

# Développement régional en Suède

Octobre 2003

Traduction libre de Kim Cornelissen du document  
**Regional Development in Sweden - October 2003**

 SVENSKA  
KOMMUNFÖRBUNDET

 LANDSTINGS  
FÖRBUNDET

# Développement régional en Suède

## Table des matières

Préface .....	3
Introduction .....	4
Définitions .....	5
Conseils de comté .....	5
Conseil régional.....	5
Conseil régional de développement .....	5
Municipalité .....	5
Pourquoi mettre l'emphase sur le développement régional? .....	5
La croissance économique en Suède doit s'améliorer .....	5
Une plus grande participation démocratique est essentielle .....	5
Les services et le développement sont nécessaires .....	6
Une inspiration qui provient de la coopération internationale.....	6
Le fait d'être membre de l'Union européenne renforce les régions .....	6
Quels progrès ont été obtenus par la réforme régionale jusqu'à présent ? .....	7
Un intérêt plus soutenu pour la coopération régionale .....	7
Recommandations de la Commission sur l'administration régionale .....	7
Projets-pilotes régionaux .....	7
Conseils régionaux de développement .....	8
La Commission sur le partage des responsabilités .....	8
Quels sont les impacts du gouvernement régional plus autonome ? .....	8
Une transparence et une imputabilité plus importantes .....	8
Plus grande mise en valeur des forces de la région.....	9
Partage mieux défini des responsabilités .....	9

## Préface

À la fin des années '90, des projets-pilotes visant à définir un nouveau partage des responsabilités régionales ont été mis en place dans les régions de Kalmar, Gotland, Skåne et Västra Götaland. L'objectif de ces projets-pilotes était de développer des systèmes visant à augmenter la participation démocratique dans le développement régional et d'optimiser ainsi les actions issues du palier régional. Les gouvernements locaux et régionaux dans ces régions ont tous dit être prêts à assumer plus de responsabilités pour le développement de leur région.

En 2001, le parlement suédois a décidé que les projets-pilotes de Skåne et Västra Götaland pouvaient être prolongés jusqu'en 2006. Au même moment, le parlement a adopté une loi permettant à toutes les régions de former des Conseils régionaux de développement qui comprendraient l'ensemble des municipalités de la région et, s'ils le désiraient, le conseil régional. Ces nouvelles structures ne sont pas des projets-pilotes. Depuis ce temps, huit (8) CRD ont été créés, incluant les régions de Kalmar et Gotland (jadis projets-pilotes), et des efforts considérables ont été investis afin de développer un nouveau partenariat régional, et ce, tant au niveau municipal que régional.

Cette brochure traitant de développement régional en Suède met l'accent sur la situation qui prévaut actuellement, et inclut de l'information sur les CRD récemment mis en place. Il va de soi qu'il ne s'agit toutefois que d'un aperçu. Si vous désirez plus d'information sur ce sujet, communiquez avec l'Association suédoise des municipalités et la Fédération suédoise des conseils régionaux. Vous pouvez également consulter notre site Internet, à l'adresse suivante : <http://www.lf.svekom.se/tru/>

Stockholm, Octobre 2003

Ulf Johansson

Directeur

Département du développement et de la croissance régionale

## Introduction

De par sa nature, l'humain cherche à unir ses forces afin de résoudre des problèmes communs. Les communautés des villages, les paroisses et municipalités en sont un exemple, de même que les régions et le pays, bien sûr. La Suède a une tradition fort ancienne de gouvernement local et régional autonome, où l'État a dévolu certaines responsabilités que les autorités locales et régionales doivent offrir à leur population. Les conseils municipaux, les conseils de « comté » et les conseils régionaux sont tous élus au suffrage universel et possèdent tous le droit de lever des impôts afin de financer leurs activités.

Les municipalités sont surtout responsables d'offrir l'éducation au niveau primaire et secondaire, les soins à la petite enfance et aux personnes âgées, les services sociaux, la planification du territoire et la protection de la santé environnementale. Une très grande partie des ressources des conseils de « comté » est allouée aux services de santé et aux soins médicaux. À l'instar des municipalités, ils ont également augmenté leur participation dans des secteurs contribuant au développement régional tels que l'éducation, la recherche et le développement, la culture, le tourisme, le commerce, l'environnement et le transport en commun.

Les deux régions pilotes ont mis en place des conseils régionaux élus au suffrage universel. Si, tout comme les conseils de comté traditionnels, ils ont toujours la responsabilité de la santé et des services médicaux, ces nouvelles structures régionales assument l'entière responsabilité du développement régional, qui était de juridiction de la préfecture auparavant. Ces régions ont pris l'engagement de faire la promotion d'une croissance économique qui s'inscrit dans une démarche de développement durable.

Actuellement, en 2003, les municipalités et conseils de comté de plusieurs régions ont formé des conseils régionaux de développement (CRD), qui comprennent l'ensemble des municipalités de la région ainsi que les conseils de comté. Ces nouveaux CRD ont un statut légal moindre que les conseils régionaux et se voient attribués moins de ressources provenant du palier national, mais assument toutefois l'entière responsabilité du développement de la région qui provient des préfectures. Ces préfectures régionales, toutefois, ne font pas partie du gouvernement autonome local. Ils représentent l'État dans les régions, et leurs tâches principales sont de superviser et d'évaluer si les actions régionales sont en accord avec les décisions du gouvernement national. Les préfectures sont encore responsables de certains secteurs en développement régional dans les régions sans conseils régionaux ou sans CRD.

L'un des impacts de la mise en place des conseils régionaux et des CRD est qu'un plus grand nombre de personnes et de structures peuvent maintenant définir le terme « région » en Suède. Les gens demandent à prendre une plus part active dans les affaires communautaires, ainsi qu'une plus grande transparence et imputabilité. Ce sont les personnes élues aux paliers local et régional qui sont imputables à leurs électrices et électeurs; ce sont donc ces personnes qui devraient prendre les décisions qui concernent les questions quotidiennes.

En Suède, le niveau local est particulièrement bien défini et les conseils municipaux sont forts et indépendants; toutefois, le palier régional est moins bien défini. Avec une telle quantité de structures, on s'aperçoit qu'il y a une demande grandissante pour des structures décisionnelles où les gens sont élus et qui assument la responsabilité entière du développement régional. Les gens qui sont élus dans les régions devraient avoir de plus grandes responsabilités et une influence plus importante dans l'avenir de la région. L'objectif à long terme est donc de mettre en place des structures politiques élues au suffrage universel. Les CRD sont donc une alternative intéressante avant que le gouvernement national permette à plus de région de mettre en place des conseils régionaux élus au suffrage universel.

## **Définitions**

### ***Conseils de comté***

Les « conseils de comté » sont élus au suffrage universel au niveau de la région. Une très grande partie des ressources des conseils de « comté » est allouée aux services de santé et aux soins médicaux. Toutefois, récemment, ces conseils ont aussi élargi leur implication dans des secteurs contribuant au développement de leur région.

### ***Conseil régional***

L'expression « conseil régional » est utilisée pour définir un conseil composé d'élus au suffrage universel dans les deux régions-pilotes, Skåne et Västra Götaland. Contrairement aux conseils de comtés, ces nouvelles structures politiques ont un impact plus important sur les priorités de développement de la région et aux responsabilités formelles reliées au développement régional. Si elles sont toujours appelées « conseils de comté », elles assument une plus grande part de responsabilité pour le développement régional que les autres « conseils de comté ».

### ***Conseil régional de développement***

L'expression « Conseil régional de développement » désigne la structure politique régionale où les membres sont élus par délégation, que ce soit à Kalmar, Gotland, Blekinge, Halland, Östergötland, Södermanland, Uppsala ou Dalarna. Ces CRD sont composés de gens issus de l'ensemble des municipalités d'une région et peut inclure le conseil de comté, si tel en est le souhait des membres de celui-ci. Contrairement aux unions municipales traditionnelles, les CRD ont un impact plus important sur les priorités en développement régional et la responsabilité du développement régional.

### ***Municipalité***

L'expression « Municipalité » désigne la structure politique où est élu au suffrage universel un conseil municipal. Celles-ci sont responsables surtout de l'éducation primaire et secondaire, des services à la petite enfance et aux personnes âgées, des services sociaux, de la planification du territoire et de la protection de la santé environnementale.

## **Pourquoi mettre l'emphase sur le développement régional?**

### ***La croissance économique en Suède doit s'améliorer***

Des régions fortes et prospères peuvent s'inscrire dans la réalisation d'un tel objectif. Les ressources de la région doivent se mobiliser afin que celle-ci puisse se développer. Donc, une « planification stratégique pour la région » n'est pas la même chose qu'une politique des régions du gouvernement central puisque l'un des objectifs principaux de cette dernière vise d'abord à équilibrer les forces entre les régions. Ces deux types de planification sont essentielles : la politique des régions permet de créer des niveaux de développement plus équilibrés, pour l'ensemble des régions de la Suède alors qu'une planification stratégique régionale est plutôt basée sur les forces spécifiques à chaque région.

### ***Une plus grande participation démocratique est essentielle***

Graduellement, les responsabilités et les pouvoirs ont graduellement été transférés du palier central au gouvernement local. Cette situation offre de plus grandes opportunités pour les citoyennes et citoyens qui désirent influencer les décisions importantes. Au niveau régional, la responsabilité du développement régional est demeurée l'apanage des préfectures régionales. Or, en pratique, il est quasiment impossible que les fonctionnaires et le gouverneur de la région

soient imputables. Cette situation a causé un déficit démocratique dans des dossiers qui concernent spécifiquement les gens d'une région.

### ***Les services et le développement sont nécessaires***

Depuis la Deuxième Guerre Mondiale, les municipalités et les conseils de comté ont collaboré à la mise en place d'un État-providence qui fait face actuellement à de grands défis. Alors que le rythme de la croissance économique diminue, il y a une plus grande demande de liberté, de choix et d'influence.

Les paliers local et régional ont une tâche considérable, qui est celle de satisfaire les demandes de la population, en ce qui a trait aux services communautaires. Les municipalités, par exemple, sont responsables de la gestion des écoles primaires et secondaires, des services à la petite enfance et des soins aux personnes âgées, alors que les conseils de comté sont responsables des services de santé et médicaux. Conjointement, elles s'occupent également de transport en commun.

Plusieurs municipalités et conseils de comté ont également entrepris la tâche de créer un climat positif pour le développement, en permettant aux industries et aux commerces de contribuer à la croissance économique de la région et ainsi augmenter le nombre d'emplois disponibles. Les services publics (infrastructures et éducation, par exemple), sont nécessaires au développement régional. Puisqu'il existe une grande demande quant aux possibilités de développer la région mais également d'obtenir divers services, il va sans dire qu'une étroite collaboration intra-régionale est essentielle également.

### ***Une inspiration qui provient de la coopération internationale***

Dans un univers de plus en plus mondialisé, le désir d'apprendre et de coopérer avec d'autres pays devient plus imposant. Les municipalités suédoises et les conseils de comté sont membres de plusieurs organismes de coopération internationale, et ce, plus spécifiquement en Europe. Plusieurs conseils de comté suédois sont membres de l'assemblée des régions européennes (AER), et la plupart des municipalités suédoises sont impliquées dans le jumelage avec d'autres villes. Souvent, ce type de coopération permet d'alimenter l'argumentaire, à l'effet qu'il est essentiel que les régions soient fortes et indépendantes. À titre d'exemple, la Lombardie, Rhône-Alpes, la Catalogne et Baden-Württemberg sont des régions prospères qui ont influencé le débat en Suède.

### ***Le fait d'être membre de l'Union européenne renforce les régions***

Le fait d'être membre de l'UE n'oblige pas la modification des responsabilités régionales. Mais l'entrée de la Suède dans l'UE a mis à l'avant-scène le rôle des régions, et ce, de diverses façons. L'un des principes de l'UE est la subsidiarité, selon laquelle les décisions doivent être prises au niveau politique approprié le plus bas, ce qu'est souvent le palier régional. De même, pour pouvoir utiliser des fonds structurels de l'UE, il faut avoir un soutien important des structures politiques régionales et locales, ce que sont les conseils de comté et les municipalités. Le comité des régions, dont le rôle est de défendre les intérêts des municipalités et des régions, est un troisième exemple du rôle de l'UE dans le renforcement du niveau régional.

## **Quels progrès ont été obtenus par la réforme régionale jusqu'à présent ?**

### ***Un intérêt plus soutenu pour la coopération régionale***

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le débat des régions est si fort en Suède. Alors que le gouvernement central délègue de plus en plus de responsabilités aux municipalités, le besoin de coopérer selon un plus grand territoire a augmenté. On sait maintenant que la croissance régionale n'est pas possible sans de nombreux efforts visant à travailler dans un contexte régional global.

De plus, une autre importante raison est l'entrée de la Suède dans l'UE. De même, pour pouvoir utiliser des fonds structurels de l'UE, il faut avoir, par exemple, un soutien important des structures politiques régionales et locales, ce que sont les conseils de comté et les municipalités. Des entités régionales qui n'avaient pas précédemment travaillé en partenariat réalisent maintenant l'importance de façonner l'avenir de la région ensemble.

### ***Recommandations de la Commission sur l'administration régionale***

En 1995, la Commission sur l'administration régionale (une commission d'enquête officielle) a présenté ses recommandations de réorganisation régionale en Suède. L'une des recommandations était à l'effet que la responsabilité du développement régional soit transférée de la préfecture aux conseils de comté, élus au suffrage universel. Les champs de responsabilités municipales ne devaient pas être restreintes non plus. Les préfectures devraient ne conserver que la tâche de représenter le gouvernement central. Toute modification au partage des responsabilités devrait être issue des initiatives locales et régionales.

Suite aux recommandations de la Commission, des personnes représentant les régions de Skåne, Kalmar et Gotland, de même que Göteborg, Bohus, Älvsborg et Skaraborg, ont demandé l'autorisation du gouvernement central afin de créer des projets-pilotes selon lesquels les structures politiques régionales autonomes, c'est-à-dire les conseils autonomes, assumeront la responsabilité du développement régional plutôt que les préfectures. En même temps, il était fait proposition de fusionner Malmöhus et Kristianstad dans la région Skåne, et Göteborg, Bohus, Älvsborg et Skaraborg dans la région Västra Götaland, ce qui fut fait. La demande de mettre en place des projets-pilotes et les propositions de fusions sont toutefois deux sujets fort différents. Les projets-pilotes ne concernent que le transfert de responsabilités des préfectures vers les régions alors que les fusions sont permanentes.

### ***Projets-pilotes régionaux***

En 1996, le parlement a adopté une résolution permettant aux projets-pilotes d'être implantés jusqu'en 2002. Les régions de Skåne, Kalmar, Gotland et Västra Götaland ont donc conçus divers modèles de gouvernance régionale autonome. En Scanie et dans le Västra Götaland, des conseils régionaux élus au suffrage universel ont été mis en place alors qu'à Kalmar, un conseil régional élu de façon indirecte a été implanté; quant à Gotland, la responsabilité du développement régional a été transférée à la municipalité.

Un comité parlementaire sur les régions a été créé afin d'évaluer les travaux des régions, pour la période s'échelonnant entre 1997-2000, afin de permettre au gouvernement central et au parlement d'obtenir des données pour prendre des décisions, quant à la politique future sur la réorganisation régionale. Le comité a présenté son rapport en l'an 2000, en suggérant une prolongation à la période d'essai des projets-pilotes. Malgré cela, en 2001, le Parlement a décidé que seuls les régions de Skåne et Västra Götaland pouvaient continuer leurs projets-pilotes et ce,

jusqu'en 2006. Dans plusieurs régions, les municipalités et les conseils de comté voulaient assumer une responsabilité plus grande pour le développement régional, mais le gouvernement central n'était pas prêt à accepter un gouvernement régional autonome plus fort. Il a plutôt créé une commission sur le partage des responsabilités (voir ci-dessous).

### ***Conseils régionaux de développement***

En 2001, le Parlement a introduit une nouvelle loi permettant à l'ensemble des régions de former des CRD comprenant l'ensemble des municipalités d'une région, et qui pouvait inclure le conseil de comté, si tel en était le souhait des membres de celui-ci. En 2003, les projets-pilotes de Kalmar et Gotland ont été directement transformés en CRD et ont ainsi conservé le même niveau de responsabilités en développement régional. Simultanément, des CRD étaient créés à Blekinge, Halland, Östergötland, Uppsala et Dalarna. En 2004, la région de Södermanland créera officiellement un CRD. Actuellement, les municipalités et les régions font des efforts considérables afin de développer des nouveaux modèles de coopération régionale, dans l'ensemble de la Suède.

### ***La Commission sur le partage des responsabilités***

Le gouvernement central a également pris l'initiative de réviser le partage des responsabilités entre le gouvernement central, les régions et les municipalités. Une Commission d'enquête parlementaire a été mise en place au début de l'année 2003. Le point de départ de la révision était de maintenir une forte gouvernance locale, dans une structure nationale également forte, et ce, pour le bien-être de l'ensemble de la population suédoise.

La Commission mettra également à jour les facteurs économiques et démographiques ayant un impact sur les responsabilités du secteur public et ce, à tous les niveaux de gouvernement. La Commission identifiera et décrira l'évolution de la société qui peut conduire à enclencher des réformes, en ce qui a trait à la division des responsabilités entre le gouvernement central, les régions et les municipalités.

## **Quels sont les impacts du gouvernement régional plus autonome ?**

Un gouvernement régional plus autonome dans les nouvelles régions signifie d'abord que le développement régional, c'est-à-dire les moyens et les mesures qui font la promotion du développement à long terme de la région, est transféré de la préfecture à des conseils régionaux autonomes élus au suffrage universel ou par délégation. Cela veut dire que les personnes élues par la région auront une plus grande responsabilité envers l'avenir de la région et pourront ainsi mieux influencer sa destinée.

### ***Une transparence et une imputabilité plus importantes***

L'une des raisons importantes de la coopération intra-régionale est le désir d'augmenter l'influence démocratique sur le développement de la région, d'où l'importance des personnes élues au palier régional. Ces personnes élues doivent adopter de nouvelles méthodes, incluant une approche intégrée des fonctions et services requis pour devenir une région prospère. Ils doivent faire preuve d'innovation, de coordination, négocier avec les partenaires ayant divers intérêts dans la région, et offrir ainsi de bonnes conditions industrielles et commerciales. L'un des outils majeurs pour cela est la planification stratégique régionale, ou son équivalent, qui mettra l'accent sur les défis et potentiels afin de définir une vision globale pour le développement de la région.

Les régions-pilotes de Skåne et Västra Götaland ont mis en place des conseils régionaux élus au suffrage universel, qui assument officiellement l'ensemble des responsabilités en développement régional. La municipalité de Gotland est un conseil local et régional de développement, élu au suffrage universel. Les membres des sept autres CRD ont été élus de façon indirecte et sont composés de personnes élues dans chacune des municipalités de la région, ainsi que le conseil de comté. Ces régions assument une plus grande part des responsabilités en développement régional.

### ***Plus grande mise en valeur des forces de la région***

Les conseils régionaux et les CRD ont pris la responsabilité de définir une stratégie visant le développement à long terme de la région, et ce, basé sur une analyse des caractéristiques de la région et de son potentiel. Ils décident également de l'attribution des fonds pour des mesures spécifiques au développement régional, incluant le financement conjoint des projets structurants, subventionnés par l'UE. De plus, ils ont acquis les pouvoirs de la préfecture, leur permettant d'adopter une planification des infrastructures de transport, de même que la responsabilité de définir des programmes de croissance régionale, ce qui créera un environnement bénéfique et selon des principes de développement durable pour la région.

Les municipalités et les conseils de comté où les CRD ont été créés ont délégué une partie de leurs responsabilités à ces derniers, telles que le soutien régional à l'industrie et aux affaires culturelles. Le tourisme et les questions régionales en environnement ont été transférés de l'union locale des municipalités vers les CRD. Les autres responsabilités des municipalités n'ont pas été affectées.

### ***Partage mieux défini des responsabilités***

Les préfectures ne font pas partie des gouvernements locaux autonomes. Ils représentent l'État en région, et leurs mandats principaux incluent la supervision et l'évaluation des actions régionales afin de s'assurer qu'elles sont en conformité avec les décisions du gouvernement central. En 2003, afin de mieux définir de façon plus étroite le rôle des préfectures, les membres des comités exécutifs de la préfecture ne seront plus nommés par les conseils de comté, et ce pour toutes les régions. C'est le gouvernement central qui nommera neuf membres dans les nouvelles régions et treize membres dans toutes les autres régions. Bien que les préfectures soient encore responsables de certains dossiers de développement régional dans les régions où il n'y a pas eu de projets-pilotes ou de mise en place de CRD, le gouvernement a informé les membres des comités exécutifs qui représentent l'État qu'ils agissent principalement à ce titre.

L'Association suédoise des municipalités et la Fédération des conseils de comté saluent l'initiative du gouvernement central de revoir le partage des responsabilités entre le gouvernement central, les régions et les municipalités. Les deux unions partagent l'opinion que la responsabilité du développement régional devrait être transférée des préfectures vers des structures politiques élues au suffrage universel ou par délégation de structures politiques élues au suffrage universel.

Les personnes élues dans les régions devraient avoir une plus grande responsabilité pour influencer et modeler l'avenir de celles-ci. Cela implique également qu'il faut redéfinir le rôle des préfectures comme représentant l'État, ce qui reste encore à faire.