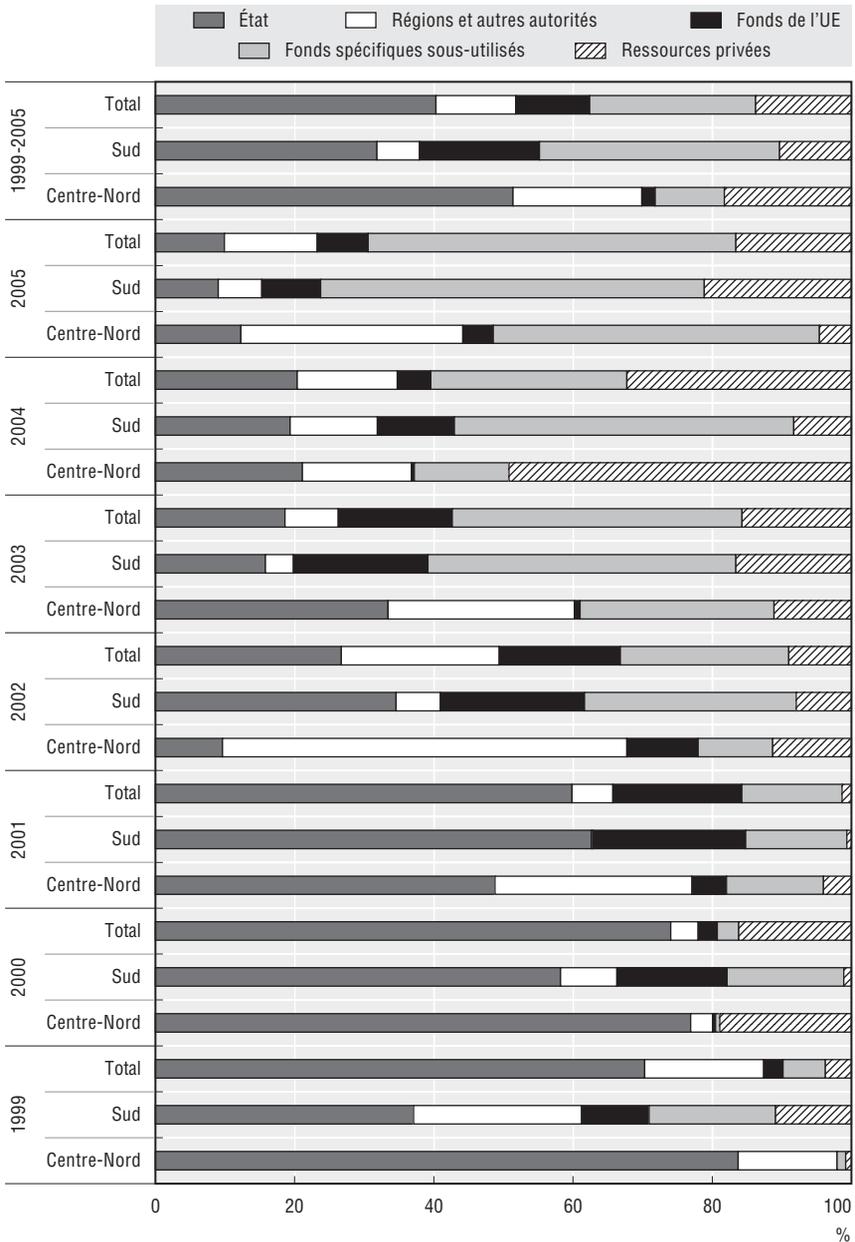
	Centre-Nord		Sud		Total	
	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre
1999	4 476	10	1 680	4	6 156	14
2000	7 423	9	1 342	9	8 765	18
2001	1 704	13	6 770	11	8 474	24
2002	2 439	22	5 246	13	7 685	35
2003	1 680	36	8 846	32	10 527	68
2004	4 702	60	3 260	52	7 962	112
2005	1 743	77	5 398	69	7 141	146
Total	24 168	227	32 542	190	56 710	417

Source : Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) (Département chargé des politiques de développement) (2006b), *Rapporto annuale 2005* (Rapport annuel 2005).

Les APQ ont été conçus à l'origine comme un instrument permettant d'affecter les ressources financières destinées aux politiques de développement territorial par la loi de finances (*Legge Finanziaria*). Le champ d'application des APQ s'est étendu avec le temps de sorte que les sources de financement affectées par le biais des APQ sont désormais multiples, incluant les ressources ordinaires, les ressources nationales supplémentaires en faveur des régions en difficulté, les financements de l'UE ainsi que des ressources privées (voir graphique 3.1).

Les ressources ordinaires peuvent provenir du budget de l'État central<sup>6</sup>, du budget de la région ou des budgets locaux. Elles sont relativement plus importantes en ce qui concerne le financement des APQ conclus dans le Centre-Nord étant donné que 15 % seulement des ressources nationales supplémentaires appartenant au *Fondo Aree Sottoutilizzate* (FAS) sont mobilisées en faveur d'interventions dans cette région du pays. Le montant

Graphique 3.1. Sources de financement des APQ dans le temps



Source : Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) (Département des politiques de développement) (2006b), *Rapporto annuale 2005* (Rapport annuel 2005).

des ressources nationales supplémentaires est défini dans la loi de finances (*Legge Finanziaria*) et géré par le *Comitato Interministeriale di Programmazione Economica* (CIPE) dans le but de contribuer au développement territorial, à la réduction des disparités et à la cohésion sociale, comme le précise le 5<sup>e</sup> paragraphe de l'article 119 de la Constitution italienne. Les APQ mobilisent également des ressources de l'UE administrées dans le cadre du *Quadro comunitario di sostegno* (QCS), des *Programmi Operativi* dans le Sud, et des *Documenti Unici di programmazione* dans le Nord. Enfin, le financement privé est particulièrement important dans les secteurs où on peut s'attendre à ce que les projets définis à travers les APQ dégagent des revenus de sorte qu'une participation au financement de ces interventions a des chances d'intéresser des acteurs privés parce qu'ils pourront en tirer des avantages ultérieurement sous la forme d'un partage de revenus.

Il est important de mentionner que l'APQ garantit un degré de coordination substantiel concernant la définition de la couverture financière de ces projets. En retour, cela accroît la stabilité des anticipations des parties de l'accord et facilite la planification des investissements d'infrastructures à chaque période. Ceci étant, l'extension de la planification et de la coopération des APQ sur plusieurs périodes offre encore des possibilités d'amélioration. Chaque année le CIPE décide de la répartition entre les régions de la part des FAS destinés aux APQ. Comme il est mentionné, 15 % de ces fonds sont affectés aux régions du Centre-Nord et 85 % aux régions du Sud. Dans les macrorégions, les fonds sont alloués en fonction de trois critères : i) un indice de taille (superficie et population); ii) un indice correspondant aux problèmes structurels (inverse du PIB, taux de chômage, déficit d'infrastructure); et iii) un indice correspondant aux facteurs défavorables touchant la région (être une île ou avoir une taille particulièrement petite, par exemple). Chaque région choisit ensuite les secteurs d'intervention à travers les APQ et partage le choix effectué par les administrations centrales compétentes et le *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo* (Département chargé des politiques de développement).

### **3.2. Contexte de coordination**

Dans la présente section, les caractéristiques de l'environnement dans lequel les APQ opèrent sont définies succinctement conformément à la typologie proposée dans le présent ouvrage. En règle générale, les APQ conclus dans des secteurs différents présentent des différences considérables concernant les quatre aspects importants que propose la typologie utilisée pour l'analyse. Par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer cet instrument comme parfaitement adapté à une seule des catégories définies pour chacune des dimensions retenues. Cela tient à la conception même des APQ qui est censée simplifier les procédures, promouvoir la coordination et accélérer le rythme d'intervention dans de nombreux secteurs différents au moyen de

nombreuses formes d'intervention différentes. Par ailleurs, bien que les IIP et APQ existent depuis un certain temps et puissent être considérés dans une certaine mesure comme des instruments bien rodés, il convient de noter que le recours à cette forme de programmation négociée intervient à un moment où de profonds changements sont apportés au cadre institutionnel de la décentralisation. Alors que le recours accru à la programmation négociée et aux APQ, en particulier, semble renforcer la tendance à la décentralisation, de nouveaux besoins et de nouvelles difficultés apparaissent au fur et à mesure que la décentralisation progresse, ce qui nécessite d'apporter par ailleurs des modifications à l'instrument même. L'évaluation des caractéristiques et de l'efficacité de cet instrument doit donc tenir compte de l'évolution parallèle des institutions italiennes.

#### 3.2.1. Répartition des connaissances

La répartition des connaissances varie considérablement en fonction de l'objet particulier des APQ. Comme il a été indiqué, les APQ sont utilisés dans de multiples secteurs et pour la poursuite de différents objectifs de développement allant de la mise en place d'infrastructures à la mise en œuvre de politiques dans le domaine de l'éducation et de la formation ou de politiques de développement local. La répartition des connaissances peut donc prendre n'importe laquelle des quatre formes définies dans la typologie que propose la présente étude.

Lorsque l'objet de l'accord est lié à un projet de développement d'infrastructures de transport ou dans le domaine de l'eau, comme c'est le cas pour la majorité des APQ conclus jusqu'ici, la répartition des connaissances est en général symétrique, le gouvernement central et les régions disposant du même niveau de qualification et d'information. Cette situation implique des contrats relativement complets. La répartition asymétrique qui se caractérise par la présence d'un gouvernement central disposant d'un faible niveau de qualification et d'information et de régions bien informées semble moins courante. On peut considérer que c'est en partie lié à la tradition de centralisation des politiques publiques qui a longtemps prévalu dans le paysage italien et a empêché le développement au niveau infranational des compétences requises pour recueillir les informations nécessaires ou gérer les politiques locales. Pour des raisons analogues, de nombreuses interventions qui font l'objet d'un accord dans le cadre d'APQ se caractérisent par une répartition de la connaissance dans laquelle le niveau d'administration infranational possède peu de qualifications et d'informations alors que le gouvernement central peut être bien ou mal informé. C'est le cas en particulier des APQ qui ont pour but de mettre en œuvre des objectifs complexes tels que la mise en valeur du patrimoine culturel, l'amélioration des politiques en matière d'éducation et de formation ou le soutien des politiques d'emploi. Ceci étant, il faut noter

qu'affirmer que les régions ont une connaissance limitée des conditions prévalant au niveau local n'exclut pas la possibilité qu'elles soient peut-être les mieux placées pour acquérir une connaissance des conditions locales. En d'autres termes, la typologie utilisée dans le présent rapport est censée refléter l'État actuel des choses concernant la répartition des connaissances et pas un potentiel d'acquisition de connaissances.

Certaines difficultés de coordination découlant de la répartition des connaissances sont liées aux particularités du cadre institutionnel italien. C'est un trait commun à de nombreux APQ dans la mesure où ils se caractérisent par la présence d'autorités locales mal informées, indépendamment du niveau de connaissance que possède le gouvernement central. Cet élément renvoie notamment à l'absence de normes informelles qui permettraient de cadrer les relations entre les différents niveaux d'administration. La décentralisation est relativement récente en Italie et les relations entre les différents niveaux d'administration ont été longtemps empreintes d'une méfiance réciproque. Il est difficile, par d'ailleurs, d'adopter une logique de contrats incomplets ou relationnels compte tenu de la difficulté à coordonner les attentes liées aux résultats d'un projet commun étant donné que les deux parties doivent apprendre de quelle façon elles peuvent interagir efficacement (ou finalement coopérer). La culture de coopération entre niveaux d'administration reste peu développée.

### 3.2.2. Complexité

Les APQ sont également très hétérogènes au niveau de la complexité des projets censés être mis en œuvre. D'un côté, il est possible que des projets, bien que complexes sur le plan pratique, soient relativement bien spécifiés *ex ante* et dont la réalisation fasse l'objet d'une vérification *ex post*. C'est le cas notamment des projets d'infrastructure dans les secteurs des transports, de l'eau, des télécommunications et de l'énergie, par exemple. D'un autre côté, il existe des projets qui intègrent des formes multiples d'intervention liées au même objectif de développement. Cette situation implique un nombre important d'instruments à mobiliser et d'agents participant à la mise en œuvre des politiques. C'est le cas notamment des projets liés à la qualité des politiques de l'éducation, de la formation ou de l'emploi visant à favoriser un environnement plus propice à l'innovation ou à accroître la capacité des entreprises à innover, ainsi que des projets visant à valoriser les biens culturels et artistiques. Dans le dernier cas, la nature exacte des tâches qu'exige la réalisation du projet ne peut pas être définie exactement *ex ante* et il existe des difficultés importantes au niveau de la gestion des échanges de connaissances entre les partenaires et de la capacité d'apprentissage et d'adaptation des parties à un changement de contexte.

### 3.2.3. Interdépendances verticales

Bien que les caractéristiques des APQ diffèrent considérablement selon le secteur concerné, le degré d'interdépendance entre les partenaires est en général élevé pour la plupart des APQ. L'interdépendance est la conséquence de multiples facteurs qui, dans certains cas, peuvent être déterminés par la complexité de la politique sous-jacente.

Premièrement, l'évolution historique du cadre institutionnel italien des politiques de décentralisation a créé de manière générale une situation marquée par une responsabilité limitée des niveaux d'administration infranationaux qui n'évolue que difficilement. En d'autres termes, même si le cadre institutionnel italien évolue vers un modèle plus décentralisé que par le passé, les citoyens font preuve d'inertie lorsqu'il s'agit d'attribuer une responsabilité aux niveaux d'administration infranationaux face aux défaillances des politiques mises en œuvre. Ainsi, les pressions à l'efficacité et à la responsabilité du niveau régional sont très limitées. Cet élément lié à une expérience insuffisante des régions le plus souvent concernant la gestion des politiques territoriales fait apparaître des interdépendances à long terme entre le gouvernement central et les régions.

Un deuxième aspect à prendre en considération est que la nature des politiques qui sont appliquées au moyen des APQ (politique de l'emploi ou de l'éducation, par exemple) peut créer des interdépendances compte tenu de l'influence qu'ont d'autres politiques gérées par le gouvernement sur les mesures mises en œuvre. C'est particulièrement le cas des politiques complexes.

Troisièmement, la mise en œuvre de politiques complexes implique en général des investissements bilatéraux spécifiques de la part du gouvernement central et des régions. Dans ce cas, l'APQ répond aux problèmes de crédibilité d'engagements et d'opportunisme puisqu'il fournit un mécanisme qui permet de préciser *ex ante* les engagements mutuels. C'est vrai notamment pour l'engagement financier de la part du gouvernement central. Effectivement, l'APQ vise à renforcer les nouvelles règles de gestion des FAS et des autres sources de financement qui permettent d'améliorer la capacité des régions à planifier des politiques à long terme compte tenu d'anticipations plus stables.

Enfin, l'organisation même des APQ se caractérise dans une large mesure par une définition *ex ante* des obligations, des indicateurs de performance et des mécanismes de suivi et tend ainsi vers une logique de contrats complets. D'ailleurs, cela va de pair avec une participation permanente du gouvernement central à la mise en œuvre des politiques et, par conséquent, avec un degré d'interdépendance élevé. En d'autres termes, le degré d'interdépendance est, dans une certaine mesure, endogène au choix du mécanisme contractuel.

### 3.2.4. Contexte d'exécution

Les mécanismes de contrôle interne jouent un rôle majeur dans l'exécution des APQ. La nature exacte de ces mécanismes sera précisée dans la section qui suit. Il est intéressant cependant de constater pour le moment que c'est sans doute lié en partie au fait que de nombreux APQ sont censés être des accords de nature relationnelle dont le principal objectif est de stimuler le développement d'une attitude coopérative. Une dépendance limitée à l'égard d'une exécution externe peut donc s'avérer cohérente avec certaines prédictions de la théorie. Une autre explication possible du rôle primordial des mécanismes de contrôle interne est peut-être la faiblesse relative des deux autres méthodes d'exécution envisageables : l'exécution externe et la responsabilité politique. L'efficacité de l'exécution externe des APQ risque d'être limitée en raison de l'absence de tribunal spécialisé disposant d'une expérience dans l'exécution d'accords contractuels entre plusieurs niveaux d'administration, compte tenu du caractère très récent et incomplet de la décentralisation en Italie. Il n'existe de plus actuellement aucune disposition précise concernant la réglementation de l'APQ en matière d'arbitrage.

Pour ce qui est de la responsabilité politique, il faut rappeler que, dans le passé, le degré de responsabilité politique des niveaux d'administration infranationaux a été relativement faible. De plus, malgré les efforts accomplis pour améliorer la transparence de différents APQ grâce au suivi et à la création d'une base de données en principe accessible au public, les citoyens continuent à avoir peu d'informations sur le fonctionnement précis de l'APQ. Ce manque d'information sur les APQ peut avoir un effet négatif s'il est associé à une culture de scepticisme envers la négociation qui repose sur une idée préconçue provenant des pratiques de négociation moins ouvertes qui sont très répandues (Bobbio, 2000). Ensemble, cela peut entraîner un désintérêt à l'égard de l'exercice d'un contrôle sur l'APQ. Enfin, rare est le recours à des mécanismes directs pour renforcer la responsabilité des agents impliqués dans la mise en œuvre de l'APQ. Actuellement, le seul rôle des parties privées concerne le financement. D'autres formes de participation directe ou indirecte à l'APQ d'acteurs privés concernés (associations, syndicats, etc.) n'ont pas été officiellement envisagées jusqu'ici.

### 3.3. Mécanismes contractuels

L'APQ comprend des mécanismes liés à une logique de contrats complets et des mécanismes liés à une logique de contrats relationnels. Dans le développement qui suit, ils sont présentés en établissant une distinction entre les mécanismes *ex ante* et *ex post*.

### 3.3.1. Mécanismes ex ante

Le caractère relationnel de l'APQ est plus manifeste dans la phase *ex ante*. En effet, l'APQ n'est pas censé être un instrument qui permet de déléguer des tâches du gouvernement central aux régions mais plutôt un processus de contractualisation de l'APQ qui suppose une coopération dans la définition des objectifs des politiques et des moyens à mettre en œuvre par le gouvernement central, les régions et les autres autorités locales et centrales. La coopération se déroule sur la base d'un processus à quatre volets décrit dans le tableau 3.5.

Tableau 3.5. **Procédure conduisant à la signature d'APQ après l'entrée en vigueur de la loi de finances (1<sup>er</sup> janvier de chaque année)**

Phase	Action	Délais
Phase 1	Les administrations centrales envoient aux régions et aux provinces autonomes des informations concernant la programmation des ressources ordinaires et complémentaires destinées à leurs territoires respectifs.	7 mois après l'entrée en vigueur de la loi de finances (31 juillet)
Phase 2	Les régions et les provinces autonomes communiquent au CIPE leur option de répartition sectorielle de ressources FAS.	9 mois après l'entrée en vigueur de la loi de finances (30 septembre)
Phase 3	Les régions, les provinces autonomes, et les administrations centrales signent le <i>Quadro Strategico dell'APQ</i> (cadre stratégique de l'APQ) qui détermine, entre autres, la date limite de signature de l'APQ. Le cadre stratégique est transmis au CIPE et au Service chargé des politiques de développement territorial et des accords institués au Département chargé des politiques du développement (DPS).	13 mois après l'entrée en vigueur de la loi de finances (31 janvier)
Phase 4	Les administrations locales et centrales proposent que les interventions soient incluses dans la section mise en œuvre et la section programmation de l'APQ 30 jours avant la date limite. L'APQ est rédigé et les informations pertinentes sont transférées par voie électronique au ministère de l'Économie et des Finances.	Date fixée dans la phase 3

Source : Sur la base d'informations fournies par le Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) (Département chargé des politiques de développement).

Le CIPE évalue l'APQ sur la base de deux critères essentiels : i) la cohérence de l'APQ par rapport aux critères et objectifs définis dans les autres instruments de développement territorial (régional, national et UE); et ii) le degré de spécification des projets qu'il regroupe. C'est dû au fait qu'un des principaux objectifs de l'APQ est de garantir la coordination des politiques qui sont traditionnellement plutôt fragmentées. Un aspect notable de la procédure *ex ante* est qu'elle comprend une évaluation *ex ante* de l'APQ proposé concernant la qualité de la programmation, qu'il semble encore possible d'améliorer. En effet, pour faciliter l'évaluation par le CIPE de la réalisation des deux critères en question, les dispositions régissant l'APQ prévoient depuis 2004 une évaluation

ex ante réalisée par le *Nucleo di Valutazione* qui a été créé dans l'administration centrale ou régionale compétente et doit ensuite soumettre un rapport sur l'APQ proposée au CIPE. Le rapport de suivi comprend : i) une évaluation sur la cohérence interne de l'APQ proposée; ii) une évaluation de la cohérence de l'APQ par rapport aux autres instruments de développement utilisés par l'administration concernée; iii) une évaluation des effets socio-économiques potentiels liés à la proposition; iv) une évaluation des études de faisabilité existantes sur les interventions proposées; et v) le recensement des interventions d'un coût supérieur à 10 millions EUR qui nécessitent un examen approfondi afin de s'assurer de l'adéquation de leur mise en œuvre.

La spécification *ex ante* est davantage en ligne avec une logique de contractualisation et de délégation complète : i) par le gouvernement central des moyens financiers destinés au projet; et ii) par les acteurs concernés de leurs engagements concernant chacun des projets faisant partie de l'APQ ainsi que la durée pendant laquelle ils prévoient de respecter leurs engagements.

### 3.3.2. Mécanismes ex post

**3.3.2.1. Le mécanisme de transmission d'informations.** Pour assurer une bonne communication entre le centre et la périphérie, les mesures requises qui font partie du projet de mise en œuvre de l'APQ sont précisées dans des documents spécifiques transmis au ministère de l'Économie et des Finances par courrier ou par voie électronique. L'agent responsable de l'APQ est tenu de soumettre tous les six mois au *Comitato Paritetico di Attuazione dell'Intesa* un rapport de suivi précisant l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'accord, les difficultés techniques et financières rencontrées ainsi que les changements apportés au cadre légal et réglementaire susceptibles d'influer sur la mise en œuvre du projet. Pour ce faire, l'agent responsable de l'APQ s'appuie sur les informations transmises par les agents responsables de chaque intervention qui assument aussi une fonction de coordination pour chaque intervention.

**3.3.2.2. Le mécanisme permettant de renégocier ou de modifier les engagements dans le temps.** Il est possible de modifier à la fois le type de projets proposés et le calendrier de leur mise en œuvre (décision du CIPE n° 36/2002). À la suite de la réforme de décembre 2005, la responsabilité pour toutes les décisions de mise en œuvre concernant l'APQ relève du Tableau de signataires. Cet organe composé de représentants administratifs et politiques de haut niveau (le *Comitato Intesa Paritetico*) est responsable des décisions de haut niveau et des évaluations, tels que le contrôle des performances de l'IIP et l'évaluation de l'orientation du développement régional. La répartition des compétences qui a résulté de la réforme est censée accélérer les possibilités de modifications de l'APQ en limitant l'exigence de consensus pour la mise en œuvre de décisions de niveau inférieur.

**3.3.2.3. Le mécanisme d'incitation (premiarité).** Le système de primes et de sanctions, qui est identique au fond de réserve de performance de l'UE, constitue un aspect important de chaque APQ. En effet, l'Italie a choisi de renforcer cette dimension du dispositif de l'UE en instaurant un système de primes et de sanctions comparables pour les ressources financières nationales destinées au développement territorial. Ainsi, le mécanisme d'incitation concerne les crédits de l'UE (4 % des fonds sont alloués sur la base de la capacité à respecter des critères tels que la rapidité de la programmation et de la réalisation des dépenses ou la qualité du suivi, de la supervision et de l'évaluation), les crédits nationaux liés aux fonds structurels de l'UE (6 % des fonds sont alloués sur la base du respect des critères de performance administrative) et les ressources nationales supplémentaires pour le développement territorial. Ce dernier dispositif de primes et sanctions est destiné à stimuler la réalisation d'objectifs intermédiaires concernant les procédures de gestion (décisions du CIPE n° 36/2002, 17/2003 et 20/2004) comme l'accélération de l'activité de programmation et de la réalisation des dépenses, le respect des calendriers et l'amélioration des procédures de suivi (voir tableau 3.6). Ainsi, le dispositif d'incitation a pour but de promouvoir les normes de qualité pour l'ensemble des projets des APQ et pas d'encourager le respect de quelques exigences techniques. Compte tenu de la relative simplicité des exigences prévues, le suivi du système d'incitations lié aux ressources nationales supplémentaires n'est pas assuré par un comité d'évaluation technique particulier (bien que le suivi reste essentiel au bon fonctionnement du dispositif)<sup>7</sup>.

Lors de la réforme de l'APQ de 2005 qui a déjà été mentionnée, le système de primes et de sanctions a fait l'objet de modifications qui sont résumées dans le tableau 3.7.

**3.3.2.4. Les mécanismes censés favoriser l'apprentissage des administrations concernées.** De nombreuses initiatives ont été élaborées par le gouvernement central dans le cadre des APQ pour améliorer le processus d'apprentissage des administrations concernées. Le « projet de suivi » (*Progetto Monitoraggio*, décision du CIPE n° 17/2003) est une de ces initiatives dont le but est d'améliorer la capacité des administrations publiques à acquérir et élaborer des données concernant l'avancement de leurs projets. Une deuxième initiative concerne la possibilité pour les administrations locales d'obtenir une aide de « Sviluppo Italia » pour améliorer l'approvisionnement public dans le domaine du développement local et des zones urbaines, en particulier, ainsi que de SOGESID (*società per azioni a capitale interamente pubblico*) pour améliorer la mise en œuvre des politiques dans le domaine de l'eau.

**Tableau 3.6. Système incitatif des APQ concernant les ressources nationales supplémentaires introduit suite aux décisions du CIPE 36/2002 et 17/2003**

Objectif	Indicateur	Prime/sanction
Accélération de la programmation et de la conclusion de l'APQ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programmation au 31 décembre 2002 et au 31 décembre 2003, respectivement, de 60 % et 100 % des ressources attribuées jusqu'en 2000 (par décisions du CIPE 142/99, 84/00 et 138/00).</li> <li>● Soumission au CIPE, au 31 décembre 2002, de la liste des projets à planifier en utilisant les ressources affectées par la loi de finances de 2002 et 2003 (décisions du CIPE 36/2002 et 17/2003) et du plan de dépenses.</li> <li>● Indication de la date prévue de signature de l'APQ pour le 31 décembre 2003.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perte intégrale des ressources affectées jusqu'en 2000 non programmées au 31 décembre 2003.</li> <li>● Perte de 5 % des ressources affectées par les décisions du CIPE 36/2002 et 17/2003 pour chaque mois de retard concernant l'observation des indicateurs (jusqu'à 2 617 millions EUR + 4 200 millions EUR).</li> </ul>
Accélération de l'utilisation des ressources attribuées par les lois de finances de 2002 et 2003.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Utilisation des ressources affectées par les décisions du CIPE 36/2002 et 17/2003 dans le cadre d'engagements contraignants envers des tiers, respectivement, au 31 décembre 2004 et 31 décembre 2005.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perte des ressources non utilisées concernant les engagements contraignants (jusqu'à 2 744 millions EUR + 5 200 millions EUR).</li> </ul>
Accélération des dépenses des ressources attribuées par les lois de finances de 2002 et 2003.	<p><i>Décision du CIPE 36/02 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Régions et administrations centrales :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) respect du calendrier de programmation présenté au CIPE le 31 décembre 2002;</li> <li>2) soumission au CIPE d'un rapport sur l'état d'avancement des projets.</li> </ol> </li> </ul> <p><i>Décision du CIPE 17/2003 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Régions : 1) respect du calendrier des dépenses soumis au CIPE le 31 décembre 2003;</li> <li>2) accord sur la date de signature de l'APQ avec l'Administration centrale le 31 décembre 2003;</li> <li>3) respect de l'objectif de dépenses de 25 % pour chaque APQ signé au 31 décembre 2002.</li> <li>● Administrations centrales : respect du calendrier de dépenses soumis au CIPE le 31 décembre 2003.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prime de 10 % des ressources affectées par les décisions du CIPE 36/2002 et 17/2003.</li> </ul>
Amélioration des fonctions de suivi de l'APQ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modification de la planification des ressources affectées non supérieures à 30 % du coût de toutes les interventions prévues dans l'APQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prime de 60 millions EUR .</li> </ul>

Source : Sur la base d'informations fournies par le Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) (Département chargé des politiques de développement et de cohésion).

**3.3.2.5. Le mécanisme d'exécution.** Au niveau de l'exécution, il convient de mettre en avant deux aspects. Le premier, le mécanisme de primes et de sanctions décrit plus haut, constitue une composante essentielle du mécanisme d'exécution. Ce n'est pas seulement parce que l'accès des régions aux ressources est soumis à la condition du respect de normes de performance, mais également parce que le système de primes et de sanctions prévoit une certaine concurrence entre les régions pour l'obtention des crédits, ce qui limite

Tableau 3.7. **Système incitatif des APQ concernant les ressources nationales supplémentaires suite à la réforme de 2005**

Objectif	Indicateur	Prime/sanction
Accélération de la programmation par les administrations centrales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Soumission, le 31 juillet de chaque année, aux régions et provinces autonomes des informations concernant la programmation des ressources ordinaires et supplémentaires destinées à leurs territoires respectifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prime de 20 % des ressources destinées au système incitatif.</li> </ul>
Accélération de la programmation par les régions et provinces autonomes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Communication au CIPE le 30 septembre de chaque année du choix de la répartition sectorielle des ressources FAS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prime de 20 % des ressources destinées au système incitatif.</li> </ul>
Accélération de l'élaboration de l'APQ par les administrations centrales, les régions et les provinces autonomes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Soumission du cadre stratégique de l'APQ au CIPE et au Service chargé des politiques de développement territorial et des accords institués au Département chargé des politiques de développement le 31 janvier de la 2<sup>e</sup> année après l'entrée en vigueur des lois de finances qui affectent les ressources des APQ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Administrations centrales : prime de 40 % des ressources destinées au système incitatif.</li> <li>● Régions et provinces autonomes : prime de 20 % des ressources destinées au système incitatif.</li> </ul>
Accélération de la programmation par les administrations centrales et les régions.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Capacité de programmer la destination des ressources affectées au cours de l'année précédente le 31 juillet de l'année suivante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Administrations centrales : prime de 40 % des ressources destinées au système incitatif.</li> <li>● Régions et provinces autonomes : prime de 20 % des ressources destinées au système incitatif.</li> </ul>
Accélération de la réalisation des interventions par les régions.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Attribution par appel d'offres du contrat concernant la réalisation des interventions incluses dans l'APQ le 31 décembre de la 3<sup>e</sup> année suivant la décision du CIPE par laquelle les ressources correspondantes ont été affectées.</li> </ul>	<p><i>Prime :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 40 % des ressources destinées au système incitatif.</li> </ul> <p><i>Sanctions :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Pour les interventions pour lesquelles l'appel d'offres est ouvert, la sanction concerne les fonds supplémentaires destinés à la région ou aux provinces autonomes.</li> <li>● Pour les interventions pour lesquelles l'appel d'offres n'a pas encore été ouvert, perte intégrale du montant des ressources FAS.</li> </ul>

Source : Sur la base d'informations fournies par le Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) (Département chargé des politiques de développement et de cohésion).

les possibilités d'actes de collusion et le nivellement vers le bas<sup>8</sup>. Un aspect qui mérite d'être mentionné est le triple rôle du ministère de l'Économie et des Finances (et en particulier le Département chargé des politiques de développement) qui est partie de l'APQ, qui est chargé d'appuyer la capacité des régions à programmer des activités dans le cadre de l'APQ et qui est responsable du suivi des normes de performance. Ce triple rôle peut être considéré comme allant de pair avec le caractère incomplet et relationnel de l'APQ, tout spécialement à la lumière du fait que les indicateurs de performance adoptés qui font partie du dispositif d'incitation sont généralement objectifs et facilement vérifiables. Ainsi, la place laissée à l'aléa moral de la part du ministère de l'Économie et des Finances est considérablement limitée.

Le deuxième aspect de l'exécution concerne les procédures de conciliation ou de résolution de conflit qui s'appliquent à l'accord. Chaque APQ définit les modalités des procédures mais c'est l'agent chargé de l'APQ, désigné précisément dans le contrat, qui assume la fonction d'arbitre et déclenche la procédure de conciliation collaborative. Si la procédure n'aboutit pas, alors les litiges sont tranchés par les instances juridiques compétentes. À cet égard, la question pertinente et controversée de la nature juridique de l'APQ a été soulevée. Alors que quelques experts considèrent l'APQ comme un contrat au sens strict du terme (l'APQ relèverait alors du droit civil), la majorité d'entre eux considère que l'APQ revêt une forme juridique particulière, qui est celle d'un acte conventionnel à caractère public, différente d'un contrat de droit privé et d'un acte administratif. Conformément à cet avis, les controverses sur la formation, la conclusion et l'exécution du contrat sont tranchées par le juge administratif (le Conseil d'État).

### 3.4. Évaluation des performances

#### 3.4.1. L'évaluation effectuée par le ministère de l'Économie et des Finances

Dans son rapport le plus récent, le Département chargé des politiques de développement et de cohésion du ministère de l'Économie et des Finances évalue l'APQ en retenant cinq éléments majeurs :

1. **La programmation** : 95 % des ressources allouées par le CIPE aux IIP ont été programmés en décembre 2005 dans le cadre d'APQ (12.5 milliards EUR programmés sur 15.9 milliards EUR alloués).
2. **Le nombre d'APQ conclus** : le nombre d'APQ conclus a augmenté de manière constante au fil des années, avec une progression particulièrement marquée en 2004 et 2005.
3. **L'emploi de ressources dans le cadre d'engagements contraignants**<sup>9</sup> : une augmentation sensible avec le temps du montant des ressources allouées aux APQ qui sont utilisées dans le cadre d'engagements contraignants qui représentent 42 % du montant total des APQ.
4. **Les dépenses** : le dernier suivi des IIP de juin 2005 révèle que le ratio moyen entre les dépenses réalisées et la valeur totale des APQ s'élève à 24.5 %. Toutefois, il faut prendre en considération lors de l'évaluation de cette donnée que plusieurs éléments contribuent à la réduire, notamment le fait que le montant total des APQ augmente chaque année et que de nombreux APQ concernent des interventions qui doivent s'achever en 2015. Par conséquent, il serait bizarre que la majeure partie des dépenses soit réalisée au cours des premières années d'existence.

5. **Ressources financières privées programmées dans les APQ** : le montant des ressources privées dans les APQ est passé de 13.4 % à 14.0 % entre 2004 et 2005.

En résumé, les informations fournies par le ministère de l'Économie et des Finances indiquent qu'il est possible de tirer des conclusions positives sur la capacité des APQ à atteindre certains indicateurs de performance importants, ce qui témoignerait également de l'efficacité du système d'incitation qui soumet l'APQ à une discipline qui lui permet d'atteindre les objectifs proposés. Un autre aspect positif de l'APQ, examiné par le Département chargé des politiques de développement dans le rapport de 2004, concerne son horizon à long terme. De nombreux IIP indiquent qu'ils dureront jusqu'à ce que les objectifs soient atteints. C'est un changement notable par rapport au passé. Cela contribue à stabiliser les perspectives concernant la disponibilité des ressources financières destinées aux politiques territoriales et à créer un contexte propice à la coopération. En effet, les IIP et APQ créent une perspective de répétitions susceptible de favoriser l'investissement dans la coopération.

#### 3.4.2. *Réflexions liées à la théorie des contrats*

Le schéma adopté dans le présent ouvrage peut laisser penser que le fait de concevoir les APQ comme un instrument universel censé répondre à des situations différentes en considérant quatre aspects majeurs peut être problématique pour au moins deux raisons. Premièrement, le fait d'utiliser le même instrument dans des contextes très différents en s'appuyant sur les quatre dimensions examinées soulève la question de savoir si cet instrument est assez flexible pour s'adapter à une telle hétérogénéité. La deuxième raison est que chacun de ces quatre aspects peut laisser penser que le recours à des mécanismes contractuels est optimal ce qui risque de les mettre en contradiction les uns par rapport aux autres. Ces deux éléments seront examinés successivement.

Réexaminons les implications de l'analyse de chacune des quatre dimensions étudiées plus haut. L'examen de la dimension « répartition des connaissances » fait apparaître une première difficulté. En effet on a indiqué que les APQ sont principalement utilisées dans des situations où les autorités locales possèdent des connaissances ou qualifications limitées qui néanmoins peuvent se démarquer de l'ensemble des connaissances que possède l'administration centrale, c'est-à-dire que le gouvernement central pourrait être bien ou mal informé sur des aspects particuliers de la mise en œuvre de certains APQ. Ces deux situations peuvent nécessiter la mise en œuvre de mécanismes contractuels différents. La théorie des contrats suggère notamment qu'il soit possible dans le premier cas que des contrats plus complets associés à des mécanismes de suivi structurés contribuent à

résoudre le problème essentiel de l'apprentissage du côté de l'administration infranationale, alors que dans le second cas les contrats relationnels seraient mieux adaptés pour atteindre l'objectif qui est de favoriser une attitude de coopération entre des parties aussi mal informées l'une que l'autre, les procédures de suivi risquant d'être contre-productives.

On rencontre un problème similaire lorsqu'on examine le degré de complexité. La théorie économique des contrats prévoit que si le degré de complexité rend primordiale la question de faciliter l'apprentissage des parties et une adaptation souple, il faut alors s'en tenir à l'application de mécanismes contractuels à caractère principalement relationnel. En d'autres termes, au lieu de définir des obligations *ex ante* dans un contrat complet et de mettre en œuvre un mécanisme de suivi rigoureux les parties sont prédisposées en général à opter à travers un contrat relationnel pour un mécanisme de gouvernance qui leur permet d'améliorer leur coopération. C'est vrai dans une certaine mesure pour les APQ en ce sens que le processus en deux étapes qui conduit de la conclusion des IIP à la signature des APQ se caractérise par une négociation et coopération entre les niveaux d'administration pour à la fois la définition des objectifs généraux et du cadre de la politique à mettre en œuvre (à travers les IIP) ainsi que pour la mise en œuvre des politiques (à travers les APQ). Le choix d'une procédure en deux étapes conforte le caractère relationnel de l'accord puisqu'il garantit que l'accord trouvé concernant le cadre général de la coopération entre les niveaux d'administration ne sera pas soumis à une renégociation au stade de la mise en œuvre, qui peut ainsi intervenir plus rapidement.

Toutefois, contrairement aux prédictions de la théorie des contrats, les APQ conclus portant sur la mise en œuvre de projets complexes utilisent comme les autres APQ un système de suivi et de reporting et un système d'incitation qui confèrent à l'APQ certaines dimensions du contrat transactionnel complet. Si on examine le degré de complexité de l'objet des APQ, on peut alors penser qu'il existe un éventuel mésalignement entre le degré de complexité observé et la forme de l'APQ. Il existe un risque, en particulier, d'émergence de problèmes de multitâches. Les régions peuvent être poussées, à cause de la structure contractuelle de l'APQ, à se concentrer sur la réalisation des tâches qui peuvent être plus facilement suivies par le gouvernement central au détriment de la tâche « essentielle » qui serait plus difficile à mesurer.

L'autre problème soulevé par l'hétérogénéité des APQ à propos de la dimension de la complexité concerne la nature de la répartition des pouvoirs de décision dans l'accord et le degré de délégation de pouvoirs. Là aussi il se pourrait que le caractère hétérogène des projets mis en œuvre dans le cadre d'APQ soit problématique pour le bon fonctionnement de l'instrument. En effet, des degrés de complexité différents impliquent une répartition différente des pouvoirs de décision et de l'autorité en général (des projets plus

complexes nécessitent une délégation de pouvoirs plus importante et inversement) et il est important de se demander si l'APQ est un instrument suffisamment flexible à cet égard.

Le degré élevé d'interdépendance inhérent à la plupart des APQ semble indiquer qu'il serait possible que la structure actuelle des APQ soit en partie inadaptée pour mettre en œuvre certaines des politiques qu'elle concerne, surtout à la lumière des autres caractéristiques de l'environnement de coordination (notamment dans les contextes se caractérisant par un faible niveau de connaissances à la fois du côté du gouvernement central et des régions ou par un degré de complexité élevé). La question est de savoir si la logique des contrats complets qui imprègne dans une certaine mesure l'APQ peut être éventuellement en contradiction avec l'objectif à long terme de réduction des interdépendances qui semble implicite vu que les APQ ont également pour but de favoriser l'apprentissage et le glissement progressif des compétences du centre vers la périphérie induit par les processus de décentralisation.

Enfin, en matière d'exécution, les mécanismes actuellement prévus par l'APQ semblent présenter des faiblesses importantes. Celles-ci sont liées au niveau de responsabilité traditionnellement faible des administrations locales vis-à-vis des citoyens et à l'absence de dispositions uniformes sur l'implication d'arbitres externes.

Examinons maintenant le deuxième problème évoqué plus haut, à savoir que chacune des quatre dimensions peut suggérer qu'il soit optimal de recourir à des mécanismes contractuels qui risquent d'être en porte-à-faux les uns par rapport aux autres. C'est vrai, par exemple, à propos du hiatus qui existe entre le degré de complexité élevé de nombreux APQ, impliquant un degré élevé de délégation de pouvoirs et d'autorité en général, et l'interdépendance persistante entre les activités des différents niveaux d'administration qui impose de limiter la délégation de pouvoirs. De même, le fait que de nombreux APQ concernant des projets complexes sont mis en œuvre dans des situations dans lesquelles l'administration centrale est qualifiée et l'autorité infranationale n'est pas qualifiée pose problème vu qu'il y a un antagonisme entre le degré élevé de délégation et l'insuffisance de qualification des niveaux d'administration infranationaux.

En résumé, la théorie économique des contrats indique qu'il serait possible de constater certaines difficultés liées aux deux caractéristiques essentielles de l'APQ, à savoir le caractère universel de l'instrument (qui n'est pas différencié en fonction des caractéristiques du contexte de coordination) et le fait que l'APQ combine des éléments de contrat transactionnel et des éléments de contrat relationnel. À cet égard, il est important par conséquent de poser au moins deux questions : quelle est réellement l'acuité du hiatus entre les éléments transactionnels et relationnels de l'APQ? Et quel devrait être le degré optimal de différenciation des APQ?

En ce qui concerne la première question, plusieurs aspects de la mise en œuvre concrète de l'APQ peuvent laisser penser que la difficulté est dans une certaine mesure plus apparente que réelle. Cela vaut notamment pour le suivi et les mécanismes incitatifs. Les dispositifs de suivi et d'incitation mis en œuvre dans l'APQ ne devraient pas en réalité être en contradiction avec la motivation d'un contrat relationnel dans la mesure où ils permettent de préciser aux administrations concernées quelles sont les attentes sur leur comportement, et contribuent à développer une confiance mutuelle. De même, l'introduction d'un système de suivi et d'un système de primes et de sanctions basé sur des indicateurs simples devrait contribuer à supprimer le risque de collusion entre les administrations concernées dans le but d'affaiblir les règles établies.

Dans ces deux perspectives, l'élément important est que l'adoption de mécanismes contractuels liés à une logique de contrats complets peut constituer une étape intermédiaire nécessaire pour créer le cadre durable d'un contrat relationnel. En fait, cette étape pourrait s'avérer indispensable étant donné que la décentralisation et les institutions du fédéralisme budgétaire restent embryonnaires et qu'il existe de ce fait une véritable insuffisance de normes informelles et de pratiques établies sur lesquelles peuvent être fondés des contrats relationnels. Toutefois, au fur et à mesure que la décentralisation progressera il est possible qu'on constate avec les années une évolution des caractéristiques de tous les aspects examinés (et surtout du degré d'interdépendance). C'est la raison pour laquelle la première conclusion que l'on peut tirer de cette étude est qu'il est important que l'APQ évolue face aux changements que connaissent les quatre dimensions citées pour pouvoir réagir avec efficacité à l'évolution des relations qui existent entre elles.

La seule difficulté évidente que l'on peut rencontrer au niveau de l'activité de suivi et des systèmes incitatifs intégrés aux APQ concerne les distorsions que peut provoquer un système de primes et de sanctions basé sur des indicateurs simples et facilement vérifiables si les agents sont obligés d'assumer de multiples fonctions, c'est le problème de multitâches. En effet, il est souvent évoqué comme étant un réel problème et on signale fréquemment que nombre d'administrations continuent de faire preuve d'une attitude relativement passive par rapport à la négociation, c'est-à-dire qu'elles ont tendance à « remplir leurs obligations » au lieu de coopérer, la qualité de la coopération pluriniveaux étant très variable d'une région à l'autre.

Pour en venir maintenant à la deuxième question, qui est de savoir quel serait le degré optimal de différenciation des APQ, on suggère qu'il soit vraisemblable que, compte tenu des caractéristiques particulières du contexte institutionnel italien, la stratégie d'adoption d'un instrument indifférencié comme l'APQ est préférable à une stratégie de différenciation des mécanismes contractuels en fonction des caractéristiques du contexte de coordination. En

effet, même si ce type de différenciation peut présenter un grand intérêt pour adapter des instruments à des situations spécifiques, nous ne pouvons faire abstraction de l'existence d'un « deuxième niveau d'ignorance » relativement répandu dans l'économie, qui concerne la « métaconnaissance » de la répartition même de la connaissance entre les différents acteurs importants. En d'autres termes, il est possible que les caractéristiques de la répartition de la connaissance entre les acteurs ne soient pas suffisamment bien définies *ex ante* pour pouvoir adapter les formes de contrat aux caractéristiques particulières de la répartition de la connaissance. Si c'est le cas, la différenciation peut s'avérer relativement problématique et il est sans doute préférable de disposer d'instruments suffisamment flexibles pour s'adapter à des répartitions différentes de la connaissance entre plusieurs niveaux d'administration et agents privés. Qui plus est, la répartition de la connaissance ne dépend pas seulement des caractéristiques (souvent inconnues *a priori*) du problème à étudier mais elle est en partie endogène<sup>10</sup>. Il existe des caractéristiques propres souvent héritées du passé et des traditions d'un pays ou d'une région spécifique en matière de prise de décision<sup>11</sup>. C'est un élément imprévisible supplémentaire qui s'ajoute aux caractéristiques spécifiques de la répartition pertinente de connaissance, faisant de la future répartition de connaissance un résultat endogène du processus. Dans les limites de notre connaissance actuelle, la future répartition de la connaissance peut elle-même devenir un objectif supplémentaire de la politique économique.

### 3.5. Recommandations concernant les politiques envisagées

- **Simplifier les procédures** : bien que les APQ aient contribué à accélérer le processus de planification, elles restent complexes à gérer. Cet élément peut non seulement avoir des effets négatifs sur l'efficacité des relations entre les différents niveaux d'administration mais il peut aussi avoir une conséquence indésirable qui est de favoriser la « mainmise » sur cet instrument d'agents privés doués pour travailler avec l'administration. En d'autres termes, les procédures administratives complexes peuvent dissuader les parties privées efficaces de participer aux APQ laissant la place à des agents moins efficaces mais plus doués en matière de relations avec l'administration.
- **Développer la flexibilité** : étant donné que la plupart des APQ sont censées concerner des matières complexes, il est important que les structures de gouvernance interne de l'accord s'adaptent en fonction des connaissances et de l'expérience acquises. La coopération n'existe pas en soi et par conséquent il est important de créer des conditions propices qui comprennent des normes informelles d'interaction et une base de connaissances communes. Dans ses premières années d'existence, l'APQ a démontré sa capacité à évoluer avec le temps. En effet, les dispositifs de

suivi et d'incitation qui peuvent sembler être des instruments contractuels relativement rigides, utiles dans une phase préliminaire de coordination pour supprimer les effets d'une attitude de méfiance mutuelle qui a longtemps prévalu et d'une adéquation limitée aux attentes, ont été associés peu à peu à des formes de gouvernance plus élaborées. Il est donc important que ce processus évolutif se poursuive sans heurt et de façon résolue. Par ailleurs, il est essentiel d'améliorer les mécanismes internes au profit d'une modification *in itinere* des engagements bien que des avancées importantes aient été réalisées à cet égard à travers la réforme récente de 2005.

- **Renforcer la responsabilité des administrations locales** : dans la section 3.2.3, il est indiqué que même si le cadre institutionnel italien évolue vers un modèle plus décentralisé par rapport au passé, les attentes des citoyens révèlent une certaine inertie quant à l'attribution de la responsabilité des échecs des politiques aux niveaux d'administration infranationaux. En conséquence, les pressions à l'efficacité exercées sur les régions par le biais de la responsabilité sont beaucoup plus limitées. La responsabilisation accrue des niveaux d'administration infranationale peut avoir de nombreux effets bénéfiques, notamment le renforcement d'une motivation inhérente qui peut contribuer à la préservation des contrats relationnels.
- **Améliorer la transparence et la participation de la société civile** : cet élément peut non seulement contribuer à renforcer la responsabilité mais il peut également aider les administrations impliquées dans la conclusion d'APQ à faire des choix plus avisés concernant la sélection et la mise en œuvre des projets qui font partie de l'APQ.

## 4. Conclusion

Le principal instrument contractuel de la gouvernance pluriniveaux adopté dans le contexte des politiques italiennes de développement régional – l'*Accordo di Programma Quadro* (APQ) – est présenté dans ce chapitre. L'APQ cadre les relations entre les régions, le ministère du Développement économique (avant juin 2006 il s'appelait ministère de l'Économie et des Finances) et une ou plusieurs administrations centrales compétentes et peut inclure la participation de parties privées. La caractéristique distinctive de l'APQ est qu'il est conçu comme un instrument complexe à fins multiples censé apporter une simplification et une plus grande coordination du contexte des politiques publiques qui a été dans le passé très fragmenté et empreint de lourdeurs administratives. L'examen qui est proposé dans le présent document montre, d'un côté, que cette caractéristique de l'APQ elle-même peut être problématique du point de vue de la théorie économique des contrats. Celle-ci et notamment le schéma proposé dans le présent ouvrage semblent suggérer qu'il soit nécessaire de différencier les instruments

contractuels adoptés en fonction des caractéristiques du contexte de coordination que sont la répartition de la connaissance, la complexité, les interdépendances verticales et le contexte d'exécution. D'un autre côté, nous avons suggéré après un examen plus approfondi qu'une différenciation limitée des APQ s'avère moins problématique qu'il y paraît en premier lieu. Plusieurs raisons l'explique, notamment le fait que l'environnement institutionnel italien porte à penser qu'un « deuxième niveau d'ignorance » soit sans doute assez répandu dans l'économie, celui de la « véritable » répartition de la connaissance elle-même. Dans ce cas, il est possible que le fait de renoncer aux avantages de l'ajustement des politiques par la différenciation soit plus que compensé par la flexibilité qu'offre l'APQ en s'adaptant à différentes répartitions de la connaissance entre les différents niveaux d'administration et agents privés.

Pour conclure, nous attirons l'attention sur le fait que l'étude proposée dans le présent document sous-estime que l'APQ doit pouvoir évoluer avec le temps face à l'évolution des situations et à l'acquisition progressive d'une connaissance de second plan sur la répartition de la connaissance et des compétences entre les parties. L'efficacité de l'APQ, du fait même qu'il est un instrument contractuel complexe et peu différencié, dépend de sa flexibilité<sup>12</sup>. À cet égard, la réforme récente de l'APQ avec les modifications apportées parallèlement aux structures de gouvernance et au système incitatif doit être considérée de façon positive comme un effort visant à garantir une adaptation rapide de l'APQ à cette nouvelle connaissance de second plan acquise par l'expérience et aux nouvelles compétences obtenues de manière endogène à travers la coopération des différents niveaux d'administration.

#### Notes

1. Le présent chapitre s'appuie sur les contributions de Maria Alessandra Rossi, Université de Sienne et EconomiX, Université de Paris X et Ugo Pagano, Université de Sienne et Université d'Europe centrale de Budapest. Ils remercient Fabrizio Barca et Federica Busillo de leurs précieux commentaires.
2. Son rôle essentiel est confirmé par les documents préparés pour le Cadre stratégique national 2007-13 que l'Italie doit soumettre à la Commission de l'UE concernant l'affectation des ressources attribuées au pays dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE.
3. L'État est responsable de l'instauration des principes de base et les régions sont responsables de la définition de la mise en œuvre concrète.
4. La réforme constitutionnelle de 2001 a interdit l'utilisation de subventions spécifiques à l'exception de celles mentionnées dans le 5<sup>e</sup> paragraphe de l'article 119 de la Constitution. Il convient de mentionner également que la même section de la Constitution constitue la base législative sur laquelle des interventions complémentaires à celles financées par le fonds de cohésion de l'UE peuvent être financées.

5. Il n'existe pas encore d'évaluation *in itinere* et *ex post* comme dans le cas des fonds de l'UE. Il faut mentionner que des formes d'évaluation *in itinere* et *ex post* existent pour les objectifs procéduraux fixés par le système d'incitation (*premierialità*), mais aucune évaluation *in itinere* et *ex post* n'est envisagée pour les principaux objectifs socio-économiques.
6. Notamment les fonds gérés par les agences responsables des réseaux de transport comme l'Agenzia Nazionale Autonoma Strade Statali (ANAS) et Rete Ferroviaria Italiana (RFI).
7. En revanche, la réserve de performance de l'UE de 4 % prévoit un suivi réalisé par un comité comprenant des experts nommés par la Commission de l'UE et la réserve nationale de 6 % prévoit un suivi réalisé par un groupe de techniciens indépendant composé de membres du Service d'évaluation du Département chargé des politiques de développement et de membres des Services d'évaluation régionaux.
8. Le système de primes (*premierialità*) comprend des dispositions impliquant le transfert d'une fraction des ressources disponibles des régions peu performantes vers les régions performantes.
9. Si on prend en considération le cycle de vie du projet, l'expression « engagement contraignant » fait référence à cette étape au cours de laquelle des ressources financières déjà programmées par l'administration sont utilisées au moyen d'engagements qui comportent des obligations juridiques pour chacune des parties prenantes d'un contrat formel, par exemple par le biais d'offres ou une forme plus directe de sous-traitance.
10. Souvent dans la théorie économique, les asymétries informationnelles résultant de répartitions alternatives de la connaissance sont à la base d'une redistribution de la propriété des biens, des pouvoirs de décision et de toutes sortes d'incitations. Toutefois, la réparation asymétrique des informations est elle-même endogène et dépend des facteurs mêmes qu'elle peut influencer (Pagano, 1998).
11. Cette incertitude est particulièrement généralisée parce qu'elle ne concerne pas seulement l'instrument au moyen duquel un objectif peut être atteint mais aussi l'objectif lui-même. À cet égard, la défaillance du marché concernant la fourniture de biens publics peut être double. Non seulement, comme la théorie économique standard le prédit à cause d'un problème de « resquilleurs » mais aussi parce que des individus ne réussissent pas à les fournir. Souvent ils ne parviennent pas non plus à être conscients du fait qu'ils ont besoin (collectivement) de ces biens et le rôle des politiques publiques doit être également de favoriser les processus politiques et de négociation par lesquels les individus peuvent être sensibilisés à leurs besoins collectifs. Barca, 2006, p. 66.
12. Par ailleurs, la flexibilité de l'instrument permet également l'application d'un critère de « parcimonie institutionnelle » ce qui veut dire que l'instrument est proportionné par rapport à la complexité institutionnelle qu'implique l'objectif de la politique en question. À ce propos, voir DPS (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la Politica Regionale di Sviluppo 2007-2013*, p. 17.

## Bibliographie

- d'Arcangelo, Lucia (2003), « La programmazione Negoziata », dans Giuseppe Ferraro (éd.), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale : itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Turin.
- Barca, Fabrizio (2001), « Rethinking Partnerships for Development Policies: Lessons from a European Policy Experiment », document présenté lors de la Conférence « Exploring Policy Options for a Rural America », 30 avril-1<sup>er</sup> mai, Kansas City.
- Barca, Fabrizio (2006), *Italia Frenata : Paradossi e lezioni della politica dello sviluppo*, Donzelli, Rome.
- Barca, F., M. Brezzi, F. Terribile et F. Utili (2004), « Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies », *Materiali Uval, analisi e studi*, n° 2, novembre-décembre.
- Bobbio, Luigi (2000), « Produzione di Politiche a Mezzo di Contratti nella Pubblica Amministrazione Italiana », *Stato e Mercato*, n° 58, pp. 111-141.
- Bruzzo, Aurelio et Mariella Volpe (2001), « Politiche di Sviluppo Territoriale in Italia : l'Evoluzione degli obiettivi e degli strumenti », *Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzione e Territorio*, n° 11/2001, Université de Ferrara.
- Cassetti, Luisa (2004), « Il Regionalismo Italiano e la Multi-level Governance dopo le Recenti Riforme Costituzionali », dans *Le Istituzioni Economiche del Federalismo*, n° 1/2004, pp. 111-122.
- Comitato di Amministrazioni Centrali per la Politica di Coesione 2007-2013 (2006), Documento Strategico Preliminare Nazionale 2007-2013, disponible à l'adresse [www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/Bozza\\_QSN\\_2007-2013\\_aprile\\_2006.pdf](http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/Bozza_QSN_2007-2013_aprile_2006.pdf).
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2001), *Approfondimento dei Problemi Relativi alle Procedure Nazionali e Territoriali di Concertazione*.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2001), *Osservazioni e Proposte : la Concertazione Istituzionale e Sociale negli Strumenti di Programmazione Negoziata*.
- Flora, Achille (2003), « La Pubblica Amministrazione nelle Politiche di Sviluppo : la Programmazione Negoziata », dans Lucio Giannotta (éd.), *Economia, Diritto e Politica nell'Amministrazione di Risultato*, Giappichelli, Turin.
- Genovese, Stefano (1997), « Gli Strumenti della Programmazione Negoziata : Intese, Accordi, Patti Territoriali e Contratti d'Area », dans Giuseppe Santoro Passarelli (éd.), *Flessibilità e Diritto del Lavoro*, Giappichelli, Turin.
- de Grazia, Davide (2002), « L'Autonomia Finanziaria degli Enti Territoriali nel Nuovo Titolo V della Costituzione », *Le Istituzioni del Federalismo*, n° 2/2002, pp. 268-304.
- Istituto di Studi e Analisi Economica (2005), *Rapporto sull'Attuazione del Federalismo*.
- Ministero delle Attività Produttive (2005), *Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive*.
- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances) – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (Département chargé des politiques de développement) (2003), *Circolare sulle Procedure di Monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro*.

- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)  
 – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (Département chargé des politiques de développement) (2004a), *Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate*, Elementi informativi sull'attuazione nel 2003.
- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)  
 – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (Département chargé des politiques de développement) (2004b), *Rapporto annuale 2003*.
- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)  
 (2005a), « Conti Pubblici Territoriali ».
- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)  
 – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (Département chargé des politiques de développement) (2005), *Rapporto annuale 2004*.
- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)  
 – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (Département chargé des politiques de développement) (2006a), *Quadro Strategico Nazionale per la Politica Regionale di Sviluppo 2007-2013* (bozza tecnico-amministrativa), Sintesi.
- Ministero Dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)  
 – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (Département chargé des politiques de développement) (2006b), *Rapporto annuale 2005*.
- Pagano, U. (1998), « Redistributions of Assets and Distributions of Asymmetric Information », dans Erik Olin Wright (éd.), *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States and Markets*, Verso, Londres et New York.
- Tavolo per il Rafforzamento e la Semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli APQ (2005), Information note, 21 novembre 2005.
- Zanardi, Alberto et Gianpaolo Arachi (2004), « Designing Intergovernmental Fiscal Relations: Some Insights from the Recent Italian Reform », *Fiscal Studies*, vol. 25, n° 3, pp. 325-365.



## Chapitre 4

### **L'exemple de l'Allemagne<sup>1</sup>**

*Une analyse générale de la politique régionale et de l'utilisation des contrats entre niveaux d'administration en Allemagne est proposée dans ce chapitre. Alors que la contractualisation n'est pas usuelle en Allemagne, l'attention est portée sur l'utilisation de « tâches jointes » et sur les appels à projets, en particulier pour le programme InnoRegio. L'étude de cas comprend une analyse générale du fédéralisme allemand et une discussion des mécanismes de contractualisation (tels qu'appliqués avant la réforme constitutionnelle de 2006). Le chapitre conclut sur des recommandations politiques dérivées de l'analyse.*

## 1. Introduction

L'Allemagne est souvent présentée comme un prototype du fédéralisme coopératif. Elle se caractérise par une forte interdépendance entre la Fédération, les *Länder* (les États) et les communes. L'Allemagne compte 16 *Länder*, 439 arrondissements et environ 14 000 communes. Les contrats formels entre niveaux d'administration ne sont pas un instrument très répandu en Allemagne, mais plusieurs mécanismes de gouvernance peuvent être interprétés selon le cadre d'analyse de la théorie des contrats. Cette étude de cas examine deux de ces mécanismes : les tâches communes et les appels d'offres concurrentielles. Elle fait référence de manière spécifique à des aspects de la Constitution allemande. Toutefois, alors qu'une réforme du fédéralisme est intervenue le 1<sup>er</sup> septembre 2006, l'examen des « tâches communes » renvoie à la période qui a précédé cette réforme.

## 2. Contexte institutionnel et politique

### 2.1. Pouvoir législatif des différents niveaux d'administration

Le point de départ en matière de compétence législative est que toute la compétence appartient aux *Länder* (article 70 de la Constitution allemande, *Grundgesetz* [GG]). Les domaines dans lesquels la Fédération a la compétence exclusive sont cités à l'article 73 de la Constitution. Ces deux articles semblent attribuer un rôle prépondérant aux *Länder* mais leur importance n'a cessé de diminuer depuis l'adoption de la loi fondamentale jusqu'à la réforme de la Constitution allemande en 1994. L'article 72 s'est finalement révélé comme étant le principal instrument renforçant la centralisation de compétences au niveau fédéral. Il institue la « compétence législative concurrente » qui confère la compétence aux *Länder* aussi longtemps que la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer. Ceci étant, le législateur fédéral a le droit de légiférer dès lors que son intervention est indispensable pour sauvegarder « l'homogénéité des conditions de vie » ou « l'unité juridique et économique ». Il existe un autre type de législation, également fondé sur les conditions qui viennent d'être citées, qu'on appelle « dispositions-cadre ». La Fédération définit dans ce cas un cadre commun qui permet aux *Länder* d'adopter leur propre législation (article 75 GG). Le tableau 4.1 présente un résumé des pouvoirs législatifs autres que le mandant général qui attribue la compétence législative aux *Länder*. Il est important de noter que la réforme récente (septembre 2006) a modifié la relation entre les *Länder* et la Fédération en ce qui concerne le pouvoir législatif.

**Tableau 4.1. Le pouvoir législatif en Allemagne en dehors du principe général attribuant la compétence législative aux Länder, avant le 31 août 2006**

Type	Conditions d'application	Domaines d'application (exemples)
Compétence législative exclusive de la Fédération (article 71 GG).	Liste citée dans l'article 73.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Affaires étrangères, défense</li> <li>● Nationalité</li> <li>● Liberté de circulation, régime des passeports, immigration, émigration</li> <li>● Devise, monnaie, poids, mesures</li> <li>● Unité du territoire douanier et commercial</li> <li>● Navigation aérienne</li> <li>● Chemins de fer</li> <li>● Poste</li> </ul>
Compétence législative concurrente (article 72 GG).	« La Fédération a le droit de légiférer s'il existe un besoin de réglementation législative fédérale... parce que l'exigent la sauvegarde de l'unité juridique ou économique et notamment la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie.... ». Liste citée à l'article 74.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Droit civil, droit pénal et exécution pénitentiaire, organisation judiciaire</li> <li>● État civil (naissances, décès, mariages)</li> <li>● Droit d'association et de réunion</li> <li>● Droit de séjour et d'établissement des étrangers</li> <li>● Armes et explosifs,</li> <li>● Assistance sociale</li> <li>● Affaires économiques Énergie nucléaire à des fins pacifiques</li> <li>● Droit du travail</li> <li>● Allocations de formation</li> </ul>
Dispositions-cadre (avant le 31 août 2006) (article 75 GG).	La Fédération définit le cadre commun dans lequel les États peuvent adopter leur propre législation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Statut des personnes de la fonction publique</li> <li>● Principes généraux de l'enseignement supérieur</li> <li>● Statut de la presse</li> <li>● Chasse, protection de la nature, conservation des sites</li> <li>● Répartition des terres; aménagement du territoire, gestion des ressources en eau</li> <li>● Déclaration du domicile et cartes d'identité</li> <li>● Protection du patrimoine culturel allemand contre le transfert à l'étranger</li> </ul>

Source : Constitution allemande.

## 2.2. Compétence législative des différents niveaux d'administration

Bien que les *Länder* dans la version allemande du fédéralisme constituent le point de départ de la compétence législative, celle-ci est attribuée de manière prépondérante à la Fédération tandis que les *Länder* sont responsables de la mise en œuvre de la législation, c'est-à-dire d'exécuter les tâches administratives. On appelle ce système le « fédéralisme d'exécution » ou « administratif ». Le terme de « fédéralisme d'exécution » fait référence au rôle des États dans la mise en œuvre de la législation existante. Les États ont alors une fonction d'exécution de la législation fédérale (voir tableau 4.2 ci-dessous). Toutefois, l'adoption de nombreuses lois requiert l'approbation de la chambre représentant les *Länder* (le *Bundesrat*). En réalité, il est assez courant que la Fédération et les *Länder* s'apportent un soutien mutuel dans

**Tableau 4.2. Mise en œuvre de la législation fédérale en Allemagne, en dehors du principe général selon lequel les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre, avant le 31 août 2006**

Type	Description	Exemples
Exécution par les <i>Länder</i> avec supervision fédérale (article 84).	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Les <i>Länder</i> règlent l'organisation des administrations et la procédure administrative à moins que des lois fédérales (soumises à l'approbation du <i>Bundesrat</i>) n'en disposent autrement.</li> <li>● Le gouvernement fédéral peut édicter des prescriptions administratives générales (avec l'approbation du <i>Bundesrat</i>).</li> <li>● Le contrôle fédéral porte sur la légalité de l'exécution.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Affaires sociales et de la jeunesse</li> <li>● Protection de l'environnement (dans la mesure où elle relève de la législation fédérale)</li> <li>● Réaménagement urbain</li> </ul>
Administration des <i>Länder</i> par délégation de la Fédération (article 85).	<ul style="list-style-type: none"> <li>● L'organisation des administrations reste de la compétence des <i>Länder</i>, sauf dispositions législatives spéciales.</li> <li>● Le gouvernement fédéral peut édicter des prescriptions administratives générales (avec l'approbation du <i>Bundesrat</i>).</li> <li>● Les <i>Länder</i> sont soumis aux instructions des autorités fédérales.</li> <li>● Le contrôle fédéral porte sur la légalité et l'opportunité de l'exécution.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Routes fédérales</li> <li>● Autoroutes fédérales</li> <li>● Administration du trafic aérien</li> </ul>
Administration fédérale directe (article 86).	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Le gouvernement fédéral peut édicter des prescriptions administratives générales lorsqu'il assure l'exécution des lois au moyen d'une administration fédérale, ou de collectivités de droit public ou d'établissements de droit public directement rattachés à elle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Service diplomatique</li> <li>● Administration des finances fédérales</li> <li>● Administration des voies navigables fédérales</li> <li>● Protection fédérale des frontières</li> <li>● Services centraux de renseignement de la police</li> <li>● Forces armées</li> <li>● Aviation</li> <li>● Chemins de fer</li> </ul>

Source : Constitution allemande.

l'exécution de leurs missions respectives pour s'entendre sur des modalités et dégager un consensus avant qu'une décision soit prise. Pour ce qui est des impôts, la Constitution n'autorise pas les *Länder* à lever des impôts importants. Leur compétence en la matière se limite aux impôts locaux sur la consommation et la dépense qui sont relativement marginaux comme l'impôt sur la consommation de boissons, la taxe sur les chiens, les droits de chasse et la taxe sur les spectacles (article 105, alinéa 2a GG). Toutes les dispositions fiscales fédérales concernant les impôts dont les recettes sont versées en partie ou en totalité aux *Länder* ou aux villes sont adoptées avec le consensus du Conseil fédéral (*Bundesrat*).

### 2.3. Compétence fiscale et affectation des ressources financières aux différents niveaux d'administration

Le pouvoir de lever des impôts appartient essentiellement à la Fédération mais les trois niveaux de l'organisation fédérale peuvent avoir leurs propres sources de revenu pour s'assurer une certaine autonomie financière (voir tableau 4.3). En Allemagne, une distinction est établie entre le « système séparé » (*Trennsystem*) et le « système commun » (*Verbundsystem*). Dans le premier système, le produit de l'impôt revient à un seul niveau du système fédéral et dans le deuxième il est partagé entre plusieurs niveaux (« impôts communs »). Concrètement, le système commun est plus important que le système séparé puisque 70 % des recettes fiscales totales de l'État entrent dans cette catégorie<sup>2</sup>.

Tableau 4.3. **Aperçu des recettes et des tâches par niveau d'administration**

Niveau fédéral	16 <i>Länder</i>	439 districts et environ 14 000 communes
Recettes 2001 (en milliards EUR)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 79.3 d'impôts revenant à la Fédération (taxe sur les carburants, taxe sur le tabac, etc.)</li> <li>● 146.5 de taxes communes (impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1.6 d'impôts revenant aux <i>Länder</i> (impôt sur les véhicules automobiles, impôt sur l'acquisition de biens immobiliers, etc.)</li> <li>● 138.1 des impôts communs (impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 34.4 d'impôts revenant aux communes (impôt foncier, impôt sur la consommation, etc.)</li> <li>● 25.2 d'impôts communs (taxe sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée)</li> </ul>
Dotations de la Fédération aux <i>Länder</i> et collectivités locales; taxe sur la consommation attribuée aux communes		Dotations et aides des <i>Länder</i> affectées aux communes; taxe sur la consommation attribuée aux communes
Tâches financées		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sécurité sociale (essentiellement dotations fédérales pour les retraites et indemnités de chômage)</li> <li>● Défense</li> <li>● Politique étrangère</li> <li>● Circulation</li> <li>● Développement économique régional</li> <li>● Grands organismes de recherche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Établissements scolaires</li> <li>● Universités</li> <li>● Police</li> <li>● Administration de la justice</li> <li>● Santé</li> <li>● Culture</li> <li>● Aide en faveur de la construction d'appartements</li> <li>● Administration fiscale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Distribution d'eau et d'énergie</li> <li>● Enlèvement des ordures ménagères, assainissement</li> <li>● Aide sociale</li> <li>● Permis de construire</li> <li>● Enregistrement</li> <li>● Jardins d'enfants</li> <li>● Construction d'écoles</li> <li>● Parcs publics, transports publics</li> </ul>
Tâches attribuées à la Fédération, tâches communes conformément aux articles 91 et 104 GG		Tâches obligatoires exécutées sur instruction et administration par commission

Source : Ministère fédéral des Finances (2001).

L'instrument le plus important concernant l'affectation des ressources financières est la péréquation financière entre les *Länder* (*Länderfinanzausgleich*). Par le passé, ses règles ont changé très souvent. La péréquation financière est une procédure organisée en quatre étapes : dans une première étape (la péréquation primaire), le produit de tous les impôts qui reviennent exclusivement aux *Länder* ainsi que la part de ceux-ci dans le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés sont répartis en fonction du principe des recettes fiscales encaissées localement (article 107, 1<sup>er</sup> alinéa, 1<sup>re</sup> phrase GG)<sup>3</sup>. La péréquation primaire est affinée par une deuxième péréquation qui comprend trois autres étapes.

- 75 % au moins de la part du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires revenant aux *Länder* sont répartis au prorata du nombre d'habitants. Une autre part allant jusqu'à 25 % est répartie entre les *Länder* à faible capacité financière (« dotations complémentaires ») pour augmenter leur part et la rapprocher de la moyenne de tous les *Länder*.
- L'étape suivante est souvent appelée la « péréquation sur ressources propres » et son objectif est de parvenir à un « rapprochement des conditions de vie » entre les *Länder* (article 107, 2<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>re</sup> phrase GG), ce qui veut dire que les *Länder* à forte capacité financière subventionnent les *Länder* à faible capacité financière. La situation financière des *Länder* est évaluée sur la base de leur capacité à lever des impôts et de leurs besoins financiers.
- La dernière étape concerne des dotations supplémentaires effectuées par le gouvernement central en faveur des *Länder* à faible capacité financière et sont appelées « dotations fédérales complémentaires » (article 107, 2<sup>e</sup> alinéa, 3<sup>e</sup> phrase GG).

Bien que, constitutionnellement, les autorités locales ne représentent pas un troisième niveau autonome de la structure fédérale mais appartiennent aux *Länder*, la Constitution leur attribue un rôle relativement important dans la structure administrative des *Länder*. Sur les impôts qui leur reviennent dans le cadre du système séparé, les *Länder* sont tenus d'attribuer aux communes un pourcentage des impôts communs (quote-part obligatoire). Ils peuvent en outre attribuer aux communes une fraction du produit de l'impôt des *Länder* (quote-part facultative). Ainsi, les *Länder* disposent d'une grande liberté de décision dans la répartition du produit de l'impôt en faveur des communes. Le principal instrument utilisé est alors la péréquation financière en faveur des communes.

En résumé, il existe des interdépendances importantes entre la Fédération et les *Länder* et entre les *Länder* et les communes. Ces interdépendances ont trait à la péréquation financière et aux tâches communes ainsi qu'au système de péréquation verticale relativement complexe.

## 2.4. Réforme du fédéralisme

Avant d'examiner de quelle façon ces principes essentiels du fédéralisme allemand peuvent être définis en utilisant les concepts de la théorie des contrats, il est important de mentionner que des changements ont eu lieu concernant la recherche d'un nouvel équilibre entre les éléments fédéralistes et coopératifs dans le cadre d'une « réforme du fédéralisme ». La critique la plus importante qui a été formulée à l'égard de l'attribution des tâches dans la version allemande du fédéralisme a porté sur l'absence de congruence institutionnelle<sup>4</sup>. En d'autres termes, ceux qui paient pour la fourniture de biens, ceux qui les consomment et ceux qui décident de leur fourniture ne sont pas nécessairement les mêmes. L'autre critique importante qui a été exprimée était que le fédéralisme à l'allemande n'impliquait pas une concurrence importante entre les *Länder*. Ces critiques parmi d'autres ont eu une influence sur les relations entre le gouvernement fédéral et ceux des *Länder* et, par conséquent, sur les relations de type contractuel. La réforme du fédéralisme a entraîné une profonde réforme de la Constitution (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006). Dans la mesure où cette réforme n'est pas prise en compte dans la présente étude il importe de suivre l'évolution ultérieure du processus de réforme du fédéralisme pour savoir si les relations de type contractuel changent avec le temps en Allemagne et, si oui, dans quel sens elles évoluent.

## 3. Politique régionale et utilisation des contrats entre niveaux d'administration

Comme il a déjà été indiqué dans l'introduction, il n'existe pas en Allemagne de contrats formels entre les niveaux d'administration<sup>5</sup>. Comme cela est le cas pour le principe fondamental de la compétence législative, selon lequel le point de départ est que la compétence appartient aux *Länder*, la Constitution énonce le principe fondamental que les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre (article 83 GG). Toutefois, comme dans le cas de la compétence législative, de nombreuses exceptions dérogent au principe de base que l'on peut interpréter avec le schéma d'analyse de la théorie des contrats. Il convient de citer explicitement les arrangements institutionnels suivants : les tâches communes (*Gemeinschaftsaufgaben* : article 91 et 104 GG), les appels d'offres concurrentielles et les différents arrangements non fondés sur des contributions financières.

Plusieurs aspects de la politique de développement régional au sens étroit (la politique régionale parallèlement à la péréquation fiscale) sont organisés sous la forme de tâches communes en Allemagne. Même si la compétence essentielle en matière de développement régional appartient aux *Länder*, à leurs arrondissements et communes (articles 30 et 28 GG, respectivement), certains domaines particuliers de la « politique de développement régional » cités

dans la Constitution sont administrés conjointement par la Fédération et les *Länder*. Les tâches communes constituent un instrument fondamental pour sauvegarder une politique régionale coordonnée et éviter une concurrence excessive entre les *Länder* en Allemagne. En réalité, le gouvernement central coopère avec les *Länder* dans le domaine de la politique régionale dans le cadre de la « tâche commune relative à l'amélioration des structures économiques régionales » (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*) depuis 1969. En l'occurrence, chaque *Land* et la Fédération définissent en coopération un accord-cadre pour des programmes régionaux qui sont mis en œuvre par le niveau infranational mais qui sont financés conjointement (50/50).

Bien que la « tâche commune relative à l'amélioration des structures économiques régionales » fournisse un cadre spécifique de la politique régionale, les études de cas du présent document utilisent une notion plus large des tâches communes qu'elles interprètent à l'aide du schéma d'analyse des contrats décrit dans le présent rapport. Conformément à la Constitution, la justification traditionnelle des tâches communes est que certaines tâches sont liées à des répercussions importantes (améliorer l'infrastructure économique régionale, par exemple) ce qui implique que les *Länder* sont incités à les accomplir de manière sous-optimale en termes quantitatifs. Pour ce type de contexte de coordination, des structures de négociation institutionnalisées (codécision) seraient adaptées (article 91 GG). Une deuxième justification des tâches communes selon l'article 104 est que ce sont les interdépendances verticales entre niveaux d'administration qui rendent nécessaire la mise en place d'aides spécifiques ou de programmes d'aide particuliers (le programme de développement urbain, par exemple). L'exécution des lois fédérales par les *Länder* en tant qu'agents du gouvernement central (« exécution en tant qu'agence fédérale ») peut également être subsumée sous ces tâches communes dans un sens non juridique. La délivrance de passeports par les mairies en est un exemple.

À côté des tâches communes, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* ont eu recours à une procédure d'appel d'offres concurrentielles pour promouvoir l'innovation et la croissance au niveau régional. Les programmes BioRegio et InnoRegio ainsi que le programme City 2030 en sont des exemples. Les différentes régions pouvaient concourir pour obtenir des financements nationaux et les propositions les plus prometteuses ont été ensuite sélectionnées et soutenues financièrement. La section qui suit décrit de manière plus détaillée les appels d'offres concurrentielles.

Enfin, la Fédération et les *Länder* coopèrent sous des formes qui vont au-delà des relations budgétaires. La planification régionale (*Raumordnung*) qui fonctionne selon le principe de « flux opposés » est un exemple d'interdépendance non budgétaire. Cela veut dire essentiellement qu'on a recours à une combinaison d'éléments descendants et ascendants : le niveau

supérieur indique ses exigences et le niveau inférieur fait état de ses besoins, fait des propositions et fournit des données. D'après la théorie des contrats, on pourrait parler d'une forme particulière de codécision. La planification régionale est considérée comme étant très complexe, caractérisée par un degré élevé d'interdépendance verticale. Ces dernières années, des efforts ont été entrepris au niveau des *Länder* pour favoriser une coopération plus étroite entre les services infranationaux subordonnés. Ces mesures reposent sur différentes incitations; la loi sur les zones urbaines congestionnées du Land de Hesse (*Ballungsraumgesetz*) en est un exemple<sup>6</sup>. Les communes sont invitées à créer des associations à objectif spécifique avec une date butoir. Si elles laissent passer la date limite sans avoir créé une association de ce type, alors la coopération leur est imposée par l'échelon supérieur.

Puisqu'une étude sur les contrats ne serait pas complète sans évoquer la question de l'exécution il est important de préciser qu'en Allemagne ce sont les Cours des Comptes (la cour des comptes fédérale et celles des *Länder*) qui contrôlent les tâches accomplies sans gaspillage des deniers publics. Mais au cours des dernières années, les procédures d'évaluation se sont généralisées. Rares sont les domaines d'action qui n'ont pas été évalués (comme par exemple la promotion de la planification urbaine ou rurale, les centres d'innovation et de technologie, la promotion des marchés de l'emploi). C'est en particulier le cas pour les programmes d'aide à durée déterminée qui sont évalués périodiquement par des experts externes.

Dans la section qui suit, trois études de cas portant sur l'utilisation de contrats sont présentées. Les domaines d'action qui ont été choisis sont essentiellement structurés selon un mode classique (les deux premières études de cas) ou plus spécialement innovant (la dernière étude de cas). Il s'agit :

- des « tâches communes » à proprement parler (article 91a et b GG);
- des « tâches communes » conçues de manière plus générale (article 104a GG);  
et
- du programme InnoRegio, comme exemple innovant d'affectation des ressources de la politique régionale par voie d'appel d'offres.

## 4. Études de cas

### 4.1. Tâches communes à proprement parler

La péréquation budgétaire peut être considérée comme le principal instrument du fédéralisme coopératif allemand mais, dans plusieurs domaines, il existe un lien étroit entre les différents niveaux d'administration. Ce sont les tâches communes. Conformément aux articles 91a et 91b de la Constitution, les tâches communes concernent :

- l'amélioration des infrastructures économiques régionales;

- l'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes; et
- l'évaluation des performances du système éducatif s'appuyant sur la comparaison internationale et l'établissement de rapports<sup>7</sup>.

Dans les domaines d'action correspondant aux tâches communes, la Fédération ne contribue pas seulement au financement de celles-ci mais aussi à la planification du cadre commun (coordonné par un comité de planification composé de représentants de la Fédération et du *Land*) et influe par conséquent sur leurs résultats. Fondée sur la Constitution, chaque tâche commune est codifiée par une loi adoptée avec l'approbation du *Bundesrat*, la deuxième chambre du Parlement.

L'ancrage des tâches communes dans la loi constitue un élément essentiel de la réforme constitutionnelle des finances de 1969. Le but de la réforme était d'inscrire dans la Constitution de quelle façon les deux niveaux d'administration coopéraient de longue date. La réforme avait pour but de préciser les compétences financières et de rendre le système de financement commun plus transparent. Avant 1969, les relations financières entre la Fédération et le *Land* étaient basées sur « l'ordre budgétaire national » qui datait de 1922 et qui était fondé sur un système d'impôts séparés. À la suite de l'adoption de la loi sur la promotion de la stabilité et de la croissance de 1967, la réforme de 1969 a introduit plusieurs changements. Parmi ceux-ci on peut citer : i) la création d'un comité de planification financière présidé par le ministre fédéral des Finances qui publie des recommandations favorisant une meilleure coordination en matière de planification financière entre la Fédération, les *Länder* et les collectivités locales; ii) la définition d'un « équilibre économique général » comme principe fondamental de l'activité budgétaire de la Fédération et des *Länder*; iii) la codification des tâches communes dans la Constitution; et iv) le passage d'un système pur d'impôts séparés à un système mixte reposant à la fois sur des impôts communs et séparés.

Conformément à la Constitution, la Fédération coopère dans certaines conditions avec les *Länder* à l'accomplissement de tâches d'exécution, qui relèvent normalement du domaine de compétence des *Länder*, « si ces tâches sont importantes pour la communauté et si cette participation de la Fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie » (article 91a, 1<sup>er</sup> alinéa GG). C'est la forme de coopération la plus répandue conformément à la Constitution allemande. Elle oblige le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* à planifier, définir et financer conjointement ces tâches. La Fédération supporte exactement la moitié des dépenses dans le domaine de l'amélioration des structures agricoles et au moins la moitié des dépenses pour la protection des côtes (article 91a, 4<sup>e</sup> alinéa GG avant le 31 août 2006). Les mêmes critères de répartition sont appliqués à tous les *Länder*.

Les lois relatives à la mise en œuvre de tâches communes prévoient également l'élaboration de plans-cadre qui doivent être préparés par des comités de planification. Ces comités réunissent le ministre fédéral des Finances, les ministres concernés des *Länder* et sont présidés par le ministre fédéral du domaine concerné. Chaque *Land* dispose d'une voix et la Fédération de 16 voix. Dans le passé, les membres se sont efforcés de prendre des décisions établies sur un consensus ou au moins avec un nombre limité de voix contraires. La règle est que les décisions sont prises à la majorité d'au moins trois quarts des voix. Le comité de planification mérite d'être mentionné car il met la Fédération et les *Länder* sur un pied d'égalité. C'est une arène qui permet aux *Länder* de défendre leurs intérêts particuliers en collaborant directement avec la Fédération.

Le résultat est que la façon d'élaborer et d'approuver les tâches communes conduit à une perte de pouvoir du Parlement. Le comité de planification informe en premier lieu les responsables du plan-cadre au niveau de la Fédération et des *Länder* de l'adoption de celui-ci. Les responsables sont tenus d'intégrer les indicateurs directement dans les prévisions de budget annuel. Les Parlements peuvent en principe refuser les postes correspondant du budget mais c'est rarement le cas.

Par contre, l'influence de la Fédération dans le domaine des tâches communes n'est pas aussi importante qu'on pourrait l'escompter en considérant la contribution financière garantie par la Fédération ou le poids qu'elle a dans le processus de planification. À propos de ce dernier élément, la Fédération est le seul acteur qui peut prétendre représenter « l'intérêt commun » au cours de la planification mais elle ne parvient pas en général à avoir une position dominante par rapport aux *Länder*. La raison est que la Fédération ne dispose pas d'un droit de surveillance et de supervision (*Aufsichtsrecht*) ni d'une compétence concernant d'élaboration des politiques (*Richtlinienkompetenz*). Dans leurs délibérations, les comités de planification sont tributaires des informations communiquées par les *Länder* de sorte que la compétence réelle de la Fédération est sérieusement limitée.

#### 4.1.1. Coopération volontaire

Alors que l'article 91a de la Constitution définit les tâches communes obligatoires, l'article 91b définit la coopération volontaire : « La Fédération et les *Länder* peuvent coopérer sur le fondement de conventions pour la planification de l'enseignement et pour la promotion de centres et de projets de recherche scientifique d'intérêt suprarégional. La répartition des coûts est régie dans la convention. » Ce passage a été introduit en 1969 dans la Constitution allemande. Comme pour les autres dispositions qui viennent d'être examinées, son introduction a permis de codifier des pratiques déjà courantes. Il a autorisé la Fédération à participer à la planification dans le domaine de l'éducation qui a

un coût élevé. La Commission de la Fédération et des *Länder* pour la planification dans le domaine de l'éducation (*Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung*) est un forum de discussion permanent pour toutes les questions ayant trait au système éducatif et au progrès de la science qui concernent autant les intérêts de la Fédération que des *Länder*. La mission de la commission est de maintenir une certaine homogénéité dans l'évolution du système éducatif mais aussi d'être à l'origine de réformes-modèles. Les rapports et les propositions de la commission devraient être pris en compte par les gouvernements dans les politiques de l'éducation. Ceci étant, ils n'ont un caractère contraignant que pour les gouvernements des *Länder* qui les ont acceptés antérieurement. Aucune obligation n'impose de s'y conformer.

La coopération-cadre entre la Fédération et les *Länder* concernant des avancées conjointes de la recherche régit la coopération entre les deux niveaux d'administration, notamment en matière de financement de la recherche scientifique (article 91b GG). Étant donné l'importance de la recherche universitaire à l'échelle nationale, la Fédération participe à l'accomplissement des tâches attribuées aux *Länder*. La coopération concerne entre autres des organismes tels que la Deutsche Forschungsgemeinschaft, la société Max-Planck pour les progrès de la science, la société Fraunhofer et d'autres organismes scientifiques d'intérêt suprarégional dont les besoins financiers dépassent la capacité financière des *Länder* dans lesquels ils sont situés.

#### **4.2. Tâches communes conçues de manière plus générale**

Outre les tâches communes qui viennent d'être décrites, il existe des tâches communes conçues de manière plus générale conformément à l'article 104a de la Constitution. Dans ces deux types de tâches communes, les obligations financières et les possibilités d'avoir une influence sur la politique poursuivie sont réparties entre la Fédération et les *Länder* de sorte que la Fédération octroie des aides spécifiques et influe sur les décisions ayant trait aux modalités de la fourniture du bien correspondant. La majeure partie des dotations, environ 60 milliards d'euros par an, correspond à cette description. La Fédération contribue au financement des tâches suivantes dont la responsabilité de gestion incombe aux *Länder*.

- En ce qui concerne l'exécution de tâches par les *Länder* en tant qu'agence fédérale (*Bundesauftragsverwaltung*), comme par exemple la gestion des autoroutes fédérales et autres routes fédérales, la Fédération supporte les dépenses qui découlent directement de l'accomplissement de la tâche en question. Ceci étant, elle ne supporte pas les dépenses indirectes qui sont prises en charge par les *Länder* et sont liées à la gestion de ces tâches.
- Le gouvernement fédéral supporte la totalité ou une partie des dépenses directes qui découlent de lois qui prévoient des paiements monétaires en faveur de bénéficiaires privés ou publics tels que des allocations logement

ou des bourses (article 104a, 3<sup>e</sup> alinéa GG). En ce qui concerne les allocations logement, par exemple, la Fédération supporte la moitié des dépenses et, en ce qui concerne les bourses, elle supporte 65 % des dépenses directes. Si une loi propose que les *Länder* supportent plus de 25 % des dépenses, alors la loi nécessite l'approbation du *Bundesrat* pour être adoptée (avant le 31 août 2006).

- Par ailleurs, la Fédération peut contribuer à des investissements particulièrement importants des *Länder* et des collectivités locales (« compétence en matière d'aides destinées à des investissements », article 104a, 4<sup>e</sup> alinéa GG avant le 31 août 2006). Ces aides financières ne peuvent être accordées qu'à des fins spécifiques : pour éviter une perturbation de « l'équilibre global de l'économie », pour compenser les inégalités de capacités économiques et pour promouvoir la croissance économique. Les conditions particulières et la procédure permettant de déterminer l'importance des aides doivent être réglementées par une loi fédérale (adoptée avec l'approbation du *Bundesrat*) ou sur la base de la loi sur le budget annuel fédéral par un accord administratif. (Il est important de préciser que lors de la réforme du fédéralisme, les aides financières ont été en partie supprimées [aide pour la promotion de la construction de maisons et le financement d'itinéraires de transport urbain] ou réduites en raison des conditions introduites par le nouvel article 104b de la Constitution. Les aides financières ne seront plus accordées dans le futur que de manière temporaire et leur utilisation sera contrôlée périodiquement. De plus, à l'avenir, la Fédération ne pourra plus promouvoir un domaine dans lequel la compétence législative exclusive appartient aux *Länder*).

L'autonomie de la planification d'investissements dans les cas prévus à l'article 104a, 4<sup>e</sup> alinéa GG (avant le 31 août 2006) appartient entièrement aux *Länder*. Ceux-ci décident de l'existence ou non d'un programme d'investissements soutenu par le gouvernement fédéral sur leur territoire. Cela veut dire que l'exécution de programmes d'investissement donne lieu à la soumission de projets adaptés par les *Länder* au gouvernement fédéral, mais sans qu'il soit possible au gouvernement fédéral de choisir librement des projets individuels. Le gouvernement fédéral ne peut refuser l'aide que pour des projets complets s'ils ne correspondent pas aux normes ou ne sont pas adaptés à la réalisation de la tâche correspondante. Cette compétence s'applique à la construction de logements sociaux, aux programmes de développement urbain, à l'amélioration des conditions de circulation en ville (transports publics et construction de routes communales) et tout particulièrement aux programmes d'aide à l'investissement en faveur des *Länder* qui ont rejoint la Fédération en 1990.

Le fédéralisme allemand a également été décrit comme un « fédéralisme exécutif » ce qui veut dire que la Fédération adopte de nouveaux textes législatifs qui sont ensuite mis en œuvre par les *Länder* et les collectivités locales. Cela implique que de nouvelles tâches peuvent être définies par la Fédération et entraînent des dépenses supplémentaires pour le *Land* et les communes. Il existe deux manières « extrêmes » de traiter la question. D'une part, on peut obliger la Fédération à payer toutes les dépenses qui en découlent (*Veranlassungskonnexität*), d'autre part on peut faire payer les *Länder* et les communes (*Ausführungskonnexität*). C'est une relation classique mandat-mandataire. La solution efficace serait en principe de laisser payer les *Länder* et les communes puisqu'ils seraient incités à fournir les biens correspondants avec un bon rapport coûts-efficacité (voir Huber/Lichtblau, 1999). Toutefois, l'article 104a, 2<sup>e</sup> alinéa de la Constitution déroge à la règle générale de la *Ausführungskonnexität* et s'écarte ainsi de la théorie des contrats. Par contre, le nombre de plus en plus important de tâches que la Fédération doit attribuer aux niveaux d'administration inférieurs dans le fédéralisme exécutif devrait aller de pair avec une augmentation de la part de l'impôt attribuée à ceux-ci.

Tandis que la part de l'impôt au niveau de la relation entre les 16 *Länder* et la Fédération s'accroît régulièrement (avec la taxe sur la valeur ajoutée), c'est beaucoup plus difficile de la faire évoluer au niveau de la relation entre les *Länder* et les collectivités locales (voir par exemple l'article 83, 3<sup>e</sup> alinéa de la Constitution de Bavière). Le budget des municipalités doit être confirmé par leur *Land*. Si un *Land* n'accepte pas le budget présenté par les collectivités locales, alors celles-ci doivent le modifier jusqu'à ce que les autorités du *Land* l'acceptent. C'est fréquemment le cas. À l'extrémité, si une collectivité locale refuse de respecter les obligations imposées par le *Land* il peut, en vertu de la loi, remplacer le maire de la localité concernée par un « préfet du *Land* ». Le renforcement du statut des collectivités locales pourrait conduire à une utilisation de contrats formels comme le montre l'exemple qui suit en Hesse.

En 1991, le principe de « l'équivalence budgétaire » a été introduit dans la Constitution du *Land* de Hesse par voie de référendum (voir Nivola, 2003 pour plus de détails sur l'équivalence budgétaire). Une fois ce changement apporté, il était devenu problématique pour le *Land* de déléguer des tâches sans compensation budgétaire. À la suite de cette modification de la Constitution et du nouveau pouvoir de négociation acquis par les autorités locales, le *Land* de Hesse se fonde désormais sur des propositions et pas sur des obligations contraignantes s'il attribue de nouvelles tâches aux collectivités locales. En retour, le *Land* espère bien empêcher celles-ci de porter devant le tribunal constitutionnel de Hesse des affaires l'incriminant de non respect du principe d'équivalence budgétaire. Dans le domaine des affaires sociales (l'aide sociale destinée à prévenir la violence, la prévention de l'abus de stupéfiants, les soins médicaux ambulatoires pour les handicapés, etc.), le *Land* de Hesse est allé encore plus loin. Dans un accord-cadre

intitulé « Principes pour une nouvelle organisation et communalisation du soutien aux programmes d'aide sociale en Hesse » conclu entre le Land de Hesse et les autorités locales, l'autonomie budgétaire des communes a été considérablement renforcée. Au lieu d'assigner des obligations contraignantes et d'exiger une comptabilité précise, le Land privilégie aujourd'hui la passation d'accords d'objectifs. Cela semble être directement lié au fait que le Land se rend compte que les tâches sont relativement complexes et que la connaissance qui existe au niveau local peut être davantage mobilisée par ce nouvel arrangement institutionnel. Les acteurs du Land et les autres acteurs au niveau local sont incités à renforcer l'efficacité de ces mesures puisqu'ils sont les bénéficiaires résiduels dans ces contrats incomplets.

### **4.3. Appels d'offres concurrentiels**

En plus des instruments d'aide plus traditionnels, des programmes novateurs ont été créés ces dernières années. Au niveau fédéral, des appels d'offres concurrentiels comme BioRegio, InnoRegio, City 2030, et Learning Region ont été mis en place. L'idée essentielle que sous-tendent ces programmes est l'établissement d'un lien entre les acteurs régionaux qui est censé libérer, regrouper ou consolider des compétences et capacités régionales. Le programme InnoRegio est présenté comme un exemple d'allocation de ressources par voie d'appels d'offres concurrentiels dans le domaine de la politique régionale.

InnoRegio a été lancé en 1999 et devait s'achever en 2006. L'objectif principal de ce programme était de développer le potentiel d'innovation des régions. Sur le plan régional, le programme est adapté aux besoins des *Länder* de la partie orientale du pays. Alors que BioRegio vise à promouvoir la croissance dans un secteur donné considéré comme primordial pour le futur, InnoRegio vise à diffuser le potentiel d'innovation régional susceptible de varier d'une région à l'autre. Le concept repose sur l'idée que le potentiel d'innovation sera mieux exploité si les acteurs régionaux, entrepreneurs, responsables politiques, associations, chambres de commerce, instituts de recherche, entre autres, interagissent à l'intérieur d'un réseau. On pense qu'une communication plus intense permettra de développer la recherche et développement ce qui devrait par ailleurs renforcer le potentiel d'innovation et favoriser une diffusion plus rapide de l'innovation.

La mise en œuvre du programme comprend une phase de qualification, une phase de mise en place et une phase de réalisation. Depuis la création du programme en 1999, 444 projets très hétérogènes ont présenté une demande d'aide au cours de la phase de qualification. Les candidats devaient définir et démontrer le potentiel d'innovation de la région, préciser les gains potentiels que l'adhésion au programme apporterait à leur région et les possibilités envisageables de mettre en œuvre d'autres mesures dans la région. Un jury

indépendant a sélectionné 25 régions qui ont participé à la phase de mise en œuvre. Les principaux critères de sélection étaient le degré d'innovation, la qualité des réseaux de coopération censés renforcer l'innovation et l'avantage potentiel pour la région. Chacune des 25 régions sélectionnées a reçu un prix de 150 000 EUR lui permettant d'établir un projet précis sur les modalités de mise en œuvre des différents instruments durant la troisième phase. Avant d'engager la troisième phase, le jury a fait des recommandations aux candidats sur la participation à la troisième phase basée sur des critères supplémentaires. Les aspects suivants ont joué un rôle :

- le caractère novateur de la démarche;
- sa pertinence pour la compétitivité de la région et l'emploi;
- le dynamisme du projet pour la région (suppression des barrières à l'innovation);
- la valeur ajoutée spécifique du projet pour la région;
- la durabilité du développement induit par le projet dans la région;
- la plausibilité et l'applicabilité du projet;
- la qualité de la coopération;
- le niveau et l'intensité du réseau;
- la participation des principaux acteurs;
- le propre effort de la région; et
- la transférabilité des mesures aux autres régions.

Une somme totale de 255.6 millions EUR a été mise à disposition pour les projets sélectionnés. À la fin, 23 régions ont été retenues pour recevoir une aide monétaire, la plupart appartenant à la partie Est du pays. De nombreux projets qui n'ont pas été sélectionnés pour l'obtention de l'aide financière ont néanmoins été poursuivis. Les rapports d'évaluation préliminaire soulignent déjà le succès du projet (Bauer 2002; Hornschild *et al.*, 2005). Selon ces rapports, ce concours a eu pour effet une amélioration des « facteurs peu tangibles ». La majorité des entreprises et des instituts de recherche qui participent au programme déclare qu'il leur a permis d'établir des contacts importants avec des acteurs de la région avec lesquels ils n'avaient pas de contact auparavant. Ces contacts peuvent être importants pour des fournisseurs ou des acheteurs de produits mais aussi pour les partenaires qui coopèrent à des projets d'innovation. De plus, l'aide financière versée durant la phase de réalisation a permis à des petites et moyennes entreprises d'entreprendre pour la première fois une activité propre de recherche et développement. Ceci étant, les acteurs qui participent au programme se plaignent de la charge administrative et du seuil élevé de maîtrise technique exigée pour que des programmes soient admis pour bénéficier d'une aide financière.

De toute évidence, le programme InnoRegio sert d'instrument d'apprentissage. Même si le programme possède lui-même toutes les caractéristiques d'un contrat relationnel, aucun contrat formel au sens strict n'est conclu. L'effet d'apprentissage est en grande partie lié à la procédure de soumission d'offre et il semble que le gouvernement allemand envisage d'étendre cet instrument aux programmes de développement régional dans le futur. À ce jour, la possibilité d'étendre ces dispositifs au-delà des régions pionnières dans lesquelles la procédure d'appels d'offres concurrentiels a été mise à l'essai avec succès n'a pas été étudiée.

## 5. Conclusions

La politique de développement régional au sens étroit (excluant le dispositif d'équivalence budgétaire) est organisée comme une tâche commune conformément à l'article 91a de la Constitution allemande. On part du principe que ce sont des tâches complexes impliquant des interdépendances verticales importantes qui nécessitent des structures adaptées de négociation institutionnalisées (codécision). La « négociation » entre les régions et le centre a lieu au niveau des comités de planification institutionnalisés, qui sont composés du ministre fédéral des Finances et des ministres des *Länder* correspondants. Les spécificités régionales sont prises en compte dans les négociations mais il faudrait s'interroger si des contrats passés entre la Fédération et les différents *Länder* constitueraient un instrument de coordination supplémentaire à l'intérieur du cadre de codécision dans lequel les parties prenantes se sont toujours efforcées dans le passé de prendre des décisions sur la base d'un consensus, ou au moins avec un nombre restreint de voix contraires. Les coûts de transaction seraient plus faibles dans le cas de négociations bilatérales.

Jusqu'à aujourd'hui, même en cas de missions administratives directes permettant aux acteurs de se rapprocher de l'institutionnalisation des contrats complets, le choix a rarement été fait de mettre en place un contrat concernant ce type de tâches. De nouvelles réflexions sont apparues peu à peu sur ces questions. C'est ce que montrent les « principes sur la réorganisation et communalisation de l'aide sociale dans le *Land* de Hesse ». Cet accord-cadre peut être interprété comme étant un contrat incomplet dans lequel des objectifs ont été acceptés, et qui est susceptible d'évoluer vers un contrat complet avec le temps. Le *Land* de Hesse est en partie obligé d'adopter ce type d'accords à la suite de l'adoption du principe de l'équivalence budgétaire dans la Constitution du *Land* en 1991. Au moins sur le plan des relations entre le *Land* et les collectivités locales, le renforcement du statut des autorités locales semble être une condition nécessaire pour permettre l'utilisation de contrats.

Pour les contextes de coopération dans lesquels tous les acteurs ne possèdent guère de connaissances, des appels d'offres concurrentiels ont été mis en place en Allemagne. D'après les évaluations publiées dans ce domaine, les expériences faites ont été très positives. Les appels d'offres concurrentiels semblent être un instrument d'apprentissage prometteur bien que le coût des appels d'offres mêmes soit considérable. Il est regrettable que des programmes comme InnoRegio aient essentiellement pour but de concourir pour l'obtention d'aides fédérales (une vitrine de capacités administratives) et pas pour la diffusion de « pratiques exemplaires » non spécifiques à une région (une vitrine de résultats et d'idées). Dans ce cas, il serait intéressant d'utiliser des éléments des contrats pour réorienter le programme. Plus particulièrement, l'intégration de l'évaluation des résultats dans le mécanisme de suivi ou d'exécution permettrait de déplacer l'accent mis sur la procédure (la capacité de demander et recevoir une aide) vers les résultats et ainsi vers des pratiques exemplaires. L'administration centrale pourrait, par ailleurs, utiliser dans d'autres domaines les informations recueillies dans ces contrats.

En résumé, on peut tirer de cet examen national les recommandations suivantes :

- Certaines interdépendances verticales sont « endogènes » à la Constitution allemande. Lorsque les possibilités d'optimiser la délégation de compétences sur la base de la théorie des contrats est étudiée, il faut donc toujours se poser la question fondamentale de savoir si une décentralisation pure et simple des tâches ne serait pas une alternative préférable. Dans le débat allemand on pourrait également parler de *Politikentflechtung* (réduction des interdépendances entre les trois niveaux d'administration).
- Pour s'attaquer aux interdépendances restantes, le développement de pratiques contractuelles pourrait constituer un instrument de coordination (supplémentaire) intéressant. Les tâches communes, en tant que cadre consensuel de développement régional (des 16 *Länder* et de la Fédération), pourraient être enrichies par des contrats bilatéraux entre la Fédération et les différents *Länder*. Des coûts de transaction plus faibles amélioreraient certainement l'efficacité. Lorsque l'on a recours aux offres concurrentielles dans la politique régionale pour définir les meilleures pratiques, la mise en place de contrats peut permettre d'étendre les expériences réussies des régions pionnières à d'autres régions. Sur le plan de la plurigouvernance entre les *Länder* et les collectivités locales, le renforcement du statut des collectivités locales comme en Hesse pourrait être un bon moyen d'obliger les *Länder* à s'appuyer davantage sur des contrats incomplets lorsqu'ils délèguent des tâches.

- Enfin, il est important de rappeler que les relations entre le gouvernement central, les *Länder* et les collectivités locales évoluent avec le temps. Les discussions sur la réforme du fédéralisme font partie du débat actuel sur les politiques publiques. À ce titre, il sera important de suivre les futures réformes pour savoir si les relations de type contractuel en Allemagne changent avec le temps et, si oui, de quelle façon elles évoluent.

## Notes

1. Le présent chapitre s'appuie sur les contributions de Stefan Voigt, Département de gestion et d'économie, Université de Marbourg et Lorenz Blume, Département d'économie, Université de Kassel.
2. Nombre d'observateurs estiment qu'il faudrait à nouveau accorder plus de place au système séparé. Une possibilité relativement extrême serait d'affecter le produit de la taxe à la valeur ajoutée à la Fédération et le produit de l'impôt sur le revenu aux *Länder*.
3. Toutefois, ce principe n'est pas appliqué de manière rigoureuse puisque des principes différents sont appliqués à l'impôt sur les sociétés (le *Betriebsstättenprinzip*) et à l'impôt sur le revenu (le *Wohnsitzprinzip*).
4. Rensch (2000) écrit : « La congruence institutionnelle, c'est-à-dire une convergence de l'initialisation, l'exécution et le financement d'une mission de l'État, est davantage l'exception que la règle en ce qui concerne la politique intérieure. »
5. Le contrat entre le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie et la Fédération concernant le financement du Metrorapid est l'une des rares exceptions. On peut citer un autre exemple, qui ne se rapporte pas exactement à la relation entre deux niveaux d'administration, et qui est le « pacte universitaire » dans le *Land* de Hesse. C'est un contrat conclu entre l'État et les universités qui comprend de nombreux accords sur des objectifs concernant la consolidation du territoire. Un système d'indicateurs est utilisé pour répartir les ressources entre les universités qui sont libres de décider de leur affectation concrète.
6. La loi promet de récompenser les autorités locales qui auront mis en place une coopération régionale réussie. Toutes les observations qui ont été faites sur la législation et la politique du *Land* de Hesse n'ont pas pu aboutir à des améliorations introduites par le ministère fédéral de l'Économie et des Technologies.
7. Dans le cadre de la réforme du fédéralisme, la tâche commune précédente « planification de l'éducation » a été remplacée par une nouvelle tâche commune qui est « d'évaluer les performances du système éducatif en s'appuyant sur la comparaison internationale et l'établissement de rapports ». La tâche commune concernant la promotion de la recherche a été modifiée. La Fédération et les *Länder* continuent de se partager la compétence de promouvoir les institutions et les projets de recherche non universitaire. Dans les universités, ils peuvent collaborer dans les domaines des projets et institutions universitaires et de recherche.

## Bibliographie

Bauer, B. (2002), *InnoRegio Reportage 2002*, BMBF, Berlin.

- Bull, P. (1999), « Finanzausgleich im Wettbewerbsstaat, Bemerkungen zur neuen Föderalismustheorie und zu ihrer Bedeutung für den Länderfinanzausgleich », *Die Öffentliche Verwaltung*, vol. 52/7, pp. 269-281.
- Bundesministerium der Finanzen (2001), *Das System der öffentlichen Haushalte*, Berlin.
- Frey, R.L. (2005), « Spatial Challenges of Federal Systems: A German or an International Problem? », dans G. Färber et N. Otter (éd.), *Spatial Aspects of Federal Systems*, Speyer, pp. 1-18.
- Gunlicks, A. (2003), *The Länder and German Federalism*, Manchester University Press, Manchester, New York.
- Hesse, J.J. (2000), « Die bundesstaatliche Ordnung als Strukturprinzip und Gestaltungsaufgabe : Zur Parallelität der deutschen und europäischen Föderalismuskonzeption », dans T. Büttner (éd.), *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, pp. 9-38.
- Hornschild, K. et al. (2005), *Das BMVF-Förderprogramm InnoRegio, Ergebnisse der Begleitforschung*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Bonn.
- Huber, B. (2005), « Länderfinanzen », in *Handwörterbuch der Raumordnung* (éd.), Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 543-551.
- Huber, B. et K. Lichtblau (1999), « Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips », *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, vol. 44, pp. 69-93.
- Mückl, S. (1998), *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart.
- Nivolva, P.S. (2003), « Fiscal Milestones on the Cities: Reusing the Problem of Federal Mandates », The Brookings Institution, Policy Brief, n° 122, août.
- Peffekoven, R. (1994), « Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance », *Finanzarchiv*, vol. 51, pp. 281-311.
- Renzsch, W. (2000), « Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität », dans T. Büttner (éd.), *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, pp. 39-60.
- Rosenfeld, M.T.W. (1999), « Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung? », dans C. Hüttig and F. Nägele (éd.), *Verflochten und verschuldet. Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa*, Loccum, pp. 244-270.
- Scharpf, F.W., B. Reissert et F. Schnabel (1976), *Politikverflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Kronberg.
- Scharpf, F.W. (1988), « The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, vol. 66, pp. 239-278.
- Schwarting, G. (2001), *Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kassen- und Rechnungswesen*, Berlin.
- Umbach, M. (éd.) (2002), *German Federalism: Past, Present, Future*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- Wild, K.P. et M. Pfeifer (1988), « Institutionen und Organisationen der regionalen Wirtschaftsförderung – Stellung und Aufgaben der Länder », dans H. Karl (éd.), *Handwörterbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*, Lfg. 27, Cologne.
- Wissenschaftsrat Sekretariat (2006), « The Wissenschaftsrat », Cologne, mai, disponible à l'adresse [www.wissenschaftsrat.de/texte/WR%1eEnglisch.pdf](http://www.wissenschaftsrat.de/texte/WR%1eEnglisch.pdf).

## Chapitre 5

### **L'exemple de l'Espagne<sup>1</sup>**

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

## 1. Introduction

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

## 2. L'organisation territoriale espagnole

### 2.1. Répartition des compétences

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

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

compétences supplémentaires (principalement dans les domaines de l'éducation et de la santé) ont été attribuées à la fin des années 90 aux autres communautés autonomes. La Constitution espagnole distingue deux séries de compétences. L'article 148 indique les compétences qui peuvent être assumées par les régions, alors que l'article 149 énumère les compétences exclusives de l'État. Les domaines qui ne sont pas cités dans la Constitution constituent le pouvoir résiduel de l'État tant que la région ne revendique pas cette compétence dans son « statut d'autonomie ». La Constitution précise également l'intensité de la compétence dans un continuum qui va de pouvoirs législatifs et exécutifs complets à des pouvoirs législatifs limités et des pouvoirs exécutifs complets, ou des pouvoirs seulement exécutifs<sup>2</sup>.

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

## 2.2. Le processus de décentralisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.3. Systèmes de financement**

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

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

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

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

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

#### **2.4. Résolution des conflits et coopération**

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

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

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

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

### 3. La contractualisation entre niveaux d'administration en Espagne

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

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

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

Tableau 5.2. **Modèles juridiques de convenio**

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2. Nature du contrat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3. Contrats de développement régional

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

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

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

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

#### 4. Études de cas

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

##### 4.1. Développement économique des régions de charbonnages

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En fait, la solution préconisée existe déjà dans certaines régions de charbonnages. Par exemple, dans la communauté autonome des Asturies, où l'industrie minière du charbon est la plus importante, il existe une société publique appelée SODECO (« Société pour le développement des régions minières ») détenue à parts égales par le gouvernement central et par la communauté autonome et dont l'objet est d'aider la création d'emplois en donnant des conseils et en offrant un soutien financier aux nouvelles entreprises. Cependant, il faut préciser que cette société se limite à fournir une assistance aux entreprises et que la conception du dispositif d'aide fait l'objet de directives du gouvernement central. Dans d'autres régions de charbonnages, il existe des exemples de *consorcios* dans lesquels les autorités locales ont la maîtrise d'un nombre plus important d'instruments de développement<sup>3</sup>.

#### **4.2. Le développement économique de Teruel**

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.3. Construction et gestion du laboratoire de lumière Synchrotron**

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Conclusions

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

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

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

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

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

## Notes

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

## Bibliographie

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

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



## Chapitre 6

### **L'exemple du Canada<sup>1</sup>**

*Ce chapitre examine l'utilisation des accords entre niveaux de gouvernement en tant que mécanismes contractuels de la politique canadienne de développement régional. Il débute par une étude du contexte de décentralisation, suivi par un bref résumé de la politique canadienne de développement régional. L'analyse est ensuite tournée vers trois études de cas, chacune décrivant un accord différent entre niveaux d'administration : l'accord de développement urbain de Vancouver, l'accord de partenariat économique Canada-Manitoba, et l'accord de transfert de l'imposition du gaz Canada-Nova Scotia. Le cadre d'analyse présenté dans le chapitre 1 est utilisé pour apprécier l'adéquation entre contextes de coordination et choix des accords contractuels qui caractérisent chacun de ces trois exemples.*

## 1. Introduction

Dans les ouvrages académiques sur le fédéralisme comparatif, le Canada est généralement considéré comme l'une des fédérations les plus décentralisées dans le monde (Watts, 1996). C'est l'élément essentiel qui caractérise la gouvernance pluriniveaux au Canada tant sur le plan de la conception que de la conduite de la politique régionale.

Ce chapitre examine comment les accords intergouvernementaux bipartis et tripartis conçus pour accroître les débouchés régionaux peuvent être évalués à la lumière des accords contractuels. Il débute par une étude générale du fédéralisme canadien avant d'aborder des études de cas.

## 2. Le fédéralisme canadien

Le Canada en 1867 était le premier pays à combiner la démocratie parlementaire de modèle britannique et le fédéralisme à l'américaine, mais la Constitution contenait des mécanismes centralisés destinés à « résoudre » les contradictions susceptibles de provenir de l'opposition qui existait entre les principes de suprématie parlementaire et de souveraineté divisée. On constate cependant que les traits unitaires de la Constitution canadienne, tels que le pouvoir de réserve et le pouvoir de désaveu autorisant le gouvernement central à bloquer des dispositions législatives provinciales, et l'attribution générale de pouvoirs au gouvernement central (pour maintenir la paix, l'ordre et une bonne administration) sont soit tombés en désuétude soit l'interprétation des tribunaux les a relégués à l'arrière-plan. Il convient de citer un autre pouvoir de ce type, le pouvoir déclaratoire autorisant le gouvernement fédéral à déclarer qu'une activité publique est d'intérêt national et relève de sa compétence, qui n'a guère été utilisé (il l'a été par exemple dans le cas de la réglementation sur l'énergie nucléaire et des centrales nucléaires). Ainsi, après une période d'adaptation, les gouvernements canadiens, fédéraux et provinciaux, se sont essentiellement cantonnés, sans se gêner, à leurs domaines de compétence qui sont principalement définis dans les sections 91 et 92 de la loi constitutionnelle de 1867 et sont délimités et protégés dans le cadre de la séparation des pouvoirs par les décisions des tribunaux. Avant 1949, le Comité judiciaire du Conseil privé de Grande-Bretagne était l'arbitre externe, et la Cour suprême du Canada lui a succédé (Simeon et Robinson, 1990).

Concernant la répartition des compétences, la politique étrangère, la défense et les principaux pouvoirs économiques notamment la gestion de la monnaie, les banques, les droits de douane, le commerce, les chemins de fer, les transports maritimes et les pêcheries, ont été attribués au gouvernement central (fédéral). L'agriculture et l'immigration sont des compétences concurrentes. Les pouvoirs énumérés conférés aux autorités infranationales (provinces) incluaient la gestion de différents domaines de la vie sociale, culturelle et de l'éducation et de questions qui étaient à l'époque plus directement locales comme les hôpitaux et asiles, les services sociaux locaux, les routes, les municipalités, les droits de propriété et les droits civils et toutes les autres affaires de nature purement locale. Les provinces se sont également vues attribuer la propriété et la gestion des ressources naturelles, une disposition qui a contribué pour une part importante à l'autonomie budgétaire des provinces et au rôle joué par les États provinciaux dans le développement économique. Des pouvoirs fiscaux importants ont été accordés aux deux niveaux d'administration, bien qu'ils se soient limités pour les provinces à des impôts directs (impôt foncier, impôt sur le revenu et impôt sur les ventes, par exemple) alors qu'aucune limitation en matière de prélèvement de recettes n'était fixée pour le pouvoir fédéral. Il est à noter que le gouvernement fédéral disposait implicitement du droit de dépenser ses revenus de la façon qui lui convenait, sans restriction liée aux domaines de compétence constitutionnels (Stevenson, 1989)<sup>2</sup>.

L'utilisation faite par la fédération de son « pouvoir de dépenser », selon l'expression usitée, est primordiale pour bien comprendre le développement du fédéralisme canadien dans la période moderne (d'après-guerre). Le champ des activités fédérales et l'étendue de l'intervention fédérale dans l'économie nationale et dans les affaires sociales ont augmenté considérablement pendant et après la Seconde Guerre mondiale, surtout par rapport à la fédération fortement décentralisée qui caractérisait le Canada de l'entre-deux-guerres. Cette évolution majeure des missions et responsabilités assumées par le gouvernement n'est pas liée à un changement formel apporté à la Constitution, contrairement à l'amendement de 1940 qui a transféré au gouvernement fédéral la compétence de l'assurance-chômage, aucun changement constitutionnel n'est intervenu dans la séparation des pouvoirs. Au contraire, c'est l'utilisation du pouvoir fédéral de prélever et dépenser des deniers parallèlement à l'adoption par le gouvernement fédéral de mesures et méthodes keynésiennes en matière de gestion économique (telles qu'elles sont exposées dans le Livre blanc de 1945 sur l'emploi et les revenus) qui expliquent ce changement radical intervenu dans les rôles respectifs de tous les niveaux d'administration. Le keynésianisme, une forte croissance économique et un important soutien des pouvoirs publics en faveur de l'extension et l'accroissement des programmes sociaux nationaux (plus

**Tableau 6.1. Répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada**

Compétence fédérale	Compétence provinciale
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sec. 91 – pouvoir de garantir la paix, l'ordre, le bon gouvernement (attribution générale de pouvoirs)</li> <li>● 91.2 – échanges et commerce</li> <li>● 91.2A – assurance-chômage</li> <li>● 91.3 – prélèvement de fonds par tous systèmes de taxation</li> <li>● 91.7 – affaires militaires et défense</li> <li>● 91.10 – navigation et bâtiments maritimes</li> <li>● 91.12 – pêche</li> <li>● 91.14 – devise</li> <li>● 91.15 – banques</li> <li>● 91.19/20 – intérêt de l'argent et offres légales</li> <li>● 91.21 – banqueroute et faillite</li> <li>● 91.22/23 – brevets et droits d'auteur</li> <li>● 91.24 – Indiens et terres réservées</li> <li>● 91.28 – loi criminelle</li> <li>● 92.10a – chemins de fer, canaux, télégraphe entre les provinces</li> <li>● 92.10c – travaux déclarés d'intérêt général pour le Canada (pouvoir déclaratoire)</li> <li>● 96-101 – nomination et rémunération des juges</li> <li>● 132 – traités</li> </ul> <p>Compétence concurrente avec la suprématie fédérale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sec. 95 – agriculture et immigration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sec. 92.2 – prélèvement de deniers par la taxation directe</li> <li>● 92.5 – terres publiques</li> <li>● 92.7 – hôpitaux et institutions de soins de santé</li> <li>● 92.8 – institutions municipales</li> <li>● 92.10 – travaux locaux (notamment les routes, les ponts, l'assainissement)</li> <li>● 92.13 – propriété et droits civils (inclut les services sociaux)</li> <li>● 92.16 – toutes les affaires d'une nature purement locale ou privée (attribution de pouvoirs générale)</li> <li>● 92A – ressources naturelles</li> <li>● 93 – éducation</li> </ul> <p>Compétence concurrente avec la suprématie provinciale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sec. 94A – retraites</li> </ul>

Note : Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des compétences respectives mais d'une sélection des pouvoirs les plus significatifs de chaque niveau d'administration.

Source : Loi constitutionnelle du Canada, 1867.

spécialement dans le Canada anglophone) ont servi de justification philosophique et politique à la centralisation du pouvoir fiscal et aux dépenses fédérales importantes dans le domaine de la politique sociale, même si celle-ci a continué à relever officiellement de la compétence des provinces (Smiley, 1974).

Cette centralisation de la fédération canadienne a eu lieu tout d'abord à travers le recours aux accords de location de domaines fiscaux, par lesquels les provinces abandonnaient leur pouvoir fiscal à Ottawa en contrepartie du versement d'un loyer annuel calculé sur la base d'une formule incluant une composante de péréquation. Cet arrangement fiscal a été remplacé ultérieurement par des programmes de partage de coûts ou par des subventions soumises à conditions, qui incitaient les provinces à coopérer et participer aux programmes élaborés à l'échelle nationale et offraient des crédits fédéraux correspondants pour la mise en place ou l'extension des programmes. Après l'abandon des accords de location de domaines fiscaux accéléré par le refus des provinces les plus importantes (notamment le Québec) de maintenir ces pratiques, un système national de péréquation entre les provinces a été mis en

place pour répondre aux problèmes d'équité horizontale, ce qui garantissait la participation complète aux programmes de partage des coûts des provinces défavorisées (Bickerton, 1990). De la même manière, dès la fin des années 50, des accords bilatéraux spéciaux « de sortie » ont été négociés avec le Québec, permettant à cette province d'instaurer des programmes sociaux parallèles dans plusieurs domaines (enseignement supérieur, retraites, par exemple) sans pénalité financière. Cette pratique de traitement différentiel de fait concernant le Québec s'est poursuivie depuis de manière intermittente et irrégulière (Gagnon, 1999).

En une vingtaine d'années, entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, les conditions fédérales liées aux transferts financiers effectués en faveur des provinces concernant les programmes sociaux ont été presque entièrement supprimées en contrepartie d'une plus grande certitude relative à l'importance générale et l'accroissement annuel de ces transferts<sup>3</sup>. Le problème fédéral posé par l'importance des transferts intergouvernementaux a conduit également à un autre accord financier important entre la fédération et les provinces : le programme de péréquation. Celui-ci est devenu la pièce maîtresse de la politique régionale du Canada dans les années 60 et l'est resté jusqu'ici. L'importance budgétaire ainsi que le caractère sacro-saint des paiements forfaitaires annuels en faveur des provinces moins bien loties sont attestés par le fait que le principe de la péréquation visant à garantir des revenus suffisants aux gouvernements provinciaux pour leur permettre d'assurer « des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables » est contenu dans la section 36 de la loi constitutionnelle de 1982. Toutefois, la formule précise qui permet de remplir cette obligation constitutionnelle a été modifiée à plusieurs occasions, en premier lieu à cause de pressions provinciales demandant de rendre plus générales ces formules de péréquation, puis en raison de contraintes budgétaires pesant sur la capacité du gouvernement fédéral à financer le transfert généré par la manne considérable des revenus pétroliers de la province d'Alberta (qui avait considérablement augmenté la capacité fiscale moyenne nationale qu'on s'attendait voir appliquée par Ottawa à toutes les provinces). La formule de péréquation, qui est désormais une norme moyenne concernant cinq provinces et excluant l'Alberta, reste un sujet de controverse et de désaccord entre les gouvernements canadiens (Bickerton, 1999; Lazar, 2005). La « Commission fédérale spéciale et consultative » a présenté dernièrement un rapport de synthèse sur la question et formulé des recommandations, un débat est donc ouvert sur la mise en œuvre de réformes.

Le mécontentement général suscité par la réponse apportée au déséquilibre fiscal horizontal du Canada à travers le programme de péréquation inclut également des protestations de la part des provinces, exprimées avec délectation et quasiment à l'unanimité, qui concernent le

déséquilibre fiscal vertical perçu entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cette contestation provinciale – exprimée avec la plus grande véhémence et insistance par le Québec – a pour objet l'apparition d'un déséquilibre entre revenus et responsabilités au niveau de la fédération canadienne durant la dernière décennie, dégageant d'importants excédents budgétaires annuels pour le gouvernement central. Pendant ce temps, les provinces continuent de se débattre pour équilibrer leurs budgets tout en respectant leurs obligations constitutionnelles et politiques concernant la fourniture aux résidents de services sociaux onéreux dans des domaines tels que la santé ou l'éducation. Pour des informations plus précises sur les relations financières entre les niveaux d'administration voir le tableau 6.2<sup>4</sup>.

**Tableau 6.2. Répartition entre la fédération et les provinces des revenus, des dépenses et des transferts intergouvernementaux**

Part du gouvernement central dans le total des revenus et des dépenses	% des revenus (avant transferts) : 44 % des dépenses (après transferts) : 37
Parts provinciale et locale dans le total des revenus et des dépenses	% des revenus : 56 % des dépenses : 63
Subventions conditionnelles du gouvernement central en % du total des transferts de revenus	43.6 % en 1996 (4.3 % si les transferts pour les services de santé, d'éducation et sociaux sont considérés comme inconditionnels*)
Transferts du gouvernement central en % des revenus provinciaux et locaux	19.8 % en 1996 (dont 0.9 % seulement étant conditionnels si les transferts pour les services de santé, d'éducation et sociaux sont considérés comme inconditionnels)
Transferts de péréquation (subventions inconditionnelles calculées sur la base de la formule évaluant la capacité des provinces à obtenir des recettes en tenant compte de 33 sources de revenus selon une norme moyenne établie pour cinq provinces)	42 % de tous les transferts du gouvernement central (la dépendance budgétaire liée à ce transfert va de 30 % des revenus de la province à zéro ; trois ou quatre provinces sur dix ne reçoivent aucun transfert de péréquation)

Note : Ces transferts ne sont soumis qu'à des conditions minimales.

Source : Watts, Ronald (2005), « Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries », IIGR, Université Queen's, Document de travail n° 5, Canada.

### 3. La politique de développement régional

À côté des transferts sociaux et du programme de péréquation, le gouvernement fédéral a poursuivi diverses politiques de développement régional depuis les années 60. La couverture géographique de ces politiques de développement régional, d'abord essentiellement axées sur le Canada atlantique et l'Est du Québec durant les années 70, s'est étendue pour englober quasiment toutes les régions du pays qui connaissaient l'une ou l'autre forme de disparité économique régionale<sup>5</sup>. En tout cas, les transferts effectués au titre du développement régional en faveur des provinces et exprimés en pourcentage du total des dépenses fédérales ont diminué entre les années 70 et les années 90, révélant un « effort budgétaire » fédéral plus

modeste dans le domaine du développement régional que durant la période initiale de mise en œuvre de ce type de politiques (Savoie, 1992; 1997). En effet, si on prend en considération uniquement les transferts fédéraux en faveur des provinces explicitement destinés au développement régional et industriel, ils correspondaient à la fin des années 90 seulement à 1 % du total des transferts fédéraux aux provinces, à une fraction minuscule de 0.2 % du total des dépenses fédérales et à une part encore plus faible de 0.16 % des revenus des provinces (Vaillancourt, 2000, pp. 200, 210-211).

De la même façon, les changements apportés aux structures fédérales et à la programmation dans le domaine du développement régional ont été relativement fréquents au cours des 40 dernières années. Globalement, ces changements ont remplacé une approche caractérisée par une gestion administrative centralisée de la distribution des subventions, des aides et des allègements fiscaux aux grandes entreprises manufacturières, par le financement conjoint de la fédération et des provinces d'un large éventail de projets non ciblés (bien que la place que prennent les infrastructures, plus particulièrement les infrastructures de transport, reste importante). Enfin, dans une période plus récente, les programmes de développement régional ont été assurés par les agences fédérales décentralisées de développement régional (Agence de promotion économique du Canada atlantique et Diversification de l'économie de l'Ouest, par exemple), qui ont pour mission d'intégrer l'action et la coordination fédérales au niveau régional. Diverses régions et problèmes peuvent donc faire l'objet de contrats spécifiques, consacrés à des questions régionales spéciales. Ces agences en majeure partie fournissent des formes d'aide indirecte et relativement modeste (concernant la formation, le transfert de technologie ou la recherche de marchés). Cette forme d'aide au développement économique, souvent accordée en collaboration avec d'autres partenaires gouvernementaux ou non gouvernementaux, est le plus souvent orientée vers les petites ou moyennes entreprises implantées dans la région ainsi que les organisations ou institutions sans but lucratif qui rivalisent pour l'obtention des crédits disponibles en fonction du caractère innovant et de l'intérêt général que présentent les projets proposés dans le secteur des services et des activités manufacturières ou fondées sur la recherche. L'évolution générale au niveau du ciblage n'empêche pas toutefois de réaliser une injection abondante et occasionnelle d'aide au développement pour « faciliter » une décision d'investissement majeure d'une entreprise multinationale (Bickerton, 1990; Savoie, 1992, 1997). Il faut par ailleurs mentionner l'existence d'autres programmes fédéraux liés aux infrastructures favorisant le développement régional qui soutiennent des partenariats entre niveaux d'administration comme le « Fonds sur l'infrastructure municipale rurale » et le « Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique ».

Les dépenses fédérales directes destinées au développement régional – par opposition aux transferts fédéraux aux provinces ayant le même objet (voir ci-dessus) ou les missions fédérales traditionnelles liées à la stabilisation économique ou au maintien d'un climat d'investissement propice à la croissance – jouent souvent un rôle important notamment dans les régions peu développées comme le Canada atlantique mais ce sont, aujourd'hui comme hier, les provinces qui sont les principaux initiateurs, planificateurs et régulateurs gouvernementaux de leur propre développement économique, même s'il a lieu souvent en partenariat ou avec la participation du gouvernement fédéral. Comme il a déjà été indiqué, cette mission économique primordiale des provinces a plusieurs origines, notamment un contrôle étendu des ressources naturelles (une source importante de croissance et de développement économique au Canada), leurs responsabilités constitutionnelles en matière de politique sociale et d'infrastructures, leur autorité incontestée sur les municipalités et leurs pouvoirs considérables en matière d'imposition, de dépenses et de réglementation. En bref, dotées de droits ancrés dans la loi ainsi que de prérogatives politiques bien établies et de capacités importantes dans le domaine fiscal, de l'élaboration de politiques et de leur mise en œuvre, les provinces canadiennes sont des acteurs économiques majeurs en leur nom propre, même si leur coopération active ou leur participation directe à des initiatives fédérales sont habituellement considérées comme nécessaires voire indispensables.

#### **4. Études de cas**

Différents accords contractuels sont utilisés au Canada pour atteindre des objectifs de développement économique régional dans des contextes de coordination différents en ayant recours à des subventions, à la décentralisation fiscale ou des politiques ou à des initiatives de collaboration pluriniveaux. Trois types d'accords sont présentés dans le présent document. Deux d'entre eux sont liés à la priorité accordée ces dernières années par le gouvernement du Canada au développement urbain. Puisque les institutions municipales relèvent entièrement de la compétence provinciale au Canada, elles n'ont pas été prises en considération par le passé dans l'élaboration des politiques fédérales qui privilégiaient un mode de relations intergouvernementales à deux niveaux. Toutefois, dans la nouvelle économie mondiale, les villes sont un élément critique pour la santé et la compétitivité de l'économie des États-nations, comme c'est le cas pour les villes canadiennes qui, en matière d'infrastructures et de gouvernance, connaissent des difficultés. À ce propos, une étude récente de l'OCDE décrit « l'approche distinctive » du Canada en matière de politiques urbaines et évoque un engagement national tardif concernant les problèmes des villes (OCDE, 2002, p. 159).

Le principal problème auquel sont confrontées les villes dans le système canadien est une inadéquation entre les responsabilités municipales et les instruments d'action et les ressources dont disposent les municipalités. Les instituts de recherche et des groupements de soutien demandent instamment une amélioration de la situation. En 2003, le gouvernement du Canada a réagi en lançant le « Nouveau pacte pour les villes et les collectivités », qui est principalement constitué d'une série de mesures correspondant à une approche collaborative pluriniveaux face aux difficultés rencontrées par les villes du Canada. Cette politique comporte trois priorités : ajouter un prisme urbain à la conception des politiques de développement fédérales et provinciales, mettre en place un appareil administratif permettant une interaction entre les trois niveaux et négocier des formules de partage de revenus qui transfèrent une part plus importante de recettes fiscales fédérales et provinciales aux municipalités (Bradford, 2004). Les accords de développement urbain sont un instrument qui a permis de mettre en œuvre les priorités énoncées dans le Nouveau pacte pour les villes et les collectivités (Bradford, 2006). Le premier cas examiné dans le présent rapport concerne l'application d'un accord tripartite de développement urbain, conçu pour répondre à des problèmes spécifiques de la ville ciblée. Plusieurs accords de ce type ont été mis en place dans l'Ouest du Canada mais l'étude de cas se concentre sur le premier accord de Vancouver qui porte sur la période 2000-05.

La deuxième étude de cas concerne un accord bipartite (national et infranational) de développement économique plus classique, du type de ceux utilisés pendant plus d'une trentaine d'années au Canada. La décision du gouvernement fédéral de travailler en partenariat étroit avec les gouvernements provinciaux dans ce domaine est liée à l'importance constitutionnelle, politique et économique de ceux-ci dans le développement économique régional, une responsabilité conjointe partagée entre les deux niveaux supérieurs d'administration fondée sur leurs pouvoirs et compétences respectifs en matière économique, sociale et réglementaire. Avant les années 60, le gouvernement fédéral avait tendance à limiter son intervention dans le domaine économique au commerce international, aux infrastructures nationales et à un cadre budgétaire et économique général propice au développement économique mais, comme il est indiqué plus haut, il participe depuis de manière plus directe à la politique de développement régional. L'accord-cadre bipartite est le principal instrument de coopération intergouvernementale utilisé pour faciliter l'action de la fédération en la matière (Savoie, 1992)<sup>6</sup>.

Ces accords multigénérationnels existent encore aujourd'hui. Dans le passé sous l'appellation d'Accords généraux de développement, d'Accords de développement économique et régional ou d'Accords de coopération, cette coopération intergouvernementale a été confrontée à certaines difficultés. Il s'agit notamment d'une tendance à utiliser les accords-cadres comme

fourre-tout pour financer des mesures ne poursuivant pas une stratégie ou un objectif de développement spécifique (ou plusieurs simultanément), de la redondance des mesures de développement économique mises en œuvre par des services infranationaux connexes sans le moindre souci d'intégration dans une perspective régionale plus vaste, de l'utilisation de fonds fédéraux pour remplacer ou compléter simplement des dépenses « normales » des autorités infranationales, ou la mobilisation de crédits fédéraux pour des projets provinciaux n'apportant aucun ou guère de crédit ou de reconnaissance politique du fait de cette contribution financière. Toutes ces critiques, entre autres, ont été formulées à propos de l'approche caractérisant les accords bipartites de développement depuis leur apparition dans les années 70 (Savoie, 1992).

Dans l'Ouest du Canada, les accords-cadres bipartites actuels sont appelés Accords de partenariat économiques<sup>7</sup>. La deuxième étude de cas examinée dans le présent document concerne l'Entente de partenariat économique Canada-Manitoba conclue en 2003 pour cinq ans et portant sur un montant de 50 millions CAD. L'Entente prévoit une répartition des coûts à parts égales entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial et est gérée par un comité de gestion fédéral et provincial constitué de deux membres, avec une représentation conjointe de l'agence fédérale, Diversification économique de l'Ouest, et du ministère des Affaires intergouvernementales et du Commerce du Manitoba.

Une autre mesure fédérale liée au « Nouveau pacte pour les villes » fournit le point de départ de la troisième étude de cas. En 2005, un accord triparti (national, régional et local) de partage de recettes a été mis en œuvre, visant à transférer annuellement aux autorités locales une fraction des recettes fédérales provenant de la taxe nationale sur l'essence. Ces recettes transférées doivent être allouées par les autorités locales à des projets approuvés destinés à améliorer des infrastructures écologiques et durables, un objectif commun des politiques mis à mal par le déséquilibre vertical, touchant toutes les municipalités canadiennes, entre les revenus et les responsabilités. Comme les Accords de développement urbain, les Ententes sur le transfert de recettes provenant de la taxe sur l'essence qui régissent ce transfert de recettes reposent sur des accords de partenariat entre les autorités fédérales, provinciales et municipales. Du point de vue du gouvernement fédéral, cela permet d'utiliser des connaissances et des informations locales ainsi que de favoriser une meilleure communication avec les acteurs locaux. L'opposition politique générale et prévisible face à ce type « d'intrusion » par rapport à la compétence provinciale est atténuée dans l'exemple présent par l'utilisation respectueuse mais vigoureuse que fait la fédération de son pouvoir de dépenser ainsi que par l'instauration d'une confiance mutuelle entre les gouvernements grâce à un dialogue ouvert et des

décisions et mesures communes (Bradford, 2004). L'accord particulier auquel il est fait référence dans le présent document est l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur la taxe sur l'essence. Il importe de faire observer que bien que les mesures concernant les Ententes sur la taxe sur l'essence restent en vigueur, le gouvernement actuel est en train de remplacer le Nouveau pacte pour les villes et les collectivités par d'autres programmes répondant aux problèmes des villes et des collectivités.

La relation contractuelle établie par les autorités lors de la conclusion d'accords de développement intergouvernementaux du type décrit plus haut est affectée par certains éléments liés aux problèmes que rencontrent les autorités en coordonnant leur action pour atteindre des objectifs communs, tout en protégeant leurs intérêts respectifs et ceux des citoyens qu'elles représentent. Le présent rapport propose plusieurs critères permettant d'évaluer les contextes de coordination intergouvernementale : la répartition des connaissances, la complexité, les interdépendances et la crédibilité ou la force exécutoire des engagements. Chaque contexte de coordination, étant donné l'accord de délégation intergouvernementale (déterminé par ces critères), suppose un ensemble optimal de dispositions contractuelles ou une « solution » optimale. Ce schéma d'analyse est utilisé pour évaluer l'adéquation entre les contextes de coordination respectifs et les arrangements contractuels qui caractérisent les trois accords intergouvernementaux examinés, dans le but de formuler des recommandations sur des améliorations envisageables.

#### **4.1. L'Accord de développement urbain de Vancouver**

L'Accord trilatéral de développement urbain entre le gouvernement du Canada (niveau central), le gouvernement de la Colombie britannique (niveau régional) et la ville de Vancouver (niveau municipal) (appelé Accord de Vancouver), qui était en vigueur de 2000 à 2005<sup>8</sup>, a été reconnu tant au plan national qu'international pour sa gestion innovante et pour l'amélioration de la transparence, de la responsabilité ainsi que de la réactivité du service public (page Internet sur l'Accord de Vancouver). L'Accord de Vancouver a été conçu comme un partenariat de collaboration destiné à remplacer les approches traditionnelles de type silo par un modèle de gouvernance horizontal. Son premier objectif portait sur les problèmes graves et variés d'un quartier en difficulté de la ville de Vancouver (Downtown Eastside) dont la situation économique, sociale et sanitaire s'était détériorée durant les années 90<sup>9</sup>. Pour y remédier, les trois niveaux d'administration se sont mis d'accord pour envisager un accord de développement urbain qui servirait de cadre pour développer une compréhension commune des problèmes rencontrés par les autorités afin de mieux coordonner l'action des nombreux services

administratifs et organismes du secteur privé concernés. Il a été décidé d'orienter cet Accord vers la poursuite de quatre objectifs essentiels :

- revitaliser le principal corridor commercial dans la zone cible;
- mettre fin à la consommation ouverte de drogues;
- transformer les hôtels à problèmes en hôtels offrant des solutions aux problèmes; et
- rendre la communauté plus sûre pour les plus vulnérables.

Globalement, la multitude et la ténacité des problèmes sur lesquels porte l'Accord de Vancouver, les différents domaines d'action concernés et la répartition des responsabilités gouvernementales conformément au système constitutionnel canadien impliquent la participation de nombreux acteurs et organismes différents. Ceci rend le contexte de coordination de l'Accord de Vancouver extrêmement complexe. Dans un premier temps au moins, l'Accord avait essentiellement pour but de mieux gérer cette complexité en renforçant la collaboration entre les gouvernements afin d'améliorer les prestations assurées dans le Downtown Eastside; aucun crédit nouveau n'était octroyé. Les fonds finalement affectés à l'Accord de Vancouver (20 millions CAD) n'ont été octroyés que durant la deuxième moitié de la durée de l'accord. En réalité, l'Accord avait pour principal but de créer un cadre pour un nouveau modèle de gouvernance collaborative.

Vu les graves difficultés rencontrées liées à la pauvreté, au chômage, à la toxicomanie, à la maladie mentale, au problème des sans-abri, de la délinquance et de la sécurité publique mise en cause, il existait une dissémination de la connaissance et de l'information qui était importante et inégale entre les différents agents et acteurs qui participaient, au début ou à la fin, à l'Accord de Vancouver. En d'autres termes, les asymétries en termes de compétences et d'informations étaient considérables. Concernant certains projets ou certains aspects des projets liés à l'Accord, on peut penser que le gouvernement fédéral est censé posséder un niveau élevé d'expertise et d'information; concernant d'autres aspects, les autorités locales ou provinciales sont mieux positionnées sur le plan de la connaissance et de l'expertise; par ailleurs, les trois niveaux d'administration ont reconnu qu'il était indispensable d'impliquer des organismes ou acteurs non gouvernementaux issus de la collectivité et disposant de compétences et informations spécifiques jugées importantes pour la conception et la mise en œuvre de certains projets liés à la réalisation des objectifs des mesures mises en œuvre. Dans l'ensemble, tous les gouvernements ont reconnu que leur expertise particulière et leurs compétences, à elles seules, ne permettaient pas de résoudre les problèmes urgents ou d'atteindre les objectifs fixés à long terme. Les nombreuses asymétries en question impliquent une situation de coordination extrêmement complexe de sorte que les gouvernements se sont mis d'accord pour participer à une recherche commune

de solutions aux problèmes, pour lesquelles chacun d'eux ne disposait pas de connaissances, d'informations ou de prérogatives suffisantes pour parvenir à les élaborer ou mettre en œuvre. Le degré élevé de complexité (compte tenu du nombre et de la diversité des variables ainsi que des complexités liées aux compétences) ne permet pas de trouver de solutions unilatérales ou de solutions élaborées et gérées par l'administration centrale.

En général, il existait également dans ce contexte de coordination un degré d'interdépendance important, à l'intérieur d'initiatives spécifiques ou entre plusieurs initiatives, sous la forme d'une interdépendance horizontale entre les différents objectifs de l'Accord de Vancouver; ou verticalement, compte tenu de l'incidence de diverses politiques fédérales sur des éléments de la situation locale, ou inversement en raison d'une éventuelle incidence du résultat des projets sur des domaines relevant de la compétence fédérale, ou sous la forme d'interdépendances temporelles du fait qu'on peut s'attendre à un impact des projets réussis sur le réservoir local de compétences, capacités et biens sociétaux, qui lui aussi influe en permanence sur l'élaboration des politiques publiques et de leurs résultats au niveau local ainsi que sur le rapport coût-efficacité de nouvelles délégations de pouvoirs ou mesures de décentralisation dans le futur. La prise en compte des interdépendances inévitables et permanentes liées à ce type d'initiative (compte tenu de la nature des problèmes à résoudre et de la répartition des pouvoirs) semble avoir constitué une impulsion supplémentaire pour lancer cette expérience de gouvernance collaborative.

Les derniers critères du schéma d'analyse qui définissent le contexte de coordination, à savoir la crédibilité et la force exécutoire des engagements, suggèrent qu'une série de facteurs et mécanismes jouent un rôle dans l'Accord. Celui-ci prévoit plusieurs moyens pour rendre exécutoires les différents engagements et obligations contractuels. Négocier des actualisations annuelles du calendrier des mesures et engagements considérés était indispensable. Il a été demandé à toutes les autorités d'opérer dans le cadre de leur compétence ou mandat, de recourir aux procédures d'autorisation existantes pour engager les crédits nécessaires, de se conformer à leur contrôle interne ou leurs propres mécanismes et d'être en conséquence responsables des résultats obtenus devant leur électeur. Pour stimuler et piloter cette collaboration, trois niveaux au moins de supervision politique et administrative ont été mis en place : un Comité des politiques regroupant les ministres compétents et le maire (les décisions étant prises à l'unanimité), un Comité de gestion constitué de hauts responsables représentant chaque niveau d'administration sur un pied d'égalité (opérant sur un modèle consensuel de prise de décision), assistés dans leur action par un Service de coordination composé de responsables chargés de la mise en œuvre de l'accord et enfin de groupes de travail réunissant des représentants de tous les niveaux d'administration ainsi que d'associations

locales ou professionnelles sur des thèmes particuliers (développement économique, formation et emploi, toxicomanie, délinquance et application de la loi, logement et distribution de produits alimentaires)<sup>10</sup>. Jusqu'en 2003, les autorités devaient opérer à l'intérieur des budgets en place, ce qui rendait inutile la création de nouvelles structures ou procédures d'information, de supervision ou de reddition de compte. De la façon précisée plus haut, l'Accord de Vancouver prévoyait un processus égalitaire de gestion et de supervision assorti de différents mécanismes exécutoires préexistants, à savoir le contexte institutionnel (en termes de pouvoirs et responsabilités), le maintien de procédures individuelles d'autorisation gouvernementale, une responsabilité politique externe et une supervision assurée par les citoyens (à travers des processus politiques, élections entre autres).

La solution contractuelle prévue par l'Accord de Vancouver pour œuvrer dans le contexte de coordination décrit plus haut était un type d'accords de partenariat ouverts et flexibles, indispensables dans le cas de parties contractantes disposant de biens et pouvoirs complémentaires, opérant sur un pied d'égalité, chaque partie (ou toutes les parties) ne pouvant pas connaître *ex ante* les objectifs précis de la coopération entre elles mais souhaitant s'engager dans un processus à long terme de collaboration et de coordination. Elle se rapproche très étroitement d'un contrat relationnel dans lequel la délégation de pouvoirs est remplacée par un partenariat égalitaire entre les gouvernements dans lequel le choix des objectifs et des moyens d'application des politiques s'effectue dans un cadre de coopération. La principale obligation des parties contractantes dans ce type d'accord est de respecter et d'œuvrer à l'intérieur des structures de négociation, d'agir de bonne foi et d'avoir un comportement coopératif pour regrouper, partager et exploiter des informations pour mener une action de concert et atteindre les objectifs communs. Dans ce but, l'Accord de Vancouver a été conçu pour fournir un cadre permettant de développer des réseaux de communication, d'action et de capital social qui renforceraient la collaboration gouvernementale et la collaboration entre les parties intéressées ainsi que les possibilités d'innovation collective, et pour externaliser idéalement avec le temps certains coûts de coordination.

#### **4.1.1. Évaluation et recommandation**

L'Accord de Vancouver répondait à l'incapacité manifeste des gouvernements, dont les services œuvraient séparément selon leurs attributions ou leur mandat, d'éradiquer ou de limiter efficacement l'aggravation des problèmes économiques, sociaux et sanitaires que connaissait un quartier important de la ville de Vancouver. Il s'agit donc d'un effort visant à remplacer le paradigme de gouvernance prédominant (la fourniture habituelle de prestations de type silo) par un modèle radicalement différent fondé sur la collaboration intergouvernementale et la gestion horizontale. Le partenariat mis en place par

l'Accord de Vancouver était fondé sur l'égalité des trois gouvernements qui y participaient, la recherche de consensus et la prise de décisions à l'unanimité. Ce cadre contractuel de type relationnel créait des conditions favorables en vue de renforcer la consultation, la coopération et la collaboration comme une fin en soi, chacun s'attendant à ce que l'amélioration de l'efficacité des prestations assurées et des solutions envisagées soit une conséquence du renforcement de cette coopération et de cette collaboration.

En tant qu'expérimentation des modèles collaboratifs de prestations, la solution contractuelle que représente l'Accord de Vancouver semble « bien s'inscrire dans la ligne » des problèmes identifiés et des objectifs définis face à ces problèmes. Elle était à la fois adaptée au contexte de coordination qui s'offrait aux autorités et efficace en majeure partie par rapport aux principaux objectifs fixés. Des gains d'efficacité ont été obtenus grâce à une meilleure intégration des prestations et une coopération entre les administrations qui réduisait les chevauchements, dysfonctionnements et redondances de mesures mises en œuvre. Cela ne veut pas dire que l'Accord de Vancouver n'a posé aucun problème. Il semble être possible d'améliorer un de ses objectifs initiaux, l'engagement de la communauté et le développement de la capacité de la communauté, compte tenu des directives floues régissant la participation de la communauté. La définition imprécise des responsabilités et des critères de décision, ce qui n'est pas surprenant, pose un autre problème. Les protestations liées à la lourdeur de la charge de travail des gestionnaires intermédiaires ont obligé à considérer l'Accord de Vancouver comme une « autre activité qui n'entrait pas dans leurs fonctions », ce qui reflétait l'absence de ressources nouvelles ou supplémentaires allouées à cette initiative et peut expliquer également la perception que le manque de crédits octroyés à l'Accord de Vancouver (avant 2003) a été en matière de gestion une faiblesse majeure de l'accord. Ceci étant, dès que des crédits ont été garantis, on s'est rendu compte que cela encourageait les gestionnaires à revenir à une approche plus centralisée et moins collaborative qui privilégiait les nouvelles prestations au détriment de la coordination de relations collaboratives. La réorientation des crédits alloués à l'Accord de Vancouver vers des structures existantes de programmes, relevant de l'une ou l'autre des compétences, permettrait d'atténuer ou d'éviter ce problème (*Étude de cas sur la gouvernance. Profil de l'Accord de Vancouver*).

Le fait que les autorités participant à l'Accord de Vancouver considéraient l'expérience comme positive est révélé par la conclusion d'un accord de deuxième génération en 2005. Il existe de plus un intérêt permanent parmi les responsables de l'administration fédérale pour les efficacités et les avantages que sont susceptibles de présenter les accords tripartis de ce type face aux problèmes complexes nécessitant l'intervention des trois niveaux d'administration au Canada<sup>11</sup>. Peut-être que le principal défi à relever pour les autorités et leurs

partenaires sera de maintenir et d'institutionnaliser le nouveau paradigme de gouvernance et d'élaborer des normes et des indicateurs de performance (qui n'existent pas dans l'Accord de Vancouver). C'est indispensable pour continuer à développer la nouvelle forme générique ou le « paradigme » de gouvernance que représente l'Accord de Vancouver pour créer un cycle d'« amélioration permanente » du nouveau paradigme, en tirer pleinement profit et développer (dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes) le capital social et les réseaux d'action créés par l'Accord de Vancouver (Diversification de l'économie de l'Ouest, *l'Accord de Vancouver*).

#### **4.2. L'Accord de partenariat économique Canada-Manitoba**

La deuxième étude de cas présente une autre variante du contexte de coordination. L'Accord de partenariat économique Canada-Manitoba fournit une contribution financière à des projets classés dans les deux rubriques « consolidation de notre économie » et « collectivités durables ». L'Accord de partenariat économique Canada-Manitoba de deuxième génération, qui est à la base de cette étude de cas, a été conclue en 2003 et est applicable jusqu'en 2008. Du fait de l'évolution de la situation économique, elle diffère légèrement des objectifs et priorités des générations antérieures d'accords bipartites similaires. Le Manitoba avait en 2003 un taux de chômage faible et une croissance économique satisfaisante ce qui limitait la nécessité d'obtenir des résultats ou de tirer des avantages immédiats ou à court terme du nouvel Accord de partenariat économique. D'autres éléments ont pris plus d'importance dans ce contexte économique, notamment le souhait d'élargir l'objectif de développement pour englober l'aide à la création d'institutions de ce type qui contribuent à la productivité et la compétitivité à long terme de l'économie (c'est vrai pour la capacité de recherche et développement, en particulier). Par ailleurs, une préoccupation politique guidant cet accord était de ne pas enfreindre les règles de l'OMC concernant les aides allouées aux entreprises, par exemple (voir tableau 6.3).

Ainsi, la conception du deuxième Accord de partenariat économique examiné dans le présent document continue d'orienter l'effort de développement des pouvoirs publics vers une évolution déjà amorcée dans la première génération de l'Accord (1998-2003) qui consiste à remplacer, de manière générale, le programme de développement économique qui avait pour but d'accorder des avantages immédiats, directs et ciblés à certaines entreprises du secteur privé (élément caractéristique de l'aide publique des années 70 et 80) par un programme qui cherche aussi, mais pas en première ligne, à fournir des avantages, plus indirects et à long terme, contribuant à atteindre des objectifs plus généraux et stratégiques liés à la restructuration et la compétitivité de l'économie (voir tableau 6.3). Ainsi, l'Accord de partenariat économique n'est pas conçu comme un programme reposant sur des

Tableau 6.3. **Continuum des prestations des programmes gouvernementaux**

Importance des prestations destinées au secteur privé	Importance des prestations destinées au secteur public
Prestation directe	Prestation indirecte
Importance des résultats tangibles	Importance des résultats peu tangibles
Critères rigoureux	Critères non-spécifiques
Vérifications, balances, contrôles	Vérifications et contrôles limités
Indicateurs de réussite précis	Indicateurs de réussite imprécis
Faisabilité démontrée	Faisabilité pas toujours exigée
Conditions favorisant l'orientation vers les programmes de prestations directes	Conditions favorisant l'orientation vers les programmes de prestations indirectes
Taux de chômage élevé et nécessité de créer des emplois	Taux de chômage faible
Nécessité d'augmenter les créations de petites entreprises	Croissance économique satisfaisante
Croissance économique lente	Résultats à court terme non essentiels
Résultats nécessaires à court terme	Création d'institutions comme priorité
Préoccupations liées à la prise de contrôle par des actionnaires étrangers	Préoccupation au sujet des règles de l'OMC
	Absence de préoccupation liée à la prise de contrôle par des actionnaires étrangers

Source : Adaptation à partir de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (Western Economic Diversification Canada) (n.d.), « Western Economic Partnership Agreements (WEPA): Final Program Evaluation », [www.wed-1edee.gc.ca](http://www.wed-1edee.gc.ca), graphiques 5.2 et 5.3.

propositions et ouvert au public mais plutôt comme un programme dans lequel la gestion de l'Accord de partenariat économique vise des catégories spécifiques de candidats ou des projets triés sur le volet, incluant à la fois des entreprises du secteur privé et des organisations sans but lucratif du secteur public, des universités et des centres hospitaliers ayant une activité de recherche, ceux-ci prenant une place de plus en plus importante comme centres de recherche et d'innovation (voir Diversification de l'économie de l'Ouest, *Ententes de partenariats pour le développement économique de l'Ouest : évaluation finale du programme*, tableau 5.5).

Les autorités fédérales et provinciales disposant toutes les deux d'une expérience de plusieurs décennies qui portent sur plusieurs générations d'ententes, les asymétries de connaissance entre les autorités ne constituent pas un problème majeur. Toutes les autorités ont atteint avec le temps un niveau de qualification et de connaissance comparable et ont une bonne compréhension mutuelle de leurs rôles et instruments d'action correspondants. Toutefois, cette situation générale ne concerne pas toujours, ou dans la même mesure, l'information au niveau du projet si le gouvernement provincial possède un avantage informationnel puisqu'il est plus proche de la collectivité au niveau local et qu'il peut s'appuyer sur l'expertise des ministères sectoriels concernant notamment l'évaluation ou l'élaboration des propositions de projet. Ce phénomène est neutralisé jusqu'à un certain point par les arrangements consensuels de codécision liés à l'Accord (qui permettent dans une certaine mesure d'aboutir à un niveau d'information identique en matière

de décision entre les gouvernements) et d'autre part par le fait que, pour la quasi-totalité des projets, les autorités profitent de la validation des diverses propositions de projet fournie à travers le soutien ou les contributions financières des parties intéressées de la collectivité. En fait, la situation en matière de connaissance ou d'information implique parfois une position relativement identique entre les autorités en matière de compétence, de connaissance et d'information où elle fait apparaître, dans certains cas, un avantage informationnel modeste pour les autorités infranationales.

Les objectifs à moyen terme de l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada – tels que le soutien de la création de capacités de recherche, d'infrastructures pour les industries du savoir ou la favorisation du développement d'une main-d'œuvre qualifiée dans les industries du savoir – sont liés à un objectif plus général d'amélioration de la productivité et de la compétitivité à long terme de l'économie du Manitoba. En règle générale, la complexité qu'implique la réalisation de ces objectifs est importante compte tenu du grand nombre de variables concernées et de leurs interactions. Partant d'un examen au cas par cas (un grand nombre de projets peut bénéficier de l'aide), la vigilance exercée par les autorités, la crédibilité et l'expérience des actionnaires de la communauté et des contractants tiers, ainsi que la qualité des processus de préplanification (bien cernés et orientés grâce à la longue expérience des pouvoirs publics dans ce domaine) constituent des éléments importants dans la gestion de cette complexité.

Le degré d'interdépendance (qu'elle soit verticale ou horizontale) concernant les projets soutenus par des financements accordés dans le cadre de l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada est faible de manière générale, l'impact économique et social étant essentiellement local ou provincial. Là aussi, ce degré d'interdépendance est variable dans une certaine mesure compte tenu en fonction des cas concernés. Cette faible interdépendance limite la préoccupation du gouvernement central liée à une perte de contrôle ou d'autorité. Sur le plan de la crédibilité et de la force exécutoire des engagements, plusieurs facteurs contribuent à ce qui semble être un problème mineur de manière générale : trois décennies d'expérience en matière d'accords bipartites de ce type, les limites bien définies de l'engagement financier de chacun des gouvernements, une réassurance constituée par le soutien et la participation financière de parties intéressées au sein de la communauté, une confiance mutuelle dans les infrastructures publiques existantes concernant l'exécution des fonctions de comptabilité, d'information, de contrôle et de vérification et enfin les prescriptions précises de l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada régissant une communication commune à l'attention des citoyens (un facteur important pour répondre aux exigences de la responsabilité politique permanente de chaque gouvernement envers les citoyens).

Comme dans l'Accord de Vancouver, les dispositions contractuelles définies dans l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada se rapprochent des caractéristiques d'un contrat relationnel. La gestion de l'Accord étant déléguée à un comité fédéral-provincial de gestion composé de deux membres (conjointement responsables de la mise en place de priorités stratégiques, de directives administratives relatives à l'examen, l'évaluation, l'approbation et la mise en œuvre des projets ainsi que de procédures de reporting et d'évaluation), une grande importance est accordée à la sélection et la mise en œuvre des projets, avec un minimum de ressources consacrées à la gestion, l'administration et l'évaluation des résultats (Diversification de l'économie de l'Ouest, *Ententes de partenariats pour le développement économique de l'Ouest : évaluation finale du programme*, p. 3)<sup>12</sup>.

Puisque l'un des résultats souhaités de l'Entente, « le développement d'institutions », constitue une contribution à la productivité à long terme de l'économie, l'impact de l'aide accordée dans le cadre de l'Entente est obligatoirement, dans une certaine voire une large mesure, peu tangible. L'efficacité des aides octroyées est donc difficile à chiffrer; en tout cas, les gouvernements n'ont pas fait beaucoup d'effort en ce sens. Aucun indicateur de performance *ex ante* n'est cité dans l'accord comme objectif ou indice de référence (Diversification de l'économie de l'Ouest, *Ententes de partenariats pour le développement économique de l'Ouest : évaluation finale du programme*). Dans la mesure où l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada n'est pas un accord ayant force exécutoire, sa mise en œuvre relève principalement de la libre décision des partenaires; en outre, ses mécanismes de résolution de litiges ne font intervenir aucune partie tierce. Ceci étant, un mécanisme politique a un effet très dissuasif sur les deux parties concernant une dégradation de la coopération, ce sont les préférences et attentes des citoyens, électeurs et groupements d'intérêt, et les pressions ainsi exercées sur les autorités pour qu'elles continuent à affecter des fonds publics au soutien à la création d'emplois, la compétitivité économique et différents projets présentant un intérêt pour la collectivité.

#### 4.2.1. Évaluation et recommandation

Comme l'Accord de Vancouver, l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada ressemble à un contrat flexible rendant possible une contractualisation relationnelle fondée sur un partenariat mettant sur un pied d'égalité des parties qui acceptent de coopérer pour définir et poursuivre des objectifs généraux communs. Sa conception semble être inspirée par trois facteurs : la reconnaissance du rôle essentiel que jouent les provinces de l'Ouest dans la recherche d'améliorations envisageables de leur propre développement économique et collectif et la responsabilité du gouvernement fédéral (par l'intermédiaire de Diversification de l'économie de l'Ouest)

concernant le soutien à apporter à ce type d'efforts la complexité de la situation de coordination découlant des difficultés liées à cette mission, et la parité relative (sur le plan de la compétence et sur le plan financier) des deux parties de l'accord. La structure de l'accord et les mécanismes utilisés ne correspondent pas bien à la notion de délégation de pouvoirs de l'autorité centrale en faveur de l'autorité infranationale mais ils correspondent bien à l'objectif de l'Accord qui est de maintenir et de continuer à encourager la coopération entre les deux gouvernements pour définir conjointement les priorités du développement économique et réduire le chevauchement et la redondance des mesures mises en œuvre en vue de développer et diversifier l'économie du Manitoba.

La solution contractuelle est fondée sur plusieurs éléments et dispositifs concernant la crédibilité, l'exécution et la gestion de certains risques encourus : un environnement de confiance mutuelle fondé sur des décennies d'expérience, une forme de gestion reposant sur la codécision, des procédures administratives et des mécanismes institutionnels bien établis, la participation des actionnaires de la communauté et l'engagement clairement défini de ressources financières. Elle correspond bien en général aux problèmes identifiés et au contexte de coordination. Toutefois, son efficience en terme de minimisation des coûts administratifs peut être critiquée à cause d'une capacité réduite de suivi et d'évaluation.

En raison de l'absence d'indices de référence *ex ante*, d'objectifs mesurables ou d'indicateurs de performance, il est relativement difficile d'évaluer l'impact économique ou les succès que l'Accord de partenariat économique Manitoba-Canada peut revendiquer par exemple en termes d'investissements financés par l'emprunt, de création d'emplois ou de création d'entreprises (Diversification de l'économie de l'Ouest, *Ententes de partenariats pour le développement économique de l'Ouest : évaluation finale du programme*). De plus, cette faiblesse particulière de la conception de l'Accord risque d'être plus problématique dans les années à venir si le glissement vers une priorité accordée au soutien de bénéficiaires non traditionnels de l'aide au développement régional se poursuit, liée à l'objectif de plus en plus important de valorisation des ressources humaines de la province et de ses infrastructures soutenant les industries du savoir. Négliger de développer et mettre en œuvre un mécanisme adéquat de retour d'information et d'évaluation limitera les possibilités qu'offre l'Accord de contribuer aux processus d'apprentissage liés au retour d'information et donc à un ajustement plus poussé de l'efficacité de la programmation gouvernementale dans ce domaine.

### **4.3. L'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence**

La troisième étude de cas présente un contexte de coordination très différent de celui de l'Accord de Vancouver et de l'Accord de partenariat économique Canada-Manitoba. En 2005, les Accords sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence conclues entre les autorités fédérales, provinciales et locales ont été mises en œuvre, instituant comme principal mécanisme financier un nouveau transfert fédéral, le Programme de transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence. En cinq ans, 5 milliards CAD ont été transférés aux provinces dans le cadre de ce programme, ce qui représente environ la moitié des recettes fédérales collectées au titre de la taxe d'accise sur l'essence. Les ententes sur la taxe sur l'essence contiennent plusieurs dispositions contractuelles qui poursuivent les objectifs suivants : soutenir les objectifs du Canada en matière de durabilité environnementale, fournir des recettes prévisibles et stables à long terme pour permettre aux autorités municipales d'entreprendre des projets destinés à améliorer la quantité et la qualité d'infrastructures municipales durables sur le plan environnemental, développer des capacités au niveau municipal, respecter la compétence provinciale sur les municipalités et garantir une égalité entre les provinces dans l'affectation des recettes aux fins indiquées plus haut.

L'accord sur la taxe sur l'essence qui est examiné dans le présent document est l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence qui a une durée de cinq ans. Les conditions assorties à ce transfert de recettes fédérales pendant la durée de l'accord, à savoir leur affectation à la création de nouvelles infrastructures municipales correspondant aux orientations du programme, ont des implications évidentes sur le contexte de coordination. Ce nouveau transfert fédéral s'est inscrit dans le cadre fiscal et institutionnel existant qui régit la compétence provinciale sur les municipalités, clairement définie et non contestée, incluant un contrôle financier et réglementaire rigoureux, reconnu par l'Accord. De plus, le développement d'infrastructures municipales est une tâche que les autorités provinciales et municipales connaissent et maîtrisent bien, ayant une longue expérience de collaboration dans ce domaine. Le résultat est que les provinces disposent déjà de directives, procédures, normes et prévisions bien établies pour ce type de dépenses et sont dotées de capacités techniques et de gestion de projet bien développées. Ceci étant, le gouvernement fédéral fournit 100 % du financement et le montant des fonds transférés aux autorités infranationales est important. De plus, un engagement politique a été pris de proroger ce nouveau transfert fédéral au-delà de la période initiale de cinq ans, voire de le rendre peut-être permanent.

Dans ce contexte de coordination, le gouvernement fédéral est confronté à des asymétries de connaissance et d'information qui favorisent les autres niveaux d'administration. Elles font apparaître le risque que des choix défavorables (informations cachées) ou des aléas moraux (mesures cachées) puissent survenir. Dans ce cas, en l'absence de mécanismes contractuels compensatoires, la probabilité d'une perte de contrôle du gouvernement central sur ses ressources budgétaires décentralisées est importante. D'un autre côté, la complexité liée aux projets financés dans le cadre de cet accord, essentiellement la création d'infrastructures, est relativement faible ce qui permet d'obtenir des résultats observables, mesurables et comparables. Par ailleurs, des ententes sur la taxe sur l'essence similaires ayant été conclues avec toutes les provinces (générant ainsi une situation répétée de jeu stratégique), le gouvernement fédéral devrait pouvoir, si c'est l'option qu'il retient, regrouper des informations et continuer à peaufiner le dispositif d'incitation pour garantir un comportement provincial et local optimal dans les accords qui suivront.

En ce qui concerne les critères d'interdépendance et d'irréversibilité, les risques à long terme qu'impliquent pour le gouvernement central les accords sur la taxe sur l'essence semblent être peu importants. Les tâches qui sont déléguées relèvent presque entièrement de la compétence provinciale et les effets secondaires possibles sont limités. Réaliser efficacement les tâches en question ne semblent pas non plus dépendre de mesures complémentaires de la part du gouvernement fédéral, sauf de fournir les financements promis. Par ailleurs, au moins pour le moment, le transfert de nouveaux crédits aux provinces (puis aux municipalités) n'est ni permanent ni irréversible; les ententes sur la taxe sur l'essence ont une durée de cinq ans et sont reconductibles.

Les derniers critères définissant le contexte de coordination sont la crédibilité et la force exécutoire des engagements pris conformément à l'Accord. Ils sont principalement pris en compte par un nouveau mécanisme de gouvernance sous la forme d'un Comité de partenariat de surveillance composé de représentants des deux niveaux supérieurs d'administration (l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, section Nouvelle-Écosse, et la province de Nouvelle-Écosse), et de l'Union des municipalités de Nouvelle-Écosse. Le Comité de partenariat de surveillance dirige l'Accord et une supervision, plus directe et plus précise, est assurée par le cadre institutionnel existant (législation administrative et contrôles financiers de la province). En plus, l'exécution externe assurée à travers la responsabilité politique vis-à-vis des citoyens est particulièrement importante dans ce cas pour les niveaux d'administration provincial et municipal puisque les infrastructures municipales relèvent (et ont toujours relevé) de leur

compétence. Cet élément garantit des perceptions et attentes particulières de la part des citoyens et partisans pour ce qui est de la répartition des responsabilités fonctionnelles dans ce domaine de l'action publique.

Ce contexte de coordination permet d'élaborer un contrat transactionnel incomplet, et l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence se rapproche de cette « solution ». Cet accord comprend un dispositif d'incitation/de révélation ainsi que des mécanismes de surveillance, de suivi, d'audit et de sanction pour éviter les écarts *ex post* par rapport aux obligations contractuelles. Avec une répartition de la connaissance favorisant la province et les municipalités et une complexité relativement faible concernant des augmentations de dépenses relatives à des infrastructures municipales, les autorités contractantes pouvaient définir *ex ante* les objectifs à atteindre, les stratégies pour y parvenir ainsi que les méthodes d'application. L'Accord indique des critères à utiliser pour l'évaluation et des mécanismes pour vérifier les performances provinciales et municipales. Cette démarche correspond à la logique de la délégation dans la théorie Principal-Agent des contrats : la décentralisation est un instrument qui permet au gouvernement central de tirer profit des connaissances, des informations et des capacités des autorités régionales et locales pour poursuivre les objectifs nationaux avec une plus grande efficacité (en l'occurrence, la création de nouvelles infrastructures municipales durables « du centre »).

La liste des obligations fédérales et provinciales dans le cadre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence mentionne la possibilité qui existerait pour chacun des trois niveaux d'administration de détourner des fonds, ce qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi et réduirait l'efficacité des mesures de décentralisation. Plusieurs dispositions cherchent à garantir qu'aucun transfert existant ou crédit alloué pour des infrastructures municipales ne soit récupéré, supprimé, réorienté ou n'expire à la suite du nouveau transfert lié à la taxe sur l'essence. Des engagements à cet effet sont pris par les deux niveaux supérieurs d'administration et la province s'engage à « appliquer toutes les conditions des Accords de financement avec vigilance et sans délai et à chercher des remèdes au non-respect de celles-ci par des bénéficiaires admissibles [municipalités] », y compris l'application de sanctions par le biais des Accords de financement municipaux (Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence, sections 3.1, 3.2). Effectivement, l'affectation annuelle de nouveaux crédits en faveur des municipalités ne sera déclenchée qu'en cas de conformité intégrale à toutes les obligations prévues par l'Accord (section 3). Celle-ci inclut également l'engagement (un des mandats accordés au Comité de partenariat de surveillance) d'élaborer une méthode d'évaluation des dépenses supplémentaires concernant les infrastructures municipales (section 1).

Il existe d'autres dispositions concernant la crédibilité et la force exécutoire des engagements dans les clauses relatives à l'information, la vérification, l'évaluation, les défaillances et les remèdes, qui paraissent toutes cohérentes avec la logique des contrats transactionnels (Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence, sections 7, 8). La province doit présenter un rapport annuel au gouvernement du Canada et un Rapport sur ses résultats aux citoyens à la fin de la durée de l'Accord qui est de cinq ans. Celui-ci présente de façon détaillée les investissements réalisés et donne des informations sur la contribution de chaque investissement à l'objectif concernant la réduction de la pollution de l'air, l'eau et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La province accepte également de faire l'objet d'un audit réalisé par le gouvernement du Canada (si celui-ci le demande), de partager les informations complémentaires qu'elle regroupe et de participer à une évaluation fédérale-provinciale conjointe de l'Accord. Si le gouvernement fédéral déclare que la province de Nouvelle-Écosse ne respecte pas l'une ou l'autre de ses obligations en vertu de l'Accord il peut suspendre ou annuler sa propre obligation de transfert de fonds. Le Comité de partenariat de surveillance joue le rôle d'arbitre en cas de litige ou de différend (sections 8.1-8.3).

#### **4.3.1. Évaluation et recommandation**

L'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence est le plus récent des accords intergouvernementaux examinés et donc le plus difficile à évaluer concernant ses résultats effectifs. Toutefois, comparé aux deux premiers cas étudiés ci-dessus, il est beaucoup plus précis dans ses objectifs, plus hiérarchique dans les relations établies et doté de mécanismes incitant un comportement adapté et favorisant le respect des obligations contractuelles. C'est dû à plusieurs différences essentielles entre l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence et les autres accords. Peut-être que la plus importante concerne le mécanisme de financement autour duquel l'accord est conçu. Le Programme de transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence est un nouveau transfert fédéral important qui doit s'accroître avec le temps et qui est financé sur les recettes générées par la taxe d'accise fédérale sur l'essence. Contribuant à un ensemble significatif de nouveaux financements renforçant les recettes budgétaires des autorités infranationales, le gouvernement central est en l'occurrence dans une position de négociation forte vis-à-vis de celles-ci concernant l'affectation et les méthodes d'utilisation des nouveaux fonds octroyés. Deuxièmement, l'objectif fédéral est d'allouer des fonds aux autorités locales (villes et municipalités) pour la planification et la création d'infrastructures locales, et comme ces pouvoirs et fonctions relèvent clairement et incontestablement de la compétence des provinces, cela oblige le

gouvernement fédéral à veiller au respect de l'accord et nécessite un engagement soutenu de la part des provinces pour atteindre l'objectif fixé. Troisièmement, ce sont essentiellement les autorités infranationales qui possèdent la connaissance, l'expertise, les informations et la capacité nécessaires à la réalisation des tâches définies dans l'accord, ce qui nécessite que le gouvernement central s'appuie sur elles pour que les ressources budgétaires déléguées soient utilisées efficacement mais, en l'absence de mécanismes de révélation ou d'incitation, cela pourrait de ne pas être le cas.

Pour ces raisons, les solutions contractuelles de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence correspondent bien aux problèmes de coordination et à l'objectif fixé. L'Accord est contraignant : il prévoit des sanctions financières et, en dernier ressort, les tribunaux constituent l'instrument qui permet de garantir l'observation intégrale des engagements. Les dispositions de l'accord visant à empêcher tout éventuel détournement, réorientation ou utilisation abusive des fonds alloués par l'un ou l'autre des trois niveaux d'administration – ainsi que les autres dispositions relatives à la transparence, la soumission sur demande à un audit fédéral et la présentation au public de rapports intérimaires annuels – répondent au souci mutuel des parties concernant la crédibilité et l'exécution des engagements. S'agissant actuellement d'un contrat incomplet, l'engagement de toutes les parties en vue d'élaborer des indicateurs de performance laisse entrevoir la possibilité ou même la probabilité d'une évolution vers un contrat plus complet doté de mécanismes d'incitation et de surveillance qui correspondrait à la solution envisagée dans le schéma proposé du premier chapitre du présent rapport (voir également le tableau 6.4). Par ailleurs, l'exigence que les collectivités élaborent des projets durables intégrés et l'octroi de ressources à travers ce nouveau transfert permettant de les aider à les mettre en œuvre, garantissent que des progrès vont être accomplis vers une plus grande capacité d'action, de gestion et de mise en œuvre au niveau local, ce qui est un objectif du gouvernement fédéral à l'ordre du jour concernant l'environnement et les villes. En bref, l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert de recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence constitue un excellent exemple d'accord intergouvernemental utilisant le modèle contractuel pour optimiser l'efficacité des relations établies entre tous les niveaux d'administration.

## 5. Conclusion

Le principe de contractualisation entre administrations constitue pour ces derniers une possibilité intéressante d'organiser de façon la plus efficace possible leurs relations étant donné les circonstances ou conditions très diverses dans lesquelles ils sont amenés à coordonner leurs actions et interventions, les répartitions de compétence qu'il faut souvent dépasser à cause de la complexité et de l'interdépendance des problèmes et la répartition

Tableau 6.4. Des contextes de coordination aux solutions contractuelles

Aspect	Valeurs	Solution contractuelle	Accord de Vancouver	Entente Canada-Manitoba	Entente Canada-Nouvelle-Écosse
Répartition de la connaissance/ des informations	HH	Contrat complet <i>Incidations auto-appliquées</i>		X	
	HL	Contrat complet <i>Arbitrage</i>			
	LH	Contrat incomplet <i>Audit</i>	X	X	X
	LL	Codécision <i>Arbitrage</i>	X		
Complexité	Important (high)	Contrat incomplet ou codécision <i>Audit/arbitrage</i>	X	X	
	Faible (low)	Contrat complet <i>Incidations</i>			X
Interdépendances	Important (high)	Codécision <i>Arbitrage</i>	X		
	Faible (low)	Contrat incomplet		X	X
Contexte d'exécution	Unitaire	<i>Arbitrage</i>			
	Unitaire – Tribunal administratif	<i>Supervision</i>			
	État fédéral	Contrat incomplet <i>Supervision</i>	X	X	X

inégalité d'information, de connaissances et de capacités entre les niveaux d'administration dans chaque domaine d'action. Ces réalités de la gouvernance dans tous les pays de l'OCDE exigent la mise en place d'une gamme d'instruments de coordination et de collaboration intergouvernementales qui sont négociés, mutuellement acceptables, fiables et flexibles. Ils doivent également être cohérents avec les obligations constitutionnelles, les normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance. S'ils sont conçus sous une forme contractuelle, ces arrangements peuvent être régularisés et institutionnalisés mais aussi révisés, adaptés et mis au point pour optimiser leur efficacité.

L'élément essentiel qui rend ces contrats intéressants et leur usage très répandu, c'est la confiance qui existe entre les autorités contractantes ainsi que les avantages mutuels qui découlent des contrats conclus. Différents mécanismes fiscaux, juridiques, organisationnels et politiques intégrés aux contrats à ces fins, mais aussi l'expérience acquise concernant précisément le processus contractuel, peuvent y contribuer.

Dans le cas du Canada, le système fédéral décentralisé implique une nécessité pour l'administration centrale de passer des contrats pour tirer profit de la connaissance, des informations et des capacités (juridique, administrative et fiscale) des autorités régionales et locales. Les autorités centrales recourent

aux contrats pour poursuivre plus efficacement les buts des politiques nationales, objectif exigeant de coordonner l'action des gouvernements à la fois dans les domaines de compétences communes (politique environnementale, développement régional) et dans les domaines de compétences exclusives dans lesquels la complexité exige la complémentarité de l'action gouvernementale. Différentes pratiques contractuelles s'avèrent importantes dans ce cas, notamment les accords bipartites, tripartites et de transfert de recettes. Partant des études de cas étudiées dans le présent document, un élément particulièrement important à prendre en considération concernant ces arrangements contractuels est le besoin de flexibilité, de codécision et de collaboration horizontale pour encourager et gérer le processus d'apprentissage lié aux situations de coordination et d'action de plus en plus complexes auxquelles les autorités sont confrontées aujourd'hui.

## Notes

1. Le présent chapitre s'appuie sur la contribution de James Bickerton, Département de sciences politiques, Université St François Xavier.
2. Le « pouvoir de dépenser » sans restriction de la fédération a souvent été contesté par le Québec et à des occasions répétées par d'autres provinces, il a été finalement confirmé et précisé par une décision de la Cour suprême au début des années 90.
3. La Loi canadienne sur la santé (1984) constitue une exception importante à cette évolution, imposant à nouveau aux provinces des conditions qu'elles doivent respecter pour continuer de recevoir, sans pénalité financière, le Transfert canadien en matière de santé (la contribution fédérale annuelle aux dépenses des provinces en matière de soins de santé).
4. Le gouvernement fédéral conservateur élu le 23 janvier 2006, a promis d'engager des négociations avec les provinces pour examiner cette question.
5. Même si, sur une base par habitant, la région du pays économiquement la moins développée, les Provinces atlantiques, continue d'être le bénéficiaire le plus important de l'aide fédérale au développement régional, ce chiffre peut induire en erreur d'une certaine manière en ce sens que d'autres programmes tels que les programmes en faveur de l'industrie et des technologies gérés par le ministère fédéral de l'Industrie ont accordé un large soutien et des aides importantes à des entreprises ou collectivités du centre industriel du Canada. Sans doute que ce sont ces dépenses fédérales (beaucoup plus importantes) qui sont les plus déterminantes dans l'orientation ou la viabilité des économies régionales du Canada (Beale, 2000; APEC, 2004).
6. Toutes les provinces ont signé des accords de ce type avec le gouvernement fédéral mais ils ont été particulièrement importants pour les provinces affectées par un décalage de croissance, un taux de chômage élevé et d'autres disparités économiques (Savoie, 1992).
7. Une évaluation de la première génération de ces accords indiquait qu'ils ont réussi à mobiliser des investissements supplémentaires du secteur privé qui ont augmenté le nombre de créations d'entreprises, contribué à la création d'emplois

- et encouragé le partenariat intergouvernemental orienté vers l'objectif commun de diversification de l'économie de l'Ouest du Canada (page Internet de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada).
8. Une deuxième génération de l'Accord de Vancouver a été conclue en 2005.
  9. En 1997, une crise de santé publique a été déclarée à la suite de l'augmentation des taux d'infection par le HIV parmi les toxicomanes par voie intraveineuse dans le Downtown Eastside. Cette crise a provoqué une réaction politique qui a fini par conduire à l'Accord de Vancouver.
  10. Ce sont les groupes de travail qui déterminent les priorités en matière de financement et qui cherchent des financements parmi les programmes gouvernementaux existant, auprès d'organismes privés ou de fondations ou si nécessaire (à partir de 2003) sollicitent des fonds alloués à l'Accord de Vancouver. La consultation et la participation directe des représentants de la communauté dans tout ce processus est à noter, en ce sens que l'engagement de la communauté était un des premiers buts définis de l'Accord de Vancouver.
  11. Des Accords trilatéraux de développement urbain ont été signés avec plusieurs villes de l'Ouest du Canada. Un nouvel Accord de développement urbain a été négociée par la ville de Toronto, on attend actuellement les dernières approbations avant la signature et la mise en œuvre.
  12. Les contrôles administratifs internes habituels sur les décaissements de fonds publics continuent d'être appliqués aux projets distincts qui bénéficient d'aides dans le cadre de l'Accord de partenariat économique.

## **Bibliographie**

- APEC (Atlantic Provinces Economic Council) (2004), « Business Subsidies and Their Role in Atlantic Canada », *Atlantic Report*, n° 39:2, été.
- Beale, Elizabeth (2000), « The View from Atlantic Canada », *Canadian Business Economics*, vol. 8:1.
- Bickerton, James (1990), *Nova Scotia, Ottawa and the Politics of Regional Development*, University of Toronto Press, Toronto.
- Bickerton, James (1999), « Regionalism in Canada », dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon (dir. pub.), *Canadian Politics*, 3<sup>e</sup> édition, Broadview Press, Peterborough, Ontario.
- Bradford, Neil (2004), « Canada's Urban Agenda: A New Deal for the Cities? », dans James Bickerton and Alain-G. Gagnon (éd.), *Canadian Politics*, 4<sup>e</sup> édition. Broadview Press, Peterborough, Ontario.
- Bradford, Neil (2006), « Placing Social Policy? Reflections on Canada's New Deal for Cities and Communities », projet de document, préparé pour le Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, 3 juin 2006, University de York, Toronto, disponible en décembre 2006 à l'adresse [www.cpsa-1eacsp.ca/papers-1e2006/Bradford.pdf](http://www.cpsa-1eacsp.ca/papers-1e2006/Bradford.pdf).
- Gagnon, Alain-G. (1999), « Quebec's Constitutional Odyssey », dans James Bickerton and Alain-G. Gagnon (éd.), *Canadian Politics*, 3<sup>e</sup> édition, Broadview Press, Peterborough, Ontario.

- Gouvernement du Canada (2000), « L'Accord de Vancouver est une initiative de développement urbain entre les gouvernements du Canada, de la Colombie-Britannique, et de la ville de Vancouver ». Entré en vigueur en 2000, actualisé en 2005, [www.vancouveragreement.ca/](http://www.vancouveragreement.ca/).
- Gouvernement du Canada (2005), « Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur le transfert des recettes tirées de la taxe fédérale sur l'essence aux termes du nouveau pacte pour les villes et les collectivités ».
- Gouvernement du Canada, « Entente de partenariat économique Canada-Manitoba », [www.epa.gov.mb.ca](http://www.epa.gov.mb.ca).
- Gouvernement du Canada, « Entente de partenariat économique Canada-Manitoba, Rapport d'étape annuel, 2004-05 », [www.epa.gov.mb.ca](http://www.epa.gov.mb.ca).
- Lazar, Harvey (éd.) (2005), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, Institut des Relations intergouvernementales, Kingston, Ontario.
- OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », GOV/TDPC/RD(2005)15.
- OCDE (2005b), « A Contractual Approach to Multi-level Governance: How to Design Effective Relationships Between Central and Sub-National Governments? », GOV/TDPC/RD(2005)16.
- Savoie, Donald (1992), *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, 2<sup>e</sup> édition, University of Toronto Press, Toronto.
- Savoie, Donald (1997), *Rethinking Canada's Regional Development Policy: An Atlantic Perspective*, Canadian Institute for Research on Regional Development, Moncton, New Brunswick.
- Simeon, Richard et Ian Robinson (1990), *State, Society and the Development of Canadian Federalism*, 71, études pour la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, University of Toronto Press, Toronto.
- Smiley, Donald (1974), *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, Information Canada, Ottawa, Ontario.
- Stevenson, Garth (1989), *Unfulfilled Union*, Gage Publishing, Toronto.
- Vaillancourt, François (2000), « Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957-1998: Importance, Composition and Evaluation », dans Harvey Lazar (éd.), *Canada : The State of the Federation 1999/2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 189-212.
- Watts, Ronald (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institut des Relations intergouvernementales, Kingston, Ontario.
- Watts, Ronald (2005), « Autonomy or Dependence : Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries IIGR », Document de travail n<sup>o</sup> 5, Queen's University, Canada.
- Western Economic Diversification Canada (n.d.), « The Vancouver Agreement: A Governance Case Study », WED Canada, Reports and Publications, [www.wed-deo.gc.ca](http://www.wed-deo.gc.ca).
- Western Economic Diversification Canada (n.d.), « Western Economic Partnership Agreements: Fina Programme Evaluation », [www.wed-deo.gc.ca](http://www.wed-deo.gc.ca).

**Entretiens**

- M. Adam Ostry, directeur, Politiques et communications, Secrétariat des villes, Transport et infrastructure Canada.
- M. Derryl Millar, directeur des activités pour le Manitoba, Diversification de l'Économie de l'Ouest Canada.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2007 10 2 P) ISBN 978-92-64-00746-8 – n° 55496 2009

# Régions et gouvernement central

## DES CONTRATS POUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Au cours des quinze dernières années, de profonds changements ont marqué les politiques publiques et la prise de décision des gouvernements. La décentralisation s'est accrue et cela a renforcé la responsabilité des niveaux de gouvernement infranationaux dans la fourniture d'un ensemble de biens et services publics. Cependant, il est très rare qu'ils agissent de manière indépendante. La coordination entre niveaux de gouvernement est indispensable. Dans ce contexte, comment rendre efficaces les arrangements entre niveaux de gouvernement ?

La théorie des contrats permet d'éclairer de manière significative les différents types de collaboration entre partenaires publics. Les arrangements contractuels entre niveaux de gouvernement s'avèrent inévitables, en particulier dans le cadre des politiques de développement régional qui sont caractérisées par des interactions et des schémas incitatifs complexes entre partenaires centraux et régionaux. Néanmoins, cette complexité ne conduit pas à la détermination d'un contrat « optimal » qui serait approprié à tous les contextes de coordination. Dès lors, comment les gouvernements peuvent-ils décider des types d'arrangements qu'ils nouent ? Cet ouvrage fournit un cadre analytique unique permettant d'évaluer les accords pluriniveaux, qui est ensuite appliqué à cinq cas nationaux de politique de développement régional : l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, la France et l'Italie. Cette étude souligne l'importance des arrangements contractuels pour adapter localement les interdépendances entre acteurs publics, pour clarifier leurs responsabilités, établir un dialogue entre les parties et permettre l'apprentissage.

Cet ouvrage devrait susciter l'intérêt des décideurs politiques et des professionnels qui cherchent à identifier et mettre en pratique des mécanismes de gouvernance plus efficaces entre niveaux de gouvernement. Il sera également utile aux ONG et aux entreprises engagées dans le développement régional, tout comme aux chercheurs intéressés par la politique régionale et les relations entre acteurs publics.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/developpementregional/9789264007468](http://www.sourceocde.org/developpementregional/9789264007468)

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264007468](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264007468)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264007468](http://www.sourceocde.org/9789264007468)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).