

LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET LES INNOVATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES RÉGIONALES AU PORTUGAL

Juan Mozzicafreddo

Résumé Les conditions du processus de décentralisation et des politiques de développement régional sont au centre de ce texte. La perspective envisagée, à partir de l'expérience portugaise, c'est que le processus de régionalisation et de décentralisation nécessite préalablement des supports et des agents qui puissent être sujet et objet de cette dévolution, autrement dit, ce processus de régionalisation et de décentralisation est, en grande partie, une conséquence du processus de développement et de démocratisation. Le processus de décentralisation est aussi analysé comme un moyen de modernisation politique, sociale et institutionnelle et comme un mécanisme de dynamisation du développement régional et un mobilisateur social et spatial. Finalement, le processus de décision politique au niveau régional, est étudié d'après trois aspects: 1) la décentralisation des compétences locales; 2) des instances déconcentrées et des programmes visant à favoriser la cohésion sociale et économique — les commissions de coordination régionales/CCR et 3) des programmes municipaux et inter-municipaux en ayant pour base une politique de dynamisation des agglomérations de taille moyenne et de valorisation de villes considérées comme facteurs de développement local.

Mots-clés Autonomie locale, régionalisation, villes moyennes, clientélisme et neo-corporatisme.

Pouvoir politique et démocratie

Ce texte se donne pour objectif de réfléchir sur les problèmes de cohésion sociale et de développement régional, dans le contexte du processus démocratique d'autonomie de la décision politique.¹ Le développement régional et les conditions de sa réalisation sont au centre de cette réflexion. Dans la situation actuelle de l'autonomie du politique et du fonctionnement de la démocratie, il est possible de poser les bases sur lesquelles peut s'établir la définition collective des stratégies publiques. Très rapidement, voyons les principales modalités de cette autonomie du politique aujourd'hui, ainsi que les conditions sur lesquelles repose le processus de décentralisation de l'État.

En premier et dans un sens très général, la démocratie politique introduit des droits pour que les individus puissent, en termes de capacité politique, mettre en action des mécanismes de redistribution de ressources collectives. Dans la mesure

où les droits politiques et sociaux rendent possibles, soit les choix publics sur les orientations du gouvernement, soit leur développement à venir et la dimension — accessibilité, extension — d'applicabilité des droits, le pouvoir politique démocratique peut être utilisé pour limiter les forces du marché et le pouvoir d'action des acteurs socio-économiques.

D'autre part, disons que, dans le contexte des sociétés démocratiques, le développement de droits de citoyenneté limite, en quelque sorte, l'autonomie des forces de marché, tout en modifiant l'équilibre du partage du pouvoir dans la société. Ceci ne signifie pas que les forces de marché cessent de peser sur les orientations politiques, mais signifie en revanche que, avec la logique de la citoyenneté, on peut construire une sorte d'équilibre politique entre la logique des forces de marché et la logique de justice sociale.

Dans ce sens, on pense que le mode d'action du type État providence, malgré ses limites, constitue la configuration politique qui a le plus favorisé le potentiel d'autonomie de l'État et, partant, des citoyens. La multiplicité des pouvoirs sociaux et l'augmentation des formes d'interaction — fonctionnelle et institutionnelle — entre les pouvoirs de la société civile et l'État mettent en évidence la dispersion des pouvoirs sociaux. Ainsi, le pouvoir de négociation et de régulation du politique devient plus fort. Le développement des mécanismes de négociation et de consensus stratégique avec les partenaires sociaux est un exemple de ce processus.

En deuxième lieu et dans un sens plus proche du processus de décentralisation, il nous semble nécessaire de souligner, en ce qui concerne l'expérience portugaise, que le processus de régionalisation et de décentralisation exige certaines conditions préalables. Dans le contexte où nous nous situons, il nous semble, très synthétiquement, qu'il y a au moins trois conditions à prendre en compte.

Premièrement, la possibilité de décentralisation est le résultat du *jeu démocratique* des sociétés, qui s'exprime soit à travers les procédés électoraux normaux, soit à travers les diverses entités et groupes socioprofessionnels, soit à travers les instances administratives. L'orientation professionnelle, la rationalisation des comportements et les représentations des *clivages* à un moment donné sont la conséquence des processus institutionnels. La transition d'un régime autoritaire, dans lequel la participation sociale est réduite à celle des groupes dominants, des notables et des clientèles locales, vers un régime démocratique, avec la libre expression des capacités individuelles et collectives, contribue à la formation de nouveaux acteurs sociaux et politiques. L'élargissement des droits et la création d'entités intermédiaires facilitent l'accessibilité et la diversité à la fois des acteurs et des différents objectifs sociaux.

Deuxièmement, le processus de développement économique, surtout au niveau des infrastructures de base, tout en étant soumis à la logique du marché et à la régulation publique, constitue le contexte dans lequel deviennent possibles l'institutionnalisation des instances intermédiaires et l'apparition des acteurs socio-économiques. La dynamisation de l'économie, l'amélioration de la qualification, une plus grande mobilité sociale et professionnelle et la création de centres de pouvoir intermédiaire sont des facteurs qui conduisent à exiger un plus grand degré de décentralisation du système politique, économique et administratif. Dans

une société qui s'insère dans un contexte international compétitif, et dont l'économie est en retard, la modernisation de l'activité économique ne dépend pas seulement des élites, en tant que centre de rationalisation, puisque cette situation économique ne produit que des comportements traditionnels et des agents économiques très peu professionnels. Les élites économiques, en tant que centre de rationalisation, ne surgissent pas *ex nihilo* et un contexte culturel favorable dépend des relations sociales et économiques. La logique du marché et la régulation publique prennent ici toute leur importance pour ce développement.

Troisièmement, il nous semble, toujours en analysant l'expérience portugaise, que c'est à partir de l'autonomie du politique, en fait, de l'autonomie de l'État par rapport aux pouvoirs social, économique et au pouvoir traditionnel, qu'il est possible d'établir des conditions d'une définition collective des stratégies publiques. Dans un contexte démocratique réel, l'introduction des droits politiques et sociaux, mais aussi des droits de citoyenneté, met en marche des mécanismes de redistribution de ressources collectives. Cette redistribution du pouvoir affecte la nature des choix publics sur les orientations des gouvernements et sur l'applicabilité des droits — accessibilité, extension, etc. — et pèse surtout sur la marge de manœuvre des forces de marché et sur l'action des pouvoirs traditionnels non démocratiques. Une des principales caractéristiques de l'autonomie du politique, dans un contexte démocratique, est de limiter les pouvoirs des groupes socio-économiques, des groupes traditionnels et, dans ce cas, d'intégrer les jeux de pression et d'influence au cœur du fonctionnement démocratique et de réduire le nombre d'obstacles à la modernisation et à la rationalisation.

À travers la redistribution du pouvoir, la démocratie produit du pouvoir tendanciellement égalitaire, d'une part, et a des effets sur le système politique et administratif, d'autre part. Celui-ci devient central dans la réorganisation de la société: les politiques de décentralisation et même de délégation des compétences, le rôle des régulations économiques et des politiques sociales publiques ont une influence sur le processus de régionalisation et aussi sur le renouvellement des élites. Au Portugal, dans une période à très forte désorganisation du système économique et de désagrégation sociale, les politiques publiques — sociales et économiques — ont fonctionné comme des facteurs de dynamisation de la production et d'intégration sociale.² Si le processus de rupture qu'a connu le Portugal a réussi à trouver une issue équilibrée, c'est en grande partie grâce à l'institutionnalisation de l'État de droit en tant qu'État providence (Mozzicafreddo, 1984 et 1997).

Il nous semble, pour conclure cette introduction, que le processus de régionalisation et de décentralisation nécessite préalablement des supports et des agents qui puissent être sujet et objet de cette *dévolution*, autrement dit, ce processus de régionalisation et de décentralisation est, en grande partie, une conséquence du processus de développement et de démocratisation. Il est aussi un moyen de modernisation politique, sociale et institutionnelle.

Décentralisation et autonomie locale

Au Portugal, la décentralisation est un processus de réorganisation politique et institutionnelle, mais il ne faut pas négliger sa dimension économique et sociale. Les collectivités locales — les structures politiques, les agents économiques et les associations socioprofessionnelles — jouent le rôle d'un niveau intermédiaire entre les niveaux macro et micro politiques. Le territoire est ainsi conçu comme un réseau d'acteurs politiques, sociaux, économiques et culturels.

Le processus de décentralisation doit être considéré comme un instrument à deux dimensions. D'un côté, il favorise l'autonomie de la société civile et la modernisation des procédés administratifs. D'un autre côté, il est un mécanisme de dynamisation du développement régional et un *mobilisateur social et spatial*. Ce dernier aspect est important puisqu'il peut contribuer à la diminution des contraintes liées aux frontières étroites qui existent entre les collectivités locales et ainsi stimuler de nouvelles dynamiques territoriales. L'institutionnalisation d'un troisième niveau dans la structure de l'État suppose la création de nouveaux centres de pouvoir où les formes d'articulation entre l'instance régionale et les acteurs sociaux puissent fonctionner comme un ensemble d'intérêts, de ressources et de stratégies spécifiques. Il s'agit d'une redéfinition des frontières entre le public et le privé. Il convient néanmoins de faire deux observations à propos des niveaux d'autorité publique.

Première observation: la logique des décisions de l'administration centrale prend plus de poids en l'absence d'une instance d'intermédiation, au détriment de la complexité et de la spécificité des dynamiques régionales. Il s'ensuit un renforcement de la logique des décisions au cas par cas (décisions au court terme), conséquence de l'inégalité du pouvoir d'influence et de pression, plus fort dans les groupes d'intérêts les mieux organisés. Il s'agit donc d'instituer des mécanismes d'articulation entre le système productif régional et les formes de *gouvernance*, c'est-à-dire, les formes de régulation politique d'une unité territoriale (Ferrão, 1995a).

Deuxième observation: une des caractéristiques du régime démocratique est de limiter les pouvoirs des groupes économiques et syndicaux et, dans ce cas, d'intégrer les jeux de pressions et d'influence au cœur du fonctionnement démocratique (Reis, 1998). Mais la dispersion et la fragmentation des pouvoirs de représentation, encouragée par les conflits au niveau régional, peuvent renforcer la prédominance du clientélisme local. Il n'est donc pas évident, en fin de compte, que la création des instances politiques intermédiaires, telles que prévues par la décentralisation et la régionalisation, augmente les pouvoirs des citoyens face aux groupes de pression locaux, dans une société accusant un retard économique et social et souffrant d'un déficit démocratique.

Dans ce sens, il nous semble important souligner que la décentralisation ne pourra pas facilement faire disparaître les disparités régionales. L'enjeu principal est d'instituer un espace politique local/régional qui puisse, au moins, intégrer les problèmes de la cohésion sociale et permettre une approche de la croissance économique plus équilibrée, pour le bien de la population concernée.

Niveau de décision politique: décentralisation et déconcentration régionales

La régionalisation est un processus qui modifie l'organisation de l'État. C'est un processus institutionnel, complexe et nécessaire qui a évidemment des implications sur la structure de l'État et sur ses rapports avec le territoire.³

Complexe parce que, en premier lieu, on est confronté à la tradition centraliste de l'État unifié et de son administration (Baleiras, 1996) et, en même temps, au fait que l'élite politique et professionnelle des partis, sans être contre la régionalisation, n'a pas développé d'actions significatives pour appuyer ce processus. De plus, la culture politique des élus et des groupes socio-économiques locaux est très proche de celle de l'administration centrale, cette proximité étant mise à profit pour la réalisation de programmes de développement économiques et sociaux et pour l'obtention d'appuis financiers de la part de l'administration centrale.

Deuxièmement, il faut indiquer que les politiques de l'administration centrale, avec les appuis communautaires, ont entraîné une amélioration significative des conditions de vie des populations locales. Malgré le fait que subsistent des inégalités sociales et des disparités en termes de développement local, les politiques publiques de redistribution et de développement de l'État central trouvent, parmi la population locale, une légitimité politique et sociale non négligeable.⁴

Disons, d'une manière générale, que le processus de décentralisation de l'État et de l'administration centrale au Portugal, depuis 1974, a connu plusieurs phases, à la fois de progrès et de régression, dans ses formes politiques et institutionnelles. Les niveaux de décision politique ont été élargis, notamment grâce à la décentralisation des *compétences municipales* (au niveau des équipements, de l'environnement, de l'emploi, du patrimoine et de la culture, des centres de formation, etc., voir annexe), grâce à l'application de politiques de développement régional et de cohésion sociale, gérées par les *commissions de coordination régionale*, mais aussi, à travers des programmes inter-municipaux et des programmes de *valorisation des villes de taille moyenne*, conçus comme facteurs de développement local.

Les niveaux de décision politique ont été élargis à trois niveaux:

- au *niveau local*, avec la décentralisation des compétences locales;
- au *niveau des instances déconcentrées*, sur la base de la concrétisation des politiques de développement régional et de programmes visant à favoriser la cohésion sociale et économique — les commissions de coordination régionales/CCR;
- au *niveau des programmes municipaux et inter-municipaux*, en ayant pour base une politique de dynamisation des agglomérations de taille moyenne et de valorisation de villes considérées comme facteurs de développement local.

Le système politique local

L'administration locale a été bouleversée après la rupture de 1974 et la mise en marche du régime démocratique, notamment dans ses formes de légitimation politique, dans ses compétences fonctionnelles et pour ses ressources financières. Ces transformations définissent un système politique local avec des fonctions propres. Ainsi, la refonte du système politique local a été l'une des principales mesures de modernisation et de décentralisation de l'État démocratique, tout en passant, au cours de ces dernières décennies, par des phases très variables en ce qui concerne la portée et les limites de son action (Mozzicafreddo *et al.*, 1991).

Les communes du Portugal ont une dimension géographique et un nombre d'habitants au-dessus de la moyenne européenne et, comme nous allons le voir, ils sont au-dessous de la moyenne en matière de ressources propres et de versements de fonds en provenance du budget de l'État.

Tableau 1 Surface, population et densité démographique moyennes des communes, 1995

Pays	Surface totale en Km ²	Surface moyenne	Population totale	Population moyenne	Densité démographique Km ²
Allemagne	357.041	176	79.112.800	4.925	211
Espagne	504.782	62	38.924.500	4.930	79
France	551.602	15	56.577.000	1.580	106
Italie	301.277	37	57.576.400	7.130	193
Portugal	92.072	301	9.878.200	32.300	107
Royaume-Uni	244.103	504	57.323.400	118.440	235

Source: Montalvo et Salis Gomes, 1997.

Les caractéristiques géographiques et démographiques des communes (tableau 1) constituent, d'une part, une des raisons pour lesquelles le processus de régionalisation — en termes juridiques et administratifs — souffre d'un certain retard dans sa réalisation. D'autre part, la dimension relativement étendue des communes, par rapport au pays, l'élargissement successif des compétences, en même temps que la tendance à l'augmentation régulière des subventions, ont contribué au développement local, soit du point de vue du fonctionnement politique de la démocratie locale, soit au niveau de l'amélioration des conditions de vie et d'organisation du territoire régional.

Cette évolution positive de la situation économique et sociale du pays a été favorisée, comme indiqué précédemment, par l'aide financière communautaire, au cours de ces quinze dernières années, dans un contexte de stabilité politique et de politiques publiques démocratiques. Certes, la situation pourrait être bien meilleure, si les politiques publiques orientées vers le développement régional étaient appliquées de manière intégrée et dans un meilleur respect des directives nationales sur le plan du développement régional et de l'aménagement du territoire.

Tableau 2 Degré de décentralisation (dépense locale en % du PIB)

Pays	Années				
	1977	1983	1990	1993	1995
Belgique	6,9	7,7	5,7	6,1	6,0
Danemark	29,0	32,2	30,9	32,2	32,3
Allemagne	6,5	6,0	5,7	7,0	6,5
France	6,4	7,3	7,5	8,4	8,4
Italie	8,4	12,5	13,3	12,7	11,7
Portugal	2,0	2,8	4,8	5,1	5,4
Royaume-Uni	11,3	10,9	9,5	9,9	9,8
Europe	8,7	9,7	9,5	9,8	9,6

Source: Commission Européenne, extrait de Bravo et Vasconcellos e Sá, 2000.

Il faut cependant souligner que, malgré ces observations, les processus de décentralisation et de déconcentration, au cours de ces années, ont joué un rôle important pour la modernisation et la démocratisation de la structure de l'État. Dans le tableau A1 de l'annexe, on trouvera les différentes compétences fonctionnelles et les domaines d'intervention attribuées aux communes, sur décision législative. Dans les tableaux A2 et A4, de la même annexe, on peut aussi constater que le versement de fonds provenant du budget de l'État (*fundo de equilibrio financeiro* — versement de fonds provenant du budget central) au profit des communes a été en augmentation régulière. Cette donnée a contribué à la modification de la réalité sociale et économique dans l'espace régional. Il faut dire que les versements de fonds provenant du budget de l'État — au niveau du *fundo de equilibrio financeiro* — respectent, pour compenser les inégalités, un ensemble de critères d'équilibre, notamment le nombre d'habitants, la dimension de la commune, le nombre d'habitations, le réseau routier, la population de moins de 15 ans, le degré d'accessibilité, l'indice de compensation des besoins en développement social, le prélèvement des impôts, etc. (Pereira, 1998).

Le tableau 2 met en évidence l'évolution du degré de décentralisation atteint, mesurée en pourcentage de dépenses locales par rapport au PIB, toujours en comparaison avec d'autres pays de la communauté. Dans une perspective d'analyse à moyen terme, il s'est avéré que les municipalités, avec leur système de gestion locale et de coopération avec les associations locales, ont contribué au développement urbain, social, culturel, mais aussi économique, domaines où l'administration centrale n'a pas toujours accordé l'attention voulue aux réalités régionales.

Dans ce contexte, il semble important de souligner, pour le propos de ce texte, que, dans une première phase, juste après 1974, l'activité du pouvoir local s'est inscrite dans une logique d'*interventionnisme municipal*, favorisant ainsi les conditions d'intégration sociale, l'aménagement des équipements urbains de base, le développement du réseau routier, de l'action sociale et culturelle, des équipements sportifs et de loisir, l'aménagement urbain, etc., et la réorganisation socio-urbaine, avec toujours une politique d'assistance sociale pour les groupes les plus défavorisés. Le soutien populaire et la légitimité démocratique

des ces politiques du pouvoir local sont, en fait, la conséquence des actions menées par les municipalités.

Dans une *deuxième phase*, après les politiques d'aménagement des infrastructures de base, le pouvoir local a été confronté à de nouveaux problèmes et à de nouvelles nécessités, notamment l'exclusion sociale, la compétitivité industrielle, la libre circulation des capitaux et, en même temps, à l'évolution des marchés et à la mise en place de mesures de restriction, concernant les dépenses publiques de l'administration centrale. Cependant, cette phase oblige à une relative modernisation technique et administrative du système politique local. Autre caractéristique de cette nouvelle phase et de cette nouvelle orientation des actions municipales, les conditions politiques et institutionnelles favorisent un plus grand dynamisme des activités économiques privées, une orientation plus régulière vers la captation des investissements industriels et de services, une prise en compte des questions environnementales et agricoles, ainsi que de nouvelles conditions de soutien aux petites et moyennes entreprises. On doit souligner que ces nouveaux éléments favorisent aussi le processus d'intégration et de cohésion sociale.

Pourtant, ces nouveaux problèmes, tels que la dégradation de l'environnement, la désertification, la marginalisation sociale et la concurrence internationale, qui ne sont toujours pas résolus de manière satisfaisante pour la population, conditionnent une *troisième phase* des activités municipales face aux problèmes du développement régionaux. À cette étape du développement, il y a, au niveau local, une plus grande autonomie institutionnelle et même d'initiative pour des programmes très variés. Le dénommé *présidentialisme municipal* — *leadership* pragmatique des maires, avec ses mandats, jusqu'à maintenant sans limitation temporelle — est renforcé grâce au développement d'une élite politique d'une part et au rapprochement des municipalités avec les secteurs privés les plus dynamiques d'autre part.

À cet égard, il faut remarquer que, dans le contexte du processus institutionnel de formation et de renouvellement des élites intermédiaires (Mozzicafreddo, 2002), les élites politiques municipales sont majoritairement locales:⁵ 70%, en moyenne, vivent dans la région depuis plus de 20 ans; 56,9% ont rempli deux mandats (chaque mandat étant de quatre ans); 41% ont été dirigeants d'associations locales et 27,3% ont été députés à l'assemblée nationale.⁶ Au cours de ces 25 dernières années, une formation relativement autonome des élites municipales s'est mise en place, sans être trop dépendante ni de la direction des partis politiques nationaux, ni du pouvoir politique central: on peut dire que la carrière politique des élus locaux commence et finit au niveau local. D'autre part, ce rapprochement avec les secteurs privés les plus dynamiques, tels que les nouveaux entrepreneurs et les agences locales de développement, a, entre autres, comme objectifs la reconversion industrielle, l'installation sur place de centres de recherche, de formation et d'enseignement technique et, également, la mise en place d'activités liées à la préservation de l'environnement et du patrimoine culturel. Actuellement, les initiatives locales pour développer l'emploi, les centres de formation d'artisans, la gestion des zones industrielles et les programmes d'aménagement du territoire font aussi partie de la décentralisation des compétences en faveur des municipalités.

Pourtant, dans cette phase de la vie politique, où il n'y a pas de stratégie centrale clairement définie en ce qui concerne l'institutionnalisation d'une instance politique régionale, la tendance qui prédomine dans les municipalités consiste à mettre en œuvre des politiques et des programmes à très court terme, c'est-à-dire des politiques locales *immédiatistes*. Nous pensons ainsi que, dans ce contexte, les élus locaux ne pourront adopter des politiques de développement local avec des objectifs à moyen terme qu'en obtenant de larges consensus dans les secteurs économiques et sociaux locaux et en développant des actions de coopération avec les institutions et les organismes de coordination régionale.

Déconcentration régionale: politiques de coordination régionale

Le processus de régionalisation initié au Portugal s'inscrit dans le cadre des orientations communautaires sur la régionalisation et dans un processus de modernisation de l'État national. La régionalisation est, du point de vue européen, une forme de décentralisation de l'organisation de l'État. C'est le troisième niveau de l'État dans l'optique d'un État moderne et contractuel (Pitschas, 1996).

Au niveau européen, les logiques du marché pèsent sur la nature des activités économiques et sociales. Les régions les moins développées limitent la dimension potentielle du marché européen et, simultanément, freinent l'expansion du marché national. Dans ce cas, on peut se demander si les politiques communautaires de redistribution des ressources financières entre les régions doivent, également, faciliter une croissance soutenue afin de diminuer progressivement le niveau des futures subventions.

Le processus de régionalisation, en tant qu'instrument de mobilisation de ressources, nécessite, pour être efficace, de ressources financières significatives en provenance du budget central et aussi des recettes locales propres. Cependant, le retard de l'institutionnalisation politique des régions, la fragilité des entreprises et de l'économie locale, ainsi que la dépendance du secteur privé vis-à-vis de l'investissement public (Domingues, 1998), limitent les possibilités pour que la régionalisation s'appuie sur une dynamique de la société civile. C'est la raison pour laquelle on pense que la régionalisation, en tant que processus de *dévolution* de compétences, de fonctions et de ressources de l'administration centrale vers les entités régionales, a besoin d'une unité territoriale avec des compétences propres et d'un pouvoir politique légitimé par les collectivités locales (Covas, 1998; Granrut, 1996). La régionalisation est, certes, un processus complexe, mais elle est nécessaire puisque elle est un des éléments clés de la modernisation de l'État (Mozzicafreddo, 2001).

Cependant, l'année 1979 marque le début d'un processus de déconcentration et de relative autonomie des organismes régionaux pour la coordination des politiques et des programmes de développement régionaux grâce à la création des commissions de coordination régionale (CCR — Nord, Centre, Lisbonne et Vallée du



Figure 1 Zones d'actions des commissions de coordination régionale (CCR)

Source: Silva, 1989.

Tage, Alentejo et Algarve, voir figure 1), dont l'objectif est de préparer les régions à une future autonomie administrative et politique.⁷

L'idée principale est que la promotion du développement régional doit être faite non pas selon une logique verticale mais de façon transversale, à travers la négociation et la recherche de consensus (Fermisson, 2000). C'est, en fait, la différence entre une *approche culturelle fonctionnaliste* de l'organisation administrative et politique et une *approche culturelle basée sur la territorialité*, où les niveaux du pouvoir sont établis de façon à ce que les différents acteurs politiques et sociaux soient eux aussi dotés de pouvoirs décisionnels.

Actuellement, en tenant compte du fait qu'il n'y pas encore de régions politiques et administratives définies de manière constitutionnelle, le processus politique a donné lieu concrètement à la création des commissions de coordination régionale, avec un statut d'agences de l'État. Ces agences ou commissions sont néanmoins dotées de compétences en ce qui concerne les programmes régionaux et la planification régionale en coopération avec d'autres niveaux de l'administration centrale et locale. Le conseil coordinateur de la CCR, nommé par le gouvernement, est aussi composé des représentants des municipalités, des associations patronales et syndicales, des centres de formation et des universités, des agences locales de développement et des associations de municipalités.

Les cinq commissions de coordination régionale actuellement en activité

Tableau 3 Portugal continental: caractéristiques des "régions" (CCR), 1992

Régions (CCR)	Km ²	% surface totale	% population totale		Densité par habitants
Nord	21,278	23,9%	34,5%	3.472.715	163
Centre	23,750	26,7%	17,0%	1.718.650	73
Lisbonne et Vallé du Tage	11,931	13,4%	32,6%	3.291.108	275
Alentejo	26,935	30,2%	5,4%	543.442	20
Algarve	4,990	5,4%	3,4%	341.404	68

Source: MPAT, 1998.

fonctionnent comme des commissions pilotes et compensent institutionnellement l'absence d'une régionalisation définie par la loi et acceptée par la population.⁸ Les CCR ont en charge à l'échelle régionale, la coordination et le suivi financier des actions de promotion et d'appui technique, financier et administratif aux communes, ainsi que la mise en place, dans le cadre de plans régionaux, de mesures d'intérêt pour le développement de la région concernée. La gestion des *programmes de soutien communautaire* (actuellement le troisième, qui va jusqu'en 2006) relève aussi de la compétence des CCR et constitue un des principaux instruments de développement régional.

Dans le contexte politique actuel, les CCR, en tant que *structures parallèles* en l'absence de régionalisation formelle, ont pour fonction la redistribution des politiques de développement régional et de compensation des disparités régionales et de mobilisation des ressources territoriales. Cette fonction est accomplie en associant les communes ou groupes de communes, les agents économiques et syndicaux, les centres de recherche et de formation et aussi les *agences de développement local et régional*. Bien que cette entité ou organisme institutionnel régional fonctionne plutôt comme une structure parallèle, elle contribue à la formation d'une élite politique et technique, dans la mesure où elle prépare une sorte de centre rationnel de définition des problèmes et de décision concernant le développement régional. Cette action a aussi un impact, grâce au programme de développement économique, sur la région dans son ensemble, sur les entreprises, la formation et sur le renouvellement des agents économiques et sociaux locaux.

Le développement économique, ainsi que la dynamisation des activités sociales, techniques et professionnelles régionales, ne dépend pas seulement, évidemment, de l'action des entités intermédiaires et des élites économiques et sociales régionales. Pourtant les agents économiques et les associations sociales, c'est-à-dire, les *agents de développement régional*, reconnus par la loi, ont, en tant qu'acteurs et groupes sociaux, le pouvoir d'exercer une influence, soit à travers leurs activités, soit par le biais de leurs positions vis-à-vis du système politique et administratif central, en ce qui concerne les orientations du développement régional.⁹ Les agences de développement régional existent déjà depuis longtemps, mais c'est seulement très récemment qu'elles ont été reconnues légalement et qu'elles ont reçu un soutien financier pour leurs activités. Ces associations de développement constituent, non seulement un réseau de projets locaux et régionaux

mais, surtout, ce sont des structures techniques et institutionnelles qui regroupent des acteurs sociaux agissant dans le contexte régional. Cette stratégie "territorialiste", c'est-à-dire, avec une perspective de développement conçue sur la base d'un territoire, contribue aux processus de mise en valeur des élites intermédiaires, aux processus de négociation et de concertation entre les pouvoirs publics et les organisations régionales privées (Fermisson, 2000). Ces structures intermédiaires jouent aussi un rôle très important pour leurs membres en ce qui concerne l'apprentissage des règles démocratiques, le choix d'alternatives et, surtout, le renouvellement des élites sociales et professionnelles qui travaillent à la mise en place de projets de développement régionaux (Roßteutscher, 2000; Albino, 2001).

Ces cinq régions du Portugal continental présentent de fortes disparités, non seulement en termes géographiques et démographiques mais, surtout, au niveau du degré de développement et de la dynamique d'attraction, soit d'investissements économiques et techniques, soit de ressources humaines. Ces disparités concernent: l'État du marché de l'emploi, les équipements de santé, les structures d'enseignement, les centres techniques et de formation professionnelle, l'attraction des investissements.

Plans de développement régional: objectifs et instruments

Il convient d'observer que plus les régions se différencient les unes des autres par leur capacité à capter des investissements et des ressources, et ce sans une coordination au niveau national, plus les inégalités augmentent entre les dites régions. Il s'est avéré que ces cinq régions ont amélioré, au cours de ces dernières années, leur développement économique et social. L'évolution des versements de fonds provenant du budget central de l'État, comme nous l'avons déjà vu, par le biais des programmes de développement régionaux, de l'aide économique communautaire et de l'amélioration de la compétitivité des entreprises ont, en fait, contribué à la croissance économique et à la cohésion sociale.

Il est intéressant d'observer que, malgré l'absence de définition institutionnelle, en ce qui concerne le cadre législatif de la régionalisation, les politiques de décentralisation municipale, la coordination des programmes régionaux, la dynamisation des espaces défavorisés — villes et espaces économiques en retard — ont réussi à améliorer la situation économique générale. Pourtant, cette situation ne peut pas être considérée comme étant très positive au vu de la situation de la population en général, étant donné que seulement une des régions — *Lisbonne et Vallée du Tage* — se rapproche de la moyenne communautaire, comme on peut le voir dans le tableau 4.

On peut dire, en synthèse, que les politiques de développement régional, dont les commissions de coordination régionales assurent la coordination et la réalisation, ayant comme objectif de renforcer la cohésion sociale et de limiter les disparités, ont connu une certaine réussite, ceci toujours en comparaison avec les données de base de 1974, même si, encore aujourd'hui, il y a de graves problèmes

Tableau 4 Évolution (en %) du PIB par habitant des 5 "régions" (CCR), par rapport au PIB par habitant de l'Union Européenne

Régions (CCR)	Années		
	1983	1994	1997
Nord	49,0	58,0	61,5
Centre	46,0	55,0	59,3
Lisbonne et Vallée du Tage	79,0	87,0	88,9
Alentejo	48,0	53,0	56,8
Algarve	53,0	68,4	69,8

Sources: Oliveira, 1997; et Pereira, 1998.

d'exclusion sociale et de désertification des régions de l'intérieur du pays (surtout l'Alentejo).

Cela étant dit, il faut souligner, par exemple, qu'entre 1973 et 1996, les disparités régionales ont été réduites de 47%.¹⁰ Il est évident que cette amélioration des conditions sociales et économiques régionales n'est pas la même pour toutes les régions: il y a de fortes différences entre elles. Cependant, les régions les plus défavorisées ont amélioré leur situation de manière plus rapide que les zones développées et très favorisées du littoral. En tout cas, entre 1983 et 1997, le rendement moyen au Portugal, par rapport à la référence (100%) moyenne de l'Union Européenne, est passé de 57,4% à 73,4%.

Politiques régionales sectorielles: le cas des opérations intégrées de développement

Les difficultés que rencontre une politique de développement régional équilibré résultent certainement de l'absence d'un cadre juridique et institutionnel, mais aussi des caractéristiques des agents économiques et sociaux des régions. Les capacités réduites d'initiative économique et d'innovation technique et organisationnelle, liées à une qualification insuffisante de la main-d'œuvre à l'échelle de la région, dans un contexte de compétitivité accrue, limitent l'efficacité des programmes de développement régionaux (Simões, Santos et Rato, 2000).

Il est donc nécessaire d'établir des programmes spécifiques afin de limiter ces insuffisances structurelles des régions les plus défavorisées, notamment des régions avec une spécialisation industrielle traditionnelle. Les programmes et sous-programmes résultant des "opérations intégrées de développement" (*operações integradas de desenvolvimento*, OID), initiées en 1979, ont eu pour objectifs de revaloriser des zones marginalisées et de restructurer les activités économiques et industrielles.

Plusieurs opérations intégrées de développement (Trás-os-Montes, Baixo Mondego, Cova da Beira, Setúbal, Norte Alentejano, entre Mira et Guadiana, Nordeste Algarvio et Ria Formosa) ont été mises en place d'après le plan de développement régional (PDR), avec des résultats très variables, en termes d'emploi, de

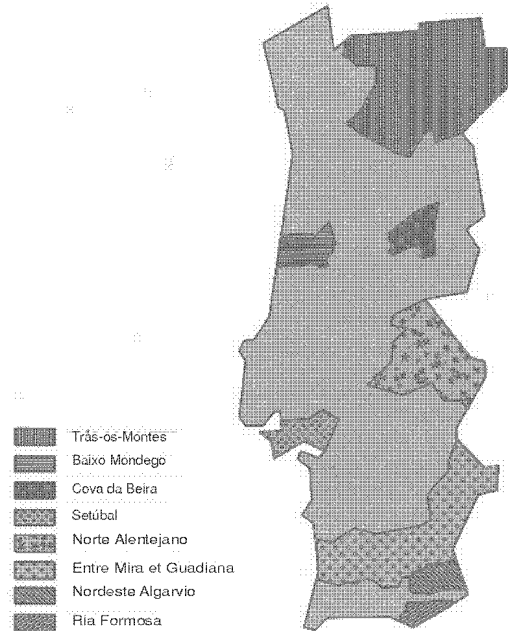


Figure 2 Opérations intégrées de développement régional (OID)

Source: Silva, 1989.

croissance économique et de cohésion sociale. La fragilité technologique et organisationnelle des régions ou d'espaces économiques locaux limite les chances d'insertion réussie dans un contexte national et international très concurrentiel. Le développement de leur niveau de compétitivité et aussi des facteurs de cohésion sociale au niveau local, ne peut pas seulement reposer sur une croissance cumulative exogène de l'activité économique. Cette croissance exige surtout un fort *leadership* institutionnel et politique, s'appuyant sur l'articulation entre le réseau de systèmes productifs locaux et des formes de gouvernance capable de dynamiser les ressources et les volontés collectives de la région (Ferrão, 1995a). L'enjeu consiste à fournir les conditions adéquates pour que les activités économiques, en s'appuyant sur les spécificités fonctionnelles et économiques de la région, et soutenues par les investissements exogènes, puissent s'insérer dans un réseau d'activités concurrentiel.

Une politique de développement économique appliquée à un territoire, tout en orientant les ressources et les comportements des acteurs, peut introduire des éléments d'équilibre et de réorganisation des activités productives. Il s'agit, dans ce cas, de *gestion par objectifs* (Melo, 1998). C'est une forme de gestion qui, tout en utilisant les systèmes d'incitations régionales et les accords avec les partenaires et le réseau d'entreprises, peut par exemple mettre en œuvre une politique d'intervention dans des *bassins d'emplois localisés* (dans des zones de fort chômage)

et une politique de mobilisation d'énergies pour l'obtention *d'économies d'agglomération* (Brandão Alves, 1996).

La Vallée du Ave, par exemple, région où l'industrie traditionnelle du textile et du cuir était en retard par rapport aux niveaux de compétitivité du secteur, lesquels ont augmenté avec l'ouverture des marchés, a suivi un programme (*Proave*) de restructuration et modernisation de l'industrie, en termes technologiques, de promotion et de *design* et sur le plan organisationnel. Ce programme spécifique a été coordonné par la CCR du nord, les municipalités de la Vallée du Ave, la délégation du développement régional de l'administration centrale, l'institut d'emploi et de formation de la région nord et les associations économiques et syndicales locales. L'emploi, la formation professionnelle et la fixation de la population sont au centre de la *gestion par objectifs*. Les stratégies pour limiter les impacts négatifs de la croissance industrielle — tels que la modification des caractéristiques du marché, des technologies et des produits industriels avec le chômage qu'elle peut engendrer — et la valorisation des potentialités locales — agences, associations et partenariats locaux — ont été deux des principaux objectifs de ces opérations intégrées de développement, dont la coordination a été réalisée par les CCR et les associations de municipalités des régions concernées.

Il se trouve que, dans les faits, le fonctionnement de l'activité économique, ou plutôt, la logique du marché, ne reconnaît pas la nécessité et les efforts des politiques publiques dans la réduction des disparités régionales. En fait, la concentration économique et technique dans les zones urbaines, par exemple, et le maintien du retard dans d'autres zones où le pourcentage du PIB par habitant est inférieur à la moyenne et dans les régions qui tendent à se dépeupler, comme dans l'intérieur du pays, limitent les effets distributifs de la croissance économique (Porto, 1996).¹¹ Ajoutons encore que cette orientation très localisée de l'investissement industriel et la concentration urbaine dans le domaine des services et de l'information sont renforcées par la distribution, tout aussi concentrée dans l'espace, des ressources financières de l'État.¹² Or, comme le suggère Porto (1996), l'équilibre entre les régions dans un contexte de croissance économique est un facteur de développement général et par conséquent améliorera l'utilisation des ressources naturelles, techniques et collectives nécessaires à l'industrie et aux stratégies d'innovation des entreprises.

*Politiques relatives aux agglomérations de taille moyenne et identités locales
(Prosiurb et Polis)*

Les orientations politiques et les instruments de développement n'ont pas eu les résultats escomptés en ce qui concerne le développement régional. Le modèle lui-même évolue et s'adapte aux nouvelles réalités, notamment aux tendances qui voient aller de pair modernisation et exclusion sociale et territoriale (Ferrão, 1995; Vale, 1995). Dans ce contexte, les structures territoriales sont valorisées comme niveaux intermédiaires, comme outil de médiation entre les niveaux micro et macro (Scott et Storper, 1986). Les programmes de développement des villes apparaissent

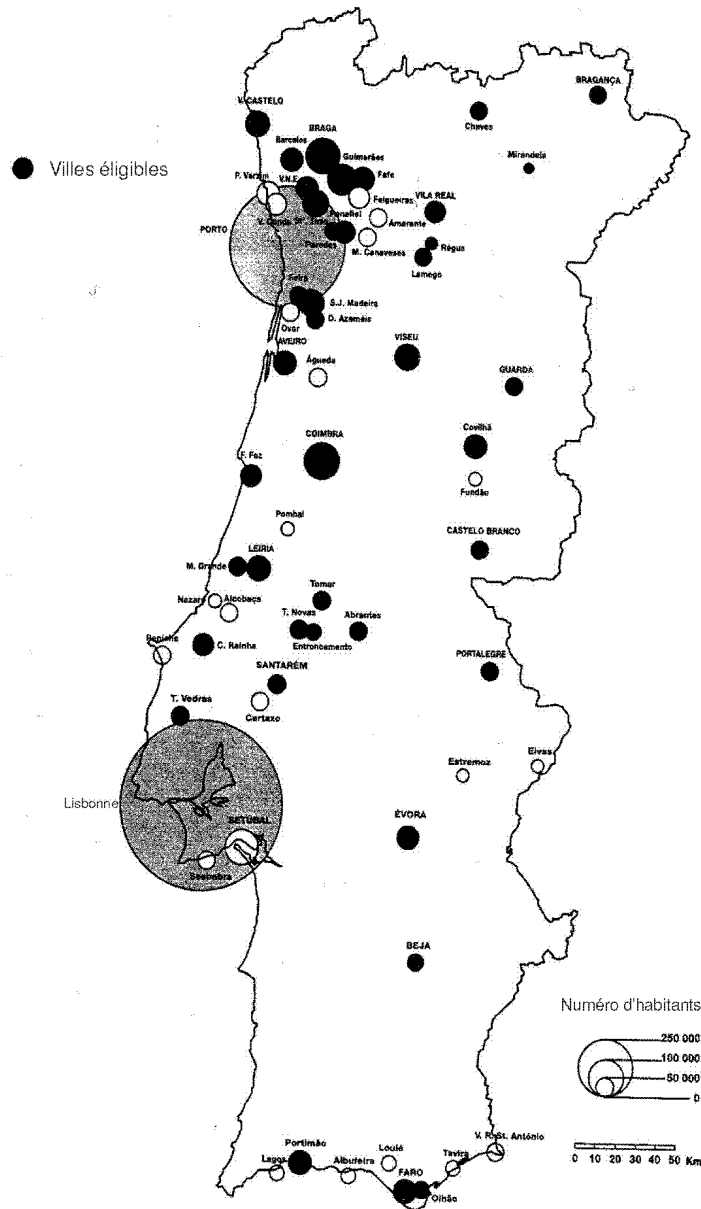


Figure 3 Agglomérations de taille moyenne intégrées dans les programmes *Prosiurb*
 Source: Lobo, 1997.

comme des mesures possibles pour définir des zones d'intervention prioritaire et stimuler une valorisation des potentialités des collectivités territoriales.

Les politiques centrées sur les villes, notamment les agglomérations de taille moyenne qui concentrent des facteurs de compétitivité, comme la production de connaissances et la circulation d'informations, la recherche de nouveaux marchés, sont aujourd'hui des alternatives possibles pour dynamiser des espaces donnés. Les programmes *Prosiurb* (*programme de consolidation du système urbain national* — figure 3), bénéficiant d'aides communautaires à partir de 1994, ont pour objectifs de mettre fin aux conséquences négatives des investissements exogènes (Ferrão, 1995; Fortuna, 2001), en encourageant le recours aux ressources endogènes et en stimulant les activités:

- qui mettent en valeur les ressources locales: patrimoine culturel, tourisme, artisanat, loisirs;
- qui valorisent l'accessibilité aux marchés et aussi la spécialisation régionale;
- qui rendent possible la fixation des populations (enseignement, formation) en améliorant le cadre de vie (structures de santé, équipements).

Dans ce contexte de dynamisation des agglomérations intermédiaires, les programmes *Prosiurb* peuvent être considérés, non seulement comme des politiques urbaines, mais aussi et surtout comme des facteurs de développement régional (Ferrão, 1995b). D'habitude la culture administrative privilégie les procédures verticales, le fonctionnement hiérarchique dans la logique des instruments de l'administration centrale, alors que les programmes de dynamisation des agglomérations tendent à renforcer le processus de légitimation publique, par le biais de la participation dans les phases d'analyse et d'implantation et, d'autre part, par l'autonomie des acteurs locaux. Actuellement, ce programme est complété par un autre programme de développement des villes, appelé *Polis*. Le *Polis*, actuellement en vigueur, intégré dans les programmes de développement régional et bénéficiant de soutiens communautaires, est coordonné par les municipalités et administré par une agence indépendante. Les programmes *Polis* ont également pour objectifs (Fortuna, 2001) la reconversion urbaine et la requalification des villes — au-delà de leurs limites naturelles — sur la base de programmes visant à constituer:

- des pôles de connaissance, de formation et de loisirs (infrastructures scientifiques, espaces culturels et artistiques, enseignement et formation);
- des pôles développant les nouvelles technologies (services d'information et de communication liés aux secteurs de l'industrie et des services);
- des *cités vertes* (environnement, espaces de qualité, reconversion des territoires);
- des villes intergénérationnelles (en s'efforçant de réduire le fossé entre les personnes âgées et la jeunesse, en changeant le visage des centres historiques).

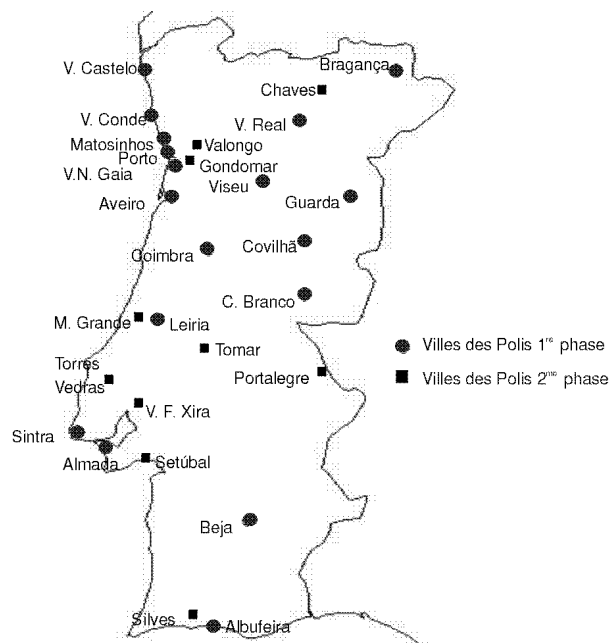


Figure 4 Agglomérations intégrées dans les programmes *Polis*

Source: Fortuna, 2001.

Ces programmes, en tant qu'instruments de développement du potentiel des villes, comme réfère Fortuna, dans l'étude citée, se donnent pour objectifs la construction d'un modèle de participation des acteurs locaux et entend réaliser des projets qui puissent ramener à un niveau compétitif les villes ou les zones défavorisées. Les projets culturels, comme sources de visibilité et de compétitivité, les projets visant à améliorer l'image de l'agglomération, à travers les espaces verts et l'amélioration de l'environnement ou, encore, les projets liés au tourisme et au patrimoine, peuvent aussi contribuer à la réorganisation du territoire et au renforcement de la cohésion sociale. Ces programmes sont toujours menés sur l'initiative des villes — actuellement 28 villes de taille moyenne participent au programme *Polis* — mais la dimension stratégique de l'intervention est déterminée conjointement par l'administration centrale et l'administration locale, surtout parce que ces programmes bénéficient des aides financières communautaires, de l'État central et des municipalités, et aussi parce qu'ils ont des effets sur l'activité économique, l'emploi et la fixation des habitants dans les villes de taille moyenne.

Régionalisation et cohésion économique et sociale

En ce qui concerne la modernisation et le développement économique et social, les régions se voient attribuer des compétences par l'administration publique et selon les principes de la Constitution portugaise. Parmi ces compétences, les plus significatives sont: l'orientation du développement régional, l'aménagement du territoire et des équipements, comme il est indiqué dans le tableau A1 de l'annexe (Montalvo et Salis Gomes, 1997).

La décentralisation régionale qui est proposée est différente de la déconcentration qui existe actuellement. Le processus de déconcentration repose sur une politique de transfert de fonctions aux organismes de niveaux hiérarchiques inférieurs: l'administration centrale continue à assurer la définition des normes et des décisions (Oliveira, 1996). La décentralisation, en revanche, implique que la définition des normes de régulation et que les processus de décision soient désormais du ressort des organismes vers lesquels on procède à la décentralisation. La décentralisation ainsi conçue entraîne un vrai transfert des pouvoirs de l'État central vers les collectivités territoriales dont les organismes publics jouissent de l'autonomie de décision (Caetano, Barata *et al.*, 1982).¹³

Dans ce contexte, le principe de subsidiarité apparaît comme un instrument d'autonomie des citoyens et des instances régionales (MPAT, 1998). Le fait que les affaires publiques puissent être gérées de manière plus proche des citoyens, en ce qui concerne les décisions locales et régionales, peut contribuer à la modernisation de l'État et à la diminution du poids de l'administration publique centrale. La situation actuelle de déconcentration des services de l'administration centrale — qui souffre de la dispersion et de l'insuffisance de coordination des services —, d'après le modèle de la division par district administratif, multiplie les difficultés — déjà assez nombreuses — pour l'élaboration des programmes et des plans d'aménagement du territoire. Ce qui rend difficile également le contrôle par les citoyens des actions politiques et administratives affectant la région (Reis, 1998; MPAT, 1998). Il faut pourtant dire que le principe de subsidiarité peut aussi contribuer à ce que l'action d'entités et de pouvoirs locaux quels qu'ils soient échappe au contrôle politique et démocratique — central et local —, en raison des groupes socio-économiques locaux qui mettent à profit une plus grande proximité avec les citoyens pour constituer un réseau d'influence politique, parfois informel, mais très efficace.

La proposition d'un troisième niveau dans l'organisme de l'État, celui de l'instance régionale, présuppose la création de nouveaux centres de pouvoir où les formes de partenariat et la redéfinition des frontières entre le public et le privé peuvent fonctionner comme des instruments de regroupement des intérêts, des ressources et des stratégies collectives. Ce processus de *dévolution* de compétences et de fonctions aux acteurs locaux, étant donnée la complexité croissante dans l'exécution des décisions, peut contribuer à une meilleure diffusion des informations et à une meilleure divulgation des activités au niveau local et, surtout, encourager la participation des citoyens dans la résolution des problèmes spécifiques de

leur région. Plus le citoyen se rapproche de l'instance de décision, meilleur est son accès à l'information et plus grande sa part de responsabilité dans le choix des politiques publiques (Baleiras, 1996). La responsabilité publique concerne non seulement les dépenses publiques mais aussi la dynamique et les initiatives de la société civile.

La dynamique de la société civile avec ses jeux de pression et d'intérêts est toujours un sujet polémique, du point de vue du fonctionnement du régime politique. L'institutionnalisation d'une instance régionale de régulation politique peut, non seulement, rapprocher les citoyens des lieux de décision, mais permet aussi et surtout, dans un contexte démocratique, de mieux appréhender les *formes inorganiques* (Reis, 1998; Putnam, 1993) résultant des disparités régionales et de l'action de groupes d'intérêts régionaux. En effet, les processus démocratiques et le fonctionnement normal des mécanismes de négociation institutionnelle et de dialogue social ont joué un rôle important dans la limitation des pouvoirs de pression des groupes d'intérêts, notamment des groupes possédant une forte capacité de mobilisation et d'influence auprès de l'administration régionale et locale. D'autre part, le développement de nouvelles formes de contractualisation, de cogestion et de partenariats public/privé peut limiter la force politique du clientélisme et augmenter les formes de contrôle du néo-corporatisme existant aussi au niveau régional, à travers la pression des citoyens (Ferrão, 1998).

Ces nouvelles formes d'association entre le public et le privé, les institutions locales — municipalités et associations de municipalités — les associations économiques et professionnelles, ainsi que les agences de développement local, constituent les protagonistes de cette forme de *dévolution* et d'autonomie d'action que la régionalisation peut instituer (Braga da Cruz, 1992). En plus d'améliorer les relations démocratiques, cette articulation peut constituer une augmentation de la capacité de régulation publique de l'investissement et des conditions de compétitivité régionale (Reis, 1998; Mendes Baptista, 1997). Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, entre 1982 et 1998, les disparités régionales ont été limitées au cours de ces dernières années. Les régions où l'emploi dans le secteur secondaire a connu la plus forte croissance — entre 15% et 17% d'augmentation du nombre d'emplois, en moyenne, au cours de la dernière décennie — ne sont pas celles des agglomérations de Lisbonne et de Porto, les deux grandes zones de concentration urbaine et industrielle du pays (Furtado et Fermisson, 2001).

Dans ce contexte, le processus de régionalisation soulève deux questions essentielles. Premièrement, est-il possible d'institutionnaliser un espace politique régional où les questions d'intégration sociale et la croissance économique peuvent être résolues à partir de moyens politiques et pas seulement administratifs et bureaucratiques (Friedman, 1996)? Deuxième question qui nous semble pertinente: quelles pourront être les conditions d'équilibre entre la logique du marché et la cohésion économique et sociale? Parce que la logique du marché a une temporalité — en matière de reconversion de ressources naturelles ou du temps nécessaire à la formation, par exemple — qui n'est pas la même qui préside à l'utilisation de ressources collectives ou au développement des droits du citoyen. La coordination régionale, comme nous l'avons vu précédemment, peut, à travers la régulation

publique des besoins locaux et des intérêts économiques et sociaux, produire une forme de gouvernance qui tienne compte de ces logiques contradictoires mais légitimes.

Problèmes: régionalisation et néo-corporatisme

Même si les processus de régionalisation, selon cette approche, peuvent contribuer à une modernisation des structures de l'État et à une revalorisation de la vie collective locale, il n'est pas certain qu'ils puissent facilement éliminer les graves dysfonctionnements et les disparités existant au niveau local. Dans cette dernière partie, nous nous proposons de faire quelques observations à cet égard.

- Première observation qui nous semble pertinente: malgré le fait que la régionalisation contribue à la valorisation des zones et des groupes émergents, elle renforce, dans la logique sociale, un principe de concurrence entre les régions. La concurrence est, bien sûr, positive pour la construction d'une identité locale et pour la valorisation des initiatives. Cependant, la conflictualité institutionnelle et sociale, à travers la distribution des ressources collectives et la captation des investissements, peut stimuler la rivalité entre les régions et les agglomérations qui ont des prétentions pour le *leadership* compétitif. Une recherche effrénée des investissements, sans stratégie de croissance économique en rapport avec la cohésion sociale, peut se généraliser. Ainsi, le principe de la subsidiarité peut, dans une société locale dont les ressources sont insuffisantes, devenir contre-productif au niveau de la dynamique de développement et de l'intégration politique.
- Deuxième observation: la question de la représentation politique. Une des caractéristiques du fonctionnement du système politique est de limiter le pouvoir des groupes d'intérêts — économique et sociaux — et d'intégrer les jeux de pressions des pouvoirs différenciés. La fragmentation du pouvoir de représentation, encouragée par les conflictualités régionales, peut favoriser le clientélisme au niveau local. La politique de *dévolution* des compétences et des fonctions peut, ainsi, contribuer à la diminution du pouvoir de l'État central dans la régulation des *clientélismes oligarchiques régionaux* (Cabral, 1997a) tout en mettant en cause l'aspect positif de la démocratisation et de la décentralisation démocratique des structures politiques et administratives régionales. Dans ce sens, il n'est pas certain que la création des instances régionales augmente le pouvoir des citoyens et leur rapprochement des mécanismes de participation démocratique.
- La troisième et dernière observation concerne les capacités des instances régionales à dynamiser le développement et à réduire les disparités régionales. Une région, en ayant une dimension supérieure à celle des municipalités, peut répondre plus efficacement, par rapport à ce que permet l'actuelle

structure organique des municipalités, aux exigences économiques, techniques et de gestion des problèmes locaux. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la capacité de régulation de cette instance, pour la correction des déséquilibres de la croissance économique, face à la logique du marché (Simões Lopes, 1997). En fait, les activités économiques ne se soucient pas tellement des frontières régionales et ne sont pas non plus sensibles, sauf si cela entre dans la logique de l'entreprise, aux besoins et aux orientations des politiques régionales. La privatisation des activités des entreprises publiques et des services assurés par l'administration publique a été menée à un rythme soutenu au cours de ces dernières années. Cette privatisation a joué un certain rôle dans la dynamisation de l'activité économique — investissements régionaux, compétitivité et création d'emploi — et aussi dans la diminution des dépenses publiques.

En synthèse, il nous semble pertinent de souligner que la régionalisation ne résoudra pas facilement les problèmes engendrés par les disparités régionales, sauf si cette instance de régulation publique parvient à fonctionner comme un *catalyseur* du développement territorial, comme un instrument de coordination et de mobilisation de ressources privées et publiques. De cette manière, la régionalisation peut être conçue comme un mécanisme adéquat d'allocation et de redistribution équilibrée des ressources collectives. Le renforcement des institutions intermédiaires, dans l'organisation de l'État, peut ainsi contribuer à un approfondissement de la démocratie et à la dynamisation de la société civile.

Notes

- 1 Ce texte est une nouvelle version de la communication prononcée au cours du séminaire *Dezentralisierung und regionale Wirtschaftsintegration* ("Decentralisation and the regional economic integration"), organisé par la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer* (Speyerer Nachbetreuungstage — Marrakech) et la *Delegation Régionale Hans Seidel Stiftung*, Marrakech, 30/10/2001.
- 2 La dépense publique en pourcentage du PIB (incluant la dépense sociale) est passée de 35,0%, en 1976, à 45,7%, en 1999. En comparaison, la dépense publique "productive" (infrastructures de transports et communications, éducation, recherche et développement, innovation technologique) est passée en pourcentage du PIB de 12,9%, en 1983, à 19,0% en 1995 (Miguel St. Aubynet Vítor Santos, 2002).
- 3 Le cadre juridique et institutionnel de la régionalisation comprend les documents suivants: "Création des régions-plans", en 1969; *Constitution de la République Portugaise*, en 1976; "Création des commissions de coordination régionale" (CCR), en 1979; "Loi cadre des régions administratives" (Loi n.º 56/1991); "Consultations publiques sur la régionalisation (référendum), 1997"; "Loi de création des régions administratives" — Loi n.º 19/1998 (MPAT, 1998).

- 4 Donnée significative, sur l'importance des politiques publiques centrales: évolution très différente du taux d'abstention aux élections législatives et municipales. Le taux d'abstention aux législatives était de 12,8%, en 1979, et de 32,2%, en 1991, alors qu'aux élections municipales, pour la même période, le taux d'abstention était de 26,2% et 45,5%, respectivement.
- 5 En ce qui concerne les catégories professionnelles, en moyenne et d'après une étude dans la région de Porto, 30% des maires sont cadres supérieurs ou exercent une profession libérale; 25% sont employés ou techniciens; 20% sont propriétaires ou dirigeants industriels; 11% sont ouvriers et 12% patrons de commerce ou de services (Mendes, 1993)
- 6 En ce qui concerne les analyses sociopolitiques des agents politiques et économiques locaux, l'information au Portugal n'est pas très approfondie; voir en tous cas Mozzicafreddo *et al.*, 1991 et Mendes, 1993.
- 7 Les deux régions constitutionnellement autonomes — *Madère* et les *Azores* — ont un statut très particulier au niveau légal et politique et renvoient à un processus historique ancien et intégré dans le cadre institutionnel de l'État.
- 8 Il faut souligner que la proposition de régionalisation — inscrite dans la Constitution portugaise — a été soumise à un référendum en 1998 et rejetée. La raison principale de ce rejet réside dans le changement du nombre de régions. Traditionnellement au nombre de cinq, la proposition présentait huit régions administratives. Les conflits interrégionaux, la crainte de l'éclatement du territoire ont pesé sur le refus de cette proposition. La consultation populaire devra être réalisée, normalement, au cours de la prochaine législature, ainsi que la Constitution l'exige. Le débat autour du référendum sur la régionalisation a été perçu comme un enjeu de politique partisane et a ranimé les conflits entre le nord et le sud, entre l'intérieur du pays et le littoral, en plus de la crainte d'une nouvelle élite régionaliste.
- 9 Ces agences de développement local et régional viennent d'être reconnues par la loi (88/1999) comme étant un partenaire pour le développement régional.
- 10 Ceci d'après l'information du *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social*, Ministère de l'Équipement, du Plan et de l'Administration du Territoire.
- 11 Le rapport urbain/rural et intérieur/littoral s'est sensiblement modifié au cours de ces dernières années. Le monde rural et l'intérieur du pays ont perdu du poids, que ce soit en termes de population ou d'activités, au profit du littoral: 20% de la population de l'intérieur du pays a émigré vers des espaces très urbanisés.
- 12 Les districts de Lisbonne et Porto — les deux zones urbaines principales — occupent 6% de la surface du pays, regroupent 40% de la population totale et fournissent plus de 50% du PIB: on y comptabilise également 40% du produit des industries de transformation et 60% des services (Velo, 1998). À un autre niveau, ces mêmes zones reçoivent presque la moitié des ressources du budget central et des versements de fonds provenant du budget central destinés aux municipalités.
- 13 Bien que la régionalisation soit définie comme régionalisation administrative, le fait de comprendre une assemblée régionale, élue directement, et un organe exécutif — *junte régionale* — dont le président est élu de manière indirecte — signifie que cette instance administrative est aussi un corps politique administratif. Ses compétences sont définies par la loi et par les politiques régionales autonomes.

Références bibliographiques

- Aguiar, Joaquim (1995), "Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise de legitimidade", *Análise Social*, XXI (87-88-89).
- Albino, José Carlos (2001), "O movimento do desenvolvimento local e o mercado social do emprego: Histórias, perspectivas e desafios", in AA.VV., *Encontro Nacional de Interlocutores 2000: Mercado Social do Emprego*, Lisbonne, Actas do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).
- Baleiras, Rui Nuno (1996), "Regionalização? A partilha do poder ou a reforma da Administração", *Documentos APDR*, 3, Porto, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Benko, George (1998), *La Science Régionale*, Paris, PUF.
- Bohner, Verich (1996), "La régionalisation et la réforme de l'état dans la perspective du Conseil de l'Europe", in *A Regionalização, a Sociedade e a Reforma do Estado*, Lisbonne, Séminaire organisé par CEDREL.
- Braga da Cruz, Manuel (1992), "Europeísmo, nacionalismo, regionalismo", *Análise Social*, 118/119.
- Bravo, Ana Bela Santos, e Jorge Vasconcellos e Sá (2000), *Autarquias locais: Descentralização e Melhor Gestão*, Lisbonne, Verbo.
- Burns, Danny (1994), *The Politics for Decentralization: Revitalising Local Democracy*, Londres, Macmillan.
- Cabral, Manuel Villaverde (1997a), *Crónicas Realistas: Sociedade e Política em Portugal nos Anos 90*, Oeiras, Celta Editora.
- Cabral, Manuel Villaverde (1997b), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Caetano, Miguel, J. Martins Barata, et al. (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*, Lisbonne, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Covas, António (1998), "Integração europeia e regionalização administrativa", em *A Regionalização, a Sociedade e a Reforma do Estado*, Lisbonne, séminaire organisé par CEDREL.
- Domingues, Álvaro (1998), "Desenvolvimento do interior", in José Madureira Pinto (org.) *Perspectivas do Desenvolvimento do Interior: Debate da Presidência da República*, Lisbonne, INCM.
- Fermisson, João (2000), "A gestão dos processos de desenvolvimento regional em Portugal: constrangimento e práticas inovadoras", *Agência de Desenvolvimento Regional de Setúbal*, polycopié.
- Ferrão, João (1995), "Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação", *Inforgo*, 9/10.
- Ferrão, João (1995a) "Meios inovadores em cidades de dimensão média: uma utopia razoável: o caso de Évora", in João Ferrão (org.), *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*, Lisbonne, ICS, Universidade de Lisboa.
- Ferrão, João (1995b), "Cidades intermédias: superar a tirania da dimensão", in *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Ministério de Planeamento e da Administração do Território/MPAT.

- Ferrão, João (1998), "Regionalização: animar o debate, reposicionando do problema", polycopié.
- Fortuna, Carlos (2001), "A polis, o Polis e a sustentabilidade cultural das cidades", *Universidade de Verão*, Montemor-o-Novo, polycopié.
- Friedman, John (1996), *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras, Celta Editora.
- Furtado, Artur, et João Fermisson (2001), "Evolução do perfil industrial das regiões portuguesas no período 1982-1998: diversidade, tendências e implicações", em *Como Está a Economia Portuguesa?*, Lisbonne, Actas do CISEP.
- George, Stephen (1996), *Politics and Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Granrut, Claude du (1996), *Europe, le Temps des Régions*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Lobo, Isabel Sousa (1997), "Cidades pequenas e médias: da marginalização ao protagonismo", in *A Política das Cidades*, Lisbonne, Conselho Económico e Social.
- March, James, et Johan Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Martin, Mário Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, Edições ASA.
- Melo, Alberto (1998), "Do global ao local: 20 teses em torno das associações de desenvolvimento local", Lisbonne, séminaire organisé par CEDREL.
- Mendes Baptista, A. J. (1997), "A acção económica das regiões", in *Fórum 2000: Regionalização e Desenvolvimento*, Lisbonne, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Mendes, Manuela (1993), "As elites políticas num concelho da área metropolitana do Porto", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 14.
- Montalvo, António Rebordão, et João Salis Gomes, (1997), *Estudo Prospectivo sobre o Modelo Institucional das Regiões Administrativas*, Lisbonne, CEDREL, polycopié.
- Mozzicafreddo, Juan (1984), "A questão do Estado no processo político português: 1974-1976", *Cadernos de Ciências Sociais*, 2.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da administração pública e poder político", in Juan Mozzicafreddo et João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), "Processus de rénovation des élites intermédiaires au Portugal", conférence dans le colloque *Élite, Gouvernance et Gestion du Changement*, UFR des Sciences Administratives, Faculté de Droit de Rabat et Hanns Seidel Stiftung, Rabat, février 2002.
- Mozzicafreddo, Juan et al. (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisbonne, Escher.
- MPAT (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Administrativa do Estado (Relatório)*, Lisbonne, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MPAT).
- Oliveira, Luís Valente de (1996), *Regionalização*, Porto, Edições ASA.
- Oliveira, Luís Valente de (1997), *Novas Considerações sobre a Regionalização*, Porto, Edições ASA.

- Pereira, Paulo Trigo (1998), *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, Lisbonne, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Pitschas, Rainer (1996), "European integration as a process of decentralization: the role of regions in Europe", in Olga Vidláková e Jiri Grosopic (orgs.), *The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic*, Praga, Olpa: Office for Legislation and Public Administration of the Czech Republic.
- Porto, Manuel (1996), *O Ordenamento do Território Face aos Desafios da Competitividade*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Quadro Comunitário de Apoio (1994), *Plano de Desenvolvimento Regional: 1994-1999*, Lisbonne, Ministério do Planeamento e da Administração do Território/MPAT.
- Real, Isabel Corte (1999), "The regions in Portugal: a challenging themes for citizens, administrators and politicians", in T. Larsson, K. Nomden et F. Petiteville (eds.), *The Intermediate Level of Government in European States: Complexity Versus Democracy?*, Maastricht, European Institute of Public Administrations.
- Reis, José (1998), "Por uma cultura do território: notas sobre o processo de regionalização (1995-1998)", Coimbra, *Oficina do CES*, Centro de Estudos Sociais.
- Roßteutscher, Sigrid (2000), "Democracia associativa: as instituições voluntárias como campo de treino para a democracia?", in José M. Viegas e Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta Editora.
- Sá, Luís (1997), "Modelos políticos de regionalização: sobre os modelos para Portugal", in *Fórum 2000: Regionalização e Desenvolvimento*, Lisbonne, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Scott, A., and M. Storper, (1986), *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin.
- Silva, Isabel Pereira (1989), *Oportunidades de Desenvolvimento Regional*, Estudos e Documentos, 2, Lisbonne, Caixa Geral de Depósitos.
- Simões Lopes, António (1997), "Regionalização e desenvolvimento", in *Fórum 2000, Regionalização e Desenvolvimento*, Lisbonne, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Simões, Maria João, Domingos Santos et Berta Rato (2000), "Da capacidade institucional e da inovação como variáveis estratégicas de desenvolvimento", *Sociedade e Trabalho*, 11.
- Vale, Mário (1995), "Perspectivas teóricas recentes no estudo da organização da produção e do território", *Inforgo*, 9/10.
- Veloso, Irene (1998), "Perspectivas do desenvolvimento do interior: algumas considerações", in José Madureira Pinto (org.) *Perspectivas do Desenvolvimento do Interior: Debate da Presidência da República*, Lisbonne, INCM.
- Wemans, Luís (org.) (1993), *Análise dos Impactos da Política Macroeconómica sobre a Exclusão Social (Relatório)*, Lisbonne, Relatório, Comissão das Comunidades Europeias.

Articles de journal

Aubyn, Miguel St., et Vítor Santos, "Portugal: trajetória de convergência?", *Público Economia*, 11/02/2002.

Brandão Alves, Manuel (1996), "Regionalização: uma prioridade (I)", *Expresso*, 03/02/1996.

Cabral, Manuel Villaverde (1998), "A teoria e a prática da regionalização", *Diário de Notícias*, 15/05/1998.

Moreira, Vital (1998), "Regionalização", *Público*, 21/04/98.

Annexe

Tableau A1 Compétences municipales et domaine d'intervention(1)

[1]	<i>Équipement de base</i> Systèmes municipaux de distribution d'eau Système des égouts Systèmes de collecte des ordures; entretien
[2]	<i>Energie</i> Distribution d'énergie électrique de basse tension Eclairage public urbain et rural Autorisation de stockage de gaz et de pétrole
[3]	<i>Transport et communication</i> Réseau routier urbain et rural Réseau de transports collectifs urbain et rural Systèmes d'appui aux transports routiers
[4]	<i>Équipement urbain et rural</i> Espaces verts Voierie Marchés et cimetières municipaux Pompiers, marchés et foires locales,
[5]	<i>Enseignement</i> Centre d'enseignement préscolaire Écoles d'enseignement primaire Transports scolaires et gestion des cantines Activités complémentaires (loisirs, etc.) Gestion de personnels non enseignants
[6]	<i>Culture, science, loisirs et sports</i> Centres culturels, bibliothèques et musées, Patrimoine culturel et paysager Camping Installations sportives et récréatives Gestion de musées, bâtiments et sites classés Systèmes de soutien aux agents et projets culturels
[7]	<i>Santé</i> Construction et gestion de centres de santé Participation à la définition du réseau de santé Participation aux projets et promotion de la santé
[8]	<i>Logement</i> Mise à disposition de terrains pour logements privés et coopératives Promotion de programmes de logement et de rénovation Conservation du parc d'habitation
[9]	<i>Action sociale</i> Crèches et centres pour les personnes âgées Participation aux conseils locaux d'action Partenariats (publics et privés)
[10]	<i>Protection civile</i> Équipement des pompiers et infrastructures de prévention Gestion des centres municipaux de protection civile
[11]	<i>Environnement</i> Distribution et traitement des eaux Drainage des eaux usées Système de nettoyage Équipement de dépollution
[12]	<i>Protection des consommateurs</i> Actions d'information et de défense des droits Médiation dans de conflits juridiques Contrôle de la qualité des services Aide aux associations de consommateurs

Note: Article 235, §º 2, de la *Constitution de la République Portugaise*; DL n.º 77/1984; DL 100/1984; DL 175/1999; Loi 23/1997; Loi 140/1999; Loi 159/1999.

Source: Bravo et Vasconcelos e Sá, 2000; Montalvo et Salis Gomes, 1997.

Tableau A2 Évolution du fonds d'équilibre financier (dotations du budget central) (en euros)

Années	FEF	Variation %	Années	FEF	Variation %
1979	112.000.000	—	1989	538.200.000	18,0
1980	150.660.000	34,5	1990	642.000.000	19,3
1981	173.900.000	15,4	1991	787.500.000	22,6
1982	201.500.000	15,8	1992	900.000.000	14,3
1983	232.600.000	15,3	1993	972.000.000	8,0
1984	257.400.000	10,8	1994	997.000.000	2,6
1985	325.000.000	26,2	1995	1.105.500.000	10,8
1986	391.500.000	20,5	1996	1.202.500.000	9,2
1987	447.500.000	14,3	1997	1.267.000.000	4,9
1988	456.000.000	2,0	1998	1.357.000.000	7,1

Source: Direcção Geral de Administração Local. Extrait de Bravo et Vasconcellos e Sá, 2000.

Tableau A3 Dépenses municipales en pourcentage du PIB, 1994/1995

Pays	% du PIB
Allemagne	8,1
Belgique	4,9
Danemark	19,9
Espagne	4,9
France	5,5
Grèce	3,3
Italie	7,0
Portugal	4,9
Royaume-Uni	11,0
Suède	27,5

Source: Martin, 2001.

Tableau A4 Recettes et dépenses municipales en pourcentage du PIB

Années	Dépenses		Recettes	
	Portugal	Europe	Portugal	Europe
1977	2,0	8,7	nd	2,9
1983	2,9	9,4	0,5	3,9
1990	4,8	9,5	1,8	3,7
1993	5,2	9,8	1,9	3,7

Source: Bravo et Vasconcellos e Sá, 2000.

Juan Mozzicafreddo. Departamento de Sociologia e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES), do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa. *E-mail*: jpmf@iscte.pt

