

GOVERNANCE RÉGIONALE EN NORVÈGE : TENDANCES, MODÈLES ET RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS

Mathieu Langlois

Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir

Octobre 2004

SYNTHÈSE

Le système politique norvégien est composé de trois paliers politico-administratifs, soit l'État, les municipalités et, à l'échelle régionale, les comtés. Depuis le milieu des années 1970, les comtés ont joué un rôle important en matière de politique de développement régional. Aujourd'hui, le contexte de la mondialisation, marqué par la dérégulation des marchés, la redistribution de la gouvernance publique (par exemple, vers l'Europe ou les agences de coopération internationale) et, ce faisant, l'affaiblissement de l'État-Nation, pose des défis quant à l'approche à privilégier en matière de politiques régionales et remet en cause le rôle des trois paliers de gouvernance. Cela est d'autant plus vrai que les agences et compagnies publiques (ACP), inspirées des *Public Law Agencies* (PLAs) et des *Private Law Bodies* (PLBs), qui relèvent de l'État central mais opèrent à l'échelle régionale, compliquent le jeu.

Critiques au sujet des structures régionales

Les territoires des 19 comtés norvégiens comprennent deux autorités, soit le gouverneur de comté, qui représente l'État central, et le conseil de la municipalité de comté (*Fylkeskommunen*), une unité régionale dirigée par des élus et responsable, entre autres, de certains services comme la planification régionale et le développement industriel. Depuis les années 1990, les municipalités de comté font l'objet de deux principales critiques :

- Les services publics régionaux qu'elles dispensent seraient devenus peu performants et redondants avec ceux offerts par d'autres instances.
- Le rôle et les fonctions de la municipalité de comté en matière de planification régionale et principal initiateur de développement économique seraient inefficaces, compte tenu d'un manque de moyens d'action, notamment d'instruments financiers.

De plus, les multiples interventions de l'État pour stimuler l'économie via ses agences et compagnies publiques (ex : *Innovation Norway*) ont peu à peu discrédité les plans directeurs régionaux. La planification régionale, se voulant intégrée, s'est donc trouvée « déconnectée » des politiques sectorielles mises de l'avant par les nombreuses agences et compagnies publiques. Par conséquent, les municipalités de comté ont perdu de leur légitimité en tant qu'autorité publique responsable. Cela s'est traduit, au cours des années 1990 et 2000, par une baisse de la participation des citoyens aux élections régionales.

Un nouveau régionalisme : trois modèles

La Norvège se doit donc de renforcer ses structures régionales, d'autant plus que l'Europe, qui reconnaît la portée économique et stratégique des régions, demande aux États membres d'en faire un palier obligatoire conformément au principe de subsidiarité

qui sous-tend ses fonds structurels et programmes interrégionaux. Mais les États ont une certaine marge de manœuvre car le terme de subsidiarité peut référer, par exemple, autant à une dévolution de compétences à des paliers régionaux élus qu'à une réorganisation des agences et compagnies publiques en région.

Par conséquent, trois modèles peuvent servir de référence pour définir le nouveau rôle des paliers régionaux :

Le modèle « Agence régionale »

Ce modèle prend appui sur les agences et compagnies publiques, déjà largement présentes au niveau régional, qui assument de plus en plus des fonctions de gouvernance et viendraient à représenter les autorités régionales. Ce scénario, qui implique une éventuelle disparition des municipalités de comté, repose sur la nécessité d'un leadership fort de l'État et de l'application de ses instruments économiques pour stimuler la compétitivité et le développement régional. Privilégié par la droite politique norvégienne, ce modèle qualifié de technocratique a été mis en place en Angleterre dans les années 1980. Ce modèle a toutefois fait l'objet de critiques dans ce pays en raison du nombre élevé d'acteurs gouvernementaux et du manque de mobilisation locale qui en découle, causant des résultats fragmentés et des coûts de transaction élevés. Précisons que dans le contexte régional, on peut définir les coûts de transaction comme les efforts organisationnels, financiers, techniques et humains déployés pour planifier et gérer les services publics et appliquer les politiques de développement.

Le modèle « Démocratie régionale »

Ce modèle est basé sur le maintien des municipalités de comté, dont le nombre passerait toutefois de 19 à 5 ou 8 afin que les unités territoriales comprennent une base économique davantage élargie (contribuables, ressources, infrastructures) et soient ainsi plus fortes. Ce scénario repose sur le principe que la décentralisation et la gouvernance démocratique sont des conditions nécessaires à l'imputabilité, à l'identité et à la compétitivité régionale. Les municipalités de comté sont donc considérées ici comme les autorités régionales supérieures; les agences et compagnies publiques d'État régionalisées – les PLAs et PLBs – constitueraient en quelque sorte leurs « instruments » d'intervention. Par ailleurs, les regroupements de municipalités locales peuvent être envisagés, dans ce modèle de la démocratie régionale, comme des efforts volontaires de développement.

Le modèle « Partenariat régional »

Ce modèle, contrairement au précédent, s'appuie sur le maintien à 19 du nombre de municipalités de comté et sur l'établissement de partenariats « comté-comté », « comté-municipalité », voire « comté-agence ou compagnie publique » pour renforcer l'efficacité et les capacités de développement régional. Ce scénario repose sur le fait que les partenariats ainsi constitués peuvent éviter les conséquences de la fragmentation actuelle du territoire régional, susceptibles de causer des problèmes de coordination et des coûts

de transaction élevés. Ce modèle est déjà mis en œuvre dans plusieurs comtés norvégiens. Par contre, trop de partenariats impliquant un grand nombre de territoires et portant sur plusieurs aspects fonctionnels (ex. : fourniture de services, gestion de projets) contribue à accroître les coûts de transaction au-delà d'une limite critique, compte tenu que ceux-ci augmentent de façon exponentielle en fonction du nombre d'acteurs impliqués.

En conclusion

Certains enseignements peuvent être tirés de l'expérience norvégienne :

- Les institutions régionales élues sont menacées de déficit démocratique en raison de l'établissement progressif des agences et compagnies publiques en région. Ces « bras » du gouvernement manquent de transparence et ne sont pas directement imputables auprès du public et des acteurs régionaux.
- Trop de pouvoirs et de responsabilités ont été rapatriés à l'État central, pour qui les objectifs nationaux de développement priment et qui tend à sous-estimer les différences culturelles et économiques des régions.
- La cohérence du développement demeure un enjeu majeur. Il en découle la nécessité de concilier les objectifs de développement et les stratégies de planification régionale décidés démocratiquement à l'échelle du comté, les objectifs et stratégies des agences et compagnies publiques présentes en région et, enfin, le nombre croissant de partenariats territoriaux et fonctionnels. Ces derniers génèrent des problèmes de coordination et des coûts de transaction élevés, alors que la municipalité de comté n'a actuellement pas le poids politique ni les capacités nécessaires pour assumer un leadership visant un développement cohérent.

En somme, il est fort probable que le modèle « démocratie régionale » soit le modèle privilégié pour la structure gouvernementale régionale, compte tenu que l'expérimentation de ce modèle en Europe, appuyé par plusieurs experts et commissions officielles, s'avère très prometteuse.

RÉFÉRENCES

VEGGELAND, Noralv. « Regional Governance :Trends, Models and the Latest Developments in Norway », *Journal of Nordregio*, Nordic Centre for Spatial Development, Vol.1, No 1, mars 2004, p. 15-17.
<http://www.nordregio.se/Files/jon0401.pdf>