



**LE CONGRES DES POUVOIRS
LOCAUX ET REGIONAUX DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

**TENDANCES DE LA
REGIONALISATION DANS LES
PAYS EUROPEENS**

2007-2015

Etude menée par des membres du Groupe d'Experts
indépendants sur la Charte européenne de
l'autonomie locale

Sous la direction de : Prof. Francesco Merloni

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Edition : juin 2016

Design : Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Cette étude reflète les différents points de vue des membres contributeurs du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

SOMMAIRE

Introduction - <i>Francesco Merloni et Carlos E. Pacheco Amaral</i>	3
Albanie - <i>Edlir Vokopola</i>	24
Allemagne - <i>Jens Woelk</i>	33
Autriche - <i>Anna Gamper</i>	43
Azerbaïdjan - <i>Aydin Aslanov</i>	50
Belgique - <i>Jean-Claude van Cauwenberghe</i>	52
Bosnie et Herzégovine - <i>Elena Simina Tănăsescu</i>	59
Croatie - <i>Zvonimir Lauc</i>	64
Danemark - <i>Vibeke Vinten</i>	70
Espagne - <i>Angel M. Moreno</i>	79
Finlande - <i>Heikki Kulla</i>	89
France - <i>Michel Verpeaux</i>	96
Géorgie - <i>David Melua</i>	103
Grèce - <i>Nikolaos Hlepas</i>	121
Hongrie - <i>Zoltán Szente</i>	128
Irlande - <i>Mark Callanan</i>	134
Italie - <i>Francesco Palermo, Sara Parolari, Alice Valdesalici</i>	141
Norvège - <i>Harald Baldersheim, Lawrence E. Rose</i>	149
Pays-Bas - <i>Michiel S. de Vries</i>	156
Portugal - <i>Carlos E. Pacheco Amaral</i>	165
Roumanie - <i>Elena Simina Tănăsescu</i>	168
Royaume-Uni - <i>Jon Bloomfield</i>	175
Fédération de Russie - <i>Youri M. Pochta</i>	186
Serbie - <i>Jelena Jerinić</i>	198
République Slovaque - <i>Tomáš Černěňko, Veronika Ferčíková</i>	206
Suède - <i>Anders Lidström</i>	214
Suisse - <i>Reto Steiner, Claire Kaiser</i>	220
Ukraine - <i>Anatolij Kruglashov</i>	229

INTRODUCTION

Evolution de la régionalisation dans les pays européens (2007-2015)

Pr. Francesco Merloni, professeur de droit public à l'Université de Pérouse, Italie, et Carlos Eduardo Pacheco Amaral, département d'Histoire, de Philosophie et de Sciences Sociales, Université des Açores, Portugal

Objet de l'étude

Le Congrès a chargé le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale de réaliser une étude scientifique comparative. Cette étude s'appuie sur les informations provenant des pays membres du Conseil de l'Europe concernés par le processus de régionalisation et les développements récents de la régionalisation en Europe.

L'objectif principal de l'étude est d'évaluer les tendances de la régionalisation – renforcement ou affaiblissement – dans chaque pays et, par conséquent, dans toute l'Europe. Dans le même temps, l'étude veut vérifier si les divers pays considérés disposent effectivement d'institutions régionales, telle que définies dans le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale du 2009.

Il s'agit de réévaluer la situation en matière de régionalisation depuis le rapport de 2007 du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)¹. Ultérieurement, le but est de parvenir à une compréhension plus large du phénomène, non seulement sur le plan juridique mais également institutionnel.

La présente étude a servi de base à un rapport sur l'état actuel de la régionalisation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (Rapporteuse : Mme Marie Madeleine Mialot-Muller)².

L'étude est basée sur un questionnaire établi par un groupe de travail couvrant six points essentiels pour l'évaluation des processus de régionalisation et sur les réponses des experts de chacun des pays concernés.

- I. Evolution générale de la régionalisation
- II. Organisation institutionnelle et administrative
- III. Compétences
- IV. Autonomie financière
- V. Contrôle
- VI. Relations avec les autres échelons de gouvernement

Définition de la régionalisation

L'étude s'appuie sur la définition des régions figurant dans le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, qui considère les collectivités régionales comme « des collectivités territoriales situées entre le pouvoir central et les collectivités locales. Ceci n'implique pas nécessairement qu'il y ait une relation hiérarchique entre les collectivités régionales et locales ». Le Cadre de référence précise que « là où des collectivités régionales existent, le principe de l'autonomie régionale doit être reconnu dans la législation interne et/ou, le cas échéant, dans la constitution », en définissant l'autonomie régionale comme « la compétence juridique et la capacité effective pour les collectivités régionales, de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité ».

Selon le Cadre de référence également, « le droit à l'autonomie régionale est exercé par des assemblées élues au suffrage direct, libre et secret. Cette disposition n'affecte nullement le recours, si la loi le permet, à des assemblées de citoyens, à des référendums ou à d'autres formes de participation directe ».

¹ Comité européen sur la démocratie locale et régionale, Rapport sur les pratiques européennes et les développements récents en matière d'autonomie régionale (2007) : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1240827&Site=COE>

² Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Résolution 390 (2015) 2 « Evolution de la régionalisation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » et Exposé des motifs : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR/2015\(29\)2FINAL&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR/2015(29)2FINAL&Language=lanEnglish)

Pays couverts par l'étude

L'étude porte uniquement sur les pays où existent des institutions pouvant en principe être considérées comme « régionales », selon la définition du Cadre de référence.

Elle couvre 31 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Ont été exclus seize pays qui ne disposent pas d'institutions régionales, soit parce que leur taille ne permet pas d'envisager la régionalisation (sept Etats membres : Andorre, Chypre, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Principauté de Monaco, Saint Marin), soit parce qu'ils ont expressément rejeté tout processus en ce sens (neuf Etats membres : Arménie, Bulgarie, Estonie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Islande, Lettonie, Lituanie, Monténégro et Slovénie) et ne disposent que d'un seul échelon d'autonomie territoriale : l'échelon municipal.

Dans les pays non couverts par l'étude, aucune initiative nouvelle en faveur de la régionalisation n'a en fait été observée pendant la période considérée (2007-2015). Par conséquent, l'étude a porté uniquement sur les pays suivants : Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.

27 experts ont répondu au questionnaire et rédigé les chapitres consacrés séparément à chaque pays, en fournissant ainsi une excellente vue d'ensemble de l'évolution de la régionalisation en Europe.

Nouvelles initiatives de régionalisation

L'étude visait à déterminer si :

- a) les institutions régionales existantes ont été renforcées dans certains pays du point de vue institutionnel et constitutionnel depuis 2007 ;
- b) de nouveaux cas de régionalisation partielle, c'est-à-dire portant uniquement sur certaines parties du territoire national, ont été observés.

La réponse à la première question (a) semble devoir être négative, la Belgique constituant la seule exception notable à cet égard puisque la sixième réforme constitutionnelle de l'Etat belge a été promulguée en 2014. Cette réforme a introduit trois types de changement. Le premier est la modification de la composition de la haute chambre, qui est devenue une deuxième chambre véritablement représentative des régions et des communautés. Le second est le renforcement des compétences des régions et des communautés, avec à la fois une augmentation du nombre de domaines placés sous l'autorité des régions (et l'augmentation concomitante des ressources financières) et une participation plus active des régions au processus législatif national. Le troisième changement concerne la Région de Bruxelles-Capitale, qui a été mise sur un pied d'égalité avec les autres régions. Avec cette réforme, la Belgique est devenu un Etat fédéral à part entière.

La réponse à la deuxième question (b) est plus complexe.

D'un côté, en effet, la question se pose dans certains cas de savoir si l'autonomie particulière accordée par un pays à un territoire spécifique est équivalente à l'institution d'une véritable région (spéciale).

Il convient de mentionner ici la situation observée en Serbie où existe une demande croissante en faveur de l'autonomie des territoires du Kosovo et de la Métochie, d'une part, et de la Voïvodine, d'autre part. La constitution serbe ne prévoit aucune forme d'autonomie régionale, seulement des « provinces autonomes ». Le Kosovo et la Métochie n'ont pas été reconnus comme des provinces autonomes et le sort de ces territoires a attiré l'attention de la communauté internationale car ils cherchent à obtenir directement leur indépendance, ce qui entraînerait leur sécession de l'Etat serbe.

La situation est différente en Voïvodine où le débat porte non pas sur la reconnaissance d'un statut autonome mais sur l'étendue de cette autonomie. Suite à deux arrêts de la Cour constitutionnelle, un nouveau statut a été promulgué en 2014. On peut affirmer, en se basant sur ce statut, que le degré d'autonomie accordé à la Voïvodine est comparable à l'autonomie « régionale », bien que la constitution ne contienne aucune disposition sur la régionalisation du pays. A cet égard, la création en 2009 de cinq régions (outre le Kosovo et la Voïvodine, les trois autres régions sont Belgrade, la Šumadija et Serbie de l'Ouest, et la Serbie du Sud et de l'Est) soumises à la législation ordinaire et auxquelles certaines tâches sont déléguées (planification du développement et collecte de statistiques) ne peut être considérée comme une régionalisation de l'ensemble du pays, mais seulement comme une régionalisation partielle limitée à certains territoires.

D'un autre côté, on a observé le cas de territoires qui bénéficient déjà de l'autonomie régionale mais cherchent à obtenir l'indépendance, comme la Catalogne et l'Ecosse. Bien que le mouvement général puisse paraître similaire dans les deux cas, les scénarios institutionnels sous-jacents sont très différents.

Dans le cas de la Catalogne, la demande d'indépendance doit être replacée dans le contexte de la constitution espagnole, qui reconnaît effectivement l'existence de régions autonomes, y compris de régions puissantes et fortement différenciées, mais exclut toute rupture de l'unité de l'Etat. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de reconnaître la légalité et le caractère constitutionnel d'une demande d'indépendance. Jusqu'ici, même l'éventualité d'un référendum pouvant aboutir à une séparation de la Catalogne de l'Etat espagnol a été entièrement exclue. Pour qu'un tel référendum puisse avoir lieu, la constitution actuelle devrait au préalable être amendée de manière à envisager la possibilité d'une sécession non violente de parties du territoire de l'Etat. Le clivage manifeste qui existe actuellement entre les partisans de l'indépendance et le pouvoir central n'a pas encore permis d'ouvrir la voie à une solution de type fédéral, qui accorderait aux régions autonomes une plus grande marge de différenciation dans le sens d'un fédéralisme asymétrique.

L'Ecosse jouit d'une forme très particulière d'autonomie, puisqu'un parlement et un exécutif s'occupant de toutes les questions qui concernent uniquement le territoire écossais ont été mis en place et reconnus, en l'absence d'une constitution écrite, par des actes législatifs du parlement de Westminster. La tenue d'un référendum a également été possible en l'absence de constitution, mais uniquement sur le territoire écossais où les électeurs se sont prononcés contre l'indépendance. La situation politique en résultant a en fait renforcé le parti de l'indépendance. De nouvelles demandes de dévolution aux autorités écossaises de pouvoirs législatifs et administratifs supplémentaires sont donc probables. Enfin, l'absence de constitution au Royaume-Uni rend problématique une quelconque évolution vers le fédéralisme car cela entraînerait au minimum la création dans toutes les parties constitutives de l'Etat (y compris l'Angleterre) d'assemblées distinctes chargées de gérer les intérêts spécifiques de chaque région, en sus du parlement national et des organes du gouvernement fédéral.

Dans les deux cas, en définitive, la régionalisation, sous une version forte ou bien en empruntant le modèle fédéral, aurait pu constituer une alternative valide à l'indépendance. Cependant, du fait de l'absence de toutes perspectives concrètes, la reconnaissance de l'autonomie régionale (autonomie spéciale en Catalogne dans le cadre des dispositifs de régionalisation existant en Espagne et régionalisation partielle en Ecosse) a produit l'effet opposé, en contribuant à promouvoir et renforcer les tendances séparatistes.

Initiatives de transformation des régions dans le cadre de réformes territoriales plus larges

D'importantes réformes des collectivités sont en cours dans un certain nombre de pays, avec un impact plus ou moins significatif au niveau régional. Les pays concernés incluent notamment : l'Albanie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande et l'Italie.

Les réformes territoriales englobent les mesures visant à réduire le nombre d'échelons de gouvernement (par exemple en supprimant le deuxième échelon de gouvernement) ou à réduire le nombre d'organes locaux à un même échelon de gouvernement (par exemple en diminuant le nombre de municipalités ou d'organes administratifs présents à l'échelon municipal, ou en réduisant le nombre d'organes existant au deuxième échelon de gouvernement).

Réformes territoriales à l'échelon municipal et régional

Dans de nombreux pays existe un nombre élevé, souvent considéré comme excessif, d'organes de gouvernement local qui ne couvrent pas une aire géographique ou démographique suffisante pour pouvoir exercer les fonctions administratives assignées à leur niveau. Cette situation est due en premier lieu à l'application élargie du principe de subsidiarité, qui exige que les tâches soient assignées au niveau de gouvernance le plus proche des citoyens.

« Simplifier » la carte administrative des municipalités est un objectif constant des pouvoirs publics, qui recourent pour ce faire à des moyens divers : d'un côté, l'application de mesures radicales impliquant la fusion de plusieurs municipalités, en créant un nouvel organe de plus grandes dimensions ; de l'autre, la mise en place de politiques visant à créer des organes d'association ou de collaboration dotés de pouvoirs variables (associations « faibles » laissant aux municipalités des administrations séparées qui coordonnent leur action, ou associations « fortes » conduisant à la mise en place d'une administration locale unifiée opérant sur la base des directives émises par l'organe de gouvernance associatif).

S'agissant des politiques de fusion de municipalités, le processus initié pendant les dernières décennies dans plusieurs pays européens s'est poursuivi pendant la période examinée (2007-2015), notamment en Albanie, au Danemark, en Grèce, en Irlande et en République tchèque.

Le nombre de collectivités locales a, par exemple, été fortement réduit au Danemark. Le nombre de municipalités a baissé de 275 à 98 et les 14 comtés ont été remplacés par cinq régions aux frontières complètement nouvelles. Un autre élément notable est le fait que les nouvelles « régions » ne remplissent pratiquement qu'une seule fonction : la responsabilité des services médicaux et de santé. Au lieu d'un système étendu et structuré d'autonomie locale, le Danemark a opté pour un échelon unique de collectivités locales dotées de compétences générales : les municipalités. Seules existent autrement les régions dont les compétences portent sur un seul secteur.

L'Irlande a fortement réduit le nombre de ses municipalités – de 114 à 31 – et supprimé l'un des deux échelons de gouvernement supra-municipal (les 29 conseils de comté). Le seul échelon subsistant à ce niveau consiste en 3 assemblées régionales (contre huit auparavant), qui ont pour tâche principale de coordonner et de soutenir la planification du développement mais n'ont aucune fonction active et ne sont pas directement élues.

En Albanie, une loi de réforme territoriale a réduit le nombre des organes de base de l'autonomie locale (municipalités) de 373 à 61. Ce texte majeur a également supprimé l'échelon intermédiaire composé des districts, en maintenant un deuxième échelon de gouvernement sous la forme de 12 *qarks* (comtés), dont les caractéristiques restent à analyser. Selon les experts, la réforme territoriale est principalement axée sur le fonctionnement de l'échelon municipal et le deuxième échelon de gouvernement, celui des *qarks*, n'a pas reçu une attention suffisante. Les conseils des organes des *qarks* sont élus indirectement par les conseillers municipaux. Ces conseils, qui n'exercent que des fonctions locales réduites, jouissent d'une autonomie financière limitée et correspondent plutôt au niveau NUTS 3 qu'au niveau NUTS 2 de la nomenclature européenne.

La Grèce est le pays qui a réorganisé de la manière la plus radicale son système d'autonomie territoriale. Le nombre de municipalités a été ramené de 1 034 à 325 et celui des *peripherias* (ou préfectures, considérées comme un deuxième échelon de gouvernement local) de 50 à 13. Les nouveaux organes du deuxième échelon pourraient, à cause de leur taille, être assimilés à de véritables régions, comparables aux institutions similaires existant dans les pays fortement régionalisés. Les experts, cependant, ne sont pas de cet avis car les *peripherias*, bien que disposant de leurs propres organes de gouvernement élus directement par les citoyens locaux, ne disposent pas de compétences administratives et d'une autonomie financière suffisantes. D'autre part, la constitution grecque ne reconnaît aucune forme d'autonomie « régionale » mais seulement « deux échelons de gouvernement local » (art. 102, paragraphe 1). Par conséquent, même si l'on ne peut exclure tout à fait la possibilité que la nouvelle organisation territoriale constitue une forme de régionalisation du pays, celle-ci ne constitue en fait qu'un processus de régionalisation faible.

S'agissant des politiques visant à renforcer les modalités d'association et de coopération entre les municipalités, dans les pays qui se heurtent encore à des obstacles importants à l'adoption de politiques de fusion des municipalités, une grande attention a été consacrée au renforcement des structures d'association et de coopération au niveau supra-municipal.

En Espagne, la loi n° 27 adoptée en décembre 2013 a renforcé le rôle des *diputaciones* (conseils provinciaux) qui, en tant qu'entités locales de deuxième échelon (dont les organes sont élus par les municipalités de la province), exercent déjà les fonctions propres aux municipalités, en particulier celles des plus petites. La nouvelle loi stipule que les municipalités de moins de 20 000 habitants doivent exercer leurs fonctions les plus importantes par l'intermédiaire des *diputaciones*. Une véritable politique de fusion des municipalités est peu probable, sauf si une telle politique était décidée directement par les *comunidades autónomas* (communautés autonomes) qui en ont la compétence.

La France poursuit depuis déjà un certain temps une politique de renforcement des associations inter-municipales (communautés de municipalités, communautés d'agglomération et communautés urbaines). La prééminence a récemment (2010) été donnée aux métropoles parmi les communautés urbaines. Il s'agit d'associations créées dans les conurbations les plus importantes du pays. Cependant, la politique de suppression progressive de l'échelon intermédiaire, qui correspond aux départements, en est encore au stade préparatoire. Cette politique devrait conduire à une nouvelle distribution des fonctions exercées jusqu'ici par ces organes locaux (qui sont difficiles à supprimer car leur territoire coïncide avec celui des préfectures),

premièrement aux régions et, deuxièmement, aux associations susmentionnées. Un développement significatif à cet égard, plus en termes symboliques que de changement institutionnel effectif, a été l'adoption en décembre 2014 de la nouvelle carte de France dans laquelle le nombre des régions a été réduit de 22 à 13. Cette réforme ne peut être incluse parmi les politiques de réorganisation territoriale car elle est motivée non pas par l'attribution d'un nouvel ensemble de compétences et de pouvoirs mais par la volonté générale de « renforcer » les institutions au niveau régional.

En Italie, la carte des municipalités est demeurée inchangée et les politiques de réforme territoriale ont visé principalement le niveau provincial. La loi n° 56/2014 a, premièrement, modifié en profondeur le statut des provinces en vue de leur suppression au moyen d'une loi constitutionnelle. Deuxièmement, cette loi a abouti à la création de villes métropolitaines dans 10 aires métropolitaines. Les « nouvelles provinces transitionnelles » et les villes métropolitaines ne disposent plus d'aucun organe directement élu car leurs membres sont choisis indirectement par les conseillers municipaux du territoire concerné. Elles sont maintenant très similaires à cet égard aux *diputaciones* de l'Espagne, qui sont aussi des organes indirectement élus. D'importantes fonctions des provinces ont été transférées aux régions et, dans une moindre mesure, aux municipalités. La loi n° 56 a aussi pour but de renforcer les associations via l'obligation faite aux municipalités de petite taille d'exercer un certain nombre de leurs fonctions par l'intermédiaire d'une association. Un projet de loi constitutionnel en cours d'approbation supprimera toute mention des provinces dans le droit constitutionnel mais le gouvernement central conservera le pouvoir de légiférer sur la réglementation des collectivités organes des *aree vaste* ». Par conséquent, la réforme territoriale n'a eu qu'un impact indirect sur la régionalisation car on peut considérer qu'elle aboutit à une augmentation des compétences des régions existantes (dont le statut n'est pas en général soumis à examen). Les régions vont acquérir certaines compétences au détriment des provinces, tout en perdant certaines compétences au profit de l'Etat sous l'effet de la réforme constitutionnelle en cours.

L'examen des exemples les plus significatifs de réforme territoriale montre que ces réformes ont un impact variable sur la régionalisation. Cet impact est parfois direct : au Danemark, en Grèce et en Irlande, par exemple, la réforme territoriale a aussi des incidences sur l'échelon « régional », même si des doutes subsistent sur le caractère véritablement régional des nouvelles institutions. Cela tient, au Danemark, aux compétences mono-sectorielles des nouvelles régions ; en Irlande à leurs compétences administratives limitées et à l'absence d'organes directement élus ; et en Grèce à l'absence de reconnaissance dans la constitution de l'échelon régional dans un pays qui reste un Etat fortement unitaire.

Dans d'autres cas, les réformes semblent avoir un impact indirect. En Espagne, la réforme modeste des compétences des *diputaciones* ne semble pas avoir eu d'impact majeur du point de vue de la régionalisation, les *comunidades autónomas* demeurant très fortes, y compris en ce qui concerne les compétences administratives qu'elles exercent directement. En France, seule la suppression de l'échelon des départements, souvent envisagée mais jamais menée à bien, pourrait avoir un impact majeur sur la régionalisation. En Italie, bien que la réforme constitutionnelle prévoyant la suppression des provinces soit bien avancée, des doutes subsistent sur le fait de savoir si les *aree vaste* seront ou non maintenues. Dans les aires métropolitaines, au contraire, des collectivités locales de deuxième niveau sont maintenues. Ces collectivités sont différentes des provinces et sont conçues pour remplir des fonctions – spécifiquement celles d'une zone métropolitaine étendue – qui ne peuvent être assignées ni aux municipalités (même dans le cadre d'une association inter-municipale), ni aux régions. La suppression complète des organes locaux actuels des *aree vaste* (provinces) renforcerait de façon très importante les régions, ne serait-ce que sur le plan purement administratif (sous la forme de nouvelles tâches et non de nouvelles compétences législatives puisque ces dernières vont être centralisées au niveau de l'Etat).

Réduction du nombre des régions

Enfin, on observe certaines tendances, qui s'expriment surtout sous forme d'intentions et de débats publics de plus en plus fréquents, de remise en cause de l'organisation régionale.

L'exemple le plus notable est la décision récente du gouvernement français (Valls, 2014) de réduire fortement le nombre de régions en regroupant des régions existantes ou en faisant passer des départements d'une région à une autre afin de ramener le nombre de régions de 22 à 13.

Un débat similaire s'est ouvert en Allemagne et en Italie, mais aucune mesure concrète n'a encore été prise dans ces pays. L'Allemagne a récemment amendé sa constitution mais sans modifier aucunement les frontières des *Länder*. En Italie également, la réforme constitutionnelle en cours n'a pas abordé la réduction

du nombre des régions, bien que cette possibilité soit assez largement discutée dans le contexte universitaire. La récente réforme territoriale (loi n° 56 de 2014) et la prochaine réforme constitutionnelle alimenteront sans doute la discussion à ce sujet. La suppression des provinces et le transfert de la plupart de leurs pouvoirs aux régions ne créeront pas les conditions favorables à une réduction du nombre des régions ; par contre, la mise en place de nouvelles institutions publiques dotées de compétences couvrant une zone géographique étendue (*aree vaste*) rendra possible une telle réduction (des propositions de loi en vue de la création de 12 ou 13 régions au lieu des 21 régions actuelles ont été déposées).

Pouvoirs

Introduction

En matière de « compétences », à savoir les pouvoirs et les responsabilités exercés par les régions, l'Europe offre un large éventail de gradations et, si l'on prend en considération les avancées et les reculs, ainsi que les expérimentations, on voit apparaître un kaléidoscope aussi riche que diversifié. Alors que la carte des Etats européens comprend des entités de nature spécifique, toutes égales en souveraineté, la carte régionale du continent montre au contraire une très grande variété d'entités, désignées par des dénominations diverses (régions, provinces, comtés, communautés, Etats, républiques, territoires, pour n'en citer que quelques-unes) et dotées d'un ensemble de compétences propre. Certaines – les collectivités dotées d'une compétence législative – partagent le pouvoir politique, jusqu'alors secteur réservé de souveraineté ; d'autres prennent part à l'administration de la vie sociale dans leur territoire respectif, tandis que d'autres encore ne sont que des auxiliaires des instances administratives centrales des Etats auxquelles elles appartiennent. Dans tous les cas, on observe une multitude de gradations. A un bout du spectre, les régions sont pour ainsi dire des Etats incomplets ou imparfaits – certaines d'entre elles jouissent d'un éventail de compétences qui les place dans une position de quasi-Etats, en particulier dans le contexte de l'Union européenne. A l'autre bout du spectre, se trouvent les régions à qui l'on a délégué seulement le pouvoir d'exécuter matériellement un ensemble limité de politiques adoptées au niveau central.

Qui plus est, alors même que la diversité était ce qui caractérisait le mieux la situation des régions européennes au milieu de la dernière décennie, les évolutions qu'elles ont connues depuis lors ont elles aussi été sensiblement différentes. De telle sorte que, du point de vue des compétences qui leur sont dévolues, les régions européennes semblent échapper à toute tentative d'ordonnancement méthodique. Néanmoins, aux fins de la présente section consacrée à l'évolution des régions d'Europe, nous distinguerons cinq grands groupes. Premièrement, les régions dans lesquelles les changements ont été inexistantes ou faibles. Deuxièmement, les régions qui n'ont pas réussi à émerger ou ont été victimes d'une recentralisation. Troisièmement, nous examinerons les expériences, premiers pas et tergiversations observés dans le cadre de tentatives de régionalisation plus ou moins convaincantes. Quatrièmement, nous recensons un ensemble de régions fortes qui ont subi certains changements, restant toutefois mineurs. Enfin nous attirerons l'attention sur les régions qui ont connu une profonde évolution.

Changements de faible ampleur

Les pays comme l'Albanie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, la Finlande, la Géorgie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal (territoire continental), la Roumanie, la Slovaquie et la Suède n'ont connu que des changements de faible ampleur, voire aucun, dans leur organisation régionale, même si, dans certains cas, des propositions de réforme ont été présentées avec plus ou moins de vigueur tandis que, dans d'autres, le sujet est complètement absent de l'ordre du jour politique.

En Albanie, la stratégie transsectorielle de développement régional de 2008, qui vise à renforcer les 12 régions du pays, en particulier dans une perspective de développement durable et équilibré, n'a pas été mise en œuvre, et la loi relative au développement régional élaborée dans la foulée n'a pas encore pris effet. Dotées de faibles compétences, les régions de l'Albanie fonctionnent mal. Ces compétences ne sont pas clairement définies. Quant à celles qui leur ont été assignées, elles ne sont guère exercées dans la pratique. Le fait que les ministères nationaux possèdent une organisation régionale propre ajoute à leur faiblesse. De plus, elles manquent de ressources financières et administratives.

La Bosnie-Herzégovine, elle non plus, n'a pas connu de changement particulier durant la période considérée. La répartition des pouvoirs entre les cantons, d'une part, et les autorités centrales et locales, d'autre part, reste cependant loin d'être claire. Souvent décrit comme singulier, avec toute une série de structures

administratives et d'entités territoriales, le pays semble se trouver dans une impasse et avoir grand besoin d'une réforme.

Dans le même ordre d'idée, la République de Croatie n'a guère connu de changement pendant la période considérée. Ses collectivités régionales, les comtés, restent de taille trop réduite et sont trop faibles pour élaborer ou mettre en œuvre des politiques et les compétences qui leur sont attribuées sont mal définies, avec de multiples recoupements. La signature sans réserves, en 2008, de la Charte européenne de l'autonomie locale pourrait donner un élan important à la réforme de la structure régionale du pays. Le point de vue dominant irait dans le sens d'un remplacement des 12 comtés existant par cinq régions plus solides et plus puissantes.

L'organisation régionale des pays nordiques, Danemark, Finlande, Norvège et Suède, a également peu évolué. En Finlande, ni l'autonomie politique des îles Åland (l'unique région autonome dont la création remonte à la Société des Nations) ni les pouvoirs administratifs des conseils régionaux statutaires en place sur le territoire continental n'ont subi de changement significatif. La seule exception est l'attribution aux conseils régionaux de compétences relatives au développement et à l'aménagement régionaux, notamment dans le cadre des Fonds structurels de l'UE. Au Danemark, en Norvège et en Suède, les compétences régionales n'ont pas évolué de manière sensible. En Norvège, la tentative de réforme régionale de 2005, axée sur le remplacement des 19 comtés du pays par des régions plus grandes et plus puissantes, a avorté et ne s'est soldée que par des adaptations mineures. Par ailleurs, l'absence de reconnaissance des régions dans la Constitution a conduit à une certaine érosion de leurs compétences. Celles-ci comprennent principalement les établissements d'enseignement secondaire supérieur, les services dentaires, le réseau routier et l'aménagement du territoire au niveau du comté, les transports publics et le développement régional. Compte tenu de l'environnement politique actuel, une régionalisation plus poussée est peu probable. Enfin, les régions danoises et suédoises restent centrées sur la gestion des hôpitaux et autres établissements de santé – à l'exception majeure des îles Féroé et du Groenland (Danemark), qui continuent de jouir d'un solide statut d'autonomie politique.

En Géorgie, le seul changement majeur concerne la mise en place, en 2011, de conseils de développement régional, faisant office d'organes consultatifs, qui se composent de représentants des collectivités locales, des dirigeants des sous-divisions régionales des autorités centrales et de représentants des entreprises locales et de la société civile et ont pour but d'informer le gouverneur de la région de la situation dans les collectivités territoriales placées sous sa responsabilité. Bien que décidée en tant que priorité gouvernementale, la révision du statut et des compétences des régions de Géorgie est toujours différée. La forte asymétrie du régionalisme géorgien, associée aux défis géostratégiques auxquels est confronté le pays, suscite la crainte que la régionalisation ne mette en péril l'intégrité territoriale nationale. En conséquence, il est peu probable que l'on puisse escompter une réforme dans un proche avenir.

Aux Pays-Bas, les provinces restent l'échelon le plus stable de l'organisation territoriale nationale : leur nombre et leurs pouvoirs sont inchangés depuis des siècles. Elles demeurent néanmoins un sujet de discussion, en raison notamment de la récente fusion de communes. Cette fusion a entraîné une érosion de leurs fonctions traditionnelles de médiatrices entre les autorités centrales et les collectivités locales ainsi que de partenaires auxiliaires des communes, tant en ce qui concerne les relations intercommunales que l'exécution des compétences pour lesquelles les communes n'ont pas la taille et les ressources nécessaires. Les provinces, placées dans une situation assez difficile entre les autorités centrales nationales et les collectivités locales, voient actuellement leurs compétences révisées, selon trois grandes lignes : premièrement, une identification et une délimitation strictes de leurs responsabilités ; deuxièmement, la fusion des provinces ; troisièmement, la décentralisation, au profit des communes, de tous les aspects des compétences sociales, souvent au détriment des provinces.

Au Portugal, alors même que la régionalisation du territoire national continental continue d'être un objectif constitutionnel, la question a complètement disparu de l'ordre du jour politique depuis le référendum national de 1998, qui a rejeté le projet systématiquement dans l'ensemble du pays. Rien n'indique que ces conditions puissent évoluer dans un proche avenir. La situation des régions autonomes insulaires du pays est dans une certaine mesure différente et sera traitée à la section 4.4.

La Roumanie et la Slovaquie n'ont pas non plus connu de changements notables. Pour ce qui est de la première, la principale nouveauté a été l'introduction dans le corpus normatif approprié des principes de subsidiarité et de proportionnalité et l'élection au suffrage direct des dirigeants des comtés. En Slovaquie, un

débat est en cours concernant l'organisation territoriale qui laisse entrevoir, concrètement, la fusion des huit régions actuelles pour former trois régions, plus la capitale Bratislava.

Recentralisation

Un deuxième ensemble comprend des régions qui soit n'ont pas réussi à émerger, soit ont subi un processus de recentralisation, direct ou indirect. Trois pays se distinguent dans ce contexte : la Hongrie, la Serbie et l'Ukraine.

Entre 2002 et 2010, la Hongrie a lancé une politique de régionalisation axée sur le remplacement des comtés – dont certains n'étaient rien d'autre que des organes décentralisés du pouvoir central, bien que dotés de compétences dans les domaines du développement territorial et urbain, de l'aménagement du territoire et de la coordination territoriale – par une nouvelle organisation régionale de l'Etat. Cette réforme, mal conçue, n'a pas réussi à mobiliser les soutiens politiques nécessaires et a été retirée de l'ordre du jour politique à la suite de la chute du gouvernement. Qui plus est, les comtés ont vu leurs compétences déjà limitées se réduire davantage jusqu'à ne plus être que formelles et ils ont perdu, avec leurs institutions, l'essentiel de leurs ressources. Les récentes évolutions sont le signe d'une forte recentralisation qui tend à instaurer un système ne comportant dans la pratique qu'un seul niveau d'administration locale, les compétences et les ressources des comtés étant récupérées par le gouvernement central.

La Serbie est un deuxième exemple de cette tendance. Le Kosovo-Metohija étant pour l'essentiel hors de portée, l'autre province autonome du pays, la Voïvodine, a assisté à l'érosion de la large autonomie dont elle devait bénéficier en vertu de la Constitution nationale, en particulier à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle qui a annulé, en 2012, plusieurs dispositions du projet de loi d'autonomie de la province. Qui plus est, cette décision a en substance rapproché le statut de la Voïvodine de celui prévu pour les collectivités locales. Par ailleurs, en 2009, la Serbie a adopté une organisation régionale du pays en cinq régions, expressément désignées comme des « unités territoriales fonctionnelles statistiques établies aux fins de la planification et de la réalisation de la politique de développement régional ». Somme toute, l'autonomie des régions et des provinces, en Serbie, semble plongée dans l'incertitude avec un recul de son périmètre et un avenir problématique.

L'Ukraine semble rester divisée entre centralisation et décentralisation. Si l'on continue de percevoir la décentralisation comme le meilleur compromis entre la centralisation traditionnelle du pays et sa fédéralisation, les menaces pesant sur l'intégrité territoriale du pays ont entraîné en réalité une centralisation, avec notamment la concentration du pouvoir réel dans les mains du gouvernement central et de ses représentants aux dépens des collectivités locales et régionales. L'organisation régionale et locale du pays, qui remonte aux années 1930 et 1940 et qui est perçue comme étant inadaptée et dysfonctionnelle, fait l'objet de critiques ne débouchant pas encore sur une réforme effective. Malgré les grandes attentes et l'enthousiasme qui ont accompagné la réforme constitutionnelle de 2004, celle-ci ne s'est pas traduite en une réforme réelle, en l'absence de toute direction politique claire. Le projet a fini par être abandonné en 2008 faute d'avoir gagné le soutien populaire nécessaire.

La réforme régionale est revenue à l'actualité une deuxième fois en 2009, et s'est soldée là aussi par un échec. En 2011-2012, la réforme territoriale redeviendra une priorité nationale. Pour autant, bien que la régionalisation et l'autonomie locale aient pris de l'importance dans la ligne politique nationale et dans le discours public, la réforme s'est heurtée dans la pratique à des obstacles et à des barrières systématiques.

Officiellement, l'Ukraine semble être fort attachée à la réforme de l'organisation territoriale, régionale et locale, ainsi qu'aux principes de l'autonomie régionale et locale. Mais la réforme se trouve être un processus difficile et onéreux, entravé dans les faits par les hésitations internes et les programmes politiques contradictoires ainsi que par les menaces sécuritaires venues de l'extérieur avec l'annexion de la Crimée et le conflit actuel dans le Donbass.

Expérimentation

Expérimentation, début de mise en œuvre, complexité et tergiversations : ces termes semblent parfaitement s'appliquer à un troisième groupe d'Etats dont font partie la Grèce, l'Irlande, la France, la Suède, la Russie et l'Italie. Au cours de la période considérée, ces pays ont procédé à une révision des structures de leur organisation territoriale respective, aboutissant à la création pure et simple d'un niveau régional, même s'il est doté de compétences strictement administratives, ou à des expériences plus ou moins progressives.

La Suède a vu naître, en 2009, les deux premières régions expérimentales, qui sont devenues définitives en 2011. Immédiatement après, deux autres régions ont obtenu ce statut, tandis que des conseils de coopération régionale étaient prévus dans le reste du pays. Enfin, en 2014, six autres régions étaient créées aux dépens des précédents comtés et conseils de coopération. En tout, le pays compte à présent 10 régions et 11 conseils de comté. Concrètement, la santé reste la principale compétence des régions et, lorsque celles-ci n'ont pas été établies, des conseils de comté – la différence majeure entre les deux structures étant que les régions exercent une responsabilité globale et disposent de davantage de ressources pour soutenir le développement économique sur leur territoire respectif.

Par ailleurs, alors qu'au sein de sept de ces conseils, la compétence en matière de développement régional est dévolue aux conseils de coopération régionale, dans les quatre restants elle reste l'apanage des comités administratifs du comté. Par conséquent, la complexité de l'organisation territoriale suédoise n'a pas disparu et s'est même plutôt accrue dans la mesure où la réforme régionale a été fragmentaire, fondée sur le volontariat et tributaire de la volonté et de l'initiative des collectivités locales et des comtés : la réforme générale à l'échelle du pays n'est donc pas encore réalisée. Cela étant, il est difficile de dire si la régionalisation progressive amorcée récemment se poursuivra, de façon à aboutir à une régionalisation complète au niveau national. De plus, étant donné que l'adhésion du public à la régionalisation du pays est limitée, la question risque de ne pas figurer parmi les priorités politiques nationales.

La Grèce et l'Irlande ont choisi une approche différente, procédant à la création de collectivités publiques « régionales » à caractère strictement administratif.

En même temps qu'elle réduisait le nombre de ses communes, les portant de 1034 à 325, la Grèce a déconcentré son administration d'Etat en sept unités et organisé le pays en 13 « *peripherias* ». Les compétences de ces collectivités sont définies par la Constitution nationale et par la législation ordinaire. Elles englobent le développement économique, l'environnement, les infrastructures et les transports. Il n'est pas prévu de statut spécial, sauf lorsqu'il est nécessaire de prendre en compte les conditions spécifiques des zones insulaires et montagneuses. De nature rigoureusement administrative, les « *peripherias* » n'ont pas vocation à jouir d'une autonomie politique ni de compétences législatives, à l'exception de celles qui peuvent leur être déléguées par le parlement national. Elles sont appelées à exercer leurs fonctions en tant qu'« organes du pouvoir exécutif de l'Etat ». Néanmoins, elles sont supposées être en droit de s'auto-organiser et, par conséquent, d'adopter une charte et des règles qui leur sont propres, dans le cadre établi par la législation nationale, dont la portée et les dispositions détaillées garantissent une certaine harmonisation. De plus, l'attribution des compétences par l'Etat à l'ensemble des régions est symétrique, sans préjudice des régions insulaires et métropolitaines qui disposent de compétences supplémentaires en raison de leur situation particulière, bien qu'aucun élément concret n'ait été observé en ce qui concerne les secondes. En outre, presque entièrement tributaires des subventions de l'Etat, les régions ne sont pas autonomes financièrement. Par ailleurs, elles n'exercent pas de tutelle sur les communes.

Les régions grecques ont été établies artificiellement par l'Etat, sans tenir compte de leurs identités historiques. Depuis 2011, elles ont perdu certaines de leurs compétences au profit des unités administratives déconcentrées du gouvernement central. Par ailleurs, elles ont été lourdement pénalisées par la crise économique et les mesures d'austérité adoptées pour y faire face. Tout bien considéré, la Grèce reste un Etat rigoureusement unitaire et, sans nier l'importance de la récente réforme, il semblerait plus approprié de la décrire comme le développement d'un deuxième niveau d'administration au sein d'un Etat centralisé, plutôt que comme une régionalisation à proprement parler.

L'Irlande a également procédé en 2014 à une réorganisation majeure, reposant sur le programme de réforme gouvernementale publié deux ans auparavant. Cette réforme a fait passer le nombre de collectivités locales de 114 à 31 et a remplacé les deux niveaux régionaux par un seul, composé de trois assemblées régionales : l'Assemblée régionale du Sud, l'Assemblée régionale de l'Est et du Centre et l'Assemblée régionale de Connaught-Ulster. L'identité régionale n'étant pas particulièrement développée en Irlande, les régions n'ont pas été créées sur la base de l'appartenance identitaire.

Ces assemblées régionales sont de nature administrative, dépourvues d'autonomie politique et budgétaire. Elles ne possèdent pas de compétences législatives et les responsabilités qui leur sont conférées par le gouvernement central relèvent de trois grands domaines : i) aménagement régional ; ii) gestion et suivi des dépenses financées conjointement par l'Union européenne ; et iii) contrôle et audit des collectivités locales, vérification de l'efficacité des activités respectives.

Leur singularité est soulignée par le fait qu'elles n'exercent aucune responsabilité impliquant une interaction directe avec les citoyens. Elles ne sont pas élues au suffrage direct, sont placées sous l'autorité d'un directeur nommé dans le cadre d'un processus de recrutement ouvert et emploient un personnel relativement restreint. Tout compte fait, ces structures régionales restent relativement « invisibles » pour le public et jouent un rôle relativement secondaire dans la vie sociale et politique irlandaise.

Des études récentes font apparaître un renforcement de l'autonomie de ces assemblées régionales, qui prennent en charge un certain nombre de compétences supplémentaires dans les domaines de la santé, de la protection de l'environnement, de la gestion de l'eau et de l'approvisionnement en eau, du développement économique et des infrastructures routières et de transport. Enfin, alors que l'Union européenne est à l'origine de la dynamique initiale de l'organisation régionale, on constate maintenant à l'intérieur du pays un intérêt croissant pour le régionalisme et, partant, une pression au niveau national.

La France s'est engagée avec détermination sur la voie du régionalisme, même si, parfois, elle a dévié de cette direction. Les avancées ont également quelquefois été suivies de reculs législatifs. Elle se trouve à présent très éloignée du modèle traditionnel d'organisation territoriale, rigoureusement unitaire et homogène.

Au cours de la période considérée, d'importantes réformes législatives ont été entreprises. En conséquence, le pays est à présent organisé en 12 régions métropolitaines et régions d'outre-mer, plus la Corse qui jouit d'un statut spécial d'autorité territoriale. En outre, si l'on peut considérer l'île méditerranéenne comme une région, ce n'est pas le cas des autres collectivités d'outre-mer de la République.

L'une des réformes, née en 2011 et mise en œuvre cette année, vise à instaurer une collectivité unique lorsque le département et la région coexistent sur un même territoire. La Guyane et la Martinique ont obtenu ce statut. Par ailleurs, Mayotte est devenue, en 2011, le cinquième département d'outre-mer, doté de compétences régionales, ce qui en a fait une sorte de région d'outre-mer.

En décembre 2010, la France a adopté une loi réformant ses collectivités territoriales. Afin de clarifier la répartition des compétences entre la région et le département et pour éviter que ces deux échelons administratifs ne traitent en parallèle des mêmes sujets, la loi a supprimé la précédente clause générale de compétence, qui reconnaissait à la fois aux régions et aux départements le droit de trancher des questions les intéressant respectivement.

Jusqu'alors, les régions et les départements français ne possédaient pas de liste exhaustive des questions relevant de leur compétence sur lesquelles leurs instances respectives pouvaient par conséquent intervenir. Au lieu de cela, les compétences régionales et départementales étaient réparties selon le principe général de l'intérêt de l'entité territoriale concernée. Chacune de ces entités était considérée compétente pour traiter des questions qui touchaient à ses intérêts – et les conflits éventuels étaient réglés au niveau juridictionnel. L'abolition de cette clause générale devait permettre une clarification de la répartition des compétences à chacun de ces niveaux par l'établissement d'une liste concrète. Prévoyant elle-même toute une série d'exceptions et de dérogations, cette législation a fini par être abolie en janvier 2014, avant son entrée en vigueur effective, prévue en janvier 2015, et le principe de « compétence générale » a été rétabli.

Chose étonnante, les régions françaises ont été les premières à demander l'abolition de la clause de compétence générale – ou peut-être n'est-ce pas si surprenant, car si cette clause multiplie les possibilités en ce qui concerne les compétences, elle laisse aussi au juge une marge d'interprétation tout aussi large lorsqu'il s'agit de résoudre les conflits entre les niveaux territoriaux. Au Portugal, par exemple, la notion d'« intérêt spécifique » a été adoptée initialement comme principe clé de répartition des compétences entre les organes centraux du pouvoir et les nouvelles régions autonomes des Açores et de Madère à la suite de la révolution d'avril 1974. Face à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, souvent jugée par les régions comme excessivement restrictive, ce principe a été remplacé par l'adoption de listes de compétences.

Conjuguées à l'impact de la crise économique et financière, qui pèse de manière évidente sur les régions, ces tergiversations législatives, au lieu d'aboutir à une simplification de la question particulièrement délicate de la répartition des compétences et de l'organisation territoriale générale du pays, ont eu pour effet d'accroître le problème et d'ajouter à l'incertitude, rendant encore plus urgente une révision de l'organisation territoriale française.

La Russie continue également ses expériences en matière d'organisation territoriale. Elle est formée d'un ensemble complexe et fortement asymétrique comportant pas moins de 85 entités, dont 22 républiques fédérales. En outre, en arrivant au pouvoir, Vladimir Poutine a fait en sorte de consolider une verticale du

pouvoir au sein du pays en instaurant des districts fédéraux, dont le neuvième, le district fédéral de Crimée, a été créé en mars 2014.

Depuis 2010, l'autonomie politique des élites régionales vis-à-vis du centre s'est progressivement affaiblie avec le renforcement du niveau fédéral au détriment des organes régionaux. On constate aussi parallèlement une érosion de la représentation régionale au sein des instances fédérales et la création de ministères spéciaux chargés des régions.

Au cours de la période considérée, le rétablissement, en 2012, de l'élection au suffrage direct des gouverneurs régionaux, reconnus dans la Constitution, a également représenté un changement concret important.

Même lorsque les régions possèdent leurs propres Constitutions ou chartes et leurs propres organes législatif et exécutif, sous divers noms, issus de traditions historiques, nationales ou autres, la structure fédérale du pays, dans son ensemble, repose sur l'unité du système d'autorité de l'Etat.

Les compétences propres des régions russes ont été fortement remises en cause en juin 2012, lorsque la résolution finale du IVe Congrès du Conseil panrusse des collectivités locales a établi que la délimitation des pouvoirs dans le système fédéral pouvait être remplacée à volonté par une « délégation administrative du sommet vers la base ». Cela permet de remplacer les relations entre le niveau central, le niveau régional et le niveau local d'administration, fondées sur l'indépendance constitutionnelle, par des relations hiérarchiques conduisant à la mise en œuvre, par les échelons inférieurs, des compétences et des tâches déléguées par les autorités centrales.

Une autre innovation, en 2013 a permis également, en instaurant le principe de l'élection, de mettre en place une nouvelle procédure de formation du Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale de Russie.

Tout bien considéré, la Russie semble poursuivre son développement en tant qu'Etat fédéral, tout en traversant une période d'expérimentation, en particulier s'agissant de l'équilibre entre l'unité nécessaire de l'entité fédérale et l'autonomie de ses composantes. Durant la période considérée, la régionalisation a été un aspect important de la démocratisation de la Fédération de Russie, dont les régions sont devenues des acteurs de plus en plus importants dans l'espace politique du pays. En parallèle, nous avons aussi assisté à un processus de recentralisation, caractérisé en particulier par une évolution vers un caractère moins formel des institutions et des processus. Les régions russes semblent, d'un côté, manifester un grand intérêt, non pour le fédéralisme social et démocratique, mais pour le fédéralisme ethnique. De l'autre, les valeurs essentielles d'autonomie, de subsidiarité, de proportionnalité et de participation, au niveau régional et fédéral, doivent encore être consolidées dans l'ensemble de la culture politique du pays.

En Italie, les régions autonomes sont actuellement confrontées à des difficultés croissantes. Les mesures d'austérité adoptées par le gouvernement central ont considérablement réduit leur autonomie en matière de capacité de dépense. Cette réalité est aggravée par le fait que les régions italiennes ne sont pas effectivement impliquées dans le processus de décision au niveau central, étant donné que le Sénat n'est pas une chambre territoriale et que la coordination intergouvernementale s'appuie sur un système de conférences qui remplit un simple rôle consultatif et dont les travaux peuvent facilement être contournés. En conséquence, la crise a provoqué une centralisation en retour. La clause de 2012 relative à la « pause de la dette » et ses objectifs de stabilité budgétaire stricte, ainsi que le contrôle des dépenses imposé par le gouvernement central représentent de sérieuses menaces pour l'autonomie politique des régions italiennes, et risquent de confiner le législateur régional à un simple rôle d'exécutant.

En l'état actuel des choses, l'Italie risque de subir un processus de recentralisation et un retour à l'asymétrie, avec la réapparition d'un clivage entre les cinq régions spéciales et leurs homologues ordinaires, les premières jouissant d'un degré d'autonomie financière plus élevé. Par ailleurs, le débat en cours sur la réforme constitutionnelle pourrait se traduire par des atteintes importantes à l'autonomie régionale, dans la mesure où il est axé sur la réforme du Sénat, la réaffectation des compétences – dont, notamment, l'abolition de la législation concurrente – au détriment des régions, l'attribution de la quasi-totalité de la législation pertinente aux instances centrales et l'autorisation expresse donnée aux autorités centrales de récupérer des compétences régionales au nom de l'intérêt national.

Changements mineurs dans des régions fortes

Divers pays organisés en régions politiques puissantes, l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, (les Açores et Madère), l'Espagne et la Suisse n'ont connu que des changements et des aménagements mineurs, même si

l'actuelle crise économique et financière – et les dispositifs mis en place pour y faire face – semble ébranler durement l'autonomie politique des régions.

L'Autriche, puissant Etat fédéral symétrique, a connu quatre grandes innovations. Premièrement, après avoir acquis des pouvoirs législatifs et exécutifs, les Länder assument, depuis 2014, leur part du système judiciaire autrichien, avec l'instauration de tribunaux administratifs autonomes, chargés de se prononcer sur la plupart des recours administratifs. La deuxième nouveauté concerne les nouvelles obligations financières des Länder aux termes desquelles, lorsqu'un échelon du pouvoir adopte une législation susceptible d'alourdir la charge financière des autres échelons, il en est financièrement responsable à moins que la « commission consultative » qui regroupe les représentants de tous les échelons ne soit en mesure de régler la question. Troisièmement, en fixant un modèle national de vérification du respect des critères de convergence de l'Union européenne, le Pacte de stabilité autrichien de 2012 a eu une incidence manifeste sur l'autonomie des Länder. Enfin, les Länder ont aussi tiré parti des dispositifs prévus par le traité de Lisbonne, en particulier en ce qui concerne leur participation aux affaires européennes et l'élaboration de stratégies de coopération transfrontalière avec leurs homologues régionaux.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les Länder reste infiniment complexe et éclatée, en particulier s'agissant de l'exercice effectif de certains aspects de compétences partagées de large portée (comme la santé et les services sociaux, par exemple). Une réforme, à l'ordre du jour depuis des années, n'a cependant pas encore été adoptée. Une proposition fortement centralisatrice présentée en 2008 a été largement rejetée par les Länder, mais la réforme reste d'actualité. Un dernier aspect qui mérite d'être souligné est la participation des Länder à la prise de décision au niveau fédéral, compte tenu du régime autrichien de bicaméralisme imparfait. Bien qu'il comprenne des représentants des Länder, le Bundesrat est loin de pouvoir remplir ce rôle. Faute d'une réforme effective de cette instance, ce dysfonctionnement a été dans une certaine mesure compensé par la Conférence des gouverneurs des Länder, organe informel mais politiquement puissant, capable de faire avancer la représentation verticale des intérêts des Länder au niveau fédéral.

La « stabilité dans la continuité » semble être un mot d'ordre judicieux du fédéralisme allemand qui n'a connu, ces dernières années, que des aménagements mineurs. Le principal changement présente un double aspect. Premièrement, la perte d'importance progressive de l'activité législative des parlements des Länder, en particulier avec la limitation croissante de la portée de la législation locale en raison, d'une part, de la suprématie grandissante de la législation européenne dans de nombreux domaines d'action des pouvoirs publics autrefois confiés aux Länder et, d'autre part, du développement dans la vie politique allemande de la démocratie directe au niveau des Länder : pétitions, initiatives citoyennes et référendums. Deuxièmement, la crise économique et financière a entraîné un renforcement du rôle du gouvernement fédéral, au détriment de ses homologues des Länder, comme en témoignent les modifications constitutionnelles qui exigent des budgets équilibrés à tous les niveaux de gouvernement.

La stabilité et la force de l'autonomie cantonale restent les points forts du fédéralisme suisse. La taille et les ressources des cantons suisses, dont le plus petit ne compte que 16 000 habitants, ont donné lieu à des appels occasionnels à la réforme territoriale, notamment la fusion des cantons les plus petits afin de les rendre plus à même de s'acquitter de leurs grandes et importantes responsabilités. Ces appels n'ont néanmoins pas eu de suite. Bien au contraire et, selon les principes traditionnels suisses de subsidiarité, de proximité avec les citoyens et de capacité à répondre aux préférences de ceux-ci, la réforme s'est axée sur le renforcement de la coopération inter-cantonale, fondée sur la négociation d'accords cantonaux et la tenue de conférences inter-cantonales. Avec ces instruments du fédéralisme horizontal, les cantons espèrent faire des économies d'échelle qui leur permettront de mieux s'acquitter, ensemble, des multiples obligations cantonales (à savoir les normes minimales demandées aux cantons), sans déperdition de l'autonomie cantonale.

Depuis 2008, la répartition des compétences entre la fédération et les cantons a été redéfinie sur la base de la subsidiarité, de l'équivalence fiscale et de la cohérence. De plus, si toutes les compétences qui ne relèvent pas expressément du niveau fédéral restent du ressort des cantons, on peut constater une certaine tendance à la centralisation dans le pays, due à l'adoption, au niveau fédéral, de lignes directrices et de normes minimales que les cantons sont ensuite priés d'appliquer. Les exemples récents concernent les domaines de l'éducation, de la santé et de la planification.

Le principal changement dans le régime d'autonomie politique des régions portugaises autonomes des Açores et de Madère est né de l'actuelle crise économique et financière. Premièrement, en raison des modifications apportées en 2010 à la loi organique nationale qui fixe les ressources financières de chacune

d'entre elles ; deuxièmement, par le biais du protocole d'accord signé entre le gouvernement national et le gouvernement régional des Açores, d'une part, et du Programme d'ajustement économique et financier des régions autonomes de Madère adopté après la demande d'aide présentée par Madère au gouvernement central. A la suite du protocole d'accord signé par le Portugal avec la troïka, ces documents – celui de Madère beaucoup plus précis et dominateur que celui des Açores – constituent autant d'atteintes à l'autonomie financière de chacune de ces régions. Dans le cas de Madère, la région est globalement placée dans une situation dans laquelle sa relation avec le gouvernement central est semblable à celle du pays envers la troïka au cours de la période d'intervention.

Qui plus est, profitant de la révision constitutionnelle opérée cinq ans auparavant, la région autonome des Açores a aussi encouragé la révision de son statut en 2009, de manière à obtenir un réaménagement de son autonomie régionale. Les grandes innovations comprennent notamment l'adoption expresse d'une série de principes fondamentaux dans son organisation politique, parmi lesquels la subsidiarité, la coopération, la solidarité et les acquis de l'autonomie, ainsi que sa condition de région ultrapériphérique, le caractère supplétif de la législation nationale, le développement socio-économique et l'autonomie financière et patrimoniale de la région. Le nouveau statut transpose aussi le remplacement de la fonction de ministre de la République par celle de représentant de la République (avec de nouvelles fonctions, plus limitées) effectué par la précédente révision constitutionnelle. Certaines dispositions de la proposition présentée par l'Assemblée législative régionale des Açores ont dû être supprimées, ayant été considérées par la Cour constitutionnelle comme contraires à la Constitution nationale – comme la référence au « peuple des Açores ». La polémique, très vive à l'époque, s'est éteinte depuis.

L'« Etat des autonomies » espagnol n'a également connu que des ajustements mineurs, à savoir le renforcement des compétences législatives régionales dans toute une série de secteurs, notamment l'éducation, la santé, la protection sociale, le développement économique, l'environnement, les infrastructures, les transports et le système juridique des collectivités locales. Cela est le résultat de la conjonction de plusieurs éléments, à savoir 1) l'achèvement de certains processus de décentralisation lancés précédemment, 2) la modification du statut de plusieurs communautés autonomes, et 3) le transfert ponctuel de compétences des organes du pouvoir central vers leurs homologues régionaux dans certaines communautés autonomes à la suite d'accords de compromis ad hoc (par exemple, le contrôle de la circulation en Catalogne et au Pays basque, alors que cette compétence est exercée par un établissement public central dans le reste du royaume).

Des problèmes ont surgi, concernant en particulier les modifications du statut de la Catalogne, plusieurs nouvelles clauses proposées ayant fini par être contestées par la Cour constitutionnelle. Pour finir, celle-ci a décidé que plusieurs articles nouveaux étaient contraires à la Constitution. Cette décision a provoqué une véritable tempête, déclenchant une crise politique qui est loin d'être close et menace l'intégrité même de l'Etat.

Deux ans après cette décision, le parlement catalan a adopté deux résolutions revendiquant la reconnaissance du « droit à l'autodétermination » (*derecho a decidir*) pour les régions. La première de ces résolutions a été adoptée à l'automne 2012, avant les élections régionales, et la seconde au printemps suivant. A la suite d'un recours du gouvernement central, la Cour constitutionnelle a émis une injonction suspendant les effets de la résolution. Cependant, au lieu de faire marche arrière, en décembre de la même année, le gouvernement autonome a demandé l'organisation d'un référendum sur l'autodétermination. Etant donné que l'actuel cadre constitutionnel espagnol ne permet pas une telle initiative, la demande a été rejetée officiellement en mars 2014.

Néanmoins, les autorités catalanes sont allées de l'avant en organisant le 9 novembre 2014 une consultation populaire, plutôt qu'un référendum formel, sur l'avenir politique de la Catalogne. Dans le cadre de la consultation, il a été posé aux électeurs deux questions étroitement liées : premièrement, « Voulez-vous que la Catalogne soit un Etat ? » et, deuxièmement, « Si vous avez répondu oui à la première question, voulez-vous que la Catalogne soit un Etat indépendant ? ». En définitive, 80,72 % des personnes ayant participé à la consultation ont voté « oui » aux deux questions. Enfin, en novembre 2015, le Parlement catalan a approuvé, à 72 voix contre 63, l'élaboration d'un manifeste d'intention sur les fondements de la future Constitution catalane, dans ce qu'on considère comme le début du processus de détachement de l'Espagne.

Pour conclure, en Espagne, l'autonomie régionale semble confrontée à trois défis majeurs : premièrement, la réforme du Sénat qui, si elle devait se diriger dans le sens de la transformation en une chambre régionale, ouvrirait la voie à l'octroi d'une compétence supplémentaire aux régions espagnoles : la participation au

processus législatif central ; deuxièmement, la crise économique et financière sur l'autonomie régionale, qui a pour effet de diminuer les ressources et de creuser la dette publique régionale et de réduire effectivement le plein exercice des compétences régionales ; et troisièmement, et c'est probablement la question la plus urgente, la situation au Pays basque et, plus encore, en Catalogne où les demandes respectives ne portent plus sur l'ajout de compétences, mais l'autodétermination et l'indépendance. Et, paradoxalement, la complexité du système espagnol, et catalan, des partis politiques et les problèmes posés par les derniers résultats électoraux, notamment les difficultés qu'ils entraînent pour l'obtention d'une majorité claire et stable au parlement et au gouvernement, semblent avoir une fonction palliative à la fois pour la communauté autonome de Catalogne et pour l'Etat espagnol tout entier.

Changements importants

La Belgique et le Royaume-Uni ont connu une réforme régionale de grande ampleur.

Entre 2011 et 2014, la Belgique a entrepris une réforme en profondeur de l'Etat, la sixième depuis que le pays a abandonné son caractère unitaire. Outre le fait de sortir de la longue impasse concernant la circonscription électorale de Bruxelles-Halle-Vilvoorde (BHV), cette réforme a entraîné un renforcement notable des compétences des régions et des communautés belges, traduisant le déplacement absolu du centre de gravité du pays du niveau fédéral à celui de ses entités fédérées.

Sur le plan des compétences régionales, trois changements majeurs sont intervenus à trois niveaux. Premièrement, par le biais de la restructuration de la Chambre haute du parlement fédéral, qui a été transformé en chambre des entités subnationales, régions et communautés ; deuxièmement via le transfert du centre fédéral aux régions et communautés de compétences supplémentaires, y compris de nature financière ; et troisièmement, par la révision du statut de la région de Bruxelles-capitale.

Avec la réforme, les régions et communautés belges ont obtenu le droit de participer au processus législatif fédéral – alors que la Chambre des représentants est devenue l'institution centrale en ce qui concerne la politique et la législation fédérales, tandis que le Sénat est chargé principalement de coordonner les politiques et de décider conjointement des questions essentielles. Cela a été conforté par le fait que le sénateur occupe un poste à temps partiel, ce qui signifie que les sénateurs fédéraux sont aussi membres des parlements régionaux dont ils proviennent.

Le transfert de compétences supplémentaires aux régions et aux communautés entraîne le transfert correspondant d'un surcroît de ressources financières et humaines. La réforme s'est déployée autour de l'équilibre entre, d'une part, la nature et les caractéristiques du système de sécurité sociale compris comme relevant par principe de l'Etat fédéral et, d'autre part, sa mise en œuvre concrète dans les réalités individuelles des trois communautés et régions. Les nouvelles responsabilités octroyées aux communautés comprennent les soins de santé et l'assistance aux personnes âgées (à l'exclusion des pensions) et aux personnes handicapées physiques et mentales, ainsi que la délivrance des autorisations, la construction et la rénovation des hôpitaux. Les régions ont reçu de nouvelles compétences en ce qui concerne l'emploi, la mobilité, l'énergie, l'agriculture, les collectivités locales et les dépenses budgétaires. Par ailleurs, la réforme s'est aussi traduite par une plus grande autonomie budgétaire pour les régions et les communautés belges.

Enfin, alors que la réforme élargit l'autonomie constitutive reconnue aux régions, elle produit aussi un certain retour à la symétrie de l'Etat dans la mesure où la région de Bruxelles-capitale acquiert le même statut que les autres régions belges, y compris la compétence d'adopter des lois de la même nature juridique que celle qui est reconnue à ses homologues.

Le Royaume-Uni a aussi connu un changement majeur, abandonnant son statut traditionnel d'Etat unitaire multinational, même si c'est de manière asymétrique, en Ecosse, au Pays de Galles, en Irlande du Nord et à Londres – changement qui s'est poursuivi au cours de la période considérée.

Au cours de la même période, l'Ecosse n'a pas connu de décentralisation substantielle des finances publiques, à l'exception de sa modeste compétence fiscale, à ce jour inutilisée. Néanmoins, dans les domaines transférés aux autorités écossaises, des particularités significatives sont apparues, par exemple, dans le secteur de la santé (avec la gratuité des examens ophtalmologiques et dentaires, des prescriptions) et de l'éducation (gratuité des droits d'inscription dans les universités écossaises).

Par ailleurs, la demande de compétence législative accrue pour l'Ecosse a conduit à l'adoption de la loi de 2012 sur l'Ecosse, aux termes de laquelle le parlement régional a obtenu toute une série de nouvelles

compétences, y compris le droit de fixer plus librement qu'auparavant des taux d'imposition sur le revenu, différents de ceux en vigueur dans le reste du Royaume-Uni. La loi envisage aussi de nouvelles compétences, touchant notamment les droits de timbre sur la taxe foncière, la taxe sur l'enfouissement des déchets, le pouvoir de créer de nouveaux impôts et de nouvelles capacités d'emprunt.

Les changements ont atteint leur point culminant lors du référendum de septembre 2014 sur l'indépendance de l'Ecosse – rejetée avec la promesse d'accroître les transferts de compétences, dont le droit d'émettre des obligations ainsi que de nouveaux pouvoirs législatifs concernant les armements aériens, la conduite en état d'ivresse et les limitations de vitesse, la participation aux nominations dans les secteurs de la radiodiffusion et des biens de la couronne, et une nouvelle procédure pour les affaires pénales écossaises qui parviennent à la Cour suprême du Royaume-Uni.

Au Pays de Galles, les changements ont été plus lents, mais ont cependant suivi largement la direction empruntée en Ecosse. Après le référendum de mars 2011, l'Assemblée galloise a vu son autonomie élargie et consolidée. D'une part, elle a obtenu le pouvoir de légiférer dans les secteurs qui avaient été placés sous sa compétence, sans avoir besoin de l'accord préalable du Parlement britannique. D'autre part, au lieu d'être appelées mesures, les textes que propose l'assemblée portent à présent le nom de « projet de loi » et ceux qu'elle adopte celui de « loi ».

De plus, les pressions aux fins de l'élargissement des compétences de l'Assemblée galloise se poursuivent avec force. Comme en Ecosse, les demandes d'autonomie accrue ont été acheminées par le biais de commissions indépendantes. En réponse au rapport publié par la dernière, en 2012, le gouvernement du Royaume-Uni a pris l'engagement, une année plus tard, d'adopter 30 des 38 recommandations présentées par la commission galloise – ce qui aura pour effet la dévolution aux autorités autonomes du Pays de Galles de compétences supplémentaires, y compris en matière de capacité d'emprunt.

Cela étant, la situation en Irlande du Nord, est plus complexe et moins stable. Au cours de la période considérée, son assemblée a effectué la totalité de son mandat, recevant de nouvelles et importantes compétences en rapport avec la justice et la police, transférées le 12 avril 2010.

L'Angleterre, entretemps, a subi une certaine recentralisation, avec la fin, en 2010, des agences de développement régional, remplacées par les Partenariats locaux d'entreprises, organisés dans l'esprit des consortiums de pouvoirs locaux. L'organisation régionale a été présentée comme un concept continental, étranger au modèle anglais d'organisation sociale et politique, et comme extrêmement onéreux. Les Partenariats locaux d'entreprises qui ont remplacé les agences de développement régional seront financés par le biais de Fonds régionaux de croissance, avec un budget représentant moins d'un tiers de celui de leurs prédécesseurs respectifs.

Londres se trouve dans une position différente, le maire et l'assemblée restant des institutions solides en raison de leur légitimité démocratique et de la forte identité culturelle sur laquelle elles reposent. Leur autonomie reste limitée, mais la pression en faveur du changement se manifeste avec évidence ici également.

Pour conclure, alors que le Royaume-Uni reste un Etat centralisé, le processus de régionalisation est en marche et des pressions s'exercent afin d'en accroître l'ampleur et la portée, même de manière asymétrique. Avec la consolidation des compétences prévues pour l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le pays de Galles, l'autonomie politique de l'Angleterre apparaît sur l'agenda, avec des demandes en faveur de la création d'un Parlement anglais. Qui plus est, dans la mesure où Londres menace d'émerger comme une « ville-Etat » du XXI^e siècle, il semble que toute l'organisation politique du Royaume-Uni pourrait être refondue. On ignore cependant quelle direction prendra ce changement.

Causes des processus observés

Les phénomènes décrits semblent indiquer une certaine évolution à l'intérieur des systèmes de gouvernement vers une remise en question ouverte des éléments fondamentaux du système (nombre d'échelons de gouvernement, nombre d'autorités territoriales autonomes à chaque niveau) ou une remise en cause des relations entre les niveaux de gouvernement et les collectivités régionales.

Notre but ici est de signaler les causes possibles de cette évolution. Nous isolerons très schématiquement deux facteurs sous-jacents : d'une part, la crise économique et financière qui a affecté à un degré plus ou moins grand tous les pays européens et, d'autre part, l'impact des politiques « régionales » de l'Union européenne (pour les Etats qui en font partie).

Crise économique et financière

Les réponses des experts, que confirment les rapports de suivi adoptés par le Congrès depuis le début de la crise économique et financière (2008), montrent qu'il existe manifestement un lien étroit entre la crise et la plupart des changements, réels ou supposés, qui se sont produits au niveau local (avec des répercussions sur l'échelon régional) ou bien directement au niveau régional.

La crise a rendu nécessaire de simplifier la structure du gouvernement ou simplement de réduire le coût des organes publics. Cela explique les diverses politiques observées :

- 1) Politiques de recentralisation. La crise a clairement conduit à une réduction des dépenses publiques et, dans certains cas, des droits acquis à l'époque de l'Etat-providence.
- 2) Politiques visant à renforcer le pouvoir central afin d'assurer un contrôle plus strict des dépenses publiques (ou de réduire l'endettement). Le lien est ici encore plus étroit : le contrôle des finances publiques semble impliquer un contrôle plus strict des dépenses des autorités autonomes.
- 3) Politiques de réforme des collectivités locales et régionales. La crise semble imposer une baisse drastique des dépenses. Elle est la raison implicite des réformes des collectivités locales et régionales observées pendant les dernières années. Il est devenu nécessaire de « simplifier » un système excessivement complexe et coûteux, en réduisant le nombre des échelons de gouvernement [la suppression d'un seul coup de tout un échelon de gouvernement local (en Grèce, en Irlande, en Italie et, peut-être à l'avenir, en France) peut être présentée comme une forme de réduction des dépenses de gouvernement] et le nombre d'institutions publiques à chaque échelon de gouvernement [en particulier au niveau municipal (en Grèce et en Irlande de nouveau, bien que des mesures aient aussi été prises dans ces pays pour réduire le nombre de ces institutions à d'autres niveaux)].
- 4) Paradoxalement, même les mouvements les plus « radicaux » en faveur de la régionalisation, par exemple ceux qui prennent aujourd'hui la forme d'un appel à l'indépendance, s'expliquent clairement par la crise économique et financière. Ce sont souvent les régions les plus prospères (comme la Catalogne et le pays Basque en Espagne ou l'Ecosse au Royaume-Uni) qui cherchent à se soustraire à leurs obligations de solidarité et, plus généralement, au sort commun des pays touchés par la crise.

Application des politiques régionales de l'Union Européenne

Comme on le sait, l'Union européenne n'exige pas des Etats membres la mise en place d'un système uniforme de gouvernement local. Chaque pays est libre de développer son propre système de gouvernement à un, deux ou trois échelons.

Le seul impact de l'Union Européenne sur les systèmes de gouvernement passe par la mise en place des politiques régionales européennes. Certains pays ont d'ailleurs tendance à appeler « régions », alors qu'ils ne disposent pas de véritables institutions régionales (au sens de la définition du Cadre de référence), les structures de gouvernement spécifiquement chargées de l'utilisation des fonds structurels de l'UE.

Dans un certain nombre de cas, les politiques régionales de l'Union Européenne sont gérées par des structures de gouvernement qui n'ont pas le statut de véritables institutions publiques, ne disposent pas d'organes de décision élus (directement ou indirectement) ou ne sont pas dotées des compétences générales associées à une institution démocratique responsable devant les citoyens.

Tel est le cas en Irlande où les assemblées régionales (deuxième échelon de gouvernement) gèrent les politiques régionales de l'Union Européenne et exercent des fonctions de coordination mais n'ont pas le statut d'institutions autonomes réelles ; en Hongrie où le deuxième échelon de gouvernement qui aurait pu évoluer dans le sens d'une véritable régionalisation sur la base des politiques régionales de l'Union Européenne a récemment été fortement affaibli par le pouvoir central ; et en Roumanie où le troisième échelon exerce uniquement des pouvoirs de mise en œuvre des politiques régionales de l'Union Européenne, de coordination et de collecte de statistiques mais sans, ici encore, constituer un véritable échelon de gouvernement démocratique autonome.

En Finlande, le second échelon de gouvernement, sous la forme d'associations de municipalités, exerce généralement, d'une part, les pouvoirs municipaux et, d'autre part, les fonctions liées à la mise en œuvre des politiques régionales de l'Union Européenne.

Classification nouvelle et mise à jour des systèmes de régionalisation adoptés dans les divers pays

Suite à l'analyse des tendances principales qui se dégagent de cette étude, y compris les conclusions des experts qui ont rédigé les fiches individuelles par pays, la classification adoptée dans le rapport « Evolution de la régionalisation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » a été maintenue. Le Groupe d'experts indépendants a en outre produit une contribution initiale à ce rapport.

Pays non régionalisés

Tout d'abord, il se confirme que, dans les pays non inclus dans l'étude, aucune initiative en faveur de la régionalisation – soit de manière générale, soit en relation avec certaines parties du territoire – n'a été observée.

Pays à régionalisation faible

1. Pays à régionalisation partielle

La régionalisation partielle désigne la régionalisation n'impliquant que certaines parties du territoire d'un pays. Dans ces parties du territoire national sont reconnues certaines formes d'autonomie pouvant être considérées comme régionales car comparables à l'autonomie régionale telle que définie dans le Cadre de référence adopté par le Congrès. Dans ces parties du territoire, l'autonomie « spéciale » peut même aller plus loin que dans de nombreux cas attestés d'autonomie régionale, y compris jusqu'à la reconnaissance de l'autonomie législative ou de compétences exclusives et d'un degré élevé d'autonomie financière. Ce type de régionalisation reste néanmoins « faible » car l'ensemble du pays n'est pas engagé dans un processus de régionalisation. En dehors des zones restreintes d'autonomie régionale, le reste du territoire national, qui en constitue fréquemment la plus grande partie, continue à être organisé sur la base d'un système étatique unitaire où la seule autorité s'exerçant au-dessus des échelons de gouvernement local est celle du pouvoir central.

La reconnaissance de cette forme particulière d'autonomie répond à divers motifs. Il s'agit très souvent de motifs géographiques (concernant des parties du territoire qui sont isolées et difficiles d'accès), culturels, d'ordre identitaire (linguistiques, ethniques) ou politiques.

La régionalisation partielle ne doit pas être confondue avec la régionalisation « asymétrique », bien que les raisons pouvant conduire à ces deux types de régionalisation soient parfois très proches. Dans le cas de la première, seule une partie du territoire est régionalisée tandis que, dans le cas de la seconde, l'ensemble du territoire national est régionalisé mais non de manière uniforme, avec des différences entre les régions : autrement dit, certaines régions y jouissent parfois d'un degré d'autonomie plus grand que d'autres. Tel est le cas en Espagne et en Italie, et cela peut s'appliquer aussi aux pays fédéraux où la reconnaissance d'une forte autonomie conduit parfois – mais pas nécessairement – à une régionalisation asymétrique.

Ces formes de reconnaissance ont des raisons diverses mais elles répondent toutes au besoin pour l'Etat de disposer d'un instrument utile pour l'établissement et la différenciation du statut légal des territoires autonomes et de la flexibilité requise pour pouvoir s'adapter aux exigences complexes de l'Etat de droit à l'époque contemporaine.

Un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe entrent dans cette catégorie et comptent des régions à statut particulier : l'Azerbaïdjan (Nakhitchevan), la Finlande (îles Åland), la Géorgie (République autonome d'Abkhazie), la République de Moldova (Gagaouzie), le Portugal (Açores et Madère), la Serbie (Voïvodine) et le Royaume-Uni (Ecosse et pays de Galles).

Dans tous ces cas, qu'il s'agisse de régionalisation partielle ou asymétrique, un statut particulier est accordé à certaines parties spécifiques du territoire de l'Etat.

Les situations de régionalisation partielle restent limitées aux pays qui connaissaient déjà ce type d'autonomie particulière en 2007.

2. Pays à régionalisation mono-sectorielle

La régionalisation « mono-sectorielle » est une régionalisation de type spécifique concernant seulement une ou un petit nombre de compétences, où les institutions régionales n'ont pas la charge – dans les termes du Congrès – « d'une part importante des affaires publiques ».

Ce type de régionalisation existe au Danemark et en Suède. Au Danemark, la seule compétence que les municipalités ne sont pas jugées aptes à exercer concerne la santé, ce qui a conduit à l'établissement d'un échelon régional spécial : les régions mono-sectorielles, compétentes uniquement dans le domaine des services médicaux et de santé. Une réforme des collectivités locales ne semble guère actuellement probable au Danemark. Pendant la dernière campagne électorale (2011), certains partis, en particulier le Parti libéral Venstre, ont soutenu la dissolution des régions. Leur argument principal était que les régions n'avaient pas été en mesure de gérer le système hospitalier de façon efficiente et efficace et n'avaient pas atteint les objectifs fixés par l'Etat. Ils souhaitaient donc que le système hospitalier soit géré par l'échelon central. En face d'eux, les sociaux-démocrates ont soutenu le renforcement des régions et l'extension de leur domaine de compétences. En dépit de ces discussions et de la victoire des sociaux-démocrates, la structure des collectivités locales n'a pas été modifiée et ce changement n'est pas actuellement à l'ordre du jour.

En Suède, 2009 a vu l'émergence de deux régions expérimentales (Västra Götaland et Scanie), qui sont devenues permanentes en 2011. Entre 2011 et 2014, huit nouvelles régions ont vu le jour, au détriment des anciens comtés et conseils de coopération des comtés. Globalement, la Suède s'est donc réorganisée autour de dix régions et onze conseils de comté. La compétence principale des régions reste en fait la gestion des hôpitaux et des institutions liées au secteur de la santé : les dépenses en ce domaine représentent environ 85% de leur budget. Leurs tâches sont définies dans des lois spéciales, comme la loi sur les services sociaux de 2001, amendée par la loi sur l'aide sociale de 2011, et la loi sur les services de santé de 1982. Les régions peuvent lever des impôts pour assurer le bon fonctionnement du système de santé.

3. Pays à régionalisation administrative

Nous nous tournons maintenant vers les pays qui peuvent prétendre avoir atteint le niveau le plus élevé d'autonomie territoriale, sous la forme d'entités créées sur l'ensemble du territoire national à un échelon inférieur à celui du pouvoir central : les « régions ». Ces régions ont en fait des statuts divers mais elles ont en commun une autonomie moindre que celle du gouvernement central. Et surtout, contrairement à ce que l'on observe dans les pays à « forte » régionalisation, elles ne disposent d'aucune compétence législative, ni de la possibilité d'adopter des statuts instituant pour elles-mêmes des normes différenciées de fonctionnement. L'autonomie qui leur est accordée est certainement de type politique, au moins dans les cas où ces entités sont gouvernées par des organes élus – directement ou indirectement – par les citoyens.

Commençons par examiner la situation dans les pays où l'échelon « régional » est le seul niveau de gouvernement intermédiaire entre l'échelon municipal et le pouvoir central, à savoir l'Albanie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, la République tchèque et la Slovaquie. Dans tous ces pays, l'échelon de gouvernement supra-municipal est reconnu et garanti par la loi mais il n'apparaît pas toujours clairement si cela constitue une reconnaissance explicite du statut régional ou bien s'il s'agit d'un deuxième échelon de gouvernement local (semblable à celui des provinces ou des départements) ne présentant aucune des caractéristiques de la régionalisation. La question est particulièrement controversée dans le cas de la Grèce où une réforme territoriale de grande ampleur a conduit à la création d'entités de deuxième niveau appelées « *peripherias* ». Le territoire de ces entités est beaucoup plus étendu que celui des 50 préfectures antérieures mais, de l'avis des experts, il ne semble pas pour autant qu'elles constituent de véritables entités régionales en termes de statut légal. Une analyse similaire a été faite à propos de l'Irlande où la réforme territoriale, également radicale, semble s'être donnée d'abord pour objectif de créer un échelon municipal de base fort (qui est d'autant plus fort que le nombre de municipalités a été beaucoup réduit) plutôt que d'établir un véritable échelon régional (les organes des trois régions n'étant pas directement élus).

Venons-en maintenant aux pays où existent trois échelons de gouvernement au-dessous de l'administration centrale de l'Etat : la France, la Roumanie et l'Ukraine. Le chapitre consacré à la Roumanie montre clairement le processus de consolidation en cours visant à établir un système de gouvernement local à deux niveaux comprenant les municipalités (qui sont plus de 3 000) et les comtés (*județe*) et, au-dessus d'elles, huit autorités « régionales » dont la taille devrait permettre de les assimiler à de véritables régions mais qui, en fait, ne sont pas dotées de compétences significatives (elles remplissent uniquement des fonctions statistiques). Le débat sur la création de vraies régions se poursuit mais sa conclusion paraît encore lointaine. Cela montre la

difficulté qu'il y a à considérer à la fois les comtés et les autorités de niveau régional comme de véritables régions. En Ukraine, les efforts en faveur de la régionalisation semblent actuellement bloqués par le conflit en cours et, en particulier, la crainte qu'une reconnaissance de l'autonomie régionale ne fournisse à certaines parties du territoire une base légale de sécession, ce qui entraînerait la rupture de l'unité nationale.

Dans le cas de la France, le processus de régionalisation peut en fait être décrit comme un processus purement administratif car les régions françaises ne présentent pas toutes les caractéristiques associées à une régionalisation forte. Cela ne veut pas dire cependant que la régionalisation du pays serait à considérer comme inexistante. En effet, les régions disposent par bien des aspects d'une autonomie très importante, notamment l'élection directe de leurs organes de gouvernement, une certaine autonomie financière et toute une gamme de fonctions administratives non négligeables qui, en outre, augmenteront si la réforme des entités de gouvernement locales est mise en œuvre, en particulier la suppression envisagée des départements. L'écart entre l'expérience française et la situation dans les autres pays mentionnés ici comme exemples de régionalisation faible reste néanmoins important. Le territoire des régions, en particulier depuis que leur nombre a été ramené à treize, est certainement d'une étendue conforme à celui d'une véritable région. Les régions françaises disposent d'une réelle autonomie politique (elles peuvent définir leurs propres priorités et orientations politiques indépendamment du pouvoir central) et elles sont également dotées de fonctions administratives importantes.

Pays à régionalisation forte

1. Pays régionalisés

Bien qu'ils présentent un sérieux risque de recentralisation, les processus conduisant à restreindre les pouvoirs des régions évoqués plus haut dans la section 4 ne semblent pas suffisants pour justifier un changement de la classification des deux pays traditionnellement inclus dans la catégorie des pays régionalisés : l'Italie et l'Espagne. En effet, dans ces deux pays, les traits essentiels d'une régionalisation forte, qui incluent l'autonomie statutaire (particulièrement pertinente dans le cas de certaines régions « asymétriques » comme les régions spéciales d'Italie et certaines régions d'Espagne), le pouvoir de légiférer, un dialogue soutenu avec l'Etat (au sein du parlement et via le système de conférences) et la garantie constitutionnelle des pouvoirs des régions, n'ont aucunement été remis en cause pendant la période examinée.

Toutefois, il convient de noter que, dans ces deux pays, le processus de transition d'une forme régionale à une forme fédérale de gouvernement a été stoppé. En Italie, le « fédéralisme » est depuis longtemps désigné comme l'horizon ultime du processus de régionalisation mais la crise économique et financière, en conduisant à privilégier la centralisation comme moyen de contenir les dépenses publiques, semble avoir balayé cette perspective. En outre, la réforme constitutionnelle en cours d'approbation, d'une part, réduit fortement les compétences législatives des régions et, d'autre part, bien qu'elle vise à faire de la deuxième chambre (le sénat italien) une chambre plus représentative sur le plan territorial (puisque la majorité des futurs sénateurs seront des conseillers régionaux) n'en fera ni une chambre des régions (car elle inclura aussi des représentants des municipalités), ni une chambre fédérale (sur le modèle du *Bundesrat*). En Espagne, la demande d'indépendance mise en avant d'abord par le pays Basque et maintenant, plus activement, par la Catalogne, semble avoir suscité jusqu'ici une réaction de type centraliste de la part du gouvernement national, qui a exclu toute possibilité d'aller vers un système de type fédéral qui permettrait une plus grande différenciation du statut des diverses régions, surtout parce qu'il craint de se montrer par trop réceptif aux aspirations séparatistes.

2. Pays fédéraux

Reste le cas des pays fédéraux qui comprennent, outre les trois Etats fédéraux traditionnels (Allemagne, Autriche et Suisse), la Belgique (qui est aujourd'hui parvenue au terme de l'ensemble du processus), la Bosnie et Herzégovine et la Fédération de Russie. Dans chacun de ces pays, on observe certaines initiatives allant dans le sens d'une plus grande centralisation, surtout en relation avec le besoin de contrôler les dépenses publiques, mais sans remettre en cause les bases formelles de l'Etat et en laissant intacts les traits essentiels qui distinguent les Etats fédéraux des Etats régionalisés.

Compatibilité entre notre classification et le Regional Authority Index

Notre classification des pays par degré de régionalisation est largement compatible avec l'instrument de mesure conçu par l'Université de Caroline du Nord : le Regional Authority Index (RAI). Les données prises en compte dans cet instrument portent sur les échelons de gouvernement infranationaux couvrant une population moyenne de plus de 150 000 habitants. L'échantillon comprend tous les Etats membres de l'Union Européenne, les Etats membres de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et dix pays européens n'appartenant pas à l'Union Européenne. Le RAI mesure l'autorité régionale et le degré d'approfondissement du processus de régionalisation au moyen d'une série d'indicateurs concernant : la densité institutionnelle, l'étendue des compétences, l'autonomie budgétaire, le pouvoir d'emprunter, la représentation, les pouvoirs législatifs, la réforme institutionnelle, le contrôle exercé par l'exécutif, le contrôle des emprunts et le contrôle budgétaire. Ces dix aspects sont regroupés en deux grands domaines de compétence désignés comme *l'autonomie*, c'est-à-dire les pouvoirs exercés par le gouvernement régional vis-à-vis des habitants du territoire, et *la part de pouvoir*, c'est-à-dire le pouvoir exercé par le gouvernement régional ou ses représentants au niveau de l'ensemble du pays.

A titre d'exemple, les pays que nous avons classés parmi les pays à régionalisation forte obtiennent la notation suivante :

Belgique	28,1
Bosnie et Herzégovine	30
Allemagne	29,1
Italie	22,7
Fédération de Russie	16
Espagne	22,1

D'autres pays où la régionalisation est moins avancée obtiennent une notation moins élevée :

France	16
Irlande	6
Pologne	8

La notation obtenue par la France – qui est identique à celle de la Fédération de Russie – est significative et confirme notre analyse : la France, malgré une forme de régionalisation purement administrative, dispose encore d'un système solide bien établi.

Tendances de fond

L'étude des processus de régionalisation en Europe de 2007 à 2015 met en évidence deux éléments très distincts : d'une part, l'absence de modifications officielles explicites de la forme de l'Etat et, d'autre part, le fait que les systèmes de régionalisation subissent des changements importants sous la forme d'ajustements internes.

Aucune modification formelle n'est en cours puisque :

- on n'observe aucun processus général de régionalisation accompagné de la création d'un réseau d'entités présentant les caractéristiques de l'autonomie régionale sur l'ensemble du territoire national;
- on ne constate aucun cas nouveau de régionalisation partielle ;
- on ne constate aucun cas de transformation d'un système régional faible en système régional fort ou d'un système régional fort en système fédéral ;
- des opportunités se présentent pour renforcer certaines régions au détriment d'autres (l'Ecosse s'oriente dans cette direction, tandis qu'en Catalogne, l'avenir reste très incertain).

Néanmoins, malgré l'absence de toute transformation du système formel, la situation en matière de régionalisation évolue presque partout sous l'effet de réformes qui modifient le poids et les fonctions des institutions régionales dans chaque pays. Nous avons vu les effets des réformes territoriales, en particulier sur l'organisation des collectivités locales (réduction du nombre d'échelons de gouvernement et du nombre d'organes à chaque échelon), ainsi que sur le rôle et les compétences des régions. Nous avons vu également

l'impact de la crise financière sur les compétences législatives et administratives des régions, la tendance semblant s'orienter, bien qu'à un rythme assez lent, vers une concentration renouvelée des pouvoirs aux mains des gouvernements nationaux. Enfin, nous avons vu aussi l'impact de la crise sur les procédures visant à réduire et harmoniser les finances publiques, ainsi que le rôle croissant joué par les gouvernements nationaux à cet égard.

La régionalisation est donc à l'arrêt ou est peut-être même entrée dans une phase, lente mais manifeste, de déclin. A l'intérieur de l'Union européenne, le rôle des Etats membres est réaffirmé avec une grande vigueur, au détriment des liens plus étroits qui pouvaient être tissés au niveau régional. La question se pose, par conséquent, de savoir si l'idée régionale, avec ses promesses de développement autonome séparé, de solidarité et de péréquation des ressources financières, n'apparaît pas aujourd'hui comme trop étroitement liée à la longue période d'extension des droits sociaux et de développement de l'Etat-providence et ne risque pas d'être remise en cause par les politiques d'austérité et la réduction brutale des dépenses publiques et du rôle de l'intervention publique dans l'économie et la société.

ALBANIE

Edlir Vokopola, directeur du département Recherche & Développement, Institut de recherche urbaine, Tirana, Albanie

Unités de base de l'autorité locale

Le Parlement albanais a adopté une nouvelle loi sur l'autonomie locale le 18 décembre 2015. A compter de janvier 2016, ce nouveau texte remplace la loi n° 8652 du 31 juillet 2000 « sur l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance locale ». La nouvelle loi « sur l'autonomie locale » a été précédée d'un autre texte important, la loi 115/2014 « sur la division territoriale et administrative des unités d'autorité locale de l'Albanie », adoptée par le Parlement le 31 juillet 2014. En vertu de cette dernière loi, qui prévoyait la « Réforme territoriale et administrative » (RTA), le nombre des unités d'autorité locale d'Albanie est passé de 373 (dont 308 communes et 65 municipalités) à seulement 61 municipalités. Le nouveau nombre des unités d'autorité locale a été rectifié et a donc pris effet avec les élections locales de juin 2015.

D'après la Constitution de la République d'Albanie et la nouvelle loi sur l'autonomie locale, l'Albanie est organisée selon deux niveaux de gouvernance. Les municipalités sont les unités de base de l'autorité locale et représentent le premier niveau. Elles ont des responsabilités publiques et exercent des types de compétences similaires. L'Albanie compte actuellement 61 municipalités.

Les régions constituent le second niveau d'autorité locale. Le terme albanais pour ce que nous appelons « région » est « qark », et l'organe gouvernant la région/le qark est le Conseil de région/qark. Malgré les récentes modifications de la législation, l'Albanie compte encore 12 régions/qarks.

La région consiste en une unité administrative-territoriale composée de plusieurs municipalités réunies par leur géographie, leurs traditions et leurs intérêts économiques, sociaux et collectifs communs. Le territoire, le nom et la capitale des régions sont déterminés par la loi. Leurs limites territoriales coïncident avec celles des municipalités qui les composent. La nouvelle loi sur l'autonomie locale a aboli les districts en tant que subdivisions administratives des régions.

Lors de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (1998) et de la nouvelle loi organique sur l'autorité locale (2000) consécutive à celle-ci, l'objectif était principalement de créer un premier niveau d'autorité locale sur la base des principes de « subsidiarité » de la Charte européenne de l'autonomie locale et de promouvoir la réforme de décentralisation destinée à ce que les municipalités et les communes soient auto-suffisantes. Par conséquent, le rôle, les fonctions et les ressources du second niveau n'ont à cette époque suscité qu'un faible intérêt. Les régions/qarks ont surtout été créées en réponse aux efforts de régionalisation de l'Union Européenne, bien que l'objectif immédiat ait été de définir des divisions administratives, en tenant compte de certains modes d'organisation antérieurs, au moyen d'une législation ambiguë pour l'autorégulation du rôle et des fonctions des régions/qarks. Celles-ci sont composées de deux organes : un organe représentatif – le conseil régional – et un organe exécutif. Le premier est formé de membres des conseils municipaux de la région, en proportion de leur circonscription. Les maires des municipalités sont membres du conseil régional. Le président du conseil régional, en tant que représentant de l'organe exécutif, est élu par le conseil.

Aux termes de la loi, les régions – en tant que second niveau d'autonomie locale – jouissent des mêmes droits que les municipalités du premier niveau. D'après les dispositions de la loi sur l'autonomie locale, la région est dotée de compétences et de responsabilités dans certains domaines, parmi lesquels l'autonomie, les biens, la génération de revenus, la levée de taxes et redevances et le développement économique. Les régions exercent ces droits conformément à leurs propres fonctions spécifiques telles que définies par cette même loi. La région est reconnue comme exerçant trois fonctions principales : a) concevoir et mettre en œuvre les politiques régionales et aligner celles-ci avec les politiques de l'Etat au niveau régional ; b) les fonctions déléguées par les municipalités ; c) les fonctions déléguées par le pouvoir central. La région a aussi un rôle de coordination concernant l'harmonisation des politiques nationales d'une part et des politiques locales et régionales d'autre part.

Les régions sont financées sur le budget de l'Etat, dans le cadre du transfert non conditionnel destiné aux collectivités territoriales. En 2016, la part de ce transfert non conditionnel allouée aux régions est de 3,4 %. La responsabilité des routes régionales rurales (définies comme des routes régionales jusqu'en 2015), assortie de

fonds spécifiques provenant du budget de l'Etat, a maintenant été transférée aux municipalités, entraînant une réduction du budget alloué en 2016 par rapport à l'année précédente.

Historiquement, depuis la création des régions, presque aucune des fonctions attribuées aux conseils de région/qark n'a été mise en pratique. Depuis 2003, avec l'appui de donateurs, toutes les régions ont mis au point des stratégies de développement régional. Malgré les expériences positives observées dans certaines régions, ainsi que le soutien des bailleurs de fonds pour la conception et l'élaboration des stratégies régionales, celles-ci sont encore peu mises en œuvre. En 2008, une Stratégie intersectorielle pour le développement régional a été approuvée, avec pour objectifs un développement socio-économique durable et équilibré sur le plan territorial et l'octroi de responsabilités aux régions pour qu'elles puissent contribuer à ce développement. Une loi sur le développement régional a été rédigée dans le cadre de cette stratégie, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur, de sorte que la stratégie n'est pas appliquée. Ce projet de loi définit les objectifs, les principes, les instruments et le cadre institutionnel de la gestion du développement régional et de la promotion d'un développement régional équilibré en République d'Albanie.

Le développement socio-économique au niveau régional n'a eu que peu d'impact, faute d'un modèle clair de coopération régionale, de ressources financières, d'actifs et de moyens.

Une politique de développement régional reste encore à véritablement mettre en œuvre dans le pays. La Stratégie transversale pour le développement régional de 2007 portait principalement sur le cadre institutionnel et les processus régionaux de planification et de gestion stratégiques nécessaires, tandis que les mécanismes financiers ont été conçus séparément par le biais de la politique budgétaire (subventions attribuées sur concours, depuis 2010, au titre du Fonds de développement régional). L'interaction entre développement régional et décentralisation n'a pas été analysée ni évaluée avec précision, et de fait il n'existe pas de consensus quant au niveau auquel la politique de développement régional devrait être appliquée. L'intégration dans l'Union européenne, qui est un choix stratégique de l'Albanie, nécessitera l'adoption et l'incorporation des principes et pratiques de la politique (de cohésion) régionale de l'Union Européenne dans le cadre interne pertinent.

Néanmoins, la nouvelle Stratégie de décentralisation 2015 – 2020 et, par conséquent, la nouvelle loi « sur l'autonomie locale » semblent viser à préserver, sinon à réduire, le rôle et les fonctions des régions/qarks d'Albanie, au moins jusqu'à ce qu'un accord politique sur une nouvelle formule soit trouvé concernant le système électoral national. La réforme territoriale et administrative aura trait à la révision organisationnelle des structures de l'Etat au niveau local suivant le nouveau découpage en 61 municipalités. Les ministères régionaux de l'Agriculture, de l'Education, de l'Environnement, de la Police, etc. connaîtront une restructuration. Ces fonctions seront partagées avec les municipalités, au lieu d'être transférées aux conseils régionaux.

A l'avenir, il est probable que le rôle des régions en tant que collectivités autonomes se réduise. Le Gouvernement prévoit d'établir au moins quatre organes régionaux de développement économique, qui seront subordonnés au pouvoir central. Lorsque ces organes entreront en fonction, une partie – sinon la totalité – des compétences des régions leur seront-elles transférées, à savoir la conception et la mise en œuvre des politiques régionales et l'alignement de celles-ci sur les politiques de l'Etat au niveau régional.

A ce jour, il n'y a pas en Albanie de régions administratives ou autonomes correspondant au niveau NUTS II. Les régions/qarks sont les équivalentes du niveau NUTS III. De même, il n'y a pas actuellement de définition claire d'une région de développement. Toutefois, on estime globalement que les qarks peuvent être considérés comme un niveau approprié pour l'analyse, la promotion et le suivi du développement régional.

Données statistiques concernant les collectivités locales

L'Albanie est l'un des plus petits Etats européens, tant par sa population que par sa superficie, comparables à celle de nombreuses régions NUTS II.

Les collectivités locales sont classées dans le tableau ci-dessous d'après leur population. La plupart d'entre elles (75,6 %) comptent entre 2 001 et 10 000 habitants, tandis que deux seulement (0,5 %) en comptent plus de 100 000.

Tableau 1 : Données statistiques sur les régions d'Albanie

Régions	Municipalités/communes		Population		Superficie km ²	
	absolue	%	absolue	%	absolue	%
Berat	25	6	239 185	5	166,4	0,6
Diber	35	9	194 873	4	2 373,1	8,57
Durres	16	4	397 925	9	704,7	2,55
Elbasan	50	13	431 113	10	3 251,2	11,7
Fier	42	11	473 611	11	1 739,5	6,28
Gjirokaster	32	8	161 817	3	2 902,2	10,48
Korce	27	7	359 091	8	3 503,2	12,66
Lezhe	37	9	115 120	2	1 514,4	5,47
Kukës	21	5	210 692	4	2 479,1	8,96
Shkodër	33	8	334 462	7	3 184,2	11,5
Tirane	29	7	951 364	22	1 645,9	5,94
Vlorë	26	6	359 177	8	2 719,5	9,82
Total	373	100	4 228 430	100	27682,4	100,0

D'après le registre de l'état civil, l'Albanie compte 4 228 430 habitants, tandis que le recensement de 2011 de la population et des logements indique un nombre de 2 831 741 habitants. Pour les besoins de la loi de 2016 sur le budget de l'Etat, et pour la définition du transfert non conditionnel aux collectivités locales, la population du pays a été calculée d'après le résultat ajusté du Recensement de 2011, avec l'ajout de la différence de population entre le registre d'état civil et le Recensement 2011, multipliée par 30 % (Recensement 2011 + (registre d'état civil - le Recensement 2011)*30 %). Suite à cet ajustement, la population de l'Albanie fin 2015 est estimée à 3 305 004 habitants.

En 2011, pour la première fois dans l'histoire du pays, la population vivant dans des zones urbaines (53,7 %) a dépassé la population rurale.

Suite au nouveau découpage territorial et administratif, les données démographiques indiquent ce qui suit :

- 8 % ou environ 5 municipalités comptent entre 9 000 et 20 000 habitants ;
- 44 % ou environ 27 municipalités comptent entre 20 000 et 50 000 habitants ;
- 31 % ou 19 municipalités comptent entre 50 001 et 100 000 habitants ;
- 9 ou 15 % des municipalités comptent entre 100 001 et 250 000 habitants ;
- seule Tirana, la capitale du pays, compte plus de 500 000 habitants.

Caractéristiques institutionnelles et fonctionnelles des régions/qarks d'Albanie

La loi n°114/2014 « sur le découpage territorial et administratif des unités d'autonomie locale de la République d'Albanie », adoptée par le Parlement albanais le 31 juillet 2014 et validée par la Cour constitutionnelle en septembre 2014, a ouvert la voie à l'organisation des élections locales de juin 2015, sur la

base d'une nouvelle structure organisationnelle de 61 collectivités locales, issues de la fusion des 373 anciennes unités d'autonomie locale. Par conséquent, depuis juin 2015, l'autorité locale est assurée en Albanie par 61 municipalités, qui ont en charge les responsabilités et les questions liées à la gestion des affaires publiques locales, à l'offre des services municipaux et à la promotion du développement local.

Organisation institutionnelle et administrative

La réforme administrative et territoriale représente une avancée majeure dans l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités des collectivités locales. Cependant, la consolidation de cette réorganisation et le bon fonctionnement des collectivités locales restent un défi à la fois pour le pouvoir central et pour les municipalités nouvellement créées.

En vertu de la loi sur l'autonomie locale votée par le Parlement le 17 décembre 2015, les maires sont élus au suffrage direct pour au plus deux mandats consécutifs, avec une possibilité de réélection en cas d'interruption après les deux premiers mandats. Les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel, sans limite du nombre des mandats.

En tant que second niveau d'autorité territoriale d'Albanie, la région consiste en une unité administrative-territoriale composée de plusieurs municipalités réunies par leur géographie, leurs traditions et leurs intérêts économiques, sociaux et collectifs communs. Le territoire, le nom et la capitale des régions sont déterminés par la loi. Leurs limites territoriales coïncident avec celles des municipalités qui les composent. Les districts sont des divisions administratives des régions.

L'organe représentatif d'une région est le conseil de région, composé de délégués des conseils municipaux de son territoire en proportion de leur population, chaque municipalité ayant cependant au moins un représentant ; le maire/chef de la municipalité est toujours membre du conseil régional. Le nombre des représentants des municipalités au sein du conseil de région est fixé d'après leur population, comme le prévoit la nouvelle loi sur l'autonomie locale, article 73 :

- 2 représentants pour les municipalités ayant jusqu'à 20 000 habitants ;
- 4 représentants pour les municipalités de 20 001 à 50 000 habitants ;
- 5 représentants pour les municipalités de 50 001 à 100 000 habitants ;
- pour les municipalités de plus de 100 001 habitants, 5 + 1 représentant par tranche additionnelle de 1 à 50 000 habitants ;

Le président du conseil régional préside ses réunions, surveille la mise en œuvre de ses décisions et l'action de l'administration publique au niveau régional, supervise les activités des institutions économiques et des sociétés et prépare le projet de budget.

Compétences

Le conseil régional, en tant qu'organe représentatif d'une collectivité, est établi conformément à l'article 110 de la Constitution.

Le conseil régional a essentiellement pour fonction l'administration des ressources dans les secteurs où des économies d'échelle peuvent être réalisées. Cet organe a été conçu pour optimiser l'action des facteurs économiques, sociaux et politiques, garantissant sur le long terme une gouvernance régionale efficiente au service des citoyens.

La principale fonction de la région/qark, aux termes de la nouvelle loi 139/2015 sur l'autonomie locale, est de concevoir et de mettre en œuvre les politiques régionales et d'aligner celles-ci avec les politiques de l'Etat au niveau régional. C'est un rôle de coordination pour l'harmonisation des politiques nationales d'une part et des politiques locales et régionales d'autre part.

Aux termes de l'article 73 de cette même loi, la région est tenue d'exercer d'autres fonctions telles qu'elles lui sont déléguées par le premier niveau de gouvernance locale et/ou par les organes du pouvoir central. Néanmoins, les fonctions déléguées exercées par les organes régionaux sous l'autorité de l'Etat sont limitées, en cohérence avec le fait que les ministères et les institutions nationales qui leur sont subordonnées ont leurs propres services au niveau de la région ou du district.

La loi 139/2015 dispose que les unités d'autorité territoriale, y compris les régions, peuvent créer des structures administratives en vue de remplir leurs fonctions/exercer leurs compétences (article 9). Les décisions concernant les structures organisationnelles et les personnels de tous les services locaux au niveau régional sont de la responsabilité des organes locaux eux-mêmes, conformément aux normes définies par d'autres lois. Le conseil local décide en dernier ressort des structures administratives, des questions de personnel et des réglementations concernant les opérations internes.

En comparaison avec les municipalités, les régions sont faibles du point de vue des fonctions qui leur ont été assignées. Certains affirment cependant qu'elles n'ont été créées que récemment et qu'il leur faudra du temps pour gagner en importance. D'autres considèrent que les conseils régionaux sont en premier lieu composés d'élus locaux, ceux-ci étant par nature peu enclins à transférer des compétences et des ressources financières aux régions, c'est-à-dire à un niveau de gouvernance extérieur à leur sphère de compétence directe.

L'analyse du rôle et du fonctionnement des régions d'Albanie peut donner le sentiment que les régions ne fonctionnent pas de manière autonome. Cela peut être lié au fait que leurs fonctions n'ont pas été clairement définies, qu'elles manquent de ressources financières et administratives et qu'elles sont peut-être trop nombreuses.

Aucune décision définitive n'a toutefois encore été prise concernant l'avenir des régions d'Albanie. Leur réforme est intimement liée au système électoral national. Toute modification du nombre ou des limites territoriales des régions est une question politique sensible, qui requiert un consensus.

Dans sa réforme des collectivités régionales, l'Albanie pourrait peut-être appliquer les principes de l'Union européenne concernant la régionalisation, en faisant coïncider leur taille et leurs compétences avec celles des régions NUTS II.

Autonomie financière

La nouvelle loi 139/2015 définit le cadre des finances locales. Elle établit le droit des collectivités locales de générer des revenus et de dépenser des fonds dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Les collectivités locales peuvent fixer des taxes et redevances conformément à la législation en vigueur et à l'intérêt public. Elles ont aussi le droit d'adopter et d'exécuter leur propre budget.

Les collectivités locales financent l'exercice de leurs fonctions au moyen des recettes provenant des taxes et redevances perçues localement, des fonds transférés par le pouvoir central et des fonds provenant des impôts nationaux partagés.

Les recettes locales comprennent : a) les impôts locaux, b) les droits/redevances locaux, c) les prêts, d) les dons et parrainages divers, e) d'autres revenus générés par l'activité économique, les loyers et la vente de biens, et f) le droit d'utilisation de biens publics locaux et la délivrance de licences, permis, autorisations et autres documents.

La loi sur l'autonomie locale définit les recettes provenant de ressources nationales. Celles-ci comprennent : a) les impôts nationaux partagés, consistant en un certain pourcentage des impôts levés au niveau central, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des sociétés ; b) les transferts non conditionnels provenant du budget de l'Etat ; c) les transferts conditionnels provenant du pouvoir central.

La loi de 2002 sur le budget de l'Etat a introduit la notion des transferts non conditionnels, dont la distribution est définie au moyen d'une formule. La loi de 2016 sur le budget de l'Etat a modifié cette formule, une des améliorations majeures étant son ajustement en fonction de la population. Ce critère est en effet le plus important pour la répartition des fonds entre l'ensemble des municipalités. La formule répond également à la nécessité de tenir compte les critères objectifs liés au coût des services locaux et de garantir une certaine mesure de péréquation afin d'aider les collectivités locales les plus pauvres. Les critères de péréquation ont été introduits dans la formule avec la mise en œuvre du dispositif budgétaire local.

La part des régions sur l'ensemble des transferts non conditionnels du budget de l'Etat, destinée au fonctionnement des collectivités locales, est de 3,4 % en 2016, alors qu'elle était de 9 % en 2014. Cette évolution indique clairement une réduction de leur administration, leurs fonctions et leurs responsabilités. La plupart des transferts non conditionnels (99 %) sont alloués au financement des fonctions fondamentales des régions, le 1 % restant étant une forme de fonds d'urgence. Ces fonctions fondamentales incluent la rémunération des fonctionnaires locaux, ce qui laisse peu de possibilités pour financer d'éventuelles actions de développement.

Bien que le conseil régional ait le droit de lever des impôts et de générer des recettes propres à partir de ses ressources légales, ce droit s'est révélé impossible à appliquer dans la pratique, et par conséquent l'autonomie budgétaire des régions se limite à leur pouvoir discrétionnaire d'allouer le transfert non conditionnel provenant du budget de l'Etat. Tous les autres financements sont réservés et destinés principalement à l'entretien des routes qualifiées de régionales puisque desservant ou reliant plus d'une municipalité.

La loi organique dispose que les municipalités d'une région, sur décision de leur conseil, peuvent payer une cotisation au conseil régional. Cette dépense est à la discrétion des conseils municipaux. Néanmoins, les municipalités ne paient pas toutes cette cotisation, ou ne la paient pas toujours. En l'absence de pénalité pour les municipalités qui ne paient pas leur cotisation, celle-ci n'est jamais devenue une véritable source de revenus pour les régions.

Au cours de l'exercice budgétaire 2010, le gouvernement a introduit certains changements à ce qui était appelé précédemment le « Système de subventions sur concours » destiné au financement des petites infrastructures locales, rebaptisé par la suite « Fonds de développement régional ». Bien qu'ayant changé de nom, le système est resté le même : il inclut le Fonds de développement albanais, un organisme public sans but lucratif chargé d'examiner les projets d'infrastructures générales, et divers ministères en charge des projets sectoriels. De plus, la commission d'attribution de subventions pour le Fonds de développement régional est présidée par le Premier ministre et composée de neuf ministres et de représentants des associations de pouvoirs locaux. Initialement, les qarks ont bénéficié d'un soutien substantiel au titre des subventions sur concours, mais ils sont aujourd'hui quasiment absents de la liste des bénéficiaires. Cela s'explique principalement par les compétences d'investissement limitées des qarks en vertu de la politique actuelle de décentralisation. En 2006, les conseils de région/qark ont reçu 34 % du total des subventions sur concours ; ils en ont reçu 15 % en 2007 ; depuis 2008, ce pourcentage n'a pas excédé 3 %, tandis que la loi de 2016 sur le budget de l'Etat le fixe à 0 %.

Contrôle et suivi de l'activité des collectivités territoriales

L'article 13 de la loi 139/2015 établit un principe général de contrôle et de suivi de l'activité des collectivités locales. En matière financière, ce contrôle vise à garantir la conformité avec la législation. Les ministères contrôlent l'activité des collectivités locales concernant l'exécution des fonctions déléguées respectives. L'article 13, paragraphe 2, dispose que les décisions, les actes, les réglementations et les opérations financières sont soumis à une inspection et une vérification à caractère juridique, assurées par des organes définis dans d'autres lois.

En ce qui concerne les aspects financiers, l'activité des collectivités locales est soumise au contrôle de divers organes externes et des institutions compétentes du pouvoir central, portant sur les fonctions conditionnelles et déléguées financées sur le budget de l'Etat. L'autorité de ces organes et institutions est définie par d'autres lois.

L'activité des collectivités locales est aussi soumise au contrôle du Conseil suprême de l'Etat. Contrairement à la loi précédente (n° 8652/2000), la nouvelle loi 139/2015 ne fait pas référence au rôle des préfets dans le contrôle de légalité des actes, normes et réglementations des collectivités locales.

Contrôle des préfets

Le préfet est le représentant du Conseil des ministres au niveau de la région/du qark. Bien que la nouvelle loi 139/2015 sur l'autonomie locale ne fasse aucune référence au rôle de contrôle des préfets, aux termes de la loi n° 8927 du 25 juillet 2002, « relative au préfet » telle qu'amendée, le préfet est la seule autorité habilitée à contrôler les actes juridiques, les décisions et les réglementations des collectivités locales, y compris les décisions des conseils régionaux. Une intervention des services du préfet concernant les actes d'une collectivité locale (y compris un conseil régional) n'entraîne pas nécessairement une interruption de l'exécution des actes en question.

D'après la loi sur les préfets, si l'acte d'une collectivité locale est jugé incompatible avec la législation, il est renvoyé pour révision aux autorités décisionnaires. Si, après révision, il est de nouveau considéré que l'acte est incompatible avec la législation, le préfet peut porter l'affaire devant un tribunal pour décision définitive, l'autorité locale pouvant dans l'intervalle continuer d'exécuter l'acte en question.

Audit interne

L'audit interne est régi par la loi n° 9720 du 23 avril 2007 sur « l'audit interne dans le secteur public », telle qu'amendée par la loi n° 10318 du 16 septembre 2010. D'après cette loi, toutes les organisations de l'Etat – y compris les collectivités locales – qui reçoivent un financement sur le budget de l'Etat sont soumises à un audit, lequel inclut la totalité des décisions et des actes impliquant des actions financières – comme les recettes et dépenses, la gestion de biens locaux et des dettes – exécutées par des collectivités locales.

D'après la loi « sur la gestion financière de la République d'Albanie », tous les organes publics (y compris les collectivités locales) ont l'obligation d'établir un système viable de gestion et de contrôle financier et une structure d'audit interne indépendante. Les services d'audit interne de chaque collectivité locale rendent compte à la fois à l'autorité locale et à la Direction générale de l'audit du ministère des Finances.

En outre, aux termes de l'article 54 de la loi sur l'autonomie locale, un contrôle financier interne est exercé par le comité des finances du conseil municipal. Celui-ci est habilité à créer un comité des finances, qui contrôle les recettes et les dépenses de l'organe exécutif conformément au budget approuvé par le conseil.

Contrôle externe

Un contrôle externe est exercé par la Cour des comptes de l'Etat. Il s'agit d'une institution indépendante, la plus haute en charge du contrôle économique et financier en République d'Albanie. Dans l'exercice de ses compétences, elle est uniquement subordonnée au Parlement, qui nomme son président.

L'article 13 de la loi sur l'autonomie locale place les collectivités locales sous le contrôle de la Cour des comptes. Celle-ci exerce un contrôle économique et financier et évalue la légitimité et la régularité des actes et de l'activité générale des collectivités locales. Elle agit dans le cadre d'un programme annuel, ainsi que sur demande spécifique d'un organe de l'Etat ou d'une collectivité locale.

Relations avec les autres niveaux de gouvernance

Les dispositions régissant la coopération entre les collectivités locales et régionales s'appuient sur la Constitution et la loi sur l'autonomie locale. L'article 109 de la Constitution établit le droit des collectivités locales de créer des institutions conjointes pour leur représentation. Il énonce aussi leur droit de coopérer avec les collectivités locales d'autres pays et d'adhérer à des organisations internationales de pouvoirs locaux.

La nouvelle loi sur l'autonomie locale contient un chapitre spécifique sur la coopération entre les municipalités, d'une part, et entre les municipalités et les organes du pouvoir central d'autre part. Le chapitre V et l'article 14 de la loi reconnaissent le droit des municipalités de s'organiser en associations conformément à la législation pertinente. La création de l'Association albanaise des régions (AAR) en tant qu'instance de représentation et de défense des intérêts des régions constitue un socle concret pour la coopération intercommunale. Toutefois, l'AAR est peu active depuis quelques années.

D'autres actes juridiques encouragent aussi la coopération entre les collectivités locales. La loi sur l'aménagement du territoire (Section III incluant les articles 15-20) définit plusieurs types de coopération, d'intermédiation et de délégation aux collectivités locales, ainsi que la répartition de certaines tâches entre les niveaux de gouvernance (organes du pouvoir central, communes/municipalités et conseils régionaux).

Coopération entre collectivités locales

Cette coopération a pour objectif de relier les municipalités voisines entre elles, avec le conseil régional et, le cas échéant, avec les organes du pouvoir central, pour ce qui concerne l'offre de services publics comme l'approvisionnement en eau, l'entretien des routes, l'évacuation des eaux usées et des déchets urbains ou les écoles primaires et secondaires.

La coopération porte également sur la mise en œuvre de projets en faveur d'un développement durable local, d'une utilisation plus rationnelle des fonds et d'une concentration des ressources financières dans des projets intercommunaux et interrégionaux. Des mesures d'incitation financière appuient aussi les initiatives de coopération pour des secteurs et des projets divers, cette coopération ayant pris différentes formes en fonction des critères d'évaluation pour l'attribution des subventions sur concours ou des fonds de développement.

La coopération des collectivités locales à l'échelle régionale vise à établir des autorités conjointes dans les domaines techniques relevant des collectivités locales (comme l'approvisionnement en eau, le traitement des déchets et l'aménagement du territoire régional). En principe, l'organisation et la gestion de ces questions peuvent être plus efficaces à un niveau supérieur qu'à celui d'une seule collectivité locale (principe de subsidiarité).

Coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière est considérée comme essentielle pour l'intégration, parce qu'elle favorise le développement durable de part et d'autre d'une frontière, soutient le développement économique et social et, surtout, contribue à l'offre de services de meilleure qualité aux citoyens de chaque pays.

Dans le cadre de l'Instrument d'Aide de Préadhésion, l'Union européenne a accordé des fonds importants pour stimuler le développement de la coopération transfrontalière entre l'Albanie et les pays voisins, au premier rang desquels des Etats membres de l'Union Européenne comme l'Italie et la Grèce, mais aussi d'autres pays tels que le Monténégro, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et le Kosovo.

Le Programme des Nations Unies pour le développement a renforcé la capacité des acteurs de la région de Kukës – et de divers donateurs d'autres régions – à participer à des programmes de coopération transfrontalière entre l'Albanie et le Monténégro, la Grèce et l'Italie et entre l'Albanie et le Kosovo au sein de futurs programmes de renforcement des capacités des collectivités locales et de la société civile pour gérer des actions de coopération transfrontalière.

Toutefois, le cadre juridique est encore incomplet, ce qui amène certaines collectivités à mettre en œuvre des accords de coopération transfrontalière par le biais de la société civile, de fondations ou d'entreprises, tout en respectant les droits des deux pays. Cette coopération prend par exemple la forme de festivals citoyens, de salons, de marchés, d'activités sportives, de manifestations culturelles, d'échanges scolaires ou universitaires, etc. Elle est le résultat des informations, des conseils et de l'assistance dont ont bénéficié les collectivités locales afin d'encourager la coopération transfrontalière.

Evaluation générale

L'Albanie est un des plus petits pays d'Europe, à la fois par sa population et sa superficie, comparables à celles de nombreuses régions NUTS II.

Le pays compte deux niveaux de gouvernance : un niveau national et un double niveau local, composé des municipalités et des régions/qarks. Des organes élus au suffrage direct existent aux niveaux central et local. Les conseils de qark sont composés de représentants élus directement au niveau des municipalités.

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Constitution de 1998 et de la nouvelle loi sur l'autonomie locale (139/2015), l'objectif principal était d'établir le premier niveau d'autorité locale sur la base des principes de « subsidiarité » contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale et de promouvoir la réforme de décentralisation, en vue de créer des communes et municipalités auto-suffisantes. Cependant, le rôle, les fonctions et les ressources du second niveau – les régions – n'ont pas été examinés en détail, les régions ayant davantage été créées en réponse aux principes de l'Union Européenne en matière de régionalisation. L'objectif immédiat était de définir des divisions administratives, en tenant compte des formes d'organisation antérieures, au moyen d'une législation ambiguë pour l'autoréglementation du rôle et des fonctions des régions/qarks.

Le territoire de l'Albanie est divisé en 12 régions et 61 municipalités. Le pays ne compte pas de régions administratives ou autonomes correspondant au niveau NUTS II. Les régions/qarks correspondent au niveau NUTS III.

Néanmoins, la restructuration de la région est actuellement en débat, afin de consolider sa position d'unité administrative et territoriale pour le développement, l'organisation, les fonctions et les compétences des régions, l'élection des conseils régionaux et de leurs présidents, le transfert de biens publics et l'autonomie des ressources financières. Cette action s'inscrit dans le programme à moyen terme d'alignement sur les structures régionales de l'UE.

Avec le découpage de l'Albanie en unités de niveau NUTS II, les questions de développement pourraient également être traitées à un niveau supérieur. L'Albanie pourrait compter deux ou trois de ces régions, à moins que le pays ne soit autorisé à subsister en tant que région unique.

La réforme administrative et territoriale a entraîné une nette diminution du nombre des collectivités locales – les municipalités et les qarks – d’autant plus que d’un point de vue général certains qarks sont de très petites unités, à la fois par leur population et par la taille de l’économie régionale.

En termes d’autonomie financière et de potentiel budgétaire, les régions/qarks dépendent uniquement de transferts réservés du pouvoir central. Avec seulement 3,4 % de transferts non conditionnels (2016), en grande partie destinés à couvrir des coûts administratifs, l’administration régionale n’a que peu d’autonomie ou de discrétion pour les activités de planification et de développement régional. Bien que la loi garantisse l’autonomie financière, les régions n’ont pas encore le potentiel nécessaire pour générer leurs recettes propres, qui sont donc inexistantes.

La communication et l’échange d’informations entre les premier et second (qarks) niveaux de gouvernance locale sont faibles et inefficaces. La loi sur l’autonomie locale manque de précision quant à la définition des fonctions et des compétences du conseil régional/de qark. Il en est de même pour ce qui concerne les relations entre les deux niveaux. Faute de données et de ressources, les conseils régionaux sont faiblement équipés pour assumer leur fonction principale, à savoir la conception et la mise en œuvre d’une politique de développement régional harmonisée.

Afin de créer un second niveau de gouvernance locale efficace, s’inspirant des principes de régionalisation de l’Union Européenne, il sera nécessaire de réviser la taille de la région en tant qu’unité administrative de l’Albanie. Le niveau de population, proche du minimum des régions européennes NUTS II, pourrait être le principe directeur d’une éventuelle réforme de la taille des régions d’Albanie.

Le gouvernement albanais travaille actuellement à la mise en œuvre d’une réforme administrative et territoriale efficace, avec le soutien de la plupart des donateurs. Un fonds spécifique a été créé et un groupe d’experts constitué pour appuyer cette réforme. Telle que présentée, la réforme réduit massivement le nombre des municipalités, le portant à 61, en vue de renforcer l’efficacité fonctionnelle et financière. Bien qu’elle soit déjà effective, aucune déclaration n’a encore été faite sur une éventuelle restructuration des régions/qarks, ni sur l’attribution des fonctions concernant la mise en œuvre de cette réforme. La principale préoccupation semble avoir été de réduire le plus possible le nombre des collectivités locales, sans aucune réflexion sur la nécessité d’un processus de régionalisation parallèlement à la consolidation des divisions administratives locales de premier niveau.

ALLEMAGNE

Jens Woelk, professeur associé en droit comparé à la Faculté de droit et à l'Ecole des Etudes Internationales, Université de Trente, Italie

Ce texte évoque les orientations récentes du système fédéral allemand sur la base du questionnaire envoyé en 2013, du rapport de suivi du Congrès du Conseil de l'Europe sur la démocratie locale et régionale en Allemagne (2012) et du Rapport sur les pratiques européennes et les développements récents en matière d'autonomie régionale du CDLR (2007).

Cadre général, tendances récentes et défis actuels

L'Allemagne est une République fédérale composée de 16 Etats, les *Länder* : le Bade-Wurtemberg, la Bavière, Berlin, le Brandebourg, Brême, Hambourg, la Hesse, la Basse-Saxe, le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre, la Saxe, la Saxe-Anhalt, le Schleswig-Holstein et Thuringe. Trois d'entre eux, Berlin, Brême et Hambourg, sont appelés villes-Etats (*Stadtstaaten*), alors que les autres disposent de territoires plus larges (*FlächenLänder*).

Leur ancrage dans le droit constitutionnel et l'histoire du fédéralisme en Allemagne, en particulier à l'époque de Bismarck, portent à les considérer comme des « Etats » (fédérés). Dans la tradition juridique allemande, les *Länder* peuvent indiscutablement être classés dans la catégorie des « régions constitutionnelles » : ils bénéficient tous d'une situation juridique égale et du même statut constitutionnel, qui leur accorde une large autonomie (constitutionnelle) à l'égard de la Fédération ainsi que de pouvoirs législatifs et de compétences administratives propres. Chaque *Land* a sa propre Constitution et des structures institutionnelles distinctes, et notamment, au niveau constitutionnel, un gouvernement, un parlement (*Landtag*) ainsi qu'un système juridictionnel comprenant une Cour constitutionnelle. Les *Länder* sont autonomes pour déterminer leurs modalités de gouvernance. La Constitution fédérale, ou Loi fondamentale (*Grundgesetz – GG*), ne prévoit que le respect de normes démocratiques de base. L'article 28 de la Loi fondamentale (appelé « clause d'homogénéité ») dispose que chaque *Land* doit se conformer « aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social ». Tous les *Länder* sont dotés d'organes législatifs unicaméraux (*Landtage*³). Du fait de leur taille, les villes-Etats ont le double statut de *Länder* et de communes et sont gouvernées d'une manière différente, les structures du *Land* et celles de la collectivité locale étant combinées.

L'allocation des pouvoirs et devoirs est déterminée par la Constitution fédérale, qui dispose que les *Länder* sont responsables de toutes les fonctions et tâches publiques qui ne sont pas affectées expressément au gouvernement fédéral. Cela signifie que le niveau fédéral ne dispose que des pouvoirs et fonctions énumérés dans les dispositions de la Loi fondamentale, tandis que la responsabilité de la mise en œuvre de la politique dans la plupart des domaines est exercée par les *Länder*, en particulier en matière administrative. Selon le concept sous-jacent du fédéralisme allemand, la Fédération exerce de larges pouvoirs législatifs concernant les questions interétatiques, alors que les *Länder* sont non seulement responsables de la mise en œuvre de leur propre législation, mais aussi, à titre de compétence propre, de celle de la législation fédérale (article 83 GG).

Ainsi, le « fédéralisme exécutif » allemand diffère-t-il considérablement des systèmes fédéraux à doubles structures exécutives (et judiciaires) servant chaque niveau de gouvernement ; l'objectif de cette construction spécifique est d'éviter la duplication de structures institutionnelles, en particulier l'instauration d'une structure administrative fédérale parallèle coûteuse. A titre d'exemple, le système judiciaire est organisé sous la responsabilité des *Länder*. Seules les juridictions suprêmes sont fédérales, de manière à garantir l'unité de la justice ainsi que l'uniformité de la jurisprudence sur l'ensemble du territoire fédéral. Cette structure polycentrique profondément implantée a engendré une interdépendance fondamentale et structurelle entre les administrations fédérales et celles des *Länder*, et favorisé un fort niveau de coopération et de coordination au plan vertical et au plan horizontal. Le système de *Politikverflechtung* (imbrication des politiques) qui en résulte se montre presque totalement résistant à toute tentative de réforme depuis des dizaines d'années⁴.

³ La Bavière a disposé d'un système bicaméral de 1946 à 1999 : le Sénat bavarois, une chambre haute dont les attributions étaient pour l'essentiel de nature consultative, a été aboli par voie de référendum constitutionnel (8 février 1998).

⁴ Voir FW Scharpf, No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself? (MPIfG Working Paper 05/8, septembre 2005).

Dans l'évolution du système fédéral allemand, la perte progressive des pouvoirs législatifs des *Länder* a été compensée par une évolution vers un « fédéralisme participatif », c'est-à-dire une participation plus fréquente et plus efficace des *Länder* au processus législatif fédéral. Au niveau institutionnel, la participation des *Länder* au processus législatif est garantie par le Conseil fédéral, le *Bundesrat*, formé par les représentants des gouvernements des *Länder* (articles 50 à 53 GG⁵). C'est cette spécificité institutionnelle – à laquelle il faut ajouter l'absence de relation de confiance avec le gouvernement fédéral – qui explique que le Conseil fédéral ne soit pas considéré comme une chambre du parlement, bien qu'il remplisse dans la pratique un rôle équivalent. Il est en effet consulté sur tous les projets de loi fédéraux et dispose sur le principe d'un droit de veto suspensif. Le *Bundestag*, après un certain délai, peut passer outre⁶. Certains projets de loi doivent être approuvés explicitement par le *Bundesrat*, à la majorité ; lorsque celui-ci s'oppose à l'adoption, la seule manière de faire approuver un texte consiste à passer par la « commission de médiation » (*Vermittlungsausschuss*, article 77.2 GG), composée à parité de membres du parlement fédéral et de membres du Conseil fédéral. Si aucun compromis n'est trouvé ou si le résultat n'est pas accepté par le parlement ou le Conseil fédéral, la loi ne peut pas entrer en vigueur. Avec ces vastes pouvoirs d'approbation, et même de veto, le *Bundesrat* est devenu l'institution déterminante de l'ensemble du système fédéral. Sa composition particulière (représentants des gouvernements des *Länder*) facilite la représentation des intérêts territoriaux. Elle reflète aussi la logique institutionnelle spécifique du fédéralisme allemand, marquée par la prépondérance des administrations gouvernementales et des relations intergouvernementales⁷. Toutefois, la divergence de majorité politique entre les deux chambres crée une tentation forte pour les responsables de l'opposition d'utiliser les pouvoirs de veto du *Bundesrat* pour bloquer toute initiative importante de la part du gouvernement fédéral⁸ ; la présence de gouvernements de coalition au niveau des *Länder* complique davantage les choses, chaque délégation de *Land* étant tenue de s'exprimer d'une même voix.

Le système fédéral fait partie des principes fondamentaux et structurels de la Constitution fédérale allemande, expressément protégés contre toute modification par la « clause d'éternité » (article 79.3 GG). Il est généralement admis que la protection contre toute modification ne concerne que l'essence même du système fédéral, notamment la participation des *Länder* à la législation fédérale, et non sa forme existante, ou le nombre et le modèle concret des *Länder*⁹. Cependant, toute modification de la Constitution doit être approuvée à la fois par le *Bundestag* et le *Bundesrat*, dans les deux cas à la majorité des deux tiers (article 79 GG). De ce fait, tout accord en vue d'une modification doit franchir trois lignes de conflit potentielles : entre la majorité et l'opposition parlementaire, entre le gouvernement fédéral et les *Länder*, et entre les différents groupes de *Länder* disposant d'une minorité de veto au *Bundesrat*.

Seules des modifications constitutionnelles mineures ont été adoptées (en 1994) à la suite de la réunification (1990). Ceci s'explique probablement par un désir de stabilité dans la continuité. Plusieurs projets de réforme de la « constitution financière » n'ont pas abouti. Les modifications proposées portaient essentiellement sur les pouvoirs législatifs concurrents (voir ci-dessous). A la fin des années 1990, le système fédéral (et le *Bundesrat* en particulier) a été accusé d'être responsable de la crise, réelle ou supposée, du système et en particulier du « blocage des réformes » (*Reformstau*) qui en résultait, un phénomène caractérisé par la lenteur des processus de prise de décision, un manque de clarté des responsabilités politiques et une incapacité générale à réformer.

En octobre 2003, une commission ad hoc commune sur la modernisation du système fédéral a été créée et chargée d'élaborer un projet de réforme devant être soumis à la procédure officielle de révision de la

⁵ Le Conseil fédéral dispose de 69 voix, chaque *Land* ayant entre trois et six voix, en fonction de l'importance de sa population. Ce système favorise de manière disproportionnée les petits *Länder* (par exemple Brême et la Sarre, qui comptent chacun moins d'un million d'habitants et bénéficient chacun de trois voix quand la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, avec un peu moins de 18 millions d'habitants, ne dispose que de six voix).

⁶ A la majorité absolue (ou à la majorité des deux tiers si le rejet du texte au *Bundesrat* a été obtenu aux deux tiers).

⁷ Ces caractéristiques sont issues de la période durant laquelle le fédéralisme allemand s'est constitué, en particulier sous Bismarck, et sont le résultat direct du fait que le processus d'édification de l'Etat allemand s'est effectué sur une base territoriale et non au niveau national. L'empire allemand créé par Bismarck était une fédération de 25 Etats dont la Prusse était l'entité dominante. Les Etats conservaient une très forte autonomie territoriale et formaient le conseil fédéral, institution souveraine suprême conformément au principe selon lequel les intérêts territoriaux sont représentés par le souverain en négociation avec les autres souverains.

⁸ Depuis les années 1970, le *Bundesrat* a souvent été dominé par une majorité de gouvernements de *Länder* appartenant aux partis de l'opposition. Un certain degré de coopération en matière d'élaboration des lois est nécessaire afin d'éviter la paralysie du système. Selon Oeter, une bonne dose de consociativisme (caché) caractérise ainsi le système allemand.

⁹ Ceci est également la conséquence de l'article 29 GG, qui autorise des modifications et fusions de territoire entre les *Länder*. Toutefois, l'existence même de *Länder* (au moins trois), ainsi que leur participation, sont considérées comme un strict minimum pour pouvoir parler d'un système fédéral.

Constitution. La composition de la commission reflétait l'équilibre entre les principes démocratiques et fédéraux ; elle était aussi de nature « hybride », dans le sens où elle incluait des « observateurs », de sorte qu'elle tenait en fait davantage d'une convention que d'une commission classique. La commission a mené ses travaux durant une année et a été tout près de parvenir à un compromis, mais les négociations n'ont finalement pas abouti à un accord (décembre 2004). Après les élections fédérales de septembre 2005, des modifications de la Constitution fondées sur ses travaux ont été adoptées à l'été 2006 par la grande coalition des chrétiens-démocrates (CDU/CSU) et des sociaux-démocrates (SPD). Elles sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre de la même année.

La première partie de la réforme, qui a vu la modification de plus de 20 articles de la Loi fondamentale, visait à démêler l'écheveau des pouvoirs législatifs (par exemple par l'abolition des lois-cadres) et à réduire les pouvoirs de veto du *Bundesrat* dans le processus législatif (on estime que la réforme a ramené à 35-40 % la proportion de lois fédérales nécessitant l'approbation du *Bundesrat*, contre plus de 60 % auparavant). En contrepartie de la perte de leurs pouvoirs de participation, les *Länder* se sont vu octroyer un droit de dérogation à la réglementation fédérale dans certains domaines.

Il était prévu qu'une deuxième partie de la réforme instaure un nouveau système de relations financières entre la Fédération et les *Länder*. Toutefois, seul un accord restreint a pu être conclu en 2009, portant principalement sur la mise en œuvre de l'obligation constitutionnelle d'équilibrer les budgets aussi bien pour la Fédération que pour les *Länder*.

Organisation institutionnelle et administrative

Les *Länder*, unités constitutives de la République fédérale d'Allemagne, ont la qualité d'Etats et disposent d'institutions propres. Chaque *Land* a un système de gouvernement parlementaire, avec un parlement directement élu (pour quatre ou cinq ans) devant lequel le gouvernement est responsable. Leur structure fondamentale, totalement indépendante de la Fédération, est régie par la constitution du *Land*. Le système électoral est organisé par la législation du *Land*. Les constitutions des *Länder* respectifs présentent des différences sur certains aspects spécifiques du système de gouvernement – procédures de formation du gouvernement, dispositions concernant les motions de censure ou les votes de confiance, responsabilité individuelle des ministres, référendums, etc. D'autres différences concernent les droits fondamentaux, par exemple les nouveaux droits et les droits sociaux (notamment en matière d'emploi, d'environnement, de logement, d'éducation, etc.) qui ont été introduits dans les constitutions des cinq *Länder* de l'Est. Les droits fondamentaux garantis par la loi fondamentale demeurent toutefois la norme (minimale) établie au niveau fédéral.

Dans l'ensemble, les parlements des *Länder* ont souffert ces dernières décennies d'une perte constante de l'importance de leur activité législative : le champ de la législation du *Land* est restreint et concerne essentiellement l'instruction scolaire et l'éducation, l'ordre public et la police, les affaires culturelles ainsi que l'organisation et les procédures administratives. Les parlements des *Länder* adoptent un budget annuel, mais n'ont pratiquement aucun pouvoir de décision en ce qui concerne les recettes. Tous les impôts importants sont en effet fédéraux et les recettes des *Länder* sont distribuées en fonction de quotas fixés. Cette situation est aggravée par la prédominance croissante de la législation de l'Union Européenne dans la majorité des domaines d'action ; l'intérêt public porté aux travaux des parlements des *Länder* est de ce fait restreint.

Le développement de la démocratie directe au niveau des *Länder* est une autre tendance de ces dix dernières années¹⁰. Les constitutions et appareils législatifs de *Land* prévoient différentes formes de participation directe et de processus de prise de décisions pour les citoyens au niveau du *Land* ainsi qu'au niveau local. En 1994, l'ensemble des 16 *Länder*, « anciens » et « nouveaux », avaient adopté des instruments de législation directe, à trois niveaux : pétitions, initiatives et référendums.

L'organisation et les procédures administratives sont régies par la législation du *Land*. Toutes les responsabilités qui ne sont pas expressément conférées au gouvernement fédéral dans la Loi fondamentale reviennent automatiquement aux *Länder*¹¹.

¹⁰ Les derniers référendums ont ouvert des débats au-delà du seul *Land* dans lequel ils se sont tenus. Ils portaient sur : l'interdiction de fumer dans les restaurants (Bavière, 2010), l'extension de la gare principale de Stuttgart, dite « Stuttgart 21 » (Bade-Württemberg, 2011), la gestion publique de l'eau (Berlin, 2011), et certaines questions en matière d'énergie (Berlin, 2013).

¹¹ Article 30 GG : « L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat relèvent des *Länder*, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente. »

Le système judiciaire est dans une large mesure organisé au niveau des *Länder* : les tribunaux de première et (en règle générale) de deuxième instance sont toujours des tribunaux de *Land*¹². Seules les instances suprêmes des différents ordres juridictionnels sont des institutions fédérales, et seules les lignes directrices de base de l'organisation des tribunaux sont régies par la législation fédérale. L'organisation précise des tribunaux et la politique en matière de personnel (recrutement et rémunération) sont de la compétence exclusive du *Land*.

La restructuration territoriale, qui implique également des modifications au sein des structures fédérales, est régie par une procédure spécifique mise en place par l'article 29 de la Loi fondamentale. Malgré un débat permanent sur la taille des *Länder* et la réorganisation du territoire fédéral, en particulier afin de remédier aux disparités démographiques et économiques, cette procédure générale de réorganisation territoriale n'a jamais été appliquée dans les faits. L'article 29 n'a en réalité pas été utilisé jusqu'à présent, toutes les grandes modifications territoriales ayant été menées sur la base de dispositions spéciales : la création de l'« Etat du Sud-Ouest », le Bade-Württemberg, en 1952 (article 118 GG), l'accession de la Sarre à la République fédérale le 1^{er} janvier 1957¹³, et même la réunification en 1990, qui s'est effectuée sous la forme de l'accession des cinq *Länder* reconstitués de l'Allemagne de l'Est¹⁴. En mai 1996, cependant, la fusion des *Länder* de Berlin et du Brandebourg, qui avait été prévue dans le Traité d'unification et encadrée par une nouvelle disposition (article 118a GG), a échoué, le projet n'ayant pas recueilli le soutien populaire nécessaire lors du référendum organisé. Cet épisode témoigne semble-t-il de l'identité collective et – dans une certaine mesure – historique des *Länder*, qui, après des décennies d'existence, ne peuvent être facilement remplacés par de nouvelles entités créées sur la seule base de critères économiques. Périodiquement, toutefois, le débat sur un schéma territorial des *Länder* « plus rationnel » et prenant en compte les critères économiques et d'efficacité refait surface, soit au plan général – ensemble du territoire fédéral –, soit sur des parties spécifiques de ce dernier – par exemple le débat qui a eu lieu autour de l'année 2005 sur une éventuelle fusion du Schleswig-Holstein, de Hambourg, de Brême et de la Basse-Saxe pour former un « Etat du Nord » ou « Etat du Nord-Ouest ».

Compétences

La Loi fondamentale distingue quatre types de compétences législatives : (a) les compétences exclusives de la Fédération (énumérées à l'article 73) ; (b) la législation-cadre permettant au législateur fédéral de définir une trame de principes que les *Länder* peuvent remplir de manière détaillée dans leur législation (article 75 – abrogé en 2006) ; (c) les compétences concurrentes (articles 72 et 74) ; (d) les compétences législatives exclusives des *Länder* ; toutes les compétences résiduelles, comme en particulier les questions culturelles et éducatives, l'organisation de leur administration et de la gouvernance locale, ainsi que la police et l'ordre public, sont confiées aux *Länder* (article 70 GG).

Comme on le sait, la Fédération a étendu ses compétences législatives au moyen d'un recours intensif aux « compétences concurrentes » (article 72 GG), au nom des exigences d'unité, vidant ainsi la sphère de la législation différenciée des *Länder*. Les compétences concurrentes sont exercées soit par les *Länder* soit par la Fédération ; cette dernière doit justifier leur exercice, en particulier en se fondant sur la nécessité d'une réglementation couvrant l'ensemble du territoire fédéral. Cela n'était pas trop difficile auparavant, bien que les *Länder* aient participé au processus législatif par le biais du *Bundesrat*. La Cour constitutionnelle fédérale (BVerfG) s'est déclarée incompétente pour statuer sur ces controverses, considérant qu'elles étaient d'ordre politique. Ainsi, la Fédération pourrait, en pratique, encadrer très efficacement une part importante de la législation des *Länder*, en adoptant des lois fédérales, lesquelles prévalent sur la législation des *Länder* ; la Fédération a de plus en plus eu recours à cette possibilité. L'évolution vers un système fédéral doté de forts éléments d'unité reflétait une attente générale des citoyens allemands, qui correspond à la logique de l'Etat-providence (conformément au principe constitutionnel de « l'Etat social » énoncé à l'article 20 de la Loi fondamentale) et qui a engendré un impératif supérieur d'homogénéité des conditions de vie sur tout le territoire fédéral.

Du fait des plus grandes disparités économiques et sociales consécutives à la réunification, les *Länder* ont utilisé les modifications constitutionnelles mineures de 1994 pour essayer de contenir ce mécanisme de centralisation, principalement en imposant diverses conditions nécessaires pour une législation fédérale et en

¹² Cela signifie que toutes les procédures, y compris celles engagées contre les autorités fédérales, commencent dans un tribunal de *Land*.

¹³ L'accession du territoire de la Sarre et l'extension consécutive de l'application de la Loi fondamentale ont reçu la sanction démocratique par le référendum organisé le 23 octobre 1955.

¹⁴ Selon la procédure prévue à l'article 23 GG (antérieur à la réunification).

obligeant la BVerfG à examiner les litiges découlant du recours à ces compétences : l'article 93.1 n° 2a de la Loi fondamentale inclut maintenant expressément l'obligation pour la BVerfG de contrôler l'exercice des compétences concurrentes en cas de recours invoquant la non-existence des conditions nécessaires pour une législation fédérale. Cette modification traduit une tendance à souligner l'importance d'une (plus grande) concurrence dans le développement futur du fédéralisme allemand. Au cours des années qui ont suivi, les limitations de l'exercice des compétences législatives concurrentes et générales de la part de la Fédération se sont confirmées dans une série de jugements favorables aux *Länder* dans lesquels, conformément à la nouvelle formulation contenue dans l'article 72.2 de la Loi fondamentale, l'intervention fédérale a été déclarée inconstitutionnelle¹⁵.

Outre les compétences législatives « concurrentes », la législation-cadre fédérale – abrogée avec la réforme de 2006 sur le fédéralisme – a eu une influence sur la sphère exécutive des *Länder* et sur le système judiciaire (qui est organisé par les *Länder* à l'exception des cours fédérales suprêmes et de la législation fédérale sur la procédure). Il existe aussi de fortes influences fédérales dans la sphère financière et fiscale.

La réforme du système fédéral en 2006 a d'une part renforcé le pouvoir législatif de la Fédération sur les questions suprarégionales et élargi les compétences des *Länder* sur les affaires régionales, réduisant les domaines dans lesquels leur approbation de la législation fédérale par le biais du Conseil fédéral était requise¹⁶. Mais d'autre part, les *Länder* ont acquis le droit de régir les questions liées au personnel de leur administration publique, ce qui a engendré des disparités de traitement et de régime de retraite, au bénéfice des *Länder* les plus riches, qui en tirent avantage pour recruter des fonctionnaires qualifiés. Dans le secteur de l'éducation, traditionnellement du ressort exclusif des *Länder*, la réforme sur le fédéralisme a entraîné une interdiction de la coopération entre la Fédération et les *Länder* (article 92b GG – 2006). Par ailleurs, un pouvoir de dérogation (*Abweichungsrecht*), dans certains domaines, vis-à-vis de l'intervention législative fédérale exercée sur la base des compétences concurrentes, a été introduit. Cette intervention est considérée comme un écart symbolique par rapport à une conception strictement symétrique de l'exercice des compétences législatives, permettant l'expérimentation et un certain degré de concurrence entre les *Länder*. Toutefois, les domaines concernés sont peu nombreux et ne sont pas très importants : il s'agit par exemple de la législation sur les restaurants et les heures de fermeture des magasins (article 72.3 GG tel que modifié en 2006).

Pour résumer, la réforme sur le fédéralisme de 2006 a renforcé la diversité (potentielle) entre les *Länder* et institué des éléments de concurrence (plus forte).

Autonomie financière

L'autonomie financière et par conséquent la séparation des sphères de la Fédération et des *Länder* pour assumer les coûts de leurs fonctions respectives sont les principes de base établis dans la Loi fondamentale (articles 104a et 104b GG). Dans la pratique, cependant, les *Länder* appliquent fréquemment la législation fédérale ; ils doivent donc aussi assumer les coûts correspondants et ne peuvent se défendre eux-mêmes (ainsi que leurs budgets) qu'au moyen de l'approbation de la législation fédérale par le Conseil fédéral, où une majorité leur donne un droit de veto.

Les compétences législatives en matière fiscale sont concentrées dans les mains de la Fédération, par le biais d'un usage intensif des compétences concurrentes afin de garantir un haut degré d'unité financière sur tout le territoire fédéral (article 105.2 GG). Les *Länder* conservent certaines compétences législatives concernant les taxes locales sur la consommation et les produits de luxe, mais uniquement dans la mesure où celles-ci ne sont pas équivalentes aux taxes fédérales.

Eu égard aux ressources financières, les niveaux de la Fédération et des *Länder* sont interconnectés, puisque les recettes des principaux impôts sont partagées¹⁷. Les écarts régionaux et les différences en termes de potentiel financier et économique entre les divers *Länder* et pouvoirs locaux sont compensés par le système

¹⁵ Les premiers arrêts, qui sont les plus connus, sont : BVerfGE 106, 62 (*Altenpflege*), 24 octobre 2002 ; BVerfGE 110, 141 (*Kampfhunde*), 16 mars 2004 ; BVerfGE, 111, 10 (*Ladenschluß*), 9 juin 2004 ; BVerfGE 111, 226 (*Juniorprofessoren*) 27 juillet 2004 ; BVerfGE 112, 226 (*Studiengebühren*), 26 janvier 2005.

¹⁶ Pour les trois premières années (2006-2009), la réforme a de fait ramené à 39 % la proportion de cas dans lesquels l'approbation du Conseil fédéral a été nécessaire, contre 59 % auparavant. L'intervention de la commission de conciliation a pu être réduite à 3,3 % de toutes les lois promulguées contre 22,9 % pendant la période 2002-2005.

¹⁷ 70 % des recettes totales proviennent de trois impôts « partagés » : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et taxe sur la valeur ajoutée. Les deux premiers sont répartis à parts égales entre la Fédération et les *Länder*, mais les parts de la TVA sont fixées par une loi fédérale soumise à l'approbation du Conseil fédéral, et de ce fait varient.

de péréquation financière, qui a plusieurs dimensions (articles 106 et 107 GG). Il existe au départ un système d'affectation de l'ensemble des recettes fiscales entre les différents niveaux de gouvernement, pour l'essentiel entre la Fédération et les *Länder*. Puis le total de la part des recettes fiscales allant aux *Länder* est distribué entre eux, compensant ainsi les différences de capacité financière¹⁸. Dans la même optique, les *Länder* financièrement plus faibles perçoivent de la Fédération des dotations complémentaires¹⁹. Puis la péréquation financière intervient au sein des différents *Länder* afin de compenser les écarts importants dans la situation financière des pouvoirs locaux individuels²⁰.

Une (plus grande) concurrence dans le système est préconisée depuis un certain temps, en premier lieu dans le domaine des relations financières, et spécialement en ce qui concerne les paiements compensatoires au niveau horizontal entre les *Länder* : en 1999, la BVerfG a ouvert la possibilité d'une concurrence accrue dans les relations financières, au titre de l'expression de la responsabilité politique des gouvernements des *Länder*. Ceci a été confirmé en 2006 par un arrêt sur la situation financière précaire de Berlin, dans lequel les juges constitutionnels ont conclu que Berlin n'avait pas épuisé tous les moyens pour faire face à sa situation budgétaire difficile, mais avait l'obligation de le faire avant de se tourner vers d'autres pour obtenir de l'aide²¹. En mars 2013, cependant, la Bavière et la Hesse ont à leur tour saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'une requête portant sur les dispositions en vigueur en matière de péréquation fiscale. Il semble qu'une fois encore, la solution judiciaire ait été préférée à la négociation et au compromis pour régler un problème politique.

Après la première réforme du système fédéral, en 2006, un second volet portant sur la réorganisation des relations financières entre la Fédération et les *Länder* aurait dû intervenir. Peu d'éléments incitaient toutefois au changement, en raison de la longue période restant à courir avant l'expiration de l'Accord sur le système de péréquation conclu entre la Fédération et les *Länder*, dont le terme n'interviendra qu'en 2019. Depuis 2009 cependant, d'importants changements sont intervenus dans le cadre des réponses à la crise économique et financière. Diverses mesures de lutte contre le déficit public ont été adoptées, à tous les niveaux. La réforme a ainsi mis en place une obligation constitutionnelle d'équilibre budgétaire de la part de la Fédération comme des *Länder* (connu sous le nom de « frein à l'endettement²² »). En particulier, les dépenses régionales sont désormais soumises à une nouvelle règle constitutionnelle sur le déficit structurel résultant du Pacte budgétaire et énoncée dans l'article 109.3 de la Loi fondamentale ; la Fédération devra limiter ses recettes issues des crédits qui, à partir de 2016, ne pourront excéder 0,35 % du produit intérieur brut²³. La modification constitutionnelle s'impose à toutes les autorités gouvernementales, y compris les *Länder* et les communes. Tous les *Länder* doivent s'efforcer d'approuver des budgets équilibrés, avec un déficit aussi faible que possible. Aucun revenu provenant du crédit ne sera admis à partir de 2020. Pour mettre en place les conditions nécessaires au respect de cette obligation, Brême, la Sarre, Berlin, la Saxe-Anhalt et le Schleswig-Holstein recevront des dotations de consolidation annuelles de 800 millions d'euros afin d'améliorer les infrastructures, d'aider financièrement les autorités locales et de soutenir le redressement, dont la moitié sera financée par la Fédération (c'est le *Solidarpakt II*, qui représente un total de 7,2 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2011–2019).

Alors que certains émettent des doutes quant à la légitimité constitutionnelle de cette obligation, plusieurs *Länder* l'ont d'ores et déjà incorporée dans leur propre loi fondamentale²⁴. En 2010, le parlement du *Land* du Schleswig-Holstein a saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'une question sur cette disposition, arguant d'une violation de sa souveraineté budgétaire. La requête a été jugée irrecevable au motif qu'un parlement de *Land* ne dispose pas du droit de saisine de la Cour constitutionnelle fédérale²⁵.

Outre ces nouvelles règles constitutionnelles sur la discipline budgétaire, un système « d'alerte précoce coopératif » a été mis en place. En janvier 2010, un Conseil de stabilité a été créé afin de superviser et

¹⁸ Sur la base d'une loi fixant à un niveau général les paramètres concrets (*Maßstäbengesetz*), qui sont précisés à un niveau pratique dans la Loi de péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*). Cette distinction, ainsi que la définition de paramètres généraux, ont été imposées par une décision de la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE 101, 158).

¹⁹ Les recettes des collectivités locales sont prises en compte dans l'évaluation de la capacité financière des Etats car les *Länder* sont tenus d'assurer à leurs communes des ressources financières suffisantes et appropriées.

²⁰ Voir CoE, La démocratie locale et régionale en Allemagne (2012), para. 102 et suiv.

²¹ BVerfGE 101, 158 (*Finanzausgleich II*) ; confirmée en 2006 par BVerfGE 116, 327 (*Berliner Haushalt*).

²² *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (articles 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d GG), 29 juillet 2009 ; *BGBI I* S. 2248 (n° 48), en vigueur depuis le 1^{er} août 2009.

²³ Une disposition transitoire énoncée à l'article 143d GG prévoit que les articles 109 et 115 GG s'appliquent à compter de l'exercice fiscal 2011.

²⁴ Le Schleswig-Holstein, la Rhénanie-Palatinat, la Hesse (après un référendum), le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et Hambourg.

²⁵ BVerfG du 19 août 2011 – 2 BvG 1/10.

d'examiner, chaque année, la gestion et la situation budgétaires de la Fédération et des *Länder*, et en particulier de mesurer les progrès réalisés par les cinq *Länder* recevant des dotations de consolidation. Afin d'éviter les situations d'urgence budgétaire, le Conseil de stabilité devrait convenir de programmes de redressement avec les *Länder* concernés (article 109a GG).

Supervision et contrôles

Il n'existe pas en principe de hiérarchie entre la Fédération et les *Länder*: de ce fait, ni les questions constitutionnelles ni les lois ordinaires des *Länder* ne sont soumises à un contrôle ou à une supervision spécifique de la part de la Fédération. La Cour constitutionnelle fédérale tranche naturellement en cas de différends sur des violations présumées des sphères de compétence respectives, après avoir été saisie par l'une des parties. La Cour se compose de 16 membres élus (à la majorité des deux tiers) par un corps électoral formé à parité de membres du *Bundestag* et du *Bundesrat*, conformément aux principes démocratiques et aux principes fédéraux.

Comme indiqué plus haut, les *Länder* mettent également en œuvre la législation fédérale en toute autonomie, « à titre de compétence propre » (article 83 GG), c'est-à-dire sans ingérence de la Fédération. Si la Fédération a théoriquement (article 84.3 GG) un droit de regard concernant la stricte légalité de la mise en œuvre par les *Länder* de la législation fédérale (*Rechtsaufsicht*), elle ne joue pas dans la pratique un rôle important à cet égard. En tout état de cause, la Fédération n'a pas son mot à dire sur le fond et sur la pertinence de la décision concernant l'exécution de la loi fédérale. Le contrôle administratif, ou même la communication de directives, par les ministères fédéraux ne sont ainsi autorisés que dans les domaines où les autorités des *Länder* interviennent sur délégation de la Fédération (article 85.4 GG).

En ce qui concerne la légalité de différentes catégories d'actes juridiques au niveau du *Land* (lois ordinaires, réglementation et décisions sur les plaintes contre les mesures administratives prises par les autorités du *Land*), les *Länder* et leurs autorités sont soumis au contrôle judiciaire des tribunaux administratifs et de leur propre Cour constitutionnelle.

Le contrôle financier est exercé, selon les cas, par la Cour des comptes fédérale ou la Cour des comptes du *Land*, des institutions indépendantes qui ne sont pas soumises aux instructions des gouvernements. Les normes d'audit permettent de garantir la légalité et l'efficacité de la gestion budgétaire.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

Le système fédéral allemand se caractérise par une interdépendance et une influence réciproque permanente entre la Fédération et les *Länder*. Les relations entre les différents niveaux de pouvoir sont ainsi la marque de ce système, empreint d'une culture de la coopération fortement enracinée. L'élément central de la coopération officielle est le *Bundesrat*, mais la coopération et la coordination sont fortement présentes aux niveaux horizontal et vertical (c'est-à-dire entre les *Länder* d'une part et entre les *Länder* et la Fédération d'autre part) – même dans les secteurs traditionnellement considérés comme relevant des *Länder*, en particulier sur des questions complexes qui ne peuvent être circonscrites au territoire d'un seul *Land*, comme la protection de l'environnement, la planification régionale ou l'éducation.

Il existe au niveau intergouvernemental un très grand nombre de conférences, groupes de travail et organes communs (par exemple la conférence des ministres de la Culture et de l'Éducation ou la conférence des ministres des Affaires intérieures). Toutefois, la coordination et la coopération qui en découlent, par le moyen de mécanismes informels, de codécisions, d'accords et de traités, dépendent toujours du plus petit dénominateur commun – pour éviter un veto, les négociations doivent se poursuivre jusqu'à ce que tous les participants soient satisfaits. Ceci constitue souvent (ou est souvent perçu comme constituant) un obstacle à une nécessaire innovation.

Les questions d'administration locale relèvent de la compétence des *Länder*, dans le cadre de l'organisation de leur administration publique. Les deux niveaux de base de pouvoir local, les comtés (*Kreise*) et les communes (*Städte, Gemeinden*), sont parties intégrantes de l'administration des *Länder*. L'autonomie locale est garantie à la fois par la Constitution fédérale (l'article 28.2 GG établit des normes démocratiques minimales) et par la constitution des *Länder* respectifs. Les dispositions institutionnelles, l'allocation des compétences et le système de financement des pouvoirs locaux sont régis par les *Länder* avec une large autonomie. De ce fait, il n'existe pas moins de 16 systèmes d'administration locale en Allemagne. Les différences résident essentiellement dans la façon dont ils sont mis en œuvre plutôt que dans leur essence même. Dans ces

circonstances, le *Land* est à considérer comme l'équivalent du gouvernement central dans les Etats unitaires²⁶. Si les *Länder* ont l'obligation de respecter le droit des pouvoirs locaux (exécutifs des communes et des comtés) de déterminer leur propre structure administrative et d'ajuster leur organisation aux capacités financières et aux besoins locaux, la législation fédérale et celle du *Land* peuvent fixer les responsabilités locales incombant aux pouvoirs locaux. Le gouvernement fédéral peut influencer sur la politique du *Land* par le biais de la législation fédérale (octroi de nouvelles tâches et fonctions) et du système fiscal. Toutefois, depuis une modification apportée à la Loi fondamentale en 2006, le gouvernement fédéral n'a plus le pouvoir d'attribuer des fonctions obligatoires directement aux collectivités locales (articles 84.7 et 85 GG²⁷). Bien que depuis 2006 la Fédération ne soit plus en mesure de transférer des tâches directement aux collectivités locales, elle a lancé ces dernières années un programme fédéral pour promouvoir les investissements locaux en vertu des dispositions de la Loi fondamentale²⁸.

Au moment de la ratification du Traité de Maastricht, une base légale spécifique a été créée pour encadrer la participation de l'Allemagne à l'Union Européenne : il s'agit du nouvel article 23 de la Loi fondamentale. Le premier alinéa de cette « clause européenne » établit que l'Etat allemand poursuit un objectif d'intégration européenne, et autorise explicitement le transfert des droits de souveraineté à l'Union Européenne ; il fixe cependant aussi une « garantie structurelle », en énumérant les principes de fond de la Loi fondamentale auxquels l'Union Européenne doit se conformer²⁹. L'objectif de cette « garantie structurelle » de fixation des limites constitutionnelles à l'intégration, a été confirmé par des décisions très contestées de la BVerfG³⁰.

Une grande importance est accordée à la protection du principe fédéral. La participation des *Länder* est garantie constitutionnellement par les alinéas 2, 4, 5 et 6 de la « clause européenne » – compensation de la perte de compétence des *Länder* en matière législative et de la perte de compétences du Conseil fédéral par un renforcement de leur participation dans l'exercice de droits par le gouvernement fédéral au niveau de l'Union Européenne. Les différents degrés de participation, allant de l'information et de la consultation à des avis contraignants et des droits de représentation directe au niveau de l'Union Européenne, correspondent à la répartition des compétences au niveau national. Cet article « constitutionnalise » la participation institutionnelle des *Länder* dans les affaires de l'Union Européenne par le biais du *Bundesrat*. La possibilité d'une représentation directe de la République fédérale au Conseil des ministres par un ministre de *Land* est prévue, mais a été réduite par la réforme de 2006 sur le fédéralisme : elle ne concerne que les réunions du Conseil portant sur les questions d'instruction scolaire, de culture et de médias (à savoir des domaines types de compétence exclusive des *Länder*).

Afin de préserver davantage la participation des *Länder*, une distinction a par ailleurs été établie entre le simple transfert de droits souverains et la révision du Traité : dans le premier cas une loi ordinaire est suffisante, dans le second les conditions de fond et de procédure encadrant l'adoption de modifications de la Constitution doivent être respectées (article 79.2 et 79.3 GG³¹). C'est pourquoi la ratification du traité de Lisbonne a nécessité la révision de la Constitution, en raison de la possibilité ouverte aux parlements nationaux (et donc au *Bundestag* et au *Bundesrat*) de former un recours pour violation du principe de subsidiarité devant la Cour de Justice de l'Union Européenne³². Tous les *Länder* ont mis en place et développé des initiatives propres auprès de l'Union Européenne (création de bureaux de représentation à Bruxelles, actions de lobbying directes, etc.).

²⁶ En Allemagne, la relation « central-local », un élément crucial de la démocratie locale, fait référence aux relations entre le gouvernement du Land et les collectivités locales. Voir CoE, La démocratie locale et régionale en Allemagne (2012), para. 35 et suiv.

²⁷ Des groupes de travail conjoints sur la gestion d'une allocation sociale (« Hartz IV » ; article 44 SGB-II) ont été considérés comme une forme d'« administration conjointe » constituant de ce fait une violation des principes constitutionnels de séparation des structures administratives et de responsabilité séparée des structures fédérales et des structures municipales ou du comté (*Land*) ; BVerfG, arrêt du 20 décembre 2007 – 2 BvR 2433/04 et 2434/04, DVBl. 2008, 173 = NVwZ 2008, 183.

²⁸ Les plans de relance de l'économie *Konjunkturpaket I*, lancé en 2008 pour soutenir l'investissement dans les infrastructures des communes structurellement faibles (*Maßnahmenpaket Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung*), et *Konjunkturpaket II* (2009), destiné à promouvoir d'autres investissements spéciaux dans les communes (*Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung*).

²⁹ La formulation utilisée est similaire à celle portant sur les principes structurels fondamentaux énumérés dans les articles 20, 28 et 79-3 GG (parmi lesquels le principe fédéral), et y ajoute le principe de subsidiarité. L'intention est claire : l'Allemagne continue de prendre une part active au processus d'intégration européenne, mais – au moins à ce stade – ne peut pas être absorbée dans un Etat européen à part entière.

³⁰ Dans ses arrêts sur la ratification du Traité de Maastricht, BVerfGE, 155 ff, et sur la ratification du Traité de Lisbonne, 2 BvE 2/08. Dans ces arrêts, entre autres décisions, la BVerfG s'est explicitement déclarée compétente pour déterminer si les actes de la Communauté/de l'Union étaient *ultra vires* ou dans le domaine de la compétence de la Communauté/de l'Union.

³¹ Une révision constitutionnelle en soi n'est toutefois pas nécessaire, l'article 23.1 GG ne renvoyant pas au premier alinéa de l'article 79.

³² Nouvel alinéa 1a de l'article 23 GG, introduit par la 53^e modification de la Constitution le 8 octobre 2008 (*BGBI I* (1926)).

Evaluation globale

Après la Seconde Guerre mondiale, la mise en place de la structure fédérale allemande a principalement été une réponse à l'expérience du régime totalitaire : le fédéralisme devait avant tout instituer des mécanismes d'équilibre au moyen d'une séparation verticale des pouvoirs, et ainsi renforcer la démocratie. Cet élément était jugé beaucoup plus important que la garantie de la diversité entre les *Länder* (étant donné qu'ils étaient, pour la plupart, nouvellement créés). La reconstruction et le redressement de l'économie, ainsi que la mise en place de l'Etat-providence, ont de surcroît fait davantage pencher la balance en faveur des éléments d'unité.

Plus récemment, les réformes adoptées après la réunification ont instauré des éléments potentiellement porteurs d'une plus grande diversité, et même d'une plus grande concurrence, entre les *Länder*. D'un côté cette tendance semble être confirmée par la réponse apportée à la crise économique et financière. De fait, la clarification de certaines fonctions et la réduction des pouvoirs de veto du Conseil fédéral, ainsi que l'octroi de nouvelles compétences aux *Länder*, répondent manifestement à la demande d'une plus grande décentralisation et d'une différenciation plus forte, afin de donner plus de transparence aux processus de prise de décision et de marquer le besoin de responsabilisation politique. D'un autre côté, la crise a mis en évidence de manière plus nette encore la position dominante du gouvernement fédéral. L'exemple le plus caractéristique de cette tendance est l'introduction dans la Constitution de l'obligation d'équilibre budgétaire à tous les niveaux – au lieu d'un accord sur un nouveau cadre de relations financières entre la Fédération et les *Länder*. Alors que certaines répercussions de la réunification demeurent importantes, le renforcement de la diversité et de la concurrence est cependant censé être favorable aux *Länder* financièrement et économiquement prospères par rapport à leurs homologues moins solides, ce qui vient renforcer l'écart au sein des *Länder* entre les quelques « débiteurs nets » et les nombreux « créanciers nets » – une situation qui rendra plus difficile la conclusion d'un accord sur un nouveau cadre financier.

A l'heure actuelle, le rôle dominant du gouvernement fédéral apparaît renforcé par la crise. Toutefois, l'« Etat fédéral unitaire » (K. Hesse, 1962), qui privilégie la coopération et les politiques coordonnées au niveau central, semble devoir à l'avenir évoluer vers une plus grande diversité (impliquant une interprétation différente du principe d'égalité, sur un axe plus régional que fédéral). Plusieurs facteurs – par exemple le degré élevé de mobilité au sein de la population allemande, le processus d'intégration européenne, la tradition d'une culture de la coopération, et des principes constitutionnels tels que la loyauté fédérale (*Bundestreue*) – viennent cependant garantir que tout processus de modification ou d'adaptation de ces équilibres fragiles sera mené avec prudence.

Sources:

- Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Rapport sur les pratiques européennes et les développements récents en matière d'autonomie régionale, CDLR(2007)69finaladdE / 21 décembre 2007
- Conseil de l'Europe, Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, La démocratie locale et régionale en Allemagne, Exposé des motifs, CG(22)7, 14 mars 2012
- S Burkhart, Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal, (Publius, 2009), 341–65
- D Buscher: Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), (Berlin 2010)
- Federal Ministry of Interior, The reform of Germany's federal system [http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/PolitikGesellschaft/VerfassungVerwaltung/Foederalismusreform/Foederalismusreform_node.html]
- LP Feld and T Baskaran, Federalism Commission II: Recent Reforms of Federal-Länder Financial Relationships in Germany, Forum of Federations (26 octobre 2009), available at [<http://www.forumfed.org/en/pubs/2009-10-26-feld.pdf>]
- A Gunlicks, German Federalism and Recent Reform Efforts, 'German Federalism: Theory and Developments', dans: special issue of the German Law Journal Vol 6, no 10 (2005), 1283–96 [disponible à <http://www.germanlawjournal.com>]

- A Gunlicks, Legislative Competences, Budgetary Constraints, and the Reform of Federalism in Germany from the Top Down and the Bottom Up, dans: M Burgess, G A Tarr (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: sub-national perspectives* (Montreal & Kingston, London, Ithaca) 2012, 109–139
- D Heinz, Federal Reform II in Germany, dans: *Centro studi sul federalismo, Perspectives on Federalism*, Vol. 2, issue 2, 2010 [http://www.on-federalism.eu/attachments/071_download.pdf]
- R Hrbek, Germany (Federal Republic of Germany), in: A L Griffiths, *Handbook of Federal Countries*, (Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005), 150-164 [<http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-Germany.pdf>]
- M Koemm: *Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts.* (Tübingen 2011)
- G Lehbruch, 'German Federalism and the challenge of unification', in JJ Hesse and V Wright (eds), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, (Oxford, 1996), 169–203, at 171 ff.
- U Leonardy, 'Territorial Reform of the Länder: A Demand of the Basic Law', in A. Gunlicks (ed), *German Public Policy and Federalism. Current Debates on Political, Legal and Social Issues*, (New York and Oxford, 2003), 65–90
- C Moore, W Jacoby and A Gunlicks, 'German Federalism in Transition?' *German Politics*, Vol 17, no 4 (2008), 393–407
- M Neumann (ed.): *Wer braucht den Nordstaat? Diskussionsbeiträge.* (Hamburg 2010)
- S Oeter, Federal Republic of Germany, IACFS and Forum of Federations, *Global Dialogue on Federalism*, Vol. 3 (2005) [http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_3/BK3-Co5-de-Oeter-en.pdf]
- A Rohner, *Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions, and (Mal)Functions*, C2D Working Paper Series 38/2011 [http://www.c2d.ch/files/C2D_WP38.pdf]
- FW Scharpf et al, in FW Scharpf, B Reissert, F Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Vol 1, (Kronberg im Taunus, 1976)
- FW Scharpf, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?* (MPIfG Working Paper 05/8, September 2005)
- H Wollmann, *The recent reform of German federalism – towards more heterogeneity and competition between the Länder?* in: K Goymen and O Sazak (eds.), *The centralization-decentralization debate revisited*, Istanbul (in preparation; 2014) [http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/Wollmann_federalism_reform.pdf]
- J Woelk, *Farewell to the 'unitary federal State'? Transformations and tendencies of the German federal system*, in S Ortino, M Žagar and V Mastny (eds), *The changing faces of federalism: Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, (Manchester, 2004), 156—181
- J Woelk, Chapter 7. Germany, in D Oliver, C Fusaro (eds.), *How Constitutions Change. A Comparative Study*, (Oxford 2011), 143—167

AUTRICHE

Anna Gamper³³, professeur, département de droit public, constitutionnel et administratif, Université d'Innsbruck, Autriche

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

La Loi constitutionnelle fédérale autrichienne (*Bundes-Verfassungsgesetz*, ci-après B-VG), entrée en vigueur en 1920, a posé les bases de l'Etat fédéral autrichien, composé de neuf régions (*Länder*) : Basse-Autriche, Burgenland, Carinthie, Haute-Autriche, Salzburg, Styrie, Tyrol, Vienne, Vorarlberg. De nombreux textes constitutionnels, dont beaucoup sont toujours en vigueur, sont venus détailler les modalités du dispositif fondateur. Le fédéralisme est ainsi depuis toujours l'un des principes directeurs de la Constitution fédérale autrichienne. Toute remise en cause importante de ce principe, ou bien son abolition, supposerait une « révision totale » de la Constitution fédérale, qui devrait obligatoirement être soumise à référendum. A une exception près – pour l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995 –, aucun référendum obligatoire n'a jamais été tenu dans le pays. Cela ne signifie toutefois pas que le fédéralisme autrichien n'a pas connu certaines évolutions. A cet égard, une réforme majeure est entrée récemment en vigueur : depuis le 1^{er} janvier 2014, le système judiciaire autrichien intègre l'échelle des *Länder*, avec un tribunal administratif au niveau de chaque *Land* statuant sur la plupart des appels en matière administrative.

L'Autriche se compose de trois niveaux d'administration : la fédération, les neuf *Länder* et 2 100 communes (*Gemeinden*). Ces trois niveaux s'articulent selon un système fédéral classique : les *Länder* forment un « vrai » niveau régional et il n'existe pas de niveau intermédiaire de pouvoir entre les *Länder* et les communes. Quelques exceptions s'appliquent dans cette structure simple : la première concerne Vienne, qui est à la fois un *Land*, une commune et la capitale fédérale. Les dispositions régissant cette situation particulière sont énoncées pour l'essentiel dans les articles 108 à 112 de la B-VG. La deuxième exception concerne le statut symétrique des *Länder*, d'une part, et des communes, d'autre part : l'Autriche est un Etat fédéral symétrique dans la mesure où les *Länder* jouissent d'un statut égal à la base, quelle que soit leur taille, leur population ou leur histoire. Ils sont néanmoins représentés à la chambre haute fédérale (le *Bundesrat*) de manière « inégale », c'est-à-dire en fonction de l'importance de leur population. Le système autrichien de péréquation financière n'applique pas non plus un traitement égal aux *Länder*. Il fait jouer des paramètres spécifiques, notamment le nombre d'habitants.

Il en va de même pour les communes, qui sont, pour l'essentiel, traitées sur un pied d'égalité par la Constitution fédérale, alors que le niveau de leurs ressources financières diffère. Par ailleurs, quinze communes sont des « villes statutaires », dont les statuts, existant pour des raisons historiques ou accordés sur demande de la commune (de plus de 20 000 habitants), sont des lois de *Land*. Les villes statutaires s'acquittent des tâches municipales, mais aussi des tâches qui, dans les autres communes, incombent aux autorités administratives de district. Ces dernières ne constituent pas un échelon territorial, mais interviennent en tant qu'autorités administratives de premier ressort. Enfin, l'article 120 de la B-VG prévoit la possibilité de créer des « communes régionales » (*Gebietsgemeinden*), qui constitueraient un deuxième niveau de pouvoir local si elles étaient effectivement mises en place par une loi constitutionnelle fédérale spécifique. Une telle loi n'ayant jamais été adoptée, il n'existe pas encore de communes régionales. Derrière cette disposition constitutionnelle dont la mise en œuvre a été différée, avait pour objectif de faire des autorités administratives de district, dont le domaine d'action s'étend dans bien des cas sur le territoire de plusieurs communes, de véritables entités territoriales avec à leur tête des autorités démocratiquement élues.

Dans tout système fédéral, les différences de statut entre la fédération et les Etats fédérés sont moins importantes que celles existant entre la fédération et les Etats, d'une part, et les collectivités locales, d'autre part. Les *Länder* autrichiens n'échappent pas à la règle et font clairement partie des « régions constitutionnelles » de l'Europe : consacrés par le droit constitutionnel, ils disposent de pouvoirs législatifs et même d'une certaine autonomie en matière constitutionnelle leur permettant de régir leur organisation interne au sein du cadre constitutionnel fédéral. Ils sont représentés à la chambre haute du Parlement qui, entre autres fonctions, participe au processus législatif fédéral, ainsi que dans de nombreux autres organes intergouvernementaux, officiels et non officiels. C'est pourquoi le modèle autrichien est souvent qualifié de fédéralisme centralisé mais fortement coopératif. Les *Länder* sont non seulement responsables d'un certain

³³ Cette étude n'étant pas un travail de recherche universitaire, les références bibliographiques ne sont pas citées en notes. Une bibliographie sélective figure à la fin du document.

nombre de domaines administratifs propres, mais ils exercent également la compétence, au nom de la fédération, dans une grande partie des domaines administratifs fédéraux (système d'administration fédérale indirecte). Par ailleurs, Comme évoqué plus haut, les *Länder* ont désormais une part de compétence en matière de justice, laquelle était auparavant exclusivement du ressort fédéral.

Les communes, en revanche, n'ont pas de prérogatives en matière législative ou judiciaire. Elles des compétences exclusivement administratives. Elles disposent de pouvoirs à part entière, qui leur sont octroyés par une loi fédérale ou une loi de *Land* – en fonction de la répartition des compétences au niveau fédéral – leur confiant telle ou telle tâche administrative. La Constitution fédérale dispose que les lois doivent, conformément au principe de subsidiarité, attribuer certaines missions au domaine autonome des communes, dans lequel elles peuvent agir sans instruction des autorités du niveau fédéral ou du *Land*, tout en restant soumises à diverses mesures de contrôle. Les lois qui ne fixent pas ces attributions ne sont pas conformes à la Constitution et peuvent être abrogées par la Cour constitutionnelle – il reste qu'une est toujours nécessaire pour habiliter la commune à exercer une compétence autonome. La fédération et les *Länder* peuvent en outre confier des tâches ne relevant pas de la gestion autonome à la compétence « déléguée » des communes, qui sont alors liées aux instructions de la fédération ou du *Land*. Par ailleurs, les communes ne sont pas représentées à la chambre haute du Parlement fédéral, ce qui montre bien leur position de subordination vis-à-vis de la fédération et des *Länder*. Elles sont néanmoins considérées comme un « troisième partenaire » dans le domaine du fédéralisme fiscal, notamment pour les questions de péréquation financière, d'élaboration des instruments juridiques ayant un impact financier et de stabilité budgétaire. On relève que la position des communes est encadrée de manière particulièrement précise par la Constitution fédérale – bien que l'adoption des textes d'application au niveau local incombe principalement aux *Länder*.

Autonomie constitutionnelle et institutions

Aux termes de l'article 99 de la B-VG, les *Länder* ont le pouvoir d'adopter leur propre constitution. Celle-ci peut compléter la Constitution fédérale dans la mesure où elle ne lui porte pas atteinte. La constitution du *Land* peut également reprendre le dispositif constitutionnel fédéral et en énoncer les règles détaillées. Jusque dans les années 1960, les constitutions des *Länder* étaient très similaires et avaient tendance à reprendre et mettre en œuvre la Constitution fédérale plutôt qu'à instaurer de nouvelles dispositions. La situation a changé au cours des dernières décennies. On trouve dans certains domaines un modèle bien spécifique, par exemple pour ce qui a trait aux symboles de l'Etat, aux objectifs de l'Etat, à la démocratie directe ou même aux droits fondamentaux garantis en plus de ceux reconnus au niveau constitutionnel fédéral. En ce qui concerne les principales institutions, à savoir le parlement et le gouvernement du *Land*, les dispositions essentielles sont inscrites dans la Constitution fédérale : le parlement du *Land* est unicaméral et élu par les citoyens du *Land* ; il élit le gouvernement du *Land*. La Constitution fédérale prévoit également que le gouverneur du *Land*, qui préside le gouvernement régional, est responsable de l'administration fédérale indirecte, dans la mesure où cela ne concerne pas les décisions en appel contre les décisions administratives, qui sont du ressort des tribunaux administratifs récemment créés. Les tribunaux administratifs et, en première instance, les autorités administratives de district, sont encadrés par la Constitution fédérale ; les *Länder* disposent toutefois d'une marge de manœuvre relativement importante pour fixer l'organisation de leurs tribunaux administratifs dans le cadre constitutionnel fédéral. La constitution du *Land* peut également prévoir le mode de scrutin (proportionnel ou majoritaire) utilisé pour l'élection du parlement régional – et ce mode de scrutin est, de fait, différent d'un *Land* à l'autre. Le *Land* a par ailleurs compétence pour instaurer des organes parlementaires auxiliaires au niveau régional, comme une cour des comptes ou un médiateur. Tous les *Länder* ont créé une cour des comptes. Ceux du Tyrol et du Vorarlberg ont mis en place une institution du médiateur au niveau du *Land*, tandis que les sept autres ont confié au médiateur fédéral la compétence de suivi de leur administration.

Les *Länder* peuvent en outre adopter des dispositions de démocratie directe au niveau du *Land* et des communes, dans la mesure où elles ne remettent pas en cause la démocratie représentative. La Cour constitutionnelle a conclu dans son arrêt VfSlg 16.241/2001 qu'une disposition de la constitution du Vorarlberg prévoyant la mise en place d'un système de « législation populaire » était contraire au principe constitutionnel fédéral de la démocratie parlementaire. Le raisonnement de la Cour a fait l'objet de critiques sur plusieurs points, mais il s'agit néanmoins d'un arrêt majeur en ce qui concerne l'articulation des différentes conceptions de la démocratie dans un système fédéral. A la suite des travaux menés récemment par la commission parlementaire spéciale sur la démocratie directe, les *Länder* et les communes pourraient toutefois se voir reconnaître à l'avenir une plus grande autonomie en la matière.

Bien que le dispositif institutionnel au niveau du *Land* soit déterminé dans une large mesure par la Constitution fédérale, on relève depuis plusieurs années, de manière générale, une plus grande créativité et une plus grande diversité en termes d'autonomie constitutionnelle des *Länder*.

Compétences

Un système ne peut être considéré comme fédéral qu'à partir du moment où les régions disposent non seulement de pouvoirs exécutifs, mais aussi de pouvoirs législatifs. La Constitution fédérale doit fixer la répartition des compétences au moins en ce qui concerne les structures fondamentales, et que les régions ne soient pas limitées au seul exercice de compétences partagées. La Constitution fédérale autrichienne établit ainsi pour les *Länder* des compétences législatives et exécutives, à la fois exclusives et partagées. Comme dans la plupart des systèmes fédéraux, les compétences fédérales exclusives sont énumérées tandis que celles des *Länder* sont des compétences résiduelles. Par ailleurs, les *Länder* partagent avec la fédération un certain nombre de pouvoirs énumérés, notamment dans les domaines où ils ont compétence pour l'adoption des textes d'application des lois fédérales et/ou l'exécution des lois fédérales. La délégation de compétence, l'exercice conjoint de compétences et la concurrence de compétences, entre autres situations particulières, sont encadrés par des dispositions spécifiques, qui s'écartent donc du principe d'« exclusivité de compétences » sous-tendant la Constitution fédérale. Du fait de la structure symétrique du fédéralisme autrichien, tous les *Länder* ont les mêmes compétences – il leur appartient ensuite de les exercer ou non, et de les exercer de telle ou telle manière.

Dans l'ensemble, cependant, les *Länder*, même s'ils disposent des pouvoirs non attribués, ont des compétences moins nombreuses et de moindre importance que la fédération. Les principales compétences exclusives des *Länder* ont trait aux aspects généraux de l'aménagement du territoire, aux travaux publics, à la mutation des biens fonciers, à la gestion des manifestations, à l'administration locale, au sport et au tourisme, au droit en matière de protection de la nature, à la chasse et à la pêche. Dans des domaines tels que la santé et les affaires sociales, ils disposent de compétences partagées. Du fait de la fragmentation et de la grande complexité du système de répartition, il n'est pas toujours facile d'établir si telle ou telle question relève de la compétence de la fédération ou de celle des *Länder*. Ce problème est d'autant plus aigu pour les questions régies par le droit de l'Union Européenne, comme celles touchant aux entreprises, pour lesquelles la mise en œuvre et l'exécution en Autriche s'effectue aux deux niveaux, qui disposent chacun d'une compétence partagée sur la question. Une réforme de la répartition des compétences est en débat depuis des années. Un projet de modification présenté en 2008, qui prévoyait des dispositions renforçant grandement la centralisation, a été massivement rejeté par les *Länder*. La réforme reste néanmoins à l'ordre du jour politique. Une modification de la Constitution fédérale récemment adoptée marque un sérieux empiètement, au moins temporaire, sur les prérogatives des *Länder* et des communes : en raison des problèmes de coordination liés à l'augmentation massive de demandeurs d'asile en Autriche, la gestion directe de l'hébergement et de la répartition des nouveaux arrivants a été confiée à la fédération, alors que les dispositions au niveau des *Länder* et des communes prévalent normalement en la matière.

Dans la pratique, un certain nombre de problèmes dus à la complexité et à la fragmentation du système de répartition de compétences sont évités grâce à la conclusion d'accords officiels et contraignants entre les *Länder* eux-mêmes ainsi qu'entre les *Länder* et la fédération. Cette possibilité offerte par l'article 15a de la B-VG est fréquemment utilisée. Sans modifier la répartition des pouvoirs, les entités peuvent ainsi s'accorder sur un exercice harmonisé de leurs prérogatives respectives, y compris sur les questions où la compétence est partagée. La Cour constitutionnelle a en outre élaboré plusieurs méthodes pour l'interprétation de la répartition des compétences, en particulier une méthode historique fondée sur l'intention originelle des rédacteurs de la Constitution fédérale. La Cour a également souligné qu'un « principe de considération mutuelle » s'appliquait aussi bien à la fédération qu'aux *Länder*. Cela signifie que chaque niveau doit prendre en considération les intérêts législatifs de l'autre, afin que toute incohérence entre les différents niveaux qui serait fondée sur une défaillance de considération de l'un vis-à-vis de l'autre soit considérée comme contraire à la Constitution. Une observation empirique fait apparaître une tendance légèrement centralisatrice dans la jurisprudence actuelle, mais les concepts interprétatifs de la Cour demeurent en eux-mêmes conformes aux doctrines de solidarité mutuelle et de loyauté présentes dans tous les systèmes à plusieurs niveaux.

Autonomie financière

En vertu de l'article 3 de la Loi constitutionnelle de finances, la péréquation financière est du ressort fédéral. C'est donc la fédération qui adopte la loi ordinaire de péréquation financière – en général tous les quatre ans de manière à permettre des ajustements périodiques. D'un point de vue juridique, la fédération n'est pas tenue d'associer les autres niveaux à l'élaboration de cette loi. La tradition politique veut néanmoins que la fédération consulte les *Länder* et les représentants des communes avant son adoption. Les négociations donnent généralement lieu à un accord officieux entre toutes les parties, servant de base à la rédaction de la loi de péréquation financière. Bien que l'accord en tant que tel n'ait pas de caractère juridiquement contraignant, la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle est saisie d'une requête en inconstitutionnalité après l'adoption de la loi de péréquation financière, part du principe que celle-ci est raisonnablement justifiée, dans la mesure où toutes les parties se sont mises d'accord lors des négociations qui ont précédé son adoption.

La Loi constitutionnelle de finances établit par ailleurs une typologie des contributions (principalement impôts et redevances) : contributions exclusives et contributions partagées, les plus importantes étant les impôts communs levés par la fédération, qui sont toutefois répartis aux trois niveaux territoriaux. La ventilation concrète des différentes catégories relève cependant de la loi de péréquation financière, qui prévoit en détails quelles contributions sont collectées à quel niveau ainsi que le volume exact des moyens accordés à chaque niveau. Les ressources financières de la fédération, des *Länder* et des communes proviennent ainsi de contributions qui leur reviennent exclusivement et d'autres qui sont réparties en fonction d'un certain nombre de critères (tels que l'importance de la population), de sorte que les situations financières individuelles peuvent varier considérablement. Outre cette répartition à titre « primaire », la loi de péréquation financière prévoit également l'allocation de dotations et de subventions d'une entité à une autre en fonction de situations spécifiques, par exemple pour faire face à des besoins exceptionnels. Cela répond aussi au principe constitutionnel selon lequel l'affectation des moyens financiers doit correspondre aux missions administratives des entités territoriales, ces missions ne devant pas dépasser leurs capacités. En outre, les *Länder* sont habilités à « créer » leurs propres prélèvements, dans la mesure où ils n'entrent pas déjà dans le cadre de la péréquation financière. Ceci étant, étant donné que les contributions les plus lucratives sont déjà prévues dans le cadre de la loi de péréquation financière, les *Länder* ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite – d'autant plus que la création de nouvelles contributions est potentiellement impopulaire. Les entités peuvent par ailleurs tirer des ressources financières de leurs activités de droit privé qui génèrent des bénéfices (par l'intermédiaire d'entreprises privées par exemple). Les *Länder* et les communes sont en effet habilités par la Constitution à agir en droit privé comme des personnes morales, dans tous les domaines, sans qu'il soit besoin d'observer la répartition des compétences.

La fédération, les *Länder* et, en vertu d'un pouvoir conféré expressément au niveau constitutionnel, les communes, ont conclu deux accords importants dans le domaine fiscal. Le mécanisme dit « de consultation » prévoit qu'un niveau qui souhaite adopter une loi ou un décret dont les conséquences financières pèseront sur les autres niveaux sera responsable financièrement, à moins qu'un « comité de consultation », composé de représentants des trois niveaux, ne trouve une autre solution. Le second accord, le « Pacte de stabilité autrichien de 2012 », fixe les critères au niveau interne pour parvenir au respect des critères de convergence de l'Union Européenne. Il établit en particulier les limites de la dette territoriale ainsi que les sanctions en cas de non-respect.

La crise économique et financière a incontestablement eu un impact sur les ressources financières des *Länder*, ainsi que sur leur autonomie budgétaire. Le fait que ces restrictions ne sont pas imposées de manière unilatérale par la fédération, mais entrent dans le cadre d'un accord conclu entre les différents niveaux est emblématique du fédéralisme coopératif autrichien.

Contrôles

Le principe selon lequel la fédération et les Etats fédérés sont placés sur un pied d'égalité est au cœur du système fédéral autrichien. Aussi les lois (constitutionnelles et ordinaires) de *Land* ne sont-elles pas subordonnées aux lois fédérales ordinaires. Elles sont en revanche, comme les lois fédérales ordinaires, à l'évidence subordonnées à la Constitution fédérale. Les autorités suprêmes du *Land* ne sont pas non plus soumises à des instructions des autorités fédérales, sauf dans les domaines appartenant à l'administration fédérale indirecte, tandis que le gouvernement fédéral peut, sur quelques questions relevant des compétences partagées, mettre en œuvre certains instruments de supervision sur le gouvernement du *Land*. Les *Länder* exercent une part de contrôle sur la législation fédérale par le biais du *Bundesrat*, entre autres

grâce à un droit de veto direct et absolu lors du processus législatif. Le gouvernement fédéral quant à lui, peut opposer son veto aux projets de loi des *Länder* si la mise en œuvre des dispositions prévues implique la contribution des autorités fédérales.

Les *Länder* sont néanmoins soumis aux contrôles de plusieurs organes. Le contrôle judiciaire est exercé par les tribunaux, en particulier la Cour constitutionnelle et la Cour administrative, qui statuent en dernier ressort sur la légalité de divers types d'actes juridiques – lois, textes réglementaires, décisions en appel contre les décisions administratives émanant des autorités du *Land*. Bien que peu fédéraux dans leur composition, ces tribunaux examinent également les actes juridiques fédéraux et sont plutôt dans la pratique des « organes mixtes » de la fédération et les *Länder*. Les *Länder* sont également soumis au contrôle financier de la Cour des comptes fédérale, instance auxiliaire de la chambre basse du Parlement fédéral (le *Nationalrat*), et de la cour des comptes du *Land*, instance auxiliaire du parlement du *Land*. Les normes d'audit permettent de garantir la légalité, l'exactitude comptable et l'efficacité de la gestion budgétaire du *Land*. Les rapports établis par les cours des comptes n'ont pas d'effet juridique immédiat, mais peuvent inciter les parlements à mettre en œuvre d'autres instruments de contrôle parlementaire vis-à-vis de l'exécutif ; sur un plan politique, ils contribuent par ailleurs à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes. Enfin, l'administration du *Land* est soumise au contrôle du médiateur, exercé soit par le médiateur du *Land*, qui est rattaché au parlement du *Land*, soit par le médiateur fédéral (si la loi constitutionnelle du *Land* le prévoit spécifiquement). Ce type de contrôle, qui comprend des enquêtes, des recommandations et des rapports de suivi, n'entraîne pas de sanctions immédiates. Celles-ci peuvent en revanche intervenir dans un deuxième temps, par le biais d'une décision parlementaire.

D'autres formes de contrôle sont exercées sur le gouvernement du *Land* par le parlement régional, ainsi que, dans une dimension politique plus large, par les citoyens du *Land* qui s'expriment lors des élections et par le biais des instruments de démocratie directe – assez rarement utilisés. La création de tribunaux administratifs indépendants à l'échelle du *Land* a réduit dans une certaine mesure le contrôle démocratique : les décisions de ces tribunaux ne sont en effet soumises qu'au contrôle des juridictions supérieures.

Relations avec les autres niveaux de pouvoir

Le fédéralisme autrichien présente une forte dimension coopérative. Bien que cet aspect ne soit pas intégralement inscrit dans la loi, il vient compenser en partie les carences du système à d'autres égards. Les relations entre les autorités des trois niveaux – celles entre les *Länder* et les communes étant de nature moins coopérative et davantage hiérarchique –, et tout particulièrement celles entre la fédération et les *Länder*, jouent par conséquent un rôle important. Le principal organe de représentation des intérêts des *Länder* au niveau fédéral est le *Bundesrat*, la chambre haute du parlement. Dans chaque *Land*, le parlement, lui-même élu, élit les membres de sa délégation au *Bundesrat*, dont le nombre est fonction du nombre d'habitants du *Land* (entre 3 et 12 représentants par *Land*). Outre certains pouvoirs non législatifs, le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto suspensif dans la plupart des procédures législatives au niveau fédéral. Si la chambre basse renouvelle son vote initial en ayant atteint un certain quorum, l'opposition du *Bundesrat* est néanmoins levée. Le droit de veto absolu ne concerne que des cas exceptionnels et n'est pas appliqué dans la pratique. Le déséquilibre de ce bicamérisme imparfait est aggravé par l'inefficacité politique du *Bundesrat*. En effet, celui-ci représente les intérêts des partis bien davantage que les intérêts des *Länder*. Ses membres sont en outre, le plus souvent, des responsables politiques au niveau local ou régional peu connus et qui ne prennent guère d'initiatives en matière d'élaboration des lois. Le *Bundesrat* fait ainsi l'objet de critiques depuis bien longtemps : diverses propositions de réforme ont été formulées, allant de l'abolition pure et simple (qui supposerait l'approbation du *Bundesrat* lui-même puis la sanction d'un référendum) à divers aménagements portant sur son organisation et son fonctionnement. Dans la pratique, cependant, les défaillances du *Bundesrat* sont compensées dans une certaine mesure par la Conférence des gouverneurs des *Länder*, un organe non officiel mais ayant un poids politique fort, représentant les intérêts des *Länder* vis-à-vis de la fédération. Des conférences similaires existent à divers niveaux et rassemblent par exemple des membres des gouvernements de *Land*, présidents des parlements de *Land* ou hauts fonctionnaires régionaux. Les *Länder* ont par ailleurs mis en place un bureau de liaison et coopèrent avec la fédération dans le cadre de nombreuses autres structures officielles ou non officielles. La coopération s'effectue en particulier sur les questions liées à l'Union Européenne et au fédéralisme fiscal, pour lesquelles les *Länder* disposent d'importants pouvoirs de participation – pour la plupart fixés à l'échelon constitutionnel fédéral. Cette coopération est facilitée par la possibilité de conclure des accords officiels, entre eux et avec la fédération (voir ci-dessus).

Conclusions

D'un point de vue comparatif, l'Autriche est un système fédéral à part entière. Toutefois, la position des *Länder*, en termes de compétences et de représentation au *Bundesrat*, est assez faible. S'il est vrai que le système fédéral en tant que tel n'est pas en jeu, le fédéralisme n'en demeure pas moins le plus contesté parmi les principes fondateurs de la Constitution fédérale autrichienne. Ceci n'est pas dû uniquement aux nombreuses modifications apportées au système fédéral – qui ont pour la plupart eu un impact centralisateur –, mais aussi à la défaillance du politique, tant à expliquer les avantages d'un système fédéral qu'à parvenir à un accord sur une réforme raisonnable permettant le maintien d'une structure fédérale dans un cadre plus efficace et servant mieux les intérêts des citoyens. Dans le débat public, le fédéralisme est souvent ramené à des enjeux politiques d'importance assez mineure – comme la question de savoir pourquoi les jeunes font l'objet de restrictions différentes en fonction du *Land* dans lequel ils vivent quant à l'heure limite d'accès aux lieux publics, ou pourquoi les frais des membres du *Bundesrat* doivent être supportés par le contribuable. Dans les périodes difficiles comme celle que nous vivons actuellement, ces questions sont évidemment de nature à générer davantage de tension qu'à d'autres moments. Qui plus est, les erreurs d'appréciation commises en matière financière par certains *Länder* ont entraîné une pression politique accrue de la part du gouvernement fédéral, et de nouvelles compressions budgétaires dans les *Länder*, dont l'autonomie financière s'est encore contractée.

Ceci étant, les *Länder* ont également tiré un certain nombre de bénéfices ces dernières années, et tout particulièrement dans le cadre de l'intégration européenne et de la coopération transfrontalière, dans la mesure où ils font partie des grandes « régions constitutionnelles » de l'Europe. Il s'agit des droits qu'ils ont acquis en vertu du Traité de Lisbonne, qui se distinguent des droits d'autres régions, mais aussi des nouvelles possibilités en matière de coopération avec les régions voisines au-delà des frontières nationales (par exemple le tout nouveau groupement européen de coopération territoriale « Tyrol-Sud-Tyrol/Haut-Adige-Trentin ». Enfin, la création récente de véritables tribunaux administratifs au niveau du *Land* a comblé une faille. Les *Länder* interviennent maintenant dans tous les domaines de pouvoir de l'Etat, ce qui est la règle dans la plupart des systèmes fédéraux. Attendue de longue date, cette réforme institutionnelle qui avait quasiment été abandonnée est de portée majeure. Il n'est pas exclu que d'autres réformes envisagées depuis un certain temps interviennent maintenant.

Bibliographie sélective :

- Adamovich *et al*, *Österreichisches Staatsrecht, vol. 2 : Staatliche Organisation* (2014).
- Bußjäger, *Homogenität und Differenz* (2006).
- Bußjäger (dir.), *Kooperativer Föderalismus in Österreich* (2010).
- Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit in Europa* (2004).
- Gamper, « The Austrian Bundesrat », in Luther/Passaglia/Tarchi (dir.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism* (2006), p. 781 et suiv.
- Gamper, « Republic of Austria », in Le Roy/Saunders (dir.), *A Global Dialogue of Federalism, vol. III : Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries* (2006), p. 72 et suiv.
- Gamper, « Administrative Law », in Grabenwarter/Schauer (dir.), *Introduction to the Law of Austria* (2015), p. 19 et suiv.
- Gamper/Koch, « Federalism and Legal Unification in Austria », in Halberstam/Reimann (dir.), *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, *Ius Gentium*, vol. 28 (2014), p. 103 et suiv.
- Grabenwarter, « Constitutional Law », in Grabenwarter/Schauer (dir.), *Introduction to the Law of Austria* (2015), p. 1 et suiv.
- Kiefer/Schausberger, « Republic of Austria », in Steytler (dir.), *A Global Dialogue of Federalism, vol. VI : Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems* (2009), p. 37 et suiv.
- Pernthaler, *Kompetenzverteilung in der Krise* (1989).
- Pernthaler, *Der differenzierte Bundesstaat* (1992).
- Pernthaler, *Österreichisches Bundesstaatsrecht* (2004).
- Storr, « Österreich als Bundesstaat », in Härtel (dir.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, vol. IV : Föderalismus in den Staaten der Welt* (2012), p. 671 et suiv.

AZERBAÏDJAN

Aydin Aslanov, conférencier à la State Economic University, Bakou, Azerbaïdjan

Situation générale en matière d'organisation territoriale

L'Azerbaïdjan est un Etat unitaire. Aux termes de l'article 11 de la Constitution, le territoire de la République azerbaïdjanaise est « un, inviolable et indivisible ». Ainsi que le précise l'article 134, par. I et II, de la Constitution, « la République autonome du Nakhitchevan est un Etat autonome au sein de la République azerbaïdjanaise et [...] fait partie intégrante de la République azerbaïdjanaise ».

La République autonome du Nakhitchevan a un système parlementaire. Le parlement régional est l'Ali Majlis, assemblée législative de 45 membres élus pour un mandat de cinq ans. Le statut constitutionnel ou juridique de la République autonome du Nakhitchevan est également déterminé par la Constitution régionale et par deux traités internationaux (de Moscou et de Kars, signés respectivement le 16 mars et le 13 octobre 1921 et toujours en vigueur). Le statut du Nakhitchevan est donc défini à la fois par le droit interne et par le droit international.

Le Nakhitchevan, qui compte une population de 438 800 habitants est divisé en sept entités administratives, qualifiées de districts ou *raïons* (Charur, Babek, Ordubad, Julfa, Chahbuz, Kangarli et Sadarak), outre la ville de Nakhitchevan, capitale de la République autonome. Le statut des districts est déterminé par des textes de loi nationaux et régionaux. Les villes du Nakhitchevan sont supervisées par des organes gouvernementaux au niveau régional. Selon la législation actuelle, les responsables des districts sont nommés et révoqués par le Président de la République d'Azerbaïdjan sur la recommandation du chef de la République autonome (à savoir le président de l'Ali Majlis).

Il y a 171 communes au Nakhitchevan, qui font partie du système de l'autonomie locale d'Azerbaïdjan.

Les districts (*raïons*) ne sont pas un niveau administratif régional. Cependant, la législation nationale reconnaît que la République autonome du Nakhitchevan est une région, qui établit son budget et détermine de façon autonome ses recettes fiscales. Dans le même temps, la législation nationale détermine le budget des pouvoirs locaux pour exercer leurs compétences d'autonomies locales.

Il n'y a pas d'autre structure de gouvernance régionale en Azerbaïdjan, sinon dix régions économiques, qui englobent chacune plusieurs districts. Ces régions économiques sont une composante déterminante du développement socio-économique du pays et font l'objet de programmes officiels adoptés et mis en œuvre ces dernières années dans le domaine du développement régional par le gouvernement central.

Il convient de rappeler que la région du Haut Karabakh (Dağlıq Qarabağ) de la République d'Azerbaïdjan, y compris sept districts adjacents, est occupée par les forces militaires de la République d'Arménie. En conséquence, près d'un million d'Azerbaïdjanais ont été expulsés de leur lieu de résidence permanente et ne peuvent rentrer chez eux ni jouir du droit de mettre en œuvre l'autonomie locale.

Ainsi que l'ont relevé les rapporteurs du Congrès, « en Azerbaïdjan, il n'y a pas de collectivités territoriales régionales. Toute l'autorité publique régionale est exercée au niveau central et/ou par les autorités de l'administration de l'Etat au niveau des districts. Dans un système aussi centralisé, l'existence de districts administratifs pourrait être considérée à elle seule comme un obstacle à tout processus démocratique de régionalisation. Toutefois, le centralisme traditionnel du pays et la faiblesse du système d'autonomie locale en place sont probablement les obstacles les plus significatifs à la mise en place d'un niveau d'autonomie territoriale effectif basé sur des élections démocratiques. En l'absence de gouvernements territoriaux, l'exercice des fonctions et compétences régionales souffre d'un déficit démocratique, puisque les citoyens n'ont aucun contrôle effectif sur ces processus.»³⁴.

Evaluation des réformes territoriales

Selon le Comité statistique d'Etat, les entités territoriales d'Azerbaïdjan comprennent 66 districts (*raïons*), quatorze arrondissements urbains (*şəhər rayonları*), 78 villes (*şəhər*), 261 localités (*qəsəbə*) et 4 249 localités rurales (*kənd yaşayış məntəqələri*). Au total, il y a 1 607 municipalités sur l'ensemble du territoire azerbaïdjanais.

³⁴ La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan (2012), partie 4.2, par. 41-42.

La loi sur la structure territoriale et les subdivisions administratives a été révisée en 2012, si bien que de nouvelles entités administratives locales ont été créées. Ces entités englobent plus de 20 000 habitants. Selon les autorités, la révision visait avant tout à rapprocher les institutions gouvernementales des habitants, à améliorer la gouvernance et à rendre celle-ci plus efficace.

Cependant, les nouvelles subdivisions territoriales locales ne constituent pas un niveau régional d'administration et ne seront pas dirigées par des collectivités régionales élues démocratiquement et devant rendre des comptes à la population. La réforme vise à rendre plus solide et plus centralisé le système. Il est fort probable qu'elle constitue un obstacle sur la voie de « tout processus de régionalisation démocratique ».

On peut en conclure que la régionalisation de l'Azerbaïdjan et l'instauration d'un niveau politique infranational ne sont pas à l'ordre du jour.

L'administration de la ville de Bakou

Il convient d'ajouter que l'Azerbaïdjan est le seul des Etats membres du Conseil de l'Europe à avoir une capitale administrée non pas par un conseil municipal élu, mais par un organe administratif non élu.

Une proposition tendant à la création d'une municipalité du Grand Bakou, qui serait une entité régionale, et à l'élection d'un maire de la ville est toujours à l'ordre du jour, sans qu'une décision n'ait été prise à ce sujet. Etant donné le rôle essentiel de la capitale dans l'économie de tout Etat, il est clair que l'absence de conseil municipal à Bakou est contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale. La recommandation 126 du 21 mai 2003 sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan (article 8.2.6), la recommandation 326 (point 5.0) et le rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan (2012) (partie 11, par. 130 à 138) invitent les autorités azerbaïdjanaises à prendre des mesures énergiques pour mettre en place un organe municipal à Bakou. Malheureusement, les recommandations 126 (2003) et 326 (2012)¹¹ du Congrès n'ont pas été mises en œuvre bien que leur importance ait été soulignée à maintes reprises par des experts locaux et internationaux. « Compte tenu de la taille de Bakou et de ses traditions de gouvernement, il pourrait être plus efficace d'instaurer un système de gouvernement municipal à deux niveaux, avec une division rationnelle de la ville en districts et des conseils directement élus qui fonctionneraient aux deux niveaux »³⁵.

L'autonomie locale (les municipalités)

Les collectivités locales sont administrées à la fois par des instances exécutives locales (organes d'Etat) et des autorités municipales. Il y a actuellement 1 607 municipalités dans tout l'Azerbaïdjan. Le nombre de municipalités a été réduit de 1 718 à 1 607. Chaque municipalité dispose d'un conseil élu au suffrage direct, si bien qu'il y a plus de 20 000 conseillers locaux dans le pays. Les villes les plus importantes comme Bakou (2 181 800 habitants), Ganja, (324 700), Sumgayit (329 300), Mingatchevir (100 600) et Chirvan (81 800), comprennent plusieurs municipalités sur leur territoire.

En vertu de l'article 142, par. II, de la Constitution, toutes les municipalités ont un conseil élu, en fonction de l'importance de la population locale. L'organe législatif et délibératif de la municipalité est l'assemblée ou conseil municipal, qui se compose de membres élus. Les conseils sont élus au suffrage général, direct, égal et secret. Le mandat de conseiller municipal est de cinq ans. Les conseillers municipaux sont élus dans des circonscriptions à sièges multiples selon un système à majorité relative. Les présidents de conseil sont élus par les conseillers. Le comité municipal se compose des chefs de plusieurs entités structurelles, présents à chaque réunion de la collectivité locale. Il met en œuvre les décisions adoptées par le conseil municipal. Les membres du comité sont désignés pour un mandat de cinq ans par le conseil municipal.

Dans la République autonome du Nakhitchevan, il y a 171 municipalités, qui font partie du système d'autonomie locale d'Azerbaïdjan. Cependant, le principe d'autonomie régionale n'est pas prévu au niveau interne (par la Constitution de la République autonome).

³⁵ Rapport du cycle de suivi de 2012, par. 135 :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(23\)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(23)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)

BELGIQUE

Jean-Claude Van Cauwenberghe, docteur en droit à l'Université libre de Bruxelles, Belgique

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

La Belgique est un Etat fédéral. L'art. 1er de la constitution précise que « la Belgique est un état fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Cette structuration est le résultat d'une longue et difficile évolution, la Belgique étant passée d'un régime unitaire et très centralisateur (constitution de 1831) à un système fédéral en 5 réformes de l'Etat (1970, 1980, 1988-89, 1993 et 2001). Une 6ème réforme de l'Etat (votée fin 2013) vient de compléter les réformes précédentes en renforçant l'autonomie et la responsabilité des entités fédérées (cf. développement ci-après).

La Belgique est une monarchie constitutionnelle. Les pouvoirs (restreints) du chef de l'Etat sont définis dans la constitution et le monarque n'accède à sa fonction qu'en prêtant serment d'allégeance à la constitution. Le Roi règne mais ne gouverne pas. Il ne peut agir seul. Tous ses actes doivent être couverts par un Ministre qui s'en rend responsable devant le Parlement fédéral.

La démocratie belge est représentative et parlementaire. Le pouvoir émane de la nation qui l'exerce indirectement par la voie de l'élection libre de ses représentants au suffrage universel, selon un système de scrutin proportionnel plurinominal. Le vote est obligatoire et secret.

La Belgique développe un fédéralisme de coopération et de loyauté fédérale. La dernière réforme de l'Etat accentue le besoin de coordination entre l'Etat fédéral et les entités fédérées dans le même temps où la répartition des compétences a été fortement retouchée afin de rendre les matières plus harmonieuses et surtout, plus cohérentes.

Pouvoirs et institutions

Le pouvoir de l'Etat est réparti, comme traditionnellement, entre trois pouvoirs, à savoir le législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. 1. Etat fédéral

Le pouvoir législatif, au niveau fédéral, est exercé par le Parlement (qui vote les lois) et par le Roi (qui les sanctionne et les promulgue).

Il s'articule autour d'un système bicaméral : la chambre des représentants (150 députés) élue démocratiquement par tous les Belges âgés de 18 ans accomplis, permet de constituer une majorité gouvernementale. Quant au Sénat, il vient d'être fondamentalement réformé (en « Sénat des régions ») qui ne connaîtra plus d'élection directe mais sera composé de 50 sénateurs issus des parlements régionaux et communautaires. 29 sénateurs seront issus du Parlement flamand, 10 du Parlement de la Communauté française, 8 du Parlement wallon, 2 du Parlement bruxellois (groupe francophone), 1 du Parlement de la Communauté germanophone, et 10 sénateurs seront cooptés (6N-4F), sur base des résultats électoraux obtenus par les partis à la Chambre des Représentants.

Le nouveau Sénat va donc rompre avec le caractère symétrique ancien des assemblées parlementaires fédérales. Il ne sera plus permanent et son champ de compétence sera restreint à la déclaration de révision de la Constitution, aux matières institutionnelles, à la procédure de conflit d'intérêts et éventuellement à l'assentiment de certains traités mixtes.

Notons que l'élection des députés fédéraux, tous les cinq ans, interviendra désormais en même temps que celle des députés européens, déjà effectuée à la même date que celle des députés régionaux. Les régions pourront néanmoins décider à la majorité des 2/3 de choisir une date différente pour l'élection de leur assemblée.

Les compétences de l'état fédéral (sauf nombreuses exceptions) sont la justice, la politique étrangère, la défense nationale, l'ordre public, le régime de la nationalité et l'immigration, la sécurité sociale, l'union économique et monétaire, la politique financière et monétaire, les télécommunications, l'aide au développement, les relations avec l'Union européenne, la fiscalité, le transport (SNCB, aérien, excepté bus, transport métro) l'énergie, les pensions, travail et allocations de chômage, les impôts fédéraux, la politique des prix et des revenus, le droit commercial et celui des sociétés.

Communauté et régions

1. Communautés

La 1^{ère} réforme de l'Etat a généré la mise en place de 3 communautés linguistiques (néerlandophone, francophone et germanophone). Le concept de « Communautés » renvoie aux personnes qui les composent et aux liens qui les réunissent, à savoir la langue, l'éducation et la culture. Rappelons que la Belgique connaît trois langues officielles : le néerlandais, le français et l'allemand.

La Communauté flamande exerce ses compétences à Bruxelles et dans les provinces flamandes, la Communauté française à Bruxelles et dans les provinces wallonnes, la Communauté germanophone, dans les communes de langue allemande (toutes situées dans une province wallonne, Liège).

Bruxelles est donc (au plan administratif), une région bilingue (français-néerlandais), même si la majorité de ses habitants belges (+ de 85%) sont francophones.

2. Les Régions

Le concept de « région » est intimement lié à la notion de territoire. La Belgique compte 3 régions : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale. Le territoire de la Région flamande correspond aux provinces flamandes (Nord du pays), la Région wallonne, aux provinces wallonnes (Sud du pays). Le territoire de la Région bruxelloise rassemble les 19 communes de l'agglomération bruxelloise.

Les Communautés et les régions disposent chacune d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif et d'une administration. Ces entités fédérées sont dotées chacune d'un parlement monocaméral, leurs actes normatifs prennent la forme de décrets, et le gouvernement est installé à la suite des élections régionales.

Notons qu'à l'inverse de ce qui s'est passé du côté francophone, la Région flamande et la Communauté flamande ont fusionné au niveau de leurs institutions (parlement et exécutif) pour ne former qu'une seule et même institution qui exerce les compétences dévolues aux Communautés et Régions : la « Vlaamse gemeenschap ».

3. Les provinces

Les provinces sont au nombre de dix : cinq provinces néerlandophones (Flandre occidentale, Flandre orientale, Anvers, Limbourg, Brabant flamand), et cinq francophones (Hainaut, Namur, Liège, Luxembourg, Brabant wallon). Sur le territoire de la région de Bruxelles Capitale ne se trouve aucune province.

La province est dirigée par un Conseil provincial élu tous les 6 ans par les habitants. Son exécutif est composé de députés provinciaux. D'une manière générale, les provinces consacrent leurs budgets à l'enseignement (surtout technique) mais s'occupent aussi de questions d'environnement, des questions sociales, de tourisme, de loisirs, des plans catastrophes, du réseau de voiries provinciales, de traitement des déchets.

Les provinces sont des institutions autonomes sous tutelle, selon la matière, des Régions ou Communautés. Un gouverneur à la tête de chaque province est le commissaire du gouvernement dans celle-ci.

Les communes

Il y a 589 communes sur l'ensemble du territoire national. Leur compétence couvre tout ce qui relève de « l'intérêt communal », c'est-à-dire des besoins collectifs des habitants. Plus concrètement, elles mènent des politiques en matière de logement, d'activités et d'infrastructures culturelles et sportives, d'aide sociale, d'enseignement, d'état civil, de promotion économique, de travaux, de police communale.

Les communes disposent d'une assemblée délibérative (Conseil communal) et d'un exécutif (Collège des Bourgmestres et Echevins). Elles fixent le montant de leurs impôts et taxes communales, adoptent leurs budgets, votent leurs emprunts.

Leur tutelle dépend des régions qui fixent leur cadre de référence et contrôlent leurs actions.

Organisation institutionnelle et administrative

Les Régions ont (comme les Communautés) des compétences bien définies et disposent chacune d'un parlement et d'un gouvernement propre s'appuyant sur une administration.

En vertu du principe d'autonomie constitutive, chaque entité fédérée peut faire définir par son Parlement, les normes de composition de celui-ci (nombre de membre, statut, incompatibilités, circonscription électorale, mode de scrutin) ainsi que les règles de composition de son gouvernement.

Régions

En région flamande, l'organe législatif compte 118 membres tandis que l'organe exécutif compte 10 Ministres maximum plus un Ministre Président.

En région wallonne, le parlement compte 75 membres et l'exécutif compte 8 Ministres maximum plus un Ministre Président.

En région bruxelloise, l'organe législatif est composé de 89 membres (17 de la Commission communautaire flamande et 72 de la Commission communautaire française).

Le pouvoir exécutif est composé d'un Ministre Président (flamand ou francophone), 2 Ministres francophones, 2 Ministres flamands plus un au choix (flamand ou francophone). Peuvent également s'y ajouter des Secrétaires d'Etat (N + F).

Communautés

La Communauté flamande dispose d'un organe législatif de 124 membres (118 flamands et 6 bruxellois) et l'organe exécutif compte 10 Ministres dont un bruxellois.

La Communauté française (rebaptisée « Communauté Wallonie-Bruxelles ») dont l'organe législatif compte 94 membres (75 wallons et 19 bruxellois) a un organe exécutif de 4 Ministres.

La Communauté germanophone a un organe législatif de 24 membres et un exécutif de 4 Ministres.

L'Administration régionale ou communautaire relève de l'autorité des entités fédérées concernées quant à son organisation (recrutement du personnel, statut, carrière). Par exemple, en Région wallonne, la fonction publique régionale s'organise autour d'un grand ministère (SPW – Service public de Wallonie) et d'un certain nombre d'organismes d'intérêt public soit de type A (soumis à l'autorité directe du Ministre régional dont ils relèvent et a qui sont confiés les pouvoirs de gestion, soit de type B plus autonome (soumis au pouvoir de contrôle du Ministre régional dont ils relèvent au travers de leur conseil d'administration ou organe de gestion).

On estime le personnel de la fonction publique wallonne à 17 000 personnes (en 2010), réparti en effectif statutaire et contractuel, en statut ouvrier et employé (85%).

Compétences

La Constitution considère l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions comme des niveaux de compétence équivalents. Cette absence de hiérarchie entre la loi (fédérale) et le décret, (régional ou communautaire) fait du fédéralisme belge un modèle quasi unique basé sur l'équipollence des normes.

Le système belge a retenu le principe d'attribution exclusive de compétences, ce qui signifie que pour une compétence bien définie ou pour un aspect de cette compétence, un seul niveau est déterminé. Quant aux compétences résiduelles, elles relèvent actuellement de l'autorité fédérale, dans l'attente que soient déterminées par le législateur, dans une loi votée à majorité spéciale, (50 % de chaque groupe linguistique du Parlement fédéral et 2/3 du total), les compétences exclusives du niveau fédéral. A ce moment, les compétences résiduelles seront confiées aux Communautés et aux Régions.

Les Communautés sont compétentes dans le domaine de l'enseignement, des matières culturelles telles que les arts, le patrimoine culturel, les musées, l'audiovisuel, l'aide à la presse écrite et la formation artistique. Elles s'occupent également des matières dites personnalisables telles que la politique de la famille et de la protection de la jeunesse, la politique concernant les handicapés et les séniors, la politique de prévention en matière de santé, les soins à domicile, les hôpitaux.

Elles règlent également la problématique de l'emploi dans les matières administratives, dans l'enseignement, dans les relations sociales entre employeurs et personnels ainsi que dans les documents officiels et légaux régissant la vie de l'entreprise.

Les compétences des Régions couvrent habituellement sous le nom de matières « liées au territoire » : la politique économique régionale, l'emploi, les pouvoirs locaux, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement, la rénovation urbaine et rurale, la conservation de la nature, les transports publics régionaux, l'agriculture, la politique du logement, de l'eau et de l'énergie régionale, les réseaux routiers, les sports, les travaux publics, et les relations internationales liées aux compétences régionales.

La 6^{ème} réforme de l'Etat a prévu de nouveaux transferts de compétences aux Régions et aux Communautés. La mise en œuvre de ces transferts de compétences est actuellement en cours, mais demandera du temps, des transferts de personnel et de budget de l'Etat fédéral vers les entités fédérées étant nécessaires.

Les nouveaux transferts de compétence vers les Communautés concernent les soins de santé et l'aide aux seniors (maisons de repos, de soins), handicapées (aide à la mobilité), les hôpitaux (normes d'agrément, construction, rénovation), soins psychiatriques.

Quant aux Régions, elles reçoivent des compétences nouvelles en matière d'emploi (contrôle des demandeurs d'emploi y compris l'exécution des sanctions, études et formation des demandeurs d'emploi, groupes ciblés, titres services, revenu minimum, agence locale pour l'emploi, congé éducation, etc.), mobilité (limitation de vitesse sauf autoroutes, contrôle technique, réglementation relative aux transports dangereux, etc.) énergie, agriculture, pouvoirs locaux (politique des grandes villes), dépenses fiscales (énergie, logement, titres services).

Autonomie financière

Le fédéralisme belge consacre le principe d'autonomie et de responsabilité financière des entités fédérées. Cette autonomie financière implique le pouvoir d'établir librement son propre budget et le pouvoir de l'exécuter. Elle postule également la possibilité pour l'entité fédérée de disposer de ressources propres suffisantes pour le plein exercice de ses compétences. Enfin, elle requiert la faculté de recours à l'emprunt pour ses financements intermédiaires, pour la couverture de ses investissements et, dans les limites fixées, pour le financement de ses déficits. Parallèlement, la responsabilité financière implique que l'entité fédérée assume seule les conséquences financières de sa politique, sans intervention de l'Etat fédéral pour garantir ses engagements ou y suppléer.

Pour assumer cette autonomie, la loi spéciale du 16/01/1989 a accordé différentes sources de financement aux Régions et aux Communautés.

Les ressources principales des entités fédérées se composent d'une part attribuée des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) réparties en fonction d'une clé fiscale et d'une part attribuée des recettes TVA (destinée à financer les compétences de l'enseignement et répartie selon le nombre d'élèves), ainsi que des impôts propres et des dotations (remise au travail des chômeurs – étudiants étrangers – main morte). Un mécanisme explicite de solidarité pour la ou les Régions les plus pauvres est également prévu.

La Constitution consacre un pouvoir fiscal propre aux régions qui disposent de ce fait d'un pouvoir d'imposition général et illimité et peuvent créer n'importe quel impôt dans des matières non encore imposées par le législateur fédéral. Les principaux impôts régionaux sont la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture de débits de boisson, les droits de succession d'habitant du Royaume et les droits de mutation par décès des non-habitant du Royaume, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux des immeubles et sur les donations entre vifs, la taxe de mise en circulation, les écotaxes, la redevance radio-télévision.

En matière d'IPP, les Régions peuvent accorder des centimes additionnels ou soustractifs généraux, forfaitaires ou proportionnels ou instaurer des déductions générales d'impôts liées à leurs compétences et ce dans des marges fixées dans une loi fédérale.

La 6^{ème} réforme de l'Etat s'est accompagnée d'une réforme en profondeur de la loi de financement des entités fédérées. Les Régions disposeront d'une autonomie fiscale accrue sans que cela ne réduise pour autant les prérogatives fiscales de l'Etat fédéral. Le système reposera sur une responsabilité renforcée en lien avec les recettes fiscales générées sur leur territoire et un mécanisme vertical de solidarité dénué d'effets pervers.

Pour les Communautés, le financement se fera selon des modalités répartissant les moyens sur la base de clés objectives liées à des critères de population (et non plus sur le nombre d'élèves).

En ce qui concerne la Région de Bruxelles Capitale, une responsabilisation fondée sur la capacité fiscale de cette région n'est pas objective puisque les revenus d'un grand nombre de personnes qui y travaillent (navetteurs et fonctionnaires des institutions internationales) ne sont pas pris en compte. Des dotations spécifiques ont donc été aménagées pour effectuer son refinancement. Un mécanisme de solidarité entre les Régions est maintenu basé sur un écart entre la clé de population et la clé fiscale mais n'intervenant plus qu'à 80 %.

Dans le souci de participer à la réduction du déficit budgétaire de l'Etat belge par rapport au cadre normatif européen (situé principalement au niveau fédéral), deux mécanismes de « responsabilisation » financières des entités fédérées ont été imaginés. Le premier concerne les pensions des fonctionnaires des Régions et des Communautés à charge de l'Etat fédéral et ce par une participation des entités fédérées au coût de ces pensions en fonction de l'évolution de la masse salariale de leurs fonctionnaires. Le second concerne le climat en fonction des réductions des émissions de gaz à effet de serre de chaque Région.

Contrôles

Le fédéralisme belge est fondé sur une égalité entre le niveau de pouvoir fédéral et celui des Régions et des Communautés. Cela signifie que les normes fédérales (lois) et les normes adoptées par les entités fédérées (décrets) ont une « force de loi » identique.

En d'autres termes, chaque entité (Etat fédéral, Région ou Communauté) est souveraine dans le cadre de compétences particulières qui lui sont fixées par la Constitution, sans qu'une entité ait la possibilité d'exercer une quelconque autorité sur les autres. Cette « équipollence des normes » implique que les entités fédérées sont comme l'Etat fédéral dotées de compétences exclusives. Les entités fédérées belges possèdent la plénitude de la souveraineté de droit interne dans l'exercice de leurs compétences exclusives.

Des mécanismes ont été mis en place pour régler des conflits de compétence ou des conflits d'intérêt entre les différents niveaux de pouvoir à la fois de façon préventive et ensuite sur le fond.

Conflit de compétence

La prévention des conflits de compétence relève principalement de la section de législation du Conseil d'Etat. Lors de la consultation obligatoire sur les avant-projets de loi ou de décret, si le Conseil d'Etat est d'avis que le texte soumis excède la compétence de son auteur, il le renvoie devant le Comité de concertation composé paritairement de Ministres fédéraux, des Ministres Présidents des Gouvernements régionaux et communautaires et présidé par le 1er Ministre et.

Le Comité doit, selon la règle du consensus, donner un avis dans les quarante jours sur l'éventuel excès de compétence. Si ce consensus est obtenu, le Comité demande au Gouvernement fédéral ou au Gouvernement régional ou communautaire de revoir son projet. Dans le cas contraire, la procédure législative entamée peut être poursuivie.

Le règlement des conflits de compétence entre les différents pouvoirs législatifs est assuré par la Cour Constitutionnelle. Cette Cour (anciennement Cour d'arbitrage) composée paritairement du point de vue linguistique et du point de vue professionnel (magistrats et anciens parlementaires), vérifie la conformité des lois et décrets aux dispositions constitutionnelles et législatives répartissant les compétences entre Etat, Communautés et Régions.

La Cour peut être saisie d'un recours en annulation soit par le Gouvernement fédéral ou un Gouvernement régional ou communautaire, soit par le Président d'une des assemblées législatives (à la demande des deux tiers de ses membres), soit par toute personne (physique ou morale), justifiant d'un intérêt au recours.

Conflit d'intérêts

Au contraire des conflits de compétence, les conflits d'intérêts ont un objet essentiellement politique. Ils ne portent pas sur une norme mais peuvent avoir pour origine un projet de décisions, une décision ou une absence de décision. La prévention des conflits d'intérêts est réalisée par le biais de concertations dans des lieux de concertation entre les différents niveaux de pouvoir (voir chapitre VI).

Quant au règlement de ces conflits, il est confié pour l'essentiel au Comité de concertation. Celui-ci peut être saisi dans deux cas. Dans une première procédure, dite de « sonnette d'alarme », une assemblée législative, si elle s'estime gravement lésée par un projet ou une proposition de loi ou de décret déposée devant un autre

parlement, peut demander, par une motion adoptée à une majorité renforcée (3/4 des voix) la suspension de la procédure législative entamée dans cette autre assemblée. La deuxième hypothèse concerne le cas où un Gouvernement estime qu'il y a conflit d'intérêts avec un autre Gouvernement au sujet d'un projet de décision, d'une décision ou d'une absence de décision.

Dans de tels cas, le Sénat se voit saisi et rend dans les 30 jours un avis motivé sur lequel le Comité de concertation se prononce par consensus dans un nouveau délai de 30 jours. A défaut de consensus, l'expiration du double délai de 30 jours entraîne la fin de la suspension de la politique contestée et l'assemblée ou le gouvernement en cause retrouve sa liberté d'action.

La loyauté fédérale est généralement comprise comme une règle juridique imposant aux différentes composantes d'un Etat fédéral de s'abstenir d'un exercice abusif de leurs compétences propres qui nuiraient à l'équilibre de la construction étatique d'ensemble. La dernière réforme de l'Etat a prévu que ce principe de loyauté fédérale, déjà inscrit dans la Constitution, verrait désormais son contrôle confié à la Cour constitutionnelle.

Relations avec les autres niveaux de Gouvernement

Le modèle fédéral n'est viable que si l'autonomie accordée aux différentes entités est assortie d'une volonté de coopération. En effet, nombre de problèmes (l'eau, les transports, la pollution, la coopération internationale, etc.) exige une collaboration des différents niveaux de pouvoir.

Le Comité de concertation est le « point central de concertation, de coopération et d'impulsion de stratégies coordonnées notamment pour répondre aux objectifs européens, dans le respect des compétences de chacun ». Ses procédures sont formalisées et ses ordres du jour et décisions sont rendues accessibles pour le Parlement.

Les conférences interministérielles sont des lieux où les représentants des Gouvernements fédéraux, régionaux et communautaires s'accordent, de façon informelle, sur les politiques à suivre dans des domaines déterminés. Ces conférences ne disposent pas, en principe, d'un pouvoir de décision mais préparent les décisions des autorités respectives. Ainsi, la conférence interministérielle de la politique étrangère est le lieu de concertation où le pouvoir fédéral informe les gouvernements des entités fédérées de sa politique étrangère.

Les accords de coopération permettent aux autorités fédérales et communautaires de s'accorder concernant l'exercice conjoint de compétences et la gestion de services communs.

La réforme du bicaméralisme créant un « Sénat des régions » (mis en place à la suite des élections du 25 mai 2014) aura certainement un rôle de premier plan, à jouer dans la collaboration, la coopération et le dialogue entre les différentes entités du pays.

Evaluation finale

Bien que si le fédéralisme belge (dit de dissociation) ait été en permanent évolution, permettant, par compromis politique et étapes successives, aux entités fédérées (3 régions et 3 communautés) d'exercer des compétences soustraites au pouvoir central, il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, la Belgique répond à tous les critères d'un authentique Etat fédéral.

D'autant que la dernière réforme de l'Etat (2013-2014) vient de corriger quelques points faibles du système existant en transformant le Sénat fédéral en un Sénat des Régions, en octroyant à la Région Bruxelles Capitale le même statut que les autres régions (adopter des décrets et plus des ordonnances de moindre valeur juridique) et en élargissant le concept d'autonomie constitutive reconnu aux Régions.

Comme indiqué plus haut, la récente réforme de l'Etat modifie à nouveau profondément le paysage institutionnel belge en déplaçant des compétences non négligeables (en termes de budget et d'outils) vers les entités fédérées. En effet les nouveaux transferts de compétence se chiffrent à 17 milliards d'euros, soit une augmentation des moyens des communautés et régions de l'ordre de 40%. L'autonomie fiscale des régions est également élargie.

Par ailleurs, la situation de l'arrondissement de Bruxelles-Hall-Vilvorde (BHV), problématique depuis la mise en place il y a 50 ans de la frontière linguistique, a été réglée. L'arrondissement électoral a été scindé et des modalités de protection des francophones mises en place.

Selon les mots de l'ancien Premier Ministre belge, Elio Di Rupo (premier ministre de 2011 à 2014) « la Belgique de demain sera très différente de la Belgique d'hier [...]. Le centre de gravité va se déplacer de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés. L'Etat fédéral deviendra plus compact et plus efficace. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles seront beaucoup plus autonomes et plus responsables. Les entités fédérées pourront mener des politiques plus efficaces répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux besoins du citoyen ».

Le fédéralisme belge, dualiste (deux groupes linguistiques à la Chambre) et multipolaire (existence de 3 régions et de 3 communautés) présente une certaine complexité tenant à la nature sociologique complexe et historique de la Belgique. Nul n'oserait affirmer que les institutions belges n'évolueront plus dans le futur.

BOSNIE ET HERZEGOVINE

Elena Simina Tănăsescu, professeur à l'Université de Bucarest, Faculté de Droit, Bucarest, Roumanie

Situation générale en matière d'organisation territoriale

A ce jour la Bosnie et Herzégovine (BiH) se présente comme un Etat fédéral composé de (i) la Fédération Bosnie et Herzégovine (FBH), de (ii) la République Srpska (RS), et du (iii) district de Brčko. Il convient de rappeler le poids de l'histoire et la complexité de la situation particulière de la Bosnie-Herzégovine. La démocratie y est fondée sur la représentation ethnique des seules populations qui furent en guerre (bosniaques, serbes et croates), à l'exclusion de toutes les autres ethnies ou populations vivant sur le territoire. De plus, lorsque l'on analyse les textes constitutionnels en vigueur en Bosnie-Herzégovine, il faut rappeler que les Constitutions de la BiH et de la FBH étaient au départ des compromis politiques visant à mettre fin à la lutte armée. Elles ont été négociées dans des langues et pays étrangers, et ne peuvent en aucune façon être considérées comme l'expression d'un processus démocratique se déroulant à l'intérieur du pays. La Constitution de la RS, spécialement au départ, était une Constitution rédigée dans une situation de guerre, qui ne tenait pas compte du fait que la RS faisait partie de la BiH, et qui avait pour objectif de défendre les intérêts d'un seul peuple contre tous les autres. Du fait de l'histoire, la régionalisation n'a jamais été un objectif prioritaire en Bosnie-Herzégovine.

De fait, la Bosnie-Herzégovine a été créée sur les décombres de l'ex-Yougoslavie au début des années '90, sous la forme d'un Etat fortement décentralisé. En réalité, BiH comporte deux entités très différentes en matière d'organisation territoriale : un Etat fédéral et un Etat unitaire. A celles-ci s'est ajouté, lors de la seule révision réussie de la Constitution de la BiH en 2009, un district à statut spécial.

La situation particulière de la BiH ne permet pas, même à l'observateur avisé, de pouvoir affirmer avec certitude le niveau auquel lequell s'exerce la démocratie régionale. Si l'on considère que la Bosnie-Herzégovine est l'Etat central, la Fédération Bosnie et Herzégovine et la République Srpska et, éventuellement, le district de Brčko, pourraient être considérés comme le niveau régional, mais la situation sur le terrain ne confirme pas cette approche.. De l'autre côté, l'approche qui consiste à considérer que les deux entités constituent le niveau central, dans le cadre duquel le niveau régional doit prendre sa place, présente le désavantage conceptuel d'ignorer l'Etat central de la Bosnie-Herzégovine. Il présente en revanche l'avantage de prendre en compte la structure unitaire de la République Srpska. Cette deuxième approche semble acquise en pratique. En effet, tant les autorités internes que les organisations internationales semblent d'accord sur le fait que le niveau régional en BiH n'existe que dans le cadre de la Fédération de Bosnie et Herzégovine.

Le district de Brčko dispose de toutes les compétences et institutions spécifiques à un Etat (pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire) bien qu'il ne soit pas considéré ainsi, et que son territoire ait des dimensions réduites mais d'une importance stratégique indéniable (il sépare en deux le territoire de la RS et facilite l'accès de la FBH à ses minuscules poches de territoire situés entre la RS et la Croatie et la Serbie). Selon la 'Constitution' révisée de BiH, Brčko « est une seule unité de l'autonomie locale qui existe sous la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine », alors que ses compétences d'autonomie locale « sont dérivées de la délégation qui a été faite par chacune des entités en faveur de l'*opstina* préexistante à la guerre ».

La République Srpska ne connaît pas de niveau intermédiaire entre l'entité nationale et le niveau local ; elle reste un Etat unitaire, même si elle est en voie de décentralisation et s'il y existe une relativement solide protection de l'autonomie locale.

Ce n'est que dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine qu'il existe un niveau régional (cantons) intermédiaire entre l'entité et le niveau local (municipalités et villes). Toutefois, la répartition des compétences entre ces deux niveaux n'est pas claire, ni du point de vue juridique, ni au niveau pratique. Des nombreuses évaluations faites par les organisations internationales, au premier rang desquelles les structures du Conseil de l'Europe, sur la situation de l'autonomie locale en FBH ont fait valoir – parmi les aspects critiquables – le fait qu'il n'y a pas de délimitation claire entre les compétences de la FBH et celles des cantons, tout comme entre les compétences des cantons et celles des collectivités locales, et la difficulté que connaissent tous ces échelons à connaître et exercer les attributions qui devraient leurs être propres.

Cela revoie à un problème plus général, et qui est valable au niveau de l'entière Bosnie-Herzégovine, souvent souligné lui-aussi dans les rapports et évaluations internes et internationales. Les différences considérables de taille, structure, tissu institutionnel et mode de fonctionnement qui existent entre les unités dotées

d'autonomie locale en BiH, cumulées avec la complexité des structures géographiques, et compliquées avec le critère ethnique qui fonde l'Etat même de la BiH ont pour résultat un morcellement excessif du territoire et de l'administration publique, une confusion entre les différents niveaux décisionnels et leur agencement, et, enfin, posent la question de la pérennité de l'Etat de la Bosnie-Herzégovine. A l'heure actuelle, l'échelon de l'Etat central n'est pas en mesure de garantir véritablement le respect des engagements du pays vis-à-vis du Conseil de l'Europe, et cela est également valable en ce qui concerne la garantie de l'autonomie locale tout comme la démocratie régionale.

Nous allons ici uniquement des cantons au sein de la Fédération de Bosnie et Herzégovine en tant que niveau régional dans la mesure où un consensus général par rapport à cette approche semble exister au niveau interne et international.

Organisation institutionnelle

Selon la Section V de la Constitution de la FBH, les cantons disposent de leur propre Constitution, d'un conseil (Parlement) composé des membres élus directement par les électeurs du canton, d'un président élu par le conseil, et d'un gouvernement dirigé par un premier ministre. Chaque canton dispose de son propre système judiciaire. Les cantons sont composés de municipalités, constituant les autonomies locales, elles aussi dotées d'un conseil, d'un exécutif avec un maire, et de leur propre système judiciaire. Certaines municipalités peuvent être composées de communes, celles-ci ne disposant que d'un conseil et d'un exécutif doté d'un maire. Cela renforce l'idée selon laquelle les cantons seraient le niveau régional, intermédiaire entre la Fédération Bosnie et Herzégovine et le niveau local, tandis que les municipalités devraient exercer plutôt l'autonomie locale (les communes ne semblent pas être couvertes par ces attributs).

En outre, les cantons majoritairement croates ou les cantons majoritairement bosniaques ont la possibilité coopérer par le biais de conseils cantonaux communs. Ils peuvent ainsi coordonner les actions de leurs représentants au niveau de la chambre basse de la FBH ou accomplir des buts d'intérêt commun pour leurs citoyens.

En pratique, l'homogénéité ethnique tend à favoriser l'efficacité de l'action au niveau cantonal, tandis que le pluralisme de toute sorte semble plutôt jouer un rôle déstabilisateur. Toujours en pratique, l'agencement et l'imbrication de tant des institutions publiques sur un territoire aussi réduit ne semble pas donner satisfaction aux citoyens, alors que leur fonctionnement est constamment brouillé par leurs pairs ou par les autres autorités publiques du niveau de l'entité.

Compétences

Tant la Constitution de la FBH que la loi sur les principes de l'autonomie locale de 2006 donnent l'impression de protéger l'autonomie locale mais ne se soucient guère de la démocratie régionale. Par ailleurs, la répartition des compétences entre les cantons et les municipalités n'est pas claire. A titre d'exemple, à Sarajevo les aspects concernant l'éducation font partie des compétences partagées entre le canton, la ville et les communes. Une décision de la Cour Constitutionnelle de la FBH est venue confirmer ce principe sans pour autant clarifier la manière dont seraient réparties les compétences.

Dans les faits, les cantons ont tendance à exercer des attributions relevant aussi bien du niveau local que du niveau régional, remettant parfois en doute le principe de la subsidiarité prévu par la Charte de l'autonomie locale. *De facto*, en dépit de la longue liste des attributions qui devraient relever de la compétence des municipalités selon la loi de 2006³⁶, il est surprenant de voir le peu d'attributions réellement exercées par les

³⁶ En effet, dans sa traduction non-officielle en langue anglaise, l'article 8 de la loi sur les principes de l'autonomie locale énumère : « The competencies of a local unit of self-government shall include specifically: ensuring and protecting human rights and basic freedoms in accordance with the Constitution; adoption of the budget of the local unit of self-government; adoption of programs and plans for the development of the local unit of self-government and providing conditions for its economic growth and job creation; establishing and implementation of spatial planning and environmental protection policies; adoption of regional, urban and implementation plans, including zoning; establishing and implementation of a housing policy and adoption of programs for housing development and other types of property development; establishing a policy and setting the level of reimbursement for the use of public goods; establishing and implementation of a policy for control, management and use of construction land; establishing a policy for control and management of property of the local unit of self-government; establishing a policy for managing natural resources of the local unit of self-government and distribution of revenue collected as compensation for the use of those resources; management, financing and improvement of the operations and facilities of the local public infrastructure:

- Water supply, wastewater disposal and treatment,
- Solid waste collection and disposal

municipalités (selon le rapport de la visite de monitoring réalisé par une Délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 2011, les villes de Mostar et Sarajevo étaient en charge uniquement de l'approvisionnement en eau).

De plus, dans la pratique, les cantons prennent le devant de la scène en matière d'attributions, de moyens administratifs et financiers, et, plus souvent qu'il ne serait nécessaire, en matière politique. Il n'est pas rare que les cantons exercent plus de compétences décisionnelles de nature législative que l'entité FBH.

De l'avis de nombreuses personnes et autorités concernées, les cantons peuvent être perçus plutôt comme un problème, aussi bien pour l'autonomie locale que pour la démocratie régionale, relativement loin du rôle que jouent les régions en Europe. Les évaluations réalisées par les précédentes missions de suivi du Congrès ou encore par la Commission de Venise, mais également celles menées par les acteurs locaux (autorités publiques centrales ou locales et société civile) sont arrivées au même constat. Tous les interlocuteurs ont mentionné, sous une forme ou autre, cet aspect. Leurs arguments pourraient être synthétisés comme suit : les cantons n'existent qu'en FBH ; ils ne sont pas une structure territoriale uniforme, mais fortement diversifiée et cela selon des critères variables ; sur les 10 cantons existants, 3 ne remplissent pas les critères fixés par la loi pour être déclarés cantons ; la manière dont ils sont définis dans la Constitution de la FBH rend possible en pratique la diminution de l'autonomie locale ; (et surtout) la répartition de compétences décisionnelles dans le domaine de l'autonomie locale entre l'entité et les cantons est tellement floue qu'elle donne une grande discrétion aux cantons, laissant les municipalités et les villes dépourvues de tout moyen d'action ou de réaction.

Les déclarations politiques sur le besoin de reformer les cantons et leur compétences, voire même de réduire leur nombre se sont multipliées au cours des dernières années sans aucun résultat concret.

Autonomie financière

En rapport direct avec la délicate question de la répartition des compétences, les ressources financières restent un problème difficile à cerner. *De facto*, les cantons disposent d'une situation enviable en matière de ressources financières pour des collectivités territoriales situées dans le cadre d'une entité comme la FBH et dans la situation économique globale actuelle. En réalité, toutes les collectivités territoriales au niveau de la BiH sont loin de disposer des « ressources propres suffisantes » et encore moins d'en « disposer librement ».

Les impôts locaux, qui peuvent être fixés par les collectivités territoriales (soit par les cantons, soit par les municipalités, même si dans la pratique ce sont plutôt les cantons qui en profitent) et dont elles peuvent bénéficier sont peu nombreux (la taxe foncière en est la principale) ou peu consistants. Les proportions dans lesquelles ces ressources restent à la disposition des collectivités territoriales favorisent clairement les entités ou l'Etat central – à titre d'exemple 60% de l'impôt sur les concessions en FBH est mis à la disposition des cantons.

En FBH l'audit ne contrôle que les dépenses, et non pas les recettes. Toutefois, la planification budgétaire a été estimée par l'audit de la FBH comme « dysfonctionnelle » dans la mesure où elle ne prend pas en compte

-
- Public sanitation
 - City cemeteries
 - Local roads and bridges
 - Street lights
 - Public car parks
 - Parks;

organization and improvement of local public transport; establishing a preschool education policy, improvement of the preschool institutional network and management and funding of public institutions for preschool education; establishment, management, funding and improvement of institutions for primary education; establishment, management, funding and improvement of institutions and building facilities to satisfy the needs of citizens in the areas of culture and sport; assessing the work of institutions and quality of services in the areas of health care, social welfare, education, culture and sport, and ensuring funds required for the improvement of their work and quality of services in accordance with the needs of citizens and capabilities of the local unit of self-government; analyses of public order and peace and level of safety of people and property, and making recommendations to relevant authorities; organizing, implementation and responsibilities for measures of protection and rescue of people and material goods from elements and natural disasters; establishment and conduct of compliance inspections with regard to the regulations from within the competencies of the local unit of self-governance; rendering regulations on taxes, reimbursements, contributions and fees within the competencies of the local unit of self-governance; holding referendums in the territory of a local unit of self-governance; flotation of bonds and decisions on debt incurrence by local units of self-governance; conduct of activities for ensuring proper sanitation and health conditions; ensuring proper work conditions for local radio and TV stations in accordance with the law; ensuring and maintaining records of personal status of citizens and electoral rolls; activities from the domain of land survey and land cadastre, and property records; organization of efficient local government in accordance with local needs; establishment of the organization of local self-government; animal protection."

les ressources réelles, et ne tient pas compte des difficultés rencontrées dans le recouvrement des impôts, notamment au niveau local.

En FBH les collectivités territoriales peuvent emprunter sur les marchés financiers internationaux jusqu'à un plafond de 10% du budget local. En outre, la péréquation est mieux réalisée par l'entité entre les cantons que celle opérée par les cantons entre les collectivités locales, mais elle constitue souvent la principale source de financement pour le niveau local.

Contrôles

Selon l'article 10 de la Constitution de la FBH les conflits entre les cantons, entre les cantons et l'entité ou encore entre les cantons et les municipalités ou communes relèvent de la compétence de la Cour Constitutionnelle de la FBH. Cela signifie que, à la fois les actes juridiques adoptés par les cantons, mais également d'autres comportements qui pourraient méconnaître l'autonomie locale ou le principe de constitutionnalité, peuvent être soumis au contrôle de la Cour Constitutionnelle de la FBH.

L'abondance des structures locales propres à la FBH, et la confusion en matière de répartition des compétences offrent un terrain fertile à la judiciarisation des relations entre les collectivités territoriales. En effet, la Cour Constitutionnelle de la FBH a pu constater que les maires et les associations des maires sont très actifs pour défendre leurs droits; ils ont tendance à plutôt invoquer la Charte sur l'autonomie locale, d'application directe en FBH, que d'autres normes de référence. Les affaires traitées par la Cour Constitutionnelle ont visé notamment l'obligation du législateur de consulter les autorités locales avant la prise de décisions ou la nécessaire correspondance qui doit exister entre les nouvelles compétences attribuées aux autorités locales et les ressources mises à leur disposition.

Toutefois, si la Charte reste un instrument de référence important en FBH, un problème subsiste et semble sans issue : les cantons n'ont pas encore adopté de loi relative à l'autonomie locale, ce qui rend singulièrement difficile sa protection juridique effective en absence de cadre juridique qui précisant la répartition de compétences entre les différents niveaux de l'administration locale. Cela explique également pourquoi la notion de contrôle administratif est peu connue et peu usitée en FBH : le plus souvent les compétences de contrôle reviennent aux cantons qui sont la source même du comportement abusif.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

En FBH les cantons ne sont pas représentés en tant que tels au niveau de l'entité. Ils peuvent harmoniser leurs positions dans le cadre des Conseils cantonaux communs s'ils sont homogènes du point de vue de leur composition ethnique. Etant donné la diversité des cantons eux-mêmes, peu de relations de coopération institutionnalisées ont été établis alors que des collaborations ponctuelles restent possibles (par exemple pour contrer les diverses initiatives de réduction de leur nombre ou compétences décisionnelles).

Perspectives

La grande diversité des structures administratives, le morcellement du territoire, la prolixité des autorités publiques, et la richesse des niveaux intermédiaires entre celui le niveau central et les véritables collectivités locales représentent autant des difficultés, tant pour la FBH que pour la BiH. La multiplication des critères qui séparent plutôt que réunit; la superposition et le chevauchement des niveaux de décisions engendre des difficultés souvent insurmontables du point de vue politique et institutionnel, et génère des dépenses considérables pour une collectivité relativement petite et avec des capacités à générer des revenus propres plutôt limités, notamment dans le contexte de la crise économique globale prolongée.

Le constat de ce « baroque excessif » est d'autant plus valable pour la FBH. Le maintien des cantons en tant que niveau régional est de plus en plus souvent remis en question au niveau rhétorique, aussi bien par les autorités bosniaques que - parfois - par les autorités bosniennes, sans aucun résultat concret. La constitution de la FBH étant un compromis politique négocié à l'étranger et réalisé afin de mettre fin à une guerre plutôt qu'un véritable acte juridique interne, toute révision semble fort difficile du fait des lourdes conséquences qu'elle pourrait avoir sur les autres aspects du compromis obtenu. Comme dans le cas de la BiH, l'affaiblissement de l'entité centrale et le renforcement de ce qui était à l'origine perçu comme le niveau régional constitue encore une condition de base pour la survie des collectivités. Toutefois, avec le temps et la mise en œuvre de ce compromis, ses failles sont devenues de plus en plus évidentes.

Vu la confusion qui semble régner autour du concept même du niveau régional en BiH, et vu les difficultés dans l'appréhension du rôle des cantons en tant que véhicule de la démocratie régionale en FBH l'impasse dans laquelle se trouve le pays dans son ensemble et l'entité concernée est loin de s'éloigner dans un horizon de temps prévisible.

CROATIE

Zvonimir Lauc, professeur à la Faculté de Droit de Osijek, Croatie

Situation générale en termes d'organisation territoriale infranationale

Les problèmes des régions et de la régionalisation en Croatie figurent de longue date au premier plan des débats sur la réforme de l'organisation territoriale de la République de Croatie. Tous les gouvernements de la Croatie ont évoqué dans leurs programmes la nécessité de la décentralisation, notamment de la régionalisation. Cela étant, aucun n'a fait montre de suffisamment de volonté politique, de courage et d'expertise pour la traduire dans les faits.

La Constitution (version consolidée parue dans le Journal officiel n° 85/2010) dispose que la Croatie est un « Etat démocratique et social, unitaire et indivisible ». Bien que l'Etat soit unitaire, aux termes de l'article 4 de la Constitution « le gouvernement est organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs entre les branches législative, exécutive et judiciaire, mais il est limité par le droit à l'autonomie locale et régionale » et aux termes de l'article 133 « le droit à l'autonomie locale et régionale est garanti aux citoyens ».

Les communes et les villes constituent les unités de base de l'autonomie locale et les comtés (županije) sont les entités de l'autonomie régionale (article 134). Les compétences de ces deux volets de l'autonomie sont spécifiées par des dispositions générales et des normes détaillées. Les comtés sont chargés « d'administrer les affaires d'importance régionale, et en particulier les affaires relatives à l'éducation, la santé publique, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le développement économique, les transports et les infrastructures correspondantes, ainsi que le développement du réseau des institutions d'éducation, de santé, sociales et culturelles » (Article 135). La Constitution dispose également que « les affaires relevant des compétences des collectivités locales et régionales sont réglementées par la loi ». Dans la répartition des compétences, priorité est donnée aux organismes les plus proches des citoyens, et « lors de la détermination du champ d'action des collectivités locales et régionales, il faut prendre en compte la portée et la nature des affaires et les exigences d'efficacité et d'économie ». D'autres dispositions constitutionnelles protègent le droit des collectivités locales et régionales autonomes de régler librement leur organisation interne par leurs statuts (article 136) ; dans l'exercice de leurs fonctions, les collectivités autonomes régionales et locales sont indépendantes et soumises uniquement au contrôle de constitutionnalité et de légalité des organes nationaux habilités (article 137).

En ce qui concerne les finances, la Constitution leur garantit le droit de percevoir leurs propres recettes et d'en disposer librement (article 138). Les recettes doivent être proportionnelles à l'étendue de leurs compétences et l'Etat est tenu d'accorder une aide financière aux entités les plus pauvres.

En conséquence, selon son statut juridique, le comté est une entité de l'autonomie régionale. Les affaires relevant de sa compétence sont administrées par l'Assemblée du comté, le préfet et les organes administratifs du comté, alors que celles relevant de l'administration de l'Etat sont gérées par le Bureau de l'Etat central. Les comtés ont leurs armoiries et leur drapeau et peuvent décerner des honneurs publics.

La Croatie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en deux temps. Tout d'abord, lors de la ratification initiale avec effet à compter de 1997, elle a eu recours au dispositif prévu par l'article 12 de n'accepter qu'un nombre minimum d'articles de fond et s'est donc soustraite à plusieurs obligations importantes, puis dans un deuxième temps, en 2008, elle s'est déclarée liée par la totalité des dispositions restantes de la Charte.

Au niveau régional, la Croatie compte 20 comtés auxquels peut être ajoutée la ville de Zagreb dont le fonctionnement relève à la fois de la collectivité locale et du comté. Les comtés présentent d'importantes différences et disparités concernant leur population (habitants), de l'ordre de 1 à 8,6 en termes de superficie, de 1 à 7,3 en termes de densité et de 1 à 16 s'agissant du nombre de villages, activités économiques, etc.

Les comtés croates ont été établis en appliquant les principes de régionalisation par nœuds qui déterminent la force de gravitation d'un centre urbain. La mise en œuvre de ce principe a conduit à la création politiquement pragmatique d'un regroupement administratif et à la fusion de municipalités contiguës en une entité territoriale administrative unique (approche descendante).

Une observation intéressante découle de l'analyse du système de réglementation des comtés : en tant qu'entité de nature mixte, le comté a une fonction très affirmée de coordination, en revanche, du fait des

règlementations en vigueur, la structure administrative régionale est peu développée. Ces réglementations reposent sur le postulat de l'indépendance des comtés dans la prise de décisions dans les affaires de leur ressort, conformément à la Constitution croate et à la loi. Le comté est une entité plus vaste, sans être pour autant d'un rang supérieur. Cela étant, il demeure compétent pour les dossiers de programmation et de planification dans les cas expressément prévus par la loi. L'exercice de cette fonction lui permet d'assurer la coordination des activités lors de la préparation et de l'adoption de dossiers similaires par les communes et les villes et d'établir un réseau d'établissements en matière sociale.

La fonction financière du comté englobe les activités de financement des besoins publics, présente plusieurs volets, à savoir, réglementation, guidance et organisation. En intégrant ces éléments, elle jette les bases des réalisations du comté.

La fonction de contrôle du comté se traduit d'ordinaire par le suivi et le bilan des compétences des communes et des villes. Un comté s'acquitte de sa mission en définissant des programmes en réponse à des besoins publics revêtant un intérêt commun pour les collectivités locales situées sur son territoire et pour le comté dans son ensemble, en finançant des programmes d'intérêt pour le comté et en encourageant leur mise en œuvre, en proposant l'établissement d'un réseau d'institutions et d'autres organisations menant des activités.

Afin d'atteindre ses objectifs de gouvernance territoriale, le comté met en place divers organes pertinents, institutions et autres services publics, entreprises et autres entités juridiques. Le comté assure l'exécution de la totalité de ses droits et obligations via ses fonctions organisationnelles en procédant comme suit :

- a) établissement de réseaux d'institutions dans le secteur éducatif (écoles élémentaires et secondaires) ;
- b) mise en place de prestataires de services publics (écoles maternelles, musées, hôpitaux généraux et spécialisés, centres de santé, structures de soins médicaux d'urgence et instituts de santé publique, dispensaires et pharmacies, centres de protection sociale, théâtres) ;
- c) recensement des besoins publics et des possibilités de les financer (santé, protection sociale, sport, culture) ;
- d) détermination des relations dans le financement de l'enseignement préscolaire et des activités culturelles des communes et des villes.

Les fonctions de développement des comtés, en particulier dans le domaine de l'économie, ne sont que partiellement en place et lourdement entravées par des capacités financières limitées.

Le comté est également responsable de la stratégie d'aménagement du territoire et de développement qu'il a adoptée et fixe les objectifs et les priorités du développement de l'autonomie régionale. A cet égard, le comté adopte son budget et divers plans et programmes (dans le domaine des soins de santé, de la protection sociale, de la protection de l'environnement, etc.).

En Croatie, les comtés sont trop petits et trop limités en termes de compétences politiques et fiscales pour être en mesure de créer et mettre en œuvre une politique régionale indépendante. Mais le comté en tant qu'entité régionale peut jouer un rôle important dans l'organisation territoriale décentralisée de la Croatie.

La Croatie est un pays relativement centralisé présentant un développement économique et social inégal. La centralisation conduit aujourd'hui à une métropolisation. En d'autres termes, la Croatie n'a pas su mettre en œuvre une décentralisation véritable, avec un transfert de compétences au niveau local (dévolution) ce qui a entraîné un développement inégal des régions, des formes d'autonomie inappropriées et l'incapacité des collectivités locales et régionales à gérer avec efficacité les affaires publiques essentielles.

Avec des collectivités locales et régionales gérant moins de 11 % des finances publiques, la Croatie est en queue de peloton des pays européens. La capacité fiscale des collectivités locales et régionales est très inégale en termes de fonds disponibles, mais également en ce qui concerne la structure des recettes et des dépenses budgétaires. Cela se manifeste tout particulièrement dans l'incapacité des collectivités territoriales de proposer des services publics du niveau de qualité requis. D'où la non-application des principes de bonne gouvernance et l'absence des bonnes pratiques correspondantes.

Organisation institutionnelle et administrative

L'assemblée du comté est un organe représentatif de citoyens adoptant les décrets du ressort de l'entité d'autonomie régionale et exécutant d'autres tâches conformément à la législation et au statut de ladite entité.

La Constitution de la République de Croatie garantit le suffrage universel, égal, direct et secret à tous les citoyens croates ayant atteint l'âge de 18 ans. Tout citoyen croate de plus de 18 ans résidant de manière permanente sur le territoire de l'entité d'autonomie régionale et inscrit sur la liste électorale peut être nommé et élu comme membre de l'organe représentatif de ladite entité. La République de Croatie garantit aux minorités nationales, dans les conditions définies par la loi, le droit d'être représenté au sein du Parlement croate et des organes représentatifs et exécutifs des collectivités locales et régionales. Les citoyens d'autres Etats membres de l'Union Européenne résidant de manière permanente ou temporaire sur le territoire des collectivités locales et régionales ont le droit d'élire les membres de l'organe représentatif de l'entité en question et celui d'en être élu membre.

Le nombre de membres de l'assemblée du comté est fonction du nombre d'habitants de l'entité, à savoir : 31 membres jusqu'à 60 000 habitants, 35 jusqu'à 100 000, 41 jusqu'à 200 000, 45 jusqu'à 300 000 et 51 au-delà de 300 000 habitants.

L'assemblée du comté :

- a) adopte le statut de la collectivité régionale ;
- b) prend les décisions et d'autres arrêtés de nature générale par lesquels elle règle les questions relevant de la compétence des collectivités locales ou régionales ;
- c) nomme et révoque les membres des instances, sauf si une loi en dispose autrement ;
- d) met en place les organes de travail de l'assemblée et en élit les membres ; nomme et révoque d'autres personnes à des fonctions définies par des dispositions législatives, réglementaires ou statutaires ;
- e) règle l'organisation et le champ d'action des organes administratifs de la collectivité locale ou régionale ;
- f) établit les institutions et autres entités juridiques publiques requises pour l'exercice d'activités économiques, sociales, la fourniture de services collectifs et les autres activités intéressant la collectivité locale ou régionale ;
- g) exécute d'autres tâches incombant à l'organe représentatif aux termes de dispositions législatives ou réglementaires.

Les décisions de l'organe représentatif sont prises par un vote à la majorité, sous réserve que la majorité de ses membres soient présents à la session.

Le statut de la collectivité régionale, le budget et le bilan annuel sont adoptés par un vote à la majorité de tous les membres de l'organe représentatif. Le règlement intérieur de l'assemblée peut déterminer d'autres points sur lesquels elle se prononcera selon les mêmes modalités. Lors des sessions de l'assemblée, le vote est public, à moins qu'elle ne décide de voter sur un point donné au scrutin secret.

L'assemblée met en place des commissions permanentes ou provisoires et d'autres organes de travail dans le but de préparer les décisions de son ressort. La composition, le nombre de membres, le champ et les modalités de travail de l'organe sont définis par le règlement intérieur ou par une décision spéciale relative à la création du groupe de travail. Le mandat – non contraignant – d'un membre de l'assemblée est de quatre ans. Il ne peut pas être révoqué. Il exerce cette fonction à titre honoraire et n'est pas rémunéré.

Conformément à la loi spéciale, les élections ordinaires des préfets de comté et de leurs adjoints (les chefs de l'exécutif) – au suffrage direct et au scrutin majoritaire – se tiennent en même temps que celles des organes représentatifs des collectivités locales et régionales.

Le préfet du comté représente le pouvoir exécutif chargé de veiller à la mise en œuvre des droits et obligations du comté. Il représente le comté. La loi spéciale dispose que le préfet peut être démis de ses fonctions par voie de référendum. Il est censé s'acquitter de sa mission de manière professionnelle, avec le concours de deux ou trois adjoints. Les adjoints l'assistent dans l'exécution des tâches qui lui sont dévolues, le

remplacent en cas d'absence ou d'empêchement, et traitent d'autres affaires en application de dispositions réglementaires et générales du comté.

Compétences

Les compétences normatives sont exclusivement régies par des dispositions constitutionnelles et législatives. Le comté a son statut propre sous la forme d'un texte de loi autonome. Ainsi les comtés ont-ils le droit, dans les limites prévues par la loi, de régler de manière autonome et conformément à leur statut, l'organisation interne et le champ d'action de leurs organes et de les adapter aux besoins locaux.

La compétence législative régionale est fonction de l'importance des secteurs clés du comté, à savoir l'éducation, la santé, l'aide sociale, le développement économique, l'environnement, les infrastructures/transports et le régime juridique des collectivités territoriales.

La constitutionnalité de certaines nouvelles attributions de compétences par le biais des dispositions législatives suscite quelques réserves, découlant du non-recours à une « loi organique » comme le prévoit la constitution et du fait que de nombreuses lois spéciales (sectorielles) réglementent les mêmes domaines.

Il y a manifestement de nombreux chevauchements dans la liste des compétences. « L'éducation », par exemple, peut faire l'objet d'une réglementation simultanément par les grandes villes et par les comtés. En outre, « l'éducation » englobe parfois « l'enseignement élémentaire » et relèvera alors de la compétence des communes et des villes.

Le comté accorde une attention particulière à la protection de l'environnement et à la conservation de la nature. Dans l'exercice de ses compétences, il établit toute une série de contacts et relations dans le cadre d'une coopération temporaire ou durable avec diverses organisations ou institutions.

Il est possible d'attribuer une gamme de compétences dans un même secteur à des autorités intervenant à différents niveaux. Par exemple, l'aménagement physique et urbain peut très naturellement être réparti entre diverses strates de gouvernance, chaque instance intervenant à son niveau dans le processus.

Autonomie financière

Le système de financement de l'autonomie locale se caractérise par le rôle fort qu'endosse l'Etat central dans la répartition des compétences et des sources de financement. L'accroissement des ressources que l'Etat central transfère aux entités de gouvernement local pour le financement de fonctions décentralisées et de projets d'équipement en est une confirmation. Malheureusement, le système de péréquation fiscale reposant sur la répartition des recettes entre l'Etat et les entités de gouvernement local et l'octroi de subventions par le gouvernement central à l'échelon local est loin d'être opérant. Le problème se manifeste dans les dysfonctionnements du mécanisme de péréquation fiscale, qui devrait pouvoir s'appuyer sur une évaluation exacte et précise des inégalités fiscales ou sur une définition rigoureuse et juste de la situation fiscale des entités de gouvernement local, à partir d'estimations solides des capacités fiscales. La réglementation insuffisante du mécanisme de transferts budgétaires entre les divers niveaux de gouvernement et notamment l'absence de critères de qualité pour le transfert de subventions rendent le dispositif inopérant.

Les comtés sont fortement tributaires des financements publics de besoins sur lesquels ils n'ont pas de moyens d'agir – sur 55 % des recettes de l'impôt sur le revenu collectées par le gouvernement central, seuls 9 % du montant total des recettes est affecté aux budgets locaux et régionaux. Ce montant est réparti entre les entités locales et régionales comme suit : 16 % pour 429 communes, 40 % pour 127 villes, 29 % pour Zagreb et 15 % pour les 20 comtés.

Il existe d'importantes inégalités régionales en Croatie. La capacité fiscale varie d'un comté à l'autre. Treize comtés ont un revenu total inférieur à la moyenne (sans subvention du gouvernement central), d'où l'incapacité d'exécuter des fonctions publiques de qualité équivalente dans toutes les régions étant donné les degrés variables de développement, de capacité fiscale et de taille. L'absence de ressources financières limite l'offre effective de services publics et se traduit pour le comté par des carences en termes d'organisation, d'administration et de compétences.

L'autonomie dont disposent les comtés pour déterminer l'utilisation de leurs ressources financières est limitée. Ceci est illustré la structure de leurs dépenses budgétaires : les coûts matériels et salariaux occupent une place prépondérante, ne leur laissant que les moyens nécessaires à leur survie, sans qu'ils puissent aucunement investir dans le développement. Les collectivités locales et régionales de Croatie ne sont pas

autonomes dans la détermination de l'assiette et des taux des recettes fiscales. Les taux des impôts communs (répartis entre commune, ville, comté et Etat central) et des impôts du comté sont intégralement déterminés par l'Etat central.

Contrôles

Afin d'assurer le respect de la Constitution et de la législation, ainsi que pour protéger les droits des citoyens, l'Etat contrôle la légalité des travaux et actes normatifs des organes des entités de l'autonomie locale et régionale, selon les modalités et la procédure définies par la loi régissant l'administration publique.

Le préfet du comté et ses adjoints sont responsables devant les ministres compétents de la réalisation des activités de l'administration publique dans les bureaux gouvernementaux au niveau du comté, conformément aux dispositions réglementaires concernant l'autonomie locale et l'administration.

La loi relative à l'autonomie locale se fonde sur la Constitution, tout différend concernant la répartition des droits et des responsabilités entre les organes de gouvernement central et local revêt dès lors la forme d'un différend sur la constitutionnalité, avec la possibilité d'une protection constitutionnelle, pour violation de droits et libertés garantis par la Constitution.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

La participation des collectivités régionales au niveau national est quasi-inexistante. Dans le processus d'adoption des dispositions législatives et réglementaires, la mise en œuvre des consultations prévues avec le public, qui englobent les comtés, est inadéquate. Dans la pratique, les consultations sont généralement très formelles ; très souvent, elles sont organisées dans des délais trop brefs, avec des modalités de participation inappropriées. Bon nombre de lois sont élaborées selon une procédure d'urgence, ne laissant guère de temps pour solliciter des conseils éclairés.

Un certain nombre d'acteurs contribuent à la conception et à la mise en œuvre des politiques locales et régionales. Entre autres organes, le Parlement croate s'est doté d'une commission sur le développement régional et les fonds de l'Union européenne, et d'une commission sur l'autonomie locale et régionale.

Les politiques relatives aux gouvernements locaux et régionaux relèvent du ministère de l'Administration et du ministère du Développement régional et des Fonds de l'Union Européenne. Bien que ce dernier soit responsable du développement régional, son activité est principalement axée sur l'utilisation des fonds de l'Union Européenne. De nombreux autres ministères ont un impact spécifique et direct sur la capacité de développement du gouvernement local (par exemple agriculture, tourisme, etc....) mais dans leurs programmes d'activités ne figurent pas de mesures bien visibles concernant le renforcement des entités d'autonomie locale et régionale. Les ministères ne disposent pas tous d'un degré d'indépendance suffisant et de la capacité de prendre des initiatives créatives. La nature centralisée du gouvernement et la position particulièrement forte du Premier ministre empêchent tout processus de décentralisation efficace.

Les comtés sont également engagés dans une coopération interrégionale et une coopération transfrontalière, comme l'atteste en particulier l'utilisation des fonds européens.

En tant qu'association nationale des comtés, l'Association des comtés croates entend promouvoir l'autonomie régionale et encourager et soutenir le développement économique et social des entités d'autonomie régionale dans la République de Croatie. Ses membres s'emploient à conduire des activités communes pour réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés, et surtout, pour faire progresser l'idée et la pratique de l'autonomie régionale dans la République de Croatie.

L'association et ses membres encouragent ainsi le renforcement de la coopération entre les comtés et les collectivités locales et l'échange d'expériences concernant l'activité des entités de l'autonomie régionale en République de Croatie ; ils visent aussi à harmoniser les points de vue et les activités concernant les autorités et instances administratives nationales dans les points importants pour le développement de l'autonomie locale et régionale, en particulier les propositions de réglementation en la matière ; enfin, ils étudient et suivent le développement de l'autonomie régionale dans la République de Croatie et dans le monde.

Evaluation globale

Divers changements sont intervenus depuis 2007 en Croatie, dont les suivants : ratification, non assortie de réserves, de la Charte européenne de l'autonomie locale en 2008, modifications de la constitution à compter

de 2010 facilitant l'adhésion à l'Union Européenne et l'adaptation du système juridique en tant que futur membre de l'Union Européenne ; le 1^{er} juillet 2013, la Croatie est devenue membre à part entière de l'Union Européenne.

En Croatie, en particulier en période de crise économique, le thème de la rationalisation de l'organisation territoriale revêt une importance cruciale. Elle est indispensable et les chiffres sont éloquentes à cet égard : avec 4 300 000 habitants, le pays compte trop d'entités locales : 429 communes, 126 villes et 20 comtés, plus la capitale, Zagreb, sans réels pouvoirs. Il est grand temps pour la Croatie de reconnaître l'importance de la dimension locale, nécessaire pour la préservation de l'identité dans un monde de globalisation et de centralisation. En d'autres termes, l'autonomie locale doit être fondée sur la reconnaissance des besoins de la population, la motivation accrue des citoyens et l'acquisition des connaissances requises pour prendre une part active à un processus décisionnel, qui soit efficace au plan économique, conforme à la démocratie et responsable au plan de l'environnement.

La condition *sine qua non* d'une régionalisation sérieuse est une décentralisation véritable avec un transfert de compétences (« dévolution »), ce qui suppose la mise au point de processus allant non seulement « de haut en bas », mais aussi « de bas en haut » par le biais de l'application du principe de subsidiarité, qui devrait conduire à une consolidation des entités de l'autonomie locale et régionale. Les régions sont des collectivités idéales, en ce qu'elles représentent un équilibre entre une « perspective à ras de terre » et une « perspective à vol d'oiseau » en s'efforçant de concilier les intérêts locaux et la domination de l'Etat central.

L'idée qui prévaut aujourd'hui est qu'il serait souhaitable de constituer cinq régions (Nord-Ouest, chef-lieu Varaždin, Nord-Est, chef-lieu Osijek, Sud-Est, chef-lieu Split, Sud-Ouest, chef-lieu Rijeka et Zagreb). Une telle structure territoriale doit pouvoir s'appuyer sur une volonté politique forte et un consensus et reposer sur une analyse scientifique et professionnelle pertinente.

En conclusion, pour devenir une collectivité idéale, le comté requiert une réforme approfondie, par la valorisation de sa mission, à inscrire dans une perspective européenne.

DANEMARK

Vibeke Vinten, LL.M., conseillère juridique

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

Structures administratives de base au Danemark

Depuis la dernière grande réforme nationale des collectivités territoriales, décidée en 2005 et entrée en vigueur dans son intégralité au 1^{er} janvier 2007, il existe trois niveaux d'autorités administratives au Danemark : l'Etat, les régions et les collectivités locales. La réforme a nettement réduit le nombre d'institutions publiques infranationales, passées de 14 comtés (*amter* en danois) et 275 collectivités locales à cinq régions et 98 collectivités locales.

Statistiques de base sur les régions

Quand les cinq nouvelles régions ont été créées en 2005, de nouvelles délimitations géographiques ont été tracées, ne correspondant pas tout à fait aux anciennes délimitations administratives. Le principal objectif était de créer des régions pouvant chacune être appariées, au regard de leurs limites géographiques et de leur population, à un grand centre hospitalier. Les régions danoises sont parfois qualifiées de « régions sanitaires ».

La démographie des régions varie de 580 272 habitants dans le Jutland du Nord (situé au nord du Jutland et dénommé en conséquence) à 1 731 976 habitants dans le Hovedstaden (dénommé d'après la capitale – Hovedstaden signifie « capitale » et celle-ci fait partie de la région). Le Danemark tout entier compte 5 627 235 habitants.

La région du Hovedstaden est celle qui a le territoire le plus petit, avec 2 533 km², et le Jutland central (situé dans la partie centrale du Jutland et dénommé en conséquence), le plus grand, avec 13 005 km². Le Danemark dans son ensemble couvre un territoire d'environ 43 000 km². La taille des régions danoises par rapport au pays tout entier est importante.

L'institution régionale

Les cinq régions constituent de nouvelles institutions aux plans politique et administratif, chacune étant gouvernée par un conseil composé de 41 membres élus. La réglementation et la législation sur la procédure d'élection de ces membres n'ont en revanche pas été modifiées par la réforme. Les règles électorales sont donc les mêmes que celles qui s'appliquent aux élections des conseils des collectivités locales et des anciennes collectivités régionales danoises, les 14 *amter*.

Les élections régionales ont lieu tous les quatre ans, en même temps que les élections municipales. Lors de la dernière élection, en novembre 2013, la participation s'est établie à 72 %, soit six points au-dessus du taux enregistré aux précédentes élections, en 2009. Les prochaines élections se dérouleront le 21 novembre 2017.

L'existence des régions et le cadre juridique régissant le dispositif politique et administratif régional dépendent entièrement de la législation adoptée par le parlement danois, le *Folketinget*. La réglementation des institutions régionales et des élections aux organes régionaux de gouvernance est garantie par la loi et, en ce qui concerne les élections, en partie par la Constitution danoise.

Les conseils régionaux sont pour ainsi dire « maîtres chez eux » pour ce qui est de leur organisation interne, à l'exception de l'emplacement géographique des cinq sièges de région. L'emplacement géographique des cinq centres hospitaliers a été décidé par chaque conseil régional.

Les régions danoises ne jouissent d'aucune sorte d'autonomie constitutionnelle ; les compétences autonomes statutaires sont restreintes à un nombre très limité de secteurs et les régions ne peuvent pas s'autofinancer en levant des impôts.

Le financement des régions

Les régions actuelles (à l'inverse des anciens *amter*) ne sont pas habilitées à lever les fonds nécessaires pour s'acquitter des tâches qui leur incombent. Depuis 2007, au Danemark, seuls l'Etat et les collectivités locales ont le droit de lever des impôts.

En termes d'autonomie, les régions danoises ne jouissent pas de pouvoirs leur permettant de s'autofinancer en levant des impôts. Elles ne jouent pas non plus de rôle majeur dans l'établissement de la fiscalité à l'échelle nationale. Lors de la négociation du budget national annuel au *Folketinget*, les questions d'intérêt pour les régions et en particulier les questions de santé sont débattues et les régions danoises, représentées par l'Association des régions danoises (*Danske Regioner*), font pression pour obtenir des fonds suffisants pour pouvoir s'acquitter de leur mission, mais le résultat dépend entièrement de la majorité au pouvoir au *Folketinget*.

Les compétences et les financements des régions

Les régions ont pour tâche principale la régulation et la gestion du système de santé danois. En outre, elles s'acquittent de tâches relativement mineures dans le domaine du développement régional et des services sociaux spécialisés. Dans les limites fixées par la législation européenne et nationale, les régions peuvent exercer des pouvoirs normatifs dans le cadre du processus décisionnel.

La loi prévoit des sources de financement distinctes pour les trois secteurs d'intervention des régions. Les financements de chaque secteur sont liés aux tâches à effectuer dans chacun d'entre eux. Les conseils des régions n'ont pas la possibilité de faire des choix politiques nécessitant des transferts de fonds d'un secteur à l'autre.

Le secteur de la santé est financé par des subventions de l'Etat (et, pour la première fois l'année dernière (2015), dans une petite mesure par les fonds dits « d'activités » octroyés par les collectivités locales) Il en est de même pour le développement régional, qui bénéficie en outre de contributions des collectivités locales. Les services sociaux spécialisés sont entièrement financés par les collectivités locales.

Dans le secteur de la santé, les régions peuvent définir en toute indépendance des politiques publiques et des réglementations. Les pouvoirs des conseils sont exercés conformément au cadre juridique applicable à l'administration danoise, lequel englobe, naturellement, la législation et les principes de l'Union européenne, mais aussi la législation sur les droits des patients ou les principes de bonne gouvernance. Les règles et les principes juridiques fondamentaux doivent être respectés par toutes les institutions publiques au Danemark.

En ce qui concerne les compétences des régions en matière de développement régional (transports publics, éducation et culture notamment), certaines questions doivent être négociées et débattues avec les collectivités locales concernées. Etant donné que celles-ci cofinancent ces domaines, à l'instar du transport régional, les décisions des conseils régionaux en la matière ne peuvent être prises qu'après d'étroites consultations avec les collectivités locales, selon une procédure définie par la législation relative aux régions et aux secteurs en question. En effet, il convient de veiller à ce que les contribuables locaux ne soient pas imposés par les collectivités locales pour assurer un cofinancement décidé par la région.

Enfin, en ce qui concerne le secteur des services sociaux spécialisés, les régions sont des gestionnaires, c'est-à-dire qu'elles gèrent les institutions destinées aux personnes atteintes de diverses formes de handicap et d'autres formes de conditions invalidantes. Le coût de ces institutions est couvert par une contribution des collectivités locales dont les usagers ou les résidents des institutions relèvent administrativement.

Autres relations entre les régions et les collectivités locales

Au Danemark, les régions n'ont pas de pouvoir sur les collectivités locales situées sur leur territoire, mis à part dans les secteurs susmentionnés. Dans de tels cas, les cadres juridiques sont mis en place pour favoriser la coopération nécessaire entre les deux niveaux d'institutions publiques.

Les régions danoises ne sont pas habilitées à fixer des règles en matière d'organisation ou de compétences des collectivités locales. Elles n'ont pas non plus de fonctions de contrôle ou de substitution vis-à-vis des collectivités locales.

Organisation institutionnelle

Organes délibérants et système électoral

Les régions sont gouvernées par des conseils composés de 41 membres chacun. Le nombre de membres est défini dans la loi sur les régions et ne peut être modifié que par le *Folketinget*. Les membres des conseils sont élus tous les quatre ans, le troisième mardi du mois de novembre, au suffrage universel direct et à bulletin secret, conformément à la loi sur les élections régionales et municipales. Le système est proportionnel et il n'y a aucune règle garantissant la parité, ni de loi réglementant la composition des partis politiques. Les membres sont élus pour une période de quatre ans, chaque année courant du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Tous les citoyens danois peuvent participer aux élections dès lors qu'ils ont 18 ans, de même que les citoyens de l'Union Européenne et les ressortissants islandais et norvégiens, à condition de résider depuis au moins trois ans au Danemark. Les conditions pour être élu demeurent les mêmes, mais un nouveau critère, selon lequel il faut être digne de l'élection, a été ajouté, ce qui, dans la pratique, exclut les personnes condamnées à titre définitif pour des infractions graves.

Participation

La participation aux élections régionales s'est considérablement accrue lors de la dernière élection. En 2005, elle s'établissait à 70 %, en 2009, à 66 % et en 2013, elle est remontée à 72 %. Avant les élections, le ministre et les deux organisations représentant les collectivités territoriales au Danemark (l'Association des régions danoises et l'Association des collectivités locales danoises ou *Local Government Denmark*) ont conjugué leurs efforts pour mener campagne en faveur de la participation électorale. Les élections régionales et municipales ont eu lieu le même jour, dans les mêmes bureaux de vote. La participation enregistrée aux élections régionales a été légèrement inférieure à celle des élections municipales, un écart qui s'explique par une proximité moindre entre les électeurs et les régions, par rapport aux collectivités locales. Si, d'un point de vue pratique, ces deux élections n'étaient pas liées, cet écart serait probablement plus important.

Election des présidents de conseil et des membres de commission

Le président de chaque conseil régional est élu parmi et par les 41 membres du conseil pour un mandat de quatre ans, par un vote à la majorité simple.

L'élection du nouveau président et les autres élections visant à constituer les organes de gouvernance, par exemple pour désigner les membres des commissions chargées de la gestion directe de certaines questions, se déroulent au sein du nouveau conseil élu, immédiatement après l'élection générale. Elles doivent être terminées le 15 décembre de l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau mandat, qui commence le 1^{er} janvier.

Les élections des membres des diverses commissions du conseil régional pour le mandat à venir se déroulent selon le système D'Hondt afin de garantir la représentation proportionnelle des listes de parti.

Le président du conseil régional est responsable devant le conseil, l'autorité suprême pour toute question relevant de la compétence de la région. Le président est le seul élu rémunéré pour un poste à temps plein (à hauteur de 110 260 euros par an environ) et il est *le chef politique du conseil régional ainsi que le directeur de l'administration, tout le personnel compris*. Les 40 autres membres du conseil régional sont rémunérés beaucoup plus modestement (environ 16 000 euros par an) car il s'agit de citoyens exerçant diverses professions en sus de leur mandat politique.

Les membres élus des conseils régionaux et des conseils locaux sont tenus de rendre publics les rémunérations reçues pour des tâches confiées par le conseil, c'est-à-dire pour des tâches autres qu'ordinaires. Les tâches ordinaires consistent à participer aux réunions du conseil et des commissions, comme l'impose la loi, et sont rétribuées au titre de la rémunération ordinaire, conformément à la réglementation nationale en la matière.

Le conseil tient une séance publique une fois par mois pour décider des questions qui lui sont soumises par le président ou par un membre *via* le président. Il examine le budget annuel deux fois par an.

Il existe des règles spécifiques et générales sur la manière, pour les conseils, de gérer d'éventuels conflits d'intérêts au niveau de leurs membres (y compris le président).

Le président est chargé d'exécuter les décisions du conseil, même en cas de vote contraire à sa proposition.

Destitution et suspension

Les élus des conseils peuvent être destitués en cours de mandat uniquement sur décision du Comité d'éligibilité, un conseil indépendant composé de cinq membres nommés par le ministre de l'Intérieur.

En cas d'infraction pénale de quelque nature que ce soit établie par un tribunal, le Comité d'éligibilité peut déclarer inéligible un membre déjà élu. Dans ce cas, celui-ci doit se retirer de ses fonctions.

Une nouvelle loi sur la destitution et la suspension des présidents de conseils municipaux et régionaux, adoptée par le *Folketinget* en décembre 2013, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

En cas de manquement grave à ses obligations, le président peut être destitué à la simple majorité des voix du conseil, avec l'approbation subséquente du Comité d'éligibilité. Si un président est mis en examen pour une infraction pénale grave, il peut être suspendu en suivant la même procédure. Si les poursuites sont finalement abandonnées, il peut être rétabli dans ses fonctions.

Un président peut aussi être destitué à la suite d'un vote de défiance du conseil pour avoir manqué de dignité dans le cadre ou en dehors de ses fonctions. Dans ce cas, le conseil doit délibérer par deux fois, à au moins 12 jours d'intervalle, et la décision de destitution doit être votée à la majorité qualifiée de 90 % des voix. Le président peut contester la décision du conseil devant le Comité d'éligibilité.

A ce jour, aucun cas n'a été enregistré où ces nouvelles règles auraient été appliquées. Ces nouvelles mesures ont néanmoins été motivées par plusieurs cas où des maires avaient perdu la confiance du conseil (et de leur parti) mais demeuraient néanmoins en poste.

Organisation administrative de la région

Les régions sont autonomes pour ce qui est de l'organisation de l'administration. Les principes généraux de l'administration publique doivent néanmoins être respectés.

Le statut et la rémunération de l'effectif régional se fondent sur les conventions collectives signées entre l'Association des régions danoises, à laquelle les régions ont délégué leurs pouvoirs de négociation, et les divers syndicats. Il existe une étroite coopération politique et économique entre l'Etat, le ministre des Finances et l'Association des régions danoises dans le cadre de ces négociations en raison de l'austérité économique qui prévaut au Danemark et du système de subventions publiques du secteur de la santé, géré par les régions. L'effectif régional est composé de fonctionnaires et de salariés sous contrat. Le nombre de fonctionnaires diminue rapidement.

Il n'existe aucun système organisé de mobilité entre la fonction publique nationale, régionale et locale, mais, *de facto*, la mobilité des effectifs entre ces trois niveaux d'administration publique est importante.

Pouvoirs des régions

Les pouvoirs des régions sont concentrés dans le domaine de la gestion des hôpitaux et d'autres institutions liées au secteur de la santé. Ces pouvoirs sont exercés conformément à la législation nationale (ils doivent par exemple respecter le droit des patients à recevoir un traitement dans un certain délai).

Les régions peuvent fixer des règles uniquement en relation avec les domaines relevant expressément de leur compétence, conformément à la loi portant création des régions.

A l'inverse des collectivités locales (et des anciens *amter*), les régions n'ont pas de pouvoir général ni de mandat leur donnant le droit d'intervenir dans certains domaines à l'initiative des conseils régionaux.

L'existence et les compétences des régions dépendent entièrement de la volonté du *Folketinget*, étant donné qu'il n'existe aucune garantie constitutionnelle empêchant le parlement de supprimer les régions en tant que telles ou imposant à celui-ci une obligation de déléguer des pouvoirs aux régions.

La compétence des régions porte sur a) les services de santé dans les hôpitaux, y compris la prise en charge psychiatrique ; b) les institutions sociales spécialisées ; c) le développement régional (tourisme et culture, développement des entreprises, sites contaminés, transports publics, etc.).

Les régions n'ont aucune compétence vis-à-vis des collectivités locales, mais il existe un cadre juridique de consultation et, dans certains cas, de cofinancement ou de financement des institutions et des services gérés par les régions.

Les critères d'attribution de pouvoirs aux régions se fondent sur le principe de subsidiarité. Dans ce cadre, la subsidiarité signifie que les pouvoirs sont conférés à l'échelon d'administration le plus proche des citoyens et le plus à même d'assurer le service (administratif et pratique) de manière pérenne, avec un personnel suffisamment formé, et selon le système économique le plus favorable.

Aujourd'hui au Danemark, la tendance est à la nationalisation des missions de service public ou à l'ouverture des services publics à l'externalisation, tout en introduisant une réglementation nationale toujours plus restrictive dans divers secteurs pour régir la manière dont les collectivités territoriales exercent leurs fonctions.

L'Etat oriente également la manière dont les régions exercent leurs pouvoirs, voire même intervient dans cet exercice, en comparant la performance des cinq régions dans certains domaines précis de leur compétence et en livrant les résultats de cette comparaison à l'examen de l'opinion publique.

Il existe une symétrie totale dans la répartition des pouvoirs aux cinq régions danoises et aucun changement n'est prévu en la matière.

Autonomie financière

Les régions danoises ne sont pas habilitées à lever des impôts. Leurs activités sont financées de différentes manières selon les secteurs. Le revenu des régions provient des subventions de l'Etat, des contributions des collectivités locales et des contributions des usagers des transports publics. Les subventions accordées par l'Etat sont soit générales, soit affectées à certaines activités. Les contributions des collectivités locales dépendent totalement de l'activité en question. Ainsi, elles peuvent être versées pour des services assurés par les institutions de ce que l'on appelle le secteur social spécialisé par exemple. Ces services s'adressent à des personnes atteintes de pathologies ou de troubles rares ou d'incapacités occasionnelles de différents types.

Les régions gèrent le système de santé danois et sont les propriétaires de tous les hôpitaux publics. En outre, elles assument des fonctions dans le domaine du développement régional et des services sociaux et de santé spécialisés. Ces trois secteurs sont dotés de budgets distincts.

Les dépenses publiques régionales s'établissent actuellement à 13,3 milliards d'euros, dont 90 % sont consacrés aux soins de santé. Les dépenses régionales représentent 22 % des dépenses publiques totales. Les collectivités territoriales assument 48 % de ces dépenses et l'Etat, 30 %. Les dépenses régionales correspondent à 99 % des dépenses publiques totales dans le secteur de la santé.

L'investissement des régions est destiné à la construction de nouveaux hôpitaux. Les ressources à cette fin sont entièrement fournies par l'Etat et réglementées dans un accord annuel conclu entre l'Association des régions danoises et le ministre des Finances.

Ces dernières années, le niveau d'investissement public au Danemark a atteint un niveau record en 30 ans. Outre cinq nouveaux grands hôpitaux, la construction d'un pont vers l'Allemagne, de plusieurs autoroutes, d'un nouveau système de transport public, notamment l'extension du métro de Copenhague, et de nouvelles liaisons ferroviaires rapides entre les principales villes danoises, a été décidée par le pouvoir politique et est en voie de réalisation.

Le système d'attribution des fonds aux régions prend la forme d'un accord politique annuel entre l'Association des régions danoises et le ministre des Finances. Les subventions publiques accordées aux différentes régions sont calculées sur la base d'indicateurs socio-économiques et de l'audit public des budgets et des comptes régionaux en cours d'exercice. Ce contrôle très strict s'explique en partie par la situation économique difficile au Danemark et en partie par le fait qu'il est facilité par le développement des systèmes électroniques.

Durant l'exercice en cours donc, le gouvernement a un droit de regard total sur l'état des finances des régions et peut, si nécessaire, bloquer les subventions ou prendre toute autre mesure pour garantir l'équilibre du budget. Les régions ne sont donc pas tenues de rendre compte au gouvernement de l'état de leurs finances seulement sur une base annuelle.

Dans une mesure extrêmement limitée, les régions disposent de leurs propres revenus en imposant certains droits et redevances, par exemple pour des clichés supplémentaires d'échographies prénatales.

Les régions danoises ont l'habitude de faire acte de candidature pour divers projets financés par l'Union Européenne, mais la possibilité, pour les autorités danoises, d'obtenir un financement européen s'est réduite ces dernières années, le Danemark affichant une santé économique relativement bonne par rapport à d'autres Etats membres de l'Union Européenne.

Effectif des régions

Les règles fondamentales régissant l'effectif régional ne diffèrent pas des règles applicables aux personnels de l'Etat ou des collectivités locales. L'Etat n'a pas introduit de nouvelles mesures de gestion du personnel des régions. Dans le cadre de la réforme nationale des collectivités territoriales, il a été décidé d'organiser des transferts de personnel d'un échelon d'administration à l'autre, conformément à la loi sur les transferts entre sociétés.

D'après l'Office danois des statistiques, *Statistics Denmark*, on compte actuellement (au troisième trimestre 2015) un peu moins de 121 000 personnes employées à temps plein par les cinq régions.

A la fin du troisième trimestre 2015, l'effectif total à temps plein de la fonction publique s'établissait juste au-dessus de 718 000 personnes. Un peu plus de 173 000 personnes étaient employées par l'Etat, un peu moins de 121 000 par les régions et un peu plus de 422 000 par les collectivités locales (environ 1 900 personnes sont employées par les caisses de sécurité sociale).

Contrôles

Le contrôle général exercé par l'Etat sur les régions et les collectivités locales se fonde sur la Constitution, dont l'article 82 dispose que les communes mènent leurs activités autonomes sous la surveillance de l'Etat.

La nature du niveau infranational d'administration n'est pas décrite explicitée dans la Constitution, pas plus que le type de surveillance exercé par l'Etat. A l'heure actuelle, le contrôle général exercé par l'Etat est l'apanage d'un organisme (en danois, *Tilsynet*) relevant du ministère de l'Intérieur. Cet organisme est indépendant du ministère pour ce qui est de ses fonctions statutaires à l'égard des conseils régionaux et locaux. La supervision se limite à un contrôle de légalité.

Le *Tilsynet* peut déclarer légale ou illégale une décision d'un conseil de région. Il s'agit d'un contrôle *a posteriori* portant uniquement sur les décisions prises par les conseils. Les litiges avec le personnel n'entrent pas dans le champ de ce contrôle général.

Le *Tilsynet* peut annuler ou suspendre un acte illégal. Au moyen de sanctions adressées aux membres élus du conseil, il peut contraindre le conseil à prendre des mesures obligatoires qui ont été négligées.

Le *Tilsynet* peut intenter une action en justice en vue de réclamer des dommages-intérêts aux élus responsables. Les membres qui ont voté en faveur d'une décision illégale ayant entraîné des pertes économiques pour la région peuvent se voir signifier le remboursement de ces pertes. Si le montant est tel qu'il est impossible de le rembourser, la loi envisage la possibilité de fixer des dommages-intérêts inférieurs.

La législation relative aux régions (et aux collectivités locales) contient également des dispositions pénales adéquates. Un membre d'un conseil de région peut être déclaré coupable et sanctionné financièrement en cas de manquement grave aux obligations auxquelles, selon la loi, il est tenu du fait de ses fonctions d'élu du conseil. La négligence simple n'est pas incriminée.

L'objectif général du contrôle de l'Etat, tel qu'il est entendu aujourd'hui, consiste à préserver la confiance de l'opinion publique dans la légitimité de l'administration publique locale et régionale. Il s'agit d'un contrôle exercé *a posteriori* pour prendre les mesures appropriées pour garantir une administration respectueuse du droit et, dans certains cas, par le biais d'une assistance, prévenir ou rectifier des décisions illégales déjà prises.

L'organisme de contrôle général n'as pas compétence pour juger de l'adéquation des décisions prises par les conseils. Dès lors qu'une décision discrétionnaire est possible et conforme à la loi pertinente, le *Tilsynet* n'a aucun pouvoir d'intervention.

Le contrôle général s'effectue à deux niveaux d'autorité administrative : le *Tilsynet* d'une part, qui relève du ministère, et le ministre de l'Intérieur d'autre part.

Certains ont critiqué le manque de célérité de ce contrôle général, en particulier lorsqu'il est effectué par le ministre. Ce problème important est sérieusement étudié par le ministre en exercice, dans la droite ligne de son prédécesseur.

Le contrôle financier est soumis aux mêmes règles que le contrôle juridique ordinaire, mais la réglementation relative à la gestion des budgets et des comptes des régions est beaucoup plus précise que dans d'autres secteurs, et de plus en plus complète. Fort de cette réglementation stricte, le contrôle de l'Etat en matière de finances est très efficace.

Tous les membres des conseils sont personnellement responsables du contrôle de la légalité de toute position adoptée par un vote au conseil.

Le contrôle général des régions ne concerne pas les entreprises publiques de droit privé, qui doivent se conformer à la réglementation relative aux sociétés privées. Seules les entreprises publiques relevant du droit public sont contrôlées à ce titre.

Les régions et les collectivités locales peuvent saisir la justice en cas de litige avec l'Etat sur la légalité d'une mesure. Les cas sont rares, et il est parfois arrivé que l'Etat perde.

L'intervention unilatérale du gouvernement central dans les affaires des collectivités locales et régionales est uniquement possible dans les rares cas prévus par la législation spéciale.

Le principe de substitution est rarement appliqué au Danemark, mais dans le secteur de l'aménagement du territoire, l'Etat peut contraindre une autorité régionale à accélérer son processus de décision ; l'exemple le plus récent concernait un site d'essai d'éoliennes. Dans la plupart des cas, le contrôle général permet de résoudre des différends avec un conseil qui ne souhaite pas prendre des décisions impopulaires.

Le droit de regard de l'opinion publique fait partie intégrante du dispositif général de supervision de l'administration publique aux niveaux régional et local, étant donné que toutes les séances des conseils sont publiques et que les administrations sont soumises aux dispositions de la loi sur l'administration publique. L'autorité de contrôle ouvre régulièrement des dossiers à la suite de plaintes de particuliers ou d'une forte couverture médiatique.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

Relations avec les autres échelons d'administration

Les régions participent activement aux décisions les concernant et leur droit d'être consultées dès lors qu'il s'agit d'un changement territorial est garanti par la loi.

Les régions et leur organisation, l'Association des régions danoises, coopèrent étroitement avec le gouvernement et avec les membres du *Folketinget* pour l'élaboration de nouvelles lois et réglementations. Ces relations sont à la fois formelles, lorsqu'il s'agit de consultations sur un projet de loi par exemple, et informelles, lorsqu'il s'agit de faire pression pour obtenir plus de pouvoirs ou de meilleures conditions pour les régions.

L'obligation de consulter les régions au sujet des projets de loi n'est pas garantie par la loi, mais il est d'usage d'attendre que de telles consultations aient lieu. A cet égard, la présidence du *Folketinget* recommande au gouvernement de soumettre des projets de loi assortis d'informations sur les points de vue et les souhaits des parties touchées par la future législation.

Le budget des régions et les subventions qui leur sont accordées font chaque année l'objet d'étroites négociations entre le gouvernement et l'Association des régions danoises. Cette procédure est souvent critiquée par les petits partis politiques représentés au *Folketinget*, mais tant les régions que le gouvernement la jugent satisfaisante et pratique.

Les régions et les collectivités locales proposent également des candidats concernant divers comités, conseils et commissions constitués et nommés par le gouvernement. L'Association des régions danoises propose par exemple un membre et un suppléant pour siéger au Comité d'éligibilité constitué par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur.

Relations avec l'Union Européenne

L'Association des régions danoises propose trois des neuf membres danois du Comité des Régions et fournit une assistance administrative à ces membres.

L'Association des régions danoises ne participe pas officiellement à la prise de décisions au niveau de l'Union Européenne, mais le gouvernement danois consulte souvent les régions lorsqu'il élabore de nouvelles réglementations communautaires.

Le gouvernement veille à ce que les régions respectent la réglementation de l'Union Européenne tout autant que d'autres règles nationales.

Relations avec le Conseil de l'Europe

En vertu de procédures internes, l'Association des régions danoises et l'Association des collectivités locales danoises sont associées aux travaux du Danemark relatifs au Conseil de l'Europe dès lors que les points à l'ordre du jour les concernent.

Les régions et les collectivités locales sont représentées au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le Danemark a proposé cinq membres et cinq suppléants, trois membres et deux suppléants représentant les collectivités locales danoises et deux membres et trois suppléants représentant les régions danoises.

Evaluation générale

La question de savoir si les régions danoises peuvent et doivent être considérées comme de « véritables » régions dépend de l'importance que l'on accorde au fait qu'elles n'ont pas de pouvoir décisionnel leur permettant de s'assurer directement des revenus pour s'acquitter de leurs fonctions, ainsi qu'au fait que leurs responsabilités sont (presque) exclusivement limitées à la gestion du secteur de la santé.

Sur tous les autres aspects, il est incontestable que les dispositions danoises relatives aux délimitations des régions, aux élections régionales, à la composition et à l'autonomie des organes délibérants et exécutifs des régions, aux compétences normatives et administratives régionales, au contrôle général des régions, etc., confèrent aux régions danoises toutes les caractéristiques des régions énoncées dans la Charte européenne de l'autonomie locale et le Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe.

A la suite de la réforme nationale des collectivités territoriales, le gouvernement danois a fait une déclaration aux fins de restreindre l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale aux collectivités locales danoises, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

Cette décision est intervenue à la suite d'une décision politique très difficile sur le financement des nouvelles régions et le nombre de missions de service public à leur confier. La décision finale a été, on le sait, d'établir des régions semi-autonomes où l'exécutif politique régional rend compte aux citoyens de la gestion du secteur de la santé et d'autres tâches mineures, ainsi que de l'utilisation des ressources confiées aux régions à cette fin.

On pourrait avancer que le fait, pour les régions, d'obtenir indirectement des revenus au moyen de négociations avec le gouvernement ne diffère pas, en substance, de la procédure applicable aux collectivités locales, par laquelle le gouvernement réglemente le niveau d'imposition locale et à bien d'autres égards surveille de près les finances des collectivités locales.

Si, en théorie, la différence peut sembler considérable, dans la pratique et compte tenu de la taille du pays, on pourrait faire valoir que les régions, en tant que porte-paroles du secteur de la santé face au gouvernement, peuvent constituer une force démocratique particulièrement puissante pour les électeurs régionaux et donc être en mesure d'obtenir des financements, même s'ils sont indirects.

D'un autre côté, on pourrait argumenter que le secteur de la santé en particulier ne présente pas de potentiel majeur pour développer les qualités démocratiques régionales, mis à part l'emplacement des hôpitaux et des cliniques. Le développement du secteur de la santé pourrait être considéré comme une question d'intérêt moins régional que national, européen et international.

Les fonctions quasi exclusives des régions en matière de gestion du secteur de la santé danois ne sauraient être ignorées ; elles constituent un facteur important pour évaluer la situation des régions danoises. Quand les

régions ont été créées en 2005/2007 et que les anciens comtés ont parallèlement été supprimés, les nouvelles régions ont subi une réduction majeure en termes de compétences et de pouvoirs par rapport aux anciens comtés.

Aujourd'hui, l'existence des régions est étroitement liée à la gestion du secteur de la santé. Si celui-ci était privatisé ou nationalisé, ou transféré sous l'autorité d'un autre organisme public, il est incontestable que les fonctions laissées aux régions ne justifieraient pas l'existence de cinq régions gouvernées par des conseils composés de 41 membres chacun.

Ces deux facteurs, pris conjointement (l'absence d'autonomie financière et le nombre très limité de compétences), doivent être déterminants pour conclure que les régions danoises actuelles ne constituent pas de « véritables » régions, au sens où l'entend le Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe.

P^r D^r Angel M. Moreno, professeur de droit administratif à l'Université Carlos III de Madrid, Espagne

Cadre général, évolution récente et défis actuels

En termes de structure territoriale, le Royaume d'Espagne comprend trois niveaux différents : a) le niveau national, c'est-à-dire de l'Etat ; b) le niveau régional ; et c) le niveau « local » à proprement parler, qui se décline en plusieurs sous-niveaux le cas échéant, en fonction de la partie du pays concernée : c.1) les municipalités (sur l'ensemble du territoire de l'Espagne) ; c.2) les provinces (dans la majeure partie de la péninsule) et les autres formes d'entités supra-municipales ; et c.3) les îles, dans l'archipel des Canaries et les îles Baléares.

Le niveau régional se compose de dix-sept « communautés autonomes » (*Comunidades Autónomas*)³⁸. Bien que nombre d'entre elles soient issues des différents royaumes constitués en Espagne au cours du Moyen Âge, la subdivision régionale actuelle résulte directement des négociations et accords politiques intervenus durant le « processus de transition » de 1975-1978. Après l'adoption de l'actuelle Constitution espagnole en décembre 1978, les communautés autonomes actuelles ont été pleinement établies à l'issue d'un processus de cinq ans (1979-1983), même si, avant même cette adoption, certaines dispositions institutionnelles avaient été prises aux fins de la mise en place d'entités « intérimaires » ou provisoires (*entes pre-autonómicos*).

Dans l'optique analytique de cette étude, les *Comunidades Autónomas* espagnoles peuvent être considérées comme de véritables « régions » au sens des critères juridiques et de la terminologie du Conseil de l'Europe : elles d'institutions démocratiques (parlements régionaux) ; elles ont un vaste champ de responsabilités publiques ainsi que de pouvoirs et de compétences qui sont propres aux institutions ayant un statut « régional ». Le statut des régions est pleinement reconnu et garanti par la Constitution de 1978 (notamment dans son chapitre VIII). En effet, aux termes de la loi fondamentale, toutes les régions sont des entités territoriales jouissant d'une autonomie politique, dont les pouvoirs et les compétences sont définis par la Constitution elle-même et – surtout – par leur statut d'autonomie respectif (« *estatuto de autonomía* »). Cependant, la Constitution ne régleme pas de façon précise et complète la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les régions, mais établit plutôt un cadre général³⁹. Cela a causé de nombreux litiges constitutionnels et des conflits juridiques concernant l'attribution de compétences spécifiques (conflits déclenchés par le gouvernement national ou par les entités régionales), que la Cour constitutionnelle a dû trancher. Par conséquent, une bonne compréhension de la décentralisation régionale en Espagne nécessite un examen minutieux de l'importante jurisprudence produite par la Cour depuis sa création en octobre 1979⁴⁰.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, les régions espagnoles ne sont pas formellement classées en différentes catégories (par exemple, régions « ordinaires » ou « spéciales »)⁴¹. Toutes les régions sont placées sur un pied d'égalité, bien qu'elles n'aient pas toutes les mêmes compétences et que deux d'entre elles (le Pays basque et la Navarre) bénéficient d'un système de financement particulier⁴². En conséquence, le système est « asymétrique » *de facto*, mais pas *de lege lata*.

Les régions espagnoles jouissent d'un degré d'autonomie constitutionnelle considérable, ce qui signifie notamment que le Parlement ou le Gouvernement de l'Etat ne peuvent réduire leurs pouvoirs ou compétences, et que les régions peuvent contester devant la Cour constitutionnelle les lois et règlements nationaux qui empièteraient sur leurs pouvoirs. Les régions jouissent d'une pleine autonomie dans l'exercice de leurs pouvoirs, dans la mesure où elles n'ont pas besoin de l'agrément préalable des autorités de l'Etat pour adopter des lois parlementaires ou des règlements administratifs régionaux. Si l'Etat estime qu'un acte législatif donné ne relève pas de la compétence d'une région, il peut intenter une action contre la région

³⁷ La présente contribution décrit de façon concise le système de régionalisation existant actuellement en Espagne, en mettant en exergue les changements les plus récents. Elle s'appuie sur un document plus long, rédigé au cours de l'été 2013 en réponse à un questionnaire détaillé. Aussi ne saurait-elle être considérée comme une description complète et détaillée de ce système.

³⁸ Depuis 2007, le nombre total de régions, de même que les frontières de ces régions, est resté stables.

³⁹ La Constitution de 1978 n'a pas non plus défini le nom des régions à établir, ou leur nombre.

⁴⁰ Aucun changement pertinent n'est intervenu dans ce domaine depuis le rapport du CDLR de 2007 : les dispositions constitutionnelles en question n'ont pas été modifiées. Dans ce domaine et au cours de cette période, la Cour constitutionnelle a rendu plusieurs arrêts importants qui ont précisé le degré d'autonomie des régions, notamment l'arrêt sur le statut d'autonomie de l'Andalousie et l'arrêt sur le statut d'autonomie de la Catalogne (*voir ci-dessous*).

⁴¹ La Constitution prévoit certainement une telle différenciation aux premiers stades de la décentralisation régionale, mais depuis le début des années 90, cette différenciation n'a plus de raison d'être.

⁴² Le cas de la région des îles Canaries est aussi particulier, pour ce qui est des impôts indirects.

concernée devant la Cour constitutionnelle. Les régions jouissent d'une pleine autonomie en matière d'établissement de normes, en ce sens qu'elles sont pleinement habilitées à établir aussi bien des normes législatives que des règlements administratifs, dans les limites fixées par la Constitution et leur statut d'autonomie respectif.

Les règles régionales ne sont pas *subordonnées* aux règles de l'Etat et les rapports entre l'ordre juridique de l'Etat et l'ordre juridique des régions ne sont pas fondés sur le principe de « primauté » ou de « suprématie », mais sur celui de la « compétence ». De plus, la législation de l'Etat ne prévaut pas dans tous les cas sur la législation régionale (voir, art. 149.3 de la Constitution espagnole). Cette caractéristique est particulièrement frappante, sachant que dans les pays fédéraux il est courant que le droit public interne établisse la suprématie du droit fédéral sur le droit de l'Etat. Le principe de la « priorité » du droit de l'Etat sur le droit régional n'est pas reconnu non plus. Ces éléments permettent de se faire une idée assez claire de la profondeur de l'autonomie législative régionale. D'un autre côté, les détracteurs du régime actuel font remarquer qu'il aboutit à une fragmentation de l'ordre juridique interne et, partant, à un cloisonnement de fait du marché national⁴³.

Par ailleurs, les régions jouissent d'une très large autonomie réglementaire et législative, qui leur permet d'adopter des règles spécifiques sur l'organisation interne de la région. Elles ont le pouvoir de fixer certains impôts et participent au recouvrement des impôts nationaux. Elles ont également le pouvoir de définir des politiques publiques de manière indépendante ou autonome, sans ingérence ni besoin d'approbation de l'Etat. Cependant, plusieurs de ces politiques régionales doivent respecter certaines dispositions de la législation nationale (législation « de base » ou législation-cadre, contraignantes pour les régions). D'autre part, les régions jouent un rôle important dans la définition des politiques publiques nationales, en ce qui concerne notamment le système de santé publique, l'agriculture, l'environnement, etc. Les régions ont également des compétences étendues en relation avec les autorités locales sur leur territoire : elles peuvent légiférer sur l'organisation et les compétences des autorités locales, dans le respect de la législation-cadre ou de la législation « de base » de l'Etat en la matière (à savoir, la loi 7/1985 du 2 avril 1985 sur les collectivités locales) ; elles peuvent établir des formes spécifiques d'administration locale (généralement au niveau supra-municipal) ; elles mettent en œuvre plusieurs mécanismes de surveillance et de contrôle des autorités locales relevant de leur compétence, etc. La plupart des compétences « exécutives » concernant les relations inter-administratives en rapport avec les organes locaux sont attribuées aux régions, et non pas à l'Etat. En résumé, les régions sont l'interlocuteur « naturel » des organes locaux.

Les changements les plus notables sur le plan de la décentralisation régionale dans le royaume depuis 2007 concernent la modification de plusieurs statuts d'autonomie (« *estatutos de autonomía* »), qui s'est en général traduite par le renforcement et l'approfondissement de l'autonomie et des pouvoirs des régions concernées.

En Catalogne, la « loi organique » 6/2006 du 19 juillet 2006 a introduit une vaste réforme du statut d'autonomie qui existait alors. Le statut résultant a été contesté devant la Cour constitutionnelle, qui a conclu à l'inconstitutionnalité de plusieurs des nouveaux articles (arrêt n° 31/2010 du 28 juin 2010). Cet arrêt a provoqué une sorte de « tempête » politique dans le pays et a ouvert une crise politique, qui est loin d'être close (*voir ci-dessous*).

En Andalousie, la « loi organique » 2/2007 du 19 mars 2007 a introduit une réforme limitée du statut d'autonomie qui existait alors. Là aussi, le statut résultant a été contesté devant la Cour constitutionnelle, qui a conclu à l'inconstitutionnalité d'un article du statut modifié (arrêt de la Cour constitutionnelle n° 30/2011, du 16 mars 2011).

D'autres lois sont également venues modifier certains statuts d'autonomie :

- En Aragon : la « loi organique » 5/2007 ;
- En Estrémadure : la « loi organique » 1/2011 ;
- Aux îles Baléares : la « loi organique » 1/2007 ;
- En Castille et León : la « loi organique » 14/2007.

⁴³ Ce point de vue a été ouvertement affirmé par des responsables de premier plan du Parti populaire, qui est actuellement au pouvoir. Afin de « remédier » à cette situation, le Parlement espagnol, sur proposition du Gouvernement central, a récemment adopté la *loi sur la garantie de l'unité du marché* (loi 20/2013 du 13 décembre 2013). Certaines régions ont annoncé leur intention de contester cette loi devant la Cour constitutionnelle.

Les autres régions (Madrid, La Rioja, etc.) n'ont pas jugé nécessaire de modifier leur statut d'autonomie existant. En outre, les populations n'ont pas exprimé de revendications claires en ce sens.

Le système espagnol ne peut pas être qualifié de « fermé », dans la mesure où il inclut des mécanismes permettant de nouveaux transferts de compétences au titre de la décentralisation, si telle était la volonté politique des principaux partis politiques. Aujourd'hui, si l'on excepte certains partis régionaux nationalistes et indépendantistes, le bilan global est le suivant : le processus a abouti à un résultat raisonnable, et le défi à relever aujourd'hui n'est pas de parvenir à davantage de décentralisation régionale, mais plutôt d'assurer un fonctionnement harmonieux de ce système complexe, qui requiert certainement davantage de coopération et de collaboration inter-administrations, pas seulement entre l'Etat et les régions mais également entre les régions elles-mêmes. Le Sénat n'a pas été réformé pour devenir une véritable « chambre des régions », et d'autres initiatives (telles que la « conférence des présidents » (les présidents des régions plus le Premier ministre national) n'ont pas produit de résultats significatifs dans ce domaine. Cette lacune fait probablement partie des « échecs » les plus importants du système de régionalisation espagnol, avec le financement des régions et la poussée – dans certaines régions – des revendications d'autonomie accrue, voire d'indépendance.

Au Pays basque, les dernières élections régionales (tenues en octobre 2012) ont vu un net accroissement du pouvoir politique du parti indépendantiste Bildu, même s'il n'y a pas eu d'accord de coalition « formel » avec le parti sorti vainqueur des urnes, le Parti nationaliste basque, dont le chef visible est l'actuel président de la région.

En Catalogne, après les dernières élections régionales (tenues en novembre 2012), une coalition a été formée entre Convergència i Unió, parti « nationaliste » historiquement non indépendantiste, et Esquerra Republicana (gauche républicaine), ouvertement indépendantiste. Depuis 2012, le Parlement régional a approuvé deux résolutions politiques appelant à la reconnaissance du « droit à l'autodétermination » (*derecho a decidir*) pour cette région. En effet, une première résolution a été adoptée en septembre 2012, avant les élections régionales⁴⁴. Après ces élections, au printemps 2013, le Parlement régional a approuvé une deuxième résolution⁴⁵. Celle-ci a cependant fait l'objet d'un recours du Gouvernement central devant la Cour constitutionnelle, laquelle a accordé à la partie plaignante une injonction suspendant ses effets⁴⁶.

Le Gouvernement régional est allé encore plus loin et, en décembre 2013, a officiellement convoqué un référendum régional sur l'autodétermination, deux questions étroitement liées (quoique sujettes à confusion) étant soumises aux électeurs sur la future indépendance de la Catalogne. Le référendum devait avoir lieu le 9 novembre 2014. Cette décision du Gouvernement régional n'a pas été précédée de négociations ou de pourparlers politiques avec le Gouvernement national. De surcroît, le cadre constitutionnel actuel n'offre pas la possibilité d'organiser un tel « référendum » sur l'autodétermination⁴⁷, et l'initiative régionale a été formellement rejetée par le Parlement national (mars 2014). Cependant, le Gouvernement régional a affirmé avec force que le référendum se tiendrait. Dans un climat d'incompréhension et d'absence de dialogue entre l'Etat et le Gouvernement régional, il est crucial de trouver une solution pratique à ce conflit politique ouvert entre l'Etat et les entités régionales.

Organisation institutionnelle et administrative des régions

Organes délibérants et organes exécutifs

On n'observe aucun changement notable dans ce domaine depuis 2007 : chaque région est dotée d'un Parlement, dont la composition et les membres peuvent faire l'objet d'une réglementation essentiellement

⁴⁴ Voir résolution du Parlement catalan n° 742/IX, du 27 septembre 2012.

⁴⁵ Voir résolution 5/X de 2013. Ce texte proclame que la Catalogne est un sujet politique et de droit souverain.

⁴⁶ En dehors des initiatives « formelles », il est à noter que, depuis 2010, plusieurs référendums « informels » sur l'« autodétermination » ont été tenus à un niveau local dans plusieurs municipalités catalanes. Même si ces « référendums locaux » ne satisfont pas aux normes formellement prescrites par la loi et ont été convoqués sans base légale, certaines personnalités politiques régionales les considèrent comme l'indication claire d'une dynamique populaire vers l'indépendance.

⁴⁷ La Constitution espagnole ne comporte aucune disposition sur l'« autodétermination » d'une région, et ne reconnaît pas non plus de « droit à décider » ou de « droit à la sécession » (cela n'est pas pratique courante, même dans les pays fédéraux ou confédéraux). D'autre part, la législation électorale nationale n'autorise pas un référendum tel que celui convoqué par le Gouvernement régional catalan. Par conséquent, cette démarche politique est vouée à l'illégalité.

déterminée par les régions, dans les limites du statut d'autonomie régionale⁴⁸. Le système électoral repose sur un mode d'élection direct. Le mode de scrutin est basé sur la proportionnelle, mais applique la « règle d'Hondt ». Par conséquent, les grands partis sont surreprésentés, tandis que les petits partis sont sous-représentés. Quant à la participation aux élections, elle est inégale et, dans la plupart des cas, inférieure à celle des élections nationales⁴⁹. En ce qui concerne le fonctionnement des assemblées régionales, il n'y a pas eu de changements significatifs depuis 2007 : le fonctionnement des assemblées régionales est, dans une large mesure, identique à celui du Parlement national. Ces assemblées fonctionnent en tant qu'organe permanent et en sessions ; elles entretiennent d'étroites relations avec le pouvoir exécutif : contrôle, lobbying, présentation de questions orales et écrites ; examen de l'agenda politique régional, votes de confiance (inhabituels), etc.

S'agissant des organes exécutifs, il n'y a pas eu de changements significatifs depuis 2007 : le président du gouvernement régional est élu par l'assemblée. L'élection directe par le peuple n'est pratiquée dans aucune région. Par la suite, le président du gouvernement régional nomme les ministres régionaux (*consejeros*) sans l'approbation formelle de l'Assemblée. En conséquence, le président de l'exécutif régional n'est pas un simple *primus inter pares*, mais un véritable chef de l'exécutif doté de pouvoirs de nomination et de révocation des membres du gouvernement régional. Il est le vrai leader politique et le chef visible de la région, le système étant plutôt « présidentieliste ». En ce qui concerne le nombre de membres de l'exécutif ou du gouvernement, on note ces dernières années, dans la plupart des régions, une tendance à la réduction du nombre de membres du cabinet (regroupement de ministères), motivée par la nécessité de réduire la dépense publique. L'exécutif régional (dans sa globalité) est politiquement responsable devant le Parlement régional, qui peut déposer une motion de censure à son encontre, même si cette démarche est plutôt rare dans le paysage politique espagnol en raison du système électoral et de la polarisation électorale autour de deux grands partis politiques nationaux (à savoir le PSOE et le PP). Certaines régions comptent aussi des partis « régionaux » voire « nationalistes » (Catalogne, Pays basque et Galicie), qui pourront un jour exercer le pouvoir seul ou en coalition avec d'autres partis.

Organisation administrative de la région

Il n'y a pas eu de changements significatifs dans ce domaine depuis 2007 : les régions jouissent d'une autonomie concernant l'organisation de leurs administrations publiques, reconnue par la Constitution et par leur statut d'autonomie respectif. L'Etat n'intervient pas dans l'organisation des structures administratives régionales, de même qu'il ne met pas en œuvre de surveillance « technique » à leur égard, même si celles sont soumises à une obligation de publicité dans des domaines tels que l'exécution du budget. Les régions ont toute latitude pour choisir la manière dont elles s'acquittent de leurs responsabilités.

Elles disposent de pouvoirs étendus pour définir le statut de leurs personnels, dans le cadre de la législation nationale (l'instrument le plus important, la loi sur la fonction publique de 2007, *Estatuto Básico del Empleado Público*, est considéré comme une règle « de base » et s'applique en conséquence à tous les agents publics, quel que soit l'échelon de l'administration publique par lequel ils sont employés). Toutes les régions ont approuvé des lois et des règlements s'appliquant exclusivement à leurs agents publics (procédures de recrutement, structure des grades, profil des postes, etc.). Toutefois, en règle générale, les fonctions publiques régionales reproduisent en grande partie le modèle de la fonction publique nationale. En matière de rémunération, les régions disposent également de pouvoirs étendus pour définir la rémunération des personnels travaillant pour la région, dans le cadre de législation de l'Etat (loi sur la fonction publique de 2007). Par ailleurs, certains salaires, dits « de base », sont approuvés chaque année par le Parlement national dans la loi sur le budget annuel de l'Etat et s'appliquent à tous les fonctionnaires du pays. En fait, la plupart des régions offrent à leurs fonctionnaires des salaires plus élevés que ceux pratiqués par l'Etat. Par ailleurs, il n'existe pas de système de mobilité organisé entre les fonctions publiques nationale, régionale et locale.

⁴⁸ Une initiative est en cours dans deux régions (Madrid et Castille-La Manche) en vue de réduire sensiblement le nombre de députés régionaux.

⁴⁹ Elections nationales de 2008 : 76,32 % ; 2011 : 68,94 %. Chiffres clés des élections régionales : Catalogne, 2010 : 58,78 % ; Catalogne 2012 : 67,76 % ; Galice, 2012 : 63,7 % ; Pays basque, 2012 : 65,8 %. Précision : Toutes les élections régionales ne sont pas convoquées concomitamment en Espagne. La plupart des élections régionales se tiennent en même temps, une fois tous les quatre ans (2007 et 2011). Cependant, dans un groupe de quatre régions, les élections sont convoquées à un moment différent : Catalogne (2010 et 2012), Pays basque (2012), Galicie (2012) et Andalousie. Par ailleurs, la participation au référendum clé de 2006 sur le statut de la Catalogne a été remarquablement faible, dans la mesure où moins de 49 % de l'électorat a pris part à cette consultation régionale.

Compétences et pouvoirs

Aucun changement significatif n'est intervenu depuis 2007 pour ce qui concerne les pouvoirs *normatifs* des régions : ces pouvoirs sont reconnus et garantis par la Constitution (art. 148 et 149) et par leur statut d'autonomie respectif. Le principal critère de répartition des pouvoirs normatifs consiste en l'identification des domaines de compétence (« *materias* ») : certains sont du ressort exclusif de l'Etat (monnaie, défense, etc.), tandis que d'autres sont (du moins en théorie) du ressort exclusif des régions (industrie, agriculture, tourisme, etc.). Il existe cependant dans certains domaines une répartition « fonctionnelle » des pouvoirs, sur la base de laquelle l'Etat peut adopter la législation « de base » ou uniforme pour l'ensemble du pays (environnement, marchés publics, etc.), et les régions adopter les lois régionales « développant » ou « complétant » les lois nationales. Dans d'autres domaines, les pouvoirs normatifs de l'Etat et des régions coïncident *de facto* (pouvoirs « concurrents »). En conséquence, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle s'est avérée (et reste) essentielle pour clarifier la répartition précise des pouvoirs normatifs entre l'Etat et les régions, dans la mesure où elle a tranché un nombre significatif de différends inter-administrations.

Depuis 2007, les compétences législatives régionales ont été renforcées dans de nombreux secteurs (éducation, santé, protection sociale, développement économique, environnement, infrastructures/transports, système juridique des collectivités locales), principalement du fait de trois facteurs : a) l'achèvement de certains processus de décentralisation engagés auparavant ; b) la modification de certains statuts d'autonomie au cours de la période 2007-2011 (voir point 1 ci-dessus), qui s'est traduite par le transfert de pouvoirs supplémentaires aux régions ; et c) le transfert de pouvoirs spécifiques de l'Etat à certaines régions suite à un compromis politique *ad hoc* (par exemple, contrôle de la circulation en Catalogne et au Pays basque, alors que cette responsabilité est assurée par un organisme de l'Etat dans le reste du royaume).

Pour ce qui concerne les « pouvoirs administratifs » attribués aux régions, il n'y a pas eu de changements significatifs depuis 2007 : il existe des secteurs clés dans lesquels les pouvoirs, compétences et politiques « exécutifs » ou « administratifs » les plus importants sont du ressort des régions, l'Etat se limitant alors plus ou moins à un rôle de coordination. Ces domaines sensibles incluent, entre autres, l'éducation, la santé, la protection sociale, le développement économique, l'environnement, l'agriculture, les infrastructures, les transports et le tourisme. Il est difficile de donner un « pourcentage » ou un autre chiffre quantifiant l'importance des compétences administratives régionales dans les secteurs clés susmentionnés. La règle est que, dans tous les domaines ci-dessus, l'Etat intervient simplement en tant que législateur, établissant le cadre ou les lois et règlements généraux dans le domaine concerné. Il peut également exercer certains pouvoirs de « coordination » douteux et controversés, qui sont fréquemment remis en question par certaines régions. En outre, les régions ont le pouvoir d'adopter leurs propres lois et règlements et d'appliquer ces lois et politiques. En conséquence, des domaines entiers tels que l'« éducation », la « santé » ou la « protection sociale » relèvent de la compétence exclusive des régions, même si dans certains domaines (préservation de l'environnement, services sociaux) il existe une répartition des rôles entre les régions et les autorités locales, qui doit être décidée par les régions.

Autonomie financière

Depuis 2007, les dispositions constitutionnelles traitant de ce point (articles 156 à 158 de la Constitution espagnole) n'ont pas été modifiées. La loi clé reste la « loi organique » n° 8/1980 du 22 septembre (« LOFCA »), amendée à plusieurs reprises. Bien que le modèle reste inchangé au regard de ses piliers, il a été modifié en 2009, en vertu de la loi n° 22/2009 du 18 décembre réglementant le financement des régions relevant du modèle « commun » (*régimen común*), avec effet à compter du 1^{er} janvier 2009. Toutefois, en 2012, le nouveau gouvernement au pouvoir (le « Gouvernement Rajoy ») a rouvert le débat sur la modification du financement régional, avec quelques résultats (voir ci-dessous). Dans ce contexte, la région de Catalogne a demandé à plusieurs reprises à disposer d'un régime de financement spécifique, mais cette demande n'a pas été acceptée par le Gouvernement central, ce qui a créé une source de tension supplémentaire entre l'Etat et le Gouvernement régional catalan. Par ailleurs, des changements en relation avec la latitude dans la répartition des dépenses, la lutte contre la crise financière et le déficit public sont intervenus. Dans tous les cas, les régions restent tout à fait autonomes en matière de décision sur l'affectation de leurs ressources, étant entendu que cette prérogative est un élément central de l'autonomie politique dont elles jouissent (décisions « qualitatives » sur les dépenses). D'autre part, le volume des dépenses régionales a régulièrement progressé au cours de la période 2007-2010. Cet accroissement s'explique principalement par le transfert de

nouveaux services publics et compétences aux régions. Les dépenses relatives à certains de ces services (notamment la « santé » et l' « éducation ») ont tendance à augmenter au fil du temps.

Toutefois, depuis 2011, des changements notables ont eu lieu dans le contexte de la crise économique et de la lutte contre le déficit public. En effet, de nouvelles normes de surveillance des dépenses des régions ont été introduites (décisions « quantitatives » sur les dépenses). Ces règles imposent désormais aux régions d'élaborer des plans pluriannuels en vue a) de maîtriser leur déficit structurel ; b) d'élaborer des budgets équilibrés ; c) d'accorder la priorité au remboursement de leur dette et de leurs fournisseurs ; etc. (voir ci-dessous).

Dans le cadre du nouveau système de financement des régions, en vigueur depuis 2009, les ressources financières propres des régions proviennent de quatre sources principales : a) les recettes fiscales propres ; b) les « recettes fiscales transférées » (recettes fiscales initialement collectées par l'Etat et reversées aux régions) ; c) les droits et redevances ; et d) les prêts et crédits contractés. Par ailleurs, le nouveau système a établi différents types de fonds permanents, gérés et intégralement financés par l'Etat, visant à assurer la suffisance des ressources financières des régions et à compenser leur déséquilibre budgétaire. Les différents données et coefficients déterminant la participation de chaque région à ces fonds sont régulièrement mis à jour. Les fonds en question sont : le Fonds de garantie des services publics de base (*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*) et le Fonds de suffisance globale (*Fondo de Suficiencia Global*). Ces fonds fournissent principalement des subventions de fonctionnement. Il existe d'autres fonds financés par l'Etat, qui visent à promouvoir la convergence et un développement économique équilibré des régions : le Fonds de convergence régionale (*Fondo de Convergencia Autonómica*), le Fonds de compétitivité (*Fondo de Competitividad*) et le Fonds de coopération (*Fondo de Cooperación*). Ces fonds fournissent principalement des subventions d'investissement.

En dehors de ces fonds permanents, la crise économique a conduit le Gouvernement central à mettre en œuvre, depuis 2012, deux programmes destinés à pallier le déficit de trésorerie de certaines régions : a) le Fonds de liquidité des régions (*Fondo de liquidez autonómico*) ; et b) un plan spécial de paiement des fournisseurs (*programa de pago a proveedores*), destiné à l'acquittement des factures des entreprises ayant passé des marchés (de fourniture de biens et de services) avec les régions dans le passé sans avoir perçu le paiement convenu.

Il convient de souligner un autre fait important intervenu au cours de la période 2007-2013 concernant le déficit budgétaire, les emprunts et les autres dettes des régions. En règle générale, les régions peuvent recourir au secteur privé, contracter des prêts et autres crédits auprès du système bancaire et également émettre des emprunts obligataires. Les dispositions juridiques clés de cet aspect important des finances régionales n'ont pas varié depuis 2007 : il s'agit de l'article 157 de la Constitution et de la loi « LOFCA » susmentionnée. Malgré les règles sur les déficits et les emprunts, les finances régionales se caractérisent actuellement par un niveau d'endettement critique⁵⁰. Au cours de la période 2007-2012, la dette structurelle des régions vis-à-vis des entrepreneurs privés et des banques (prêts à court et à moyen terme) a augmenté pour différentes raisons qui ne peuvent être détaillés ici.

En conséquence, la situation financière est insatisfaisante dans de nombreuses régions. Plusieurs d'entre elles ont accumulé un important déficit et certaines ont eu des difficultés à payer leurs fournisseurs. L'Etat est venu en aide à certaines régions en mettant en œuvre des fonds spéciaux supplémentaires (mentionnés plus tôt), en garantissant leurs émissions obligataires, etc. De leur côté, les autorités régionales ont dû pratiquer des coupes sombres dans plusieurs programmes publics relevant de domaines sensibles (protection sociale, éducation, santé, etc.), ce qui a provoqué de nombreuses réactions au sein des populations concernées.

Dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, le niveau de la dette publique (y compris celle des régions) est devenu une question politique majeure au plan national. Face à cette situation préoccupante,

⁵⁰ Chiffres clés relatifs au déficit et à la dette des régions : Volume de la dette des régions : 149 513 millions EUR (chiffre de 2011).

Pourcentage de la dette publique consolidée : 23,2 %. Autres chiffres et données pertinents : a) En 2010, la dette des régions représentait 18 % de la dette publique totale (celle des collectivités locales, 5 % et celle de l'Etat, le reste, à savoir 77 %). En 2011, la part de la dette de l'Etat est tombée à 71,6 %, celle des collectivités locales s'est établie à 5,2 % et celle des régions est montée à 23,2 %.

b) En 2011, la dette des régions se répartissait entre l'exécutif régional pour 89 % et les entreprises publiques régionales pour 11 %.

c) La répartition de la dette publique régionale entre les différentes régions est inégale. Par exemple : - Castille-La Manche : 9 % (2007), 11,5 % (2008), 15 % (2009), 17,8 % (2010) ; - Catalogne : 9,9 % (2007), 11,8 % (2008), 15,3 % (2009), 20 % (2010) ; - Cantabrie : 3,4 % (2007), 3,8 % (2008), 5,2 % (2009), 7,3 % (2010) ;

d) La dette publique circulante (obligations) a fortement augmenté au cours de la période 2007-2010 : 386,7 % au Pays basque, 229 % en Murcie, 148,1 % dans La Rioja.

différentes règles ont été adoptées – motivées pour certaines par un sentiment d'urgence. La loi sur la stabilité budgétaire de 2007 a par exemple introduit des dispositions visant à combattre le déficit public et à imposer une discipline budgétaire (décret-loi royal 2/2007 du 28 décembre 2007). Par la suite, le décret-loi royal 8/2010 du 20 mai 2010 a établi des mesures exceptionnelles pour la réduction du déficit public. En outre, suite aux préoccupations grandissantes suscitées au plan politique par la situation en question, la Constitution elle-même (article 135) a été modifiée en septembre 2011, pour à encadrer davantage la dette publique et à stabiliser les budgets publics, ces dispositions s'imposant à tous les organes publics, y compris les autorités régionales.

Depuis les élections générales de novembre 2011, le nouveau gouvernement central conservateur a tenté d'appliquer une politique budgétaire plus stricte, sous les pressions de Bruxelles. De faits nouveaux sont intervenus au plan juridique en 2012 : Il s'agit avant tout de la loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière (*Ley de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera*), adoptée en avril 2012. Cette loi a introduit une série de mesures visant à renforcer la capacité de plusieurs administrations publiques et à ainsi les aider à mieux maîtriser leurs dépenses.

- Différentes mesures ont été mises en pratique, et de nouvelles obligations sont désormais imposées aux régions (en particulier à celles qui présentent les niveaux d'endettement les plus élevés) : aux termes du nouvel article 135 de la Constitution, toutes les régions doivent s'efforcer d'adopter un budget équilibré, avec le déficit plus réduit possible ; le paiement de la dette doit occuper un rang prioritaire dans les décisions de dépense des régions ;
- tous les trois mois, les régions doivent présenter un rapport complet sur l'état d'exécution de leur budget au ministère des Finances et de l'administration publique, qui détermine l'existence d'écart éventuels par rapport au budget approuvé et l'opportunité de prendre des mesures préventives à l'endroit de la région concernée ou de lui adresser un « avertissement » ;
- en vue de corriger tout niveau d'endettement excessif, les régions doivent établir un plan financier et économique (*Plan económico-financiero de reducción de deuda*), assorti de mesures concrètes et d'un calendrier réaliste ;
- les régions doivent présenter un plan annuel de gestion de la dette (*programa anual de endeudamiento*) ;
- les régions doivent enfin adopter une stratégie on assainissement budgétaire.

Par ailleurs, le ministère des Finances a resserré la marge requise pour l'autorisation des opérations d'emprunt (obligataire) des régions.

De plus, en 2013, des négociations ont eu lieu entre l'Etat et les régions au sein du Conseil de politique budgétaire et financière (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*). Un accord à la majorité (mais pas à l'unanimité) a été conclu à la fin de juin 2013, aux termes duquel les régions s'efforceront de limiter leur déficit à 1,3 % du PIB en 2014 et à 1 % en 2015.

Surveillance et contrôles inter-administrations

Comme expliqué plus tôt, en Espagne l'Etat ne met pas en œuvre de « surveillance » formelle des lois ou des règlements des régions. Lorsque le Gouvernement national estime qu'une loi ou qu'un règlement administratif d'une région porte sur un domaine ne relevant pas de la compétence des régions, ou qu'un tel acte empiète sur les compétences de l'Etat, l'Etat peut former un recours devant la Cour constitutionnelle, laquelle peut alors annuler l'acte de la région pour inconstitutionnalité (actes de parlements régionaux) et déclarer que la compétence en question revient à l'Etat. Pendant que l'affaire est en instance, la Cour constitutionnelle peut, à la demande de l'Etat, déclarer la suspension de la force juridique de l'acte légal contesté. En revanche, si une région estime qu'une loi du Parlement ou un règlement administratif de l'Etat empiète sur les compétences des régions, elle ne peut pas demander à la Cour de suspendre l'acte en question. La principale faiblesse du système est la longue durée et la lenteur de la procédure constitutionnelle. Il a fallu à la Cour jusqu'à dix ans pour trancher certaines affaires, ce qui est très insatisfaisant et cause une grande incertitude juridique, ainsi que des tensions politiques entre l'Etat et les régions.

Pour ce qui concerne la surveillance financière, au cours de la période 2007-2010, aucun changement important n'est intervenu. Cependant, depuis 2011, la surveillance exercée par l'Etat sur les finances

régionales a été renforcée, dans le but de réduire le déficit public. Différents mécanismes ont été introduits, mis en œuvre par le ministère des Finances et de l'administration publique. Ces mécanismes ont été décrits au point 2.3 ci-dessus. La Cour des comptes espagnole (*Tribunal de Cuentas*) joue elle aussi un rôle important dans le domaine de la surveillance financière ; toutes les régions doivent lui présenter leurs comptes et les liquidations finales de leur budget. En outre, chaque région dispose de sa propre cour des comptes régionale, qui assure une surveillance spécifique de la tenue des comptes et des dépenses (légalité, régularité, etc.) de l'ensemble du secteur public régional.

Enfin, l'article 155 de la Constitution permet aux pouvoirs de l'Etat de supplanter les pouvoirs régionaux dans des circonstances particulièrement graves (lorsqu'une région prend des décisions qui mettent sérieusement en danger l'intérêt général de la Nation), mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

Questions internes

Depuis 2007, il n'y a pas eu de changements significatifs sur le plan des relations des régions avec l'administration de l'Etat ou les collectivités locales. S'agissant de la participation des régions à l'élaboration des lois nationales, les interventions les plus importantes des régions dans un cadre institutionnel ont lieu au niveau de la Chambre haute du Parlement (Sénat), dont certains membres (sénateurs) sont désignés par les parlements régionaux. A l'issue des dernières élections générales, tenues en novembre 2011, on comptait 57 sénateurs (sur 266) désignés par les régions. Le nombre de sénateurs désignés par les régions varie en fonction de la population de la région concernée : par exemple, l'Andalousie désigne neuf sénateurs, alors que la Navarre en désigne seulement un. Cela étant, on considère que l'influence des régions sur l'élaboration de lois nationales est faible et pratiquement dénuée de pertinence. Le Sénat espagnol est loin d'être une sorte de Bundesrat allemand.

La Conférence des présidents (*Conferencia de presidentes*) reste l'organe politique supérieur de coopération entre l'Etat et les régions. Il se compose du Premier Ministre (*Presidente del Gobierno*), des présidents des dix-sept régions et des présidents des deux municipalités autonomes (Ceuta et Melilla). La création d'une telle conférence (qui n'est pas prévue dans la Constitution) a certainement été l'avancée la plus importante dans le domaine de la coopération et de la négociation inter-administrations au plus haut niveau. La conférence a été établie en octobre 2004, mais n'a tenu depuis que cinq sessions. L'initiative de la création de l'organe n'est donc pas vraiment une réussite. Il existe également des conférences sectorielles (*Conferencias sectoriales*), qui se composent chacune du ministre compétent de l'administration de l'Etat et des ministres (*consejeros*) compétents des différentes régions : conférences sectorielles sur la santé, l'agriculture, l'environnement, etc.

Autre organe important pour la participation des régions dans le domaine des relations financières avec l'Etat, le Conseil de la politique fiscale et financière (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*) est techniquement l'une des « conférences sectorielles » susmentionnées. Il se compose du ministre des Finances et de l'administration publique et des ministres régionaux des finances. De nombreuses décisions font l'objet de négociations dans le cadre de ce forum, qui revêt ainsi une importance politique clé.

Relations avec l'Union Européenne

La participation dans le domaine des affaires relatives à l'Union Européenne est une demande persistante des régions espagnoles depuis quelques années. Plusieurs négociations ont eu lieu à des moments différents ; certaines solutions ont été identifiées et certains mécanismes ont été mis en place, qui, pour la plupart, satisfont à la fois l'Etat et les régions (à l'exception notable de la Catalogne et du Pays basque).

Ainsi, la participation des régions dans le domaine des affaires relatives à l'Union Européenne revêt différentes formes :

- a) *participation formelle* : les régions ont un poids important dans la délégation espagnole au Comité des Régions : sur les 21 délégués, 17 représentent les régions (un pour chaque région) et quatre représentent les autorités locales. D'autre part, il existe deux conseillers spéciaux pour les questions régionales au sein de la Représentation permanente de l'Espagne à l'UE. Il a également été convenu que lorsque le Conseil examine des questions touchant directement aux compétences ou aux intérêts des régions (agriculture, pêche), un représentant des régions doit officiellement faire partie de la délégation espagnole au Conseil ; ce représentant a le droit de prendre part aux discussions et d'émettre des conseils à l'intention

du ministre du Gouvernement central, mais pas le droit de vote. Enfin, il a été convenu que lorsque l'Espagne doit exprimer, au sein du Conseil, un point de vue sur une question touchant aux intérêts des régions, des négociations auraient préalablement lieu dans le cadre de la « conférence sectorielle » compétente (voir ci-dessus), de manière à parvenir à une position commune négociée. Par ailleurs, l'essentiel de la direction effective de la politique régionale de l'UE (Fonds de cohésion et Fonds structurels) et de la politique agricole de l'UE (paiements aux agriculteurs) continue de relever des régions, tandis que l'Etat se limite à un rôle de coordinateur, négociateur ou législateur.

- b) *participation informelle* : la coordination de l'action « externe » des régions dans l'Union Européenne a été la source d'un conflit politique permanent. Dans les années 80, toutes les régions ont établi individuellement un « bureau » à Bruxelles dans le but de promouvoir leurs propres intérêts (lobbying, collecte d'informations, etc.). Certains de ces bureaux ont été fermés ces dernières années, tandis que d'autres (Catalogne, Pays basque, Andalousie) sont toujours ouverts. Le Gouvernement central tente de « rationaliser » cette action externe, sans être parvenu à un accord politique total sur cette question avec les régions.

La Constitution, adoptée en 1978 (avant l'adhésion de l'Espagne), n'attribue pas au Gouvernement central de pouvoirs en matière de contrôle de la mise en œuvre de la législation de l'UE par les régions. Par la suite, aucun consensus politique n'a été trouvé pour définir de tels pouvoirs. D'un point de vue technique, il n'existe pas de pouvoirs d'Etat « spécifiques » ou « séparés » pour contrôler la mise en œuvre de la législation de l'UE par les régions. L'Etat peut seulement utiliser les mécanismes généraux prévus par le droit constitutionnel, qui sont plutôt rudimentaires (pour l'essentiel, saisir le tribunal administratif compétent lorsqu'une région pose des actes illicites, sensibiliser aux défis constitutionnels, etc. – voir ci-dessus). Cependant, un acte législatif national adopté en 2011, à savoir la loi sur l'économie durable (*Ley de economía sostenible*), a introduit un changement important. Aux termes de cette loi, chaque fois que l'Espagne est condamnée par la Cour de justice européenne pour ne pas avoir mis en œuvre une règle de l'Union Européenne (suite à une procédure d'infraction), si cette condamnation est due à l'action ou à l'inaction d'une région, l'Etat peut recouvrer auprès de la région fautive la somme forfaitaire ou l'astreinte imposée à l'Espagne par la Cour de justice européenne.

Bilan global

Eu égard à ce qui précède, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

- a) Les *Comunidades Autónomas* espagnoles sont des institutions « régionales » au sens véritable du terme.
- b) La régionalisation a été pleinement développée à l'issue d'un processus qui a duré plus de 30 ans. Durant la première décennie de décentralisation, l'Etat a mis en œuvre un transfert massif de ressources, installations, infrastructures et agents publics vers les régions. Par la suite, les statuts d'autonomie des régions ont été modifiés à plusieurs reprises.
- c) Le degré de régionalisation est très avancé. L'Espagne est probablement un des pays les plus décentralisés d'Europe, à tel point que certains experts parlent de système de type « quasi » fédéral (du moins d'un point de vue fonctionnel). Aujourd'hui, les régions ont davantage de responsabilités en matière de dépense publique⁵¹ et comptent davantage d'agents publics⁵² que l'administration publique nationale. En conséquence, les régions espagnoles ne sont pas seulement en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe en matière de régionalisation, mais sont déjà bien au-dessus de celles-ci.
- d) En ce qui concerne le statut juridique des régions espagnoles, il n'y a pas eu de changements significatifs depuis 2007 mais seulement quelques modifications. En général, celles-ci ont eu pour effet d'approfondir la décentralisation du royaume : plusieurs statuts d'autonomie ont été modifiés de façon à accorder plus de pouvoirs aux régions ; le système de financement a été révisé pour accorder plus d'autonomie financière aux régions, etc. Ce processus s'est traduit par un renforcement du statut et de l'identité des régions et une extension de leurs pouvoirs et compétences. La tendance générale est claire et peut être définie comme un approfondissement de la régionalisation.

⁵¹ Environ 56 % du total des dépenses publiques.

⁵² 56,5% de l'effectif total d'agents publics en Espagne (données de 2012).

- e) Le processus de régionalisation semble désormais achevé et, après plus de 30 ans, le système constitutionnel semble pleinement développé. A l'heure actuelle, il n'y a aucune perspective de nouvelles mesures aux fins d'une régionalisation accrue au cours des années à venir, sachant que le Parti populaire (qui détient une large majorité au sein du Parlement national, en plus d'être au pouvoir dans nombre de régions) n'est pas favorable à une telle évolution. Toutefois, le modèle régional en Espagne reste un sujet de débat et fait l'objet d'un débat politique constant. Si certains partis régionaux se prononcent clairement pour l'indépendance de la Catalogne et du Pays basque, le principal parti d'opposition au plan national (le Parti socialiste) a officiellement déclaré (le 5 juillet 2013) être favorable à une évolution vers un modèle franchement fédéral. En revanche, un autre parti d'opposition au plan national, l'UPD (Union, progrès et démocratie) parle de nécessité de « recentraliser » le modèle. Dans ce contexte, le débat et les controverses sur la régionalisation ne vont probablement pas cesser dans la vie politique espagnole, dont ils semblent plutôt constituer une caractéristique permanente.
- f) Des questions importantes et brûlantes restent ouvertes. La première, et probablement la plus importante, concerne la situation au Pays basque et en Catalogne, où une autonomie accrue, voire un changement radical de modèle, sont clairement réclamés (dans le cas de la Catalogne, l'« autodétermination », voire l'indépendance, sont demandées). La deuxième question concerne l'impact de la crise économique sur les finances des régions. La baisse des recettes des régions due à la crise met en péril leur autonomie financière, tout en aggravant le problème de la dette (régionale) publique. Alors que le nouveau Gouvernement Rajoy (au pouvoir depuis la fin de 2011) tente de maîtriser le déficit public, il reste à voir quels pouvoirs l'Etat peut légitimement utiliser dans ces efforts, ainsi que la mesure dans laquelle les mécanismes et les initiatives mis en pratique à ce jour pourraient produire des tensions avec les gouvernements régionaux (voire contredire leur action)⁵³.

⁵³ Par exemple, en juin 2013, le Gouvernement central a lancé un plan visant à « rationaliser » et à réformer l'administration publique espagnole. Ledit plan incluait environ 200 mesures, dont plus de la moitié consistaient en recommandations aux régions, telles que la suppression des organes et organismes faisant double emploi avec les organes et organismes nationaux.

FINLANDE

Heikki Kulla, professeur de droit administratif à l'Université de Turku, Finlande

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

En Finlande, l'administration régionale est assurée par deux types d'autorités : les autorités de l'Etat central et les conseils régionaux, qui, d'une certaine manière, sont des autorités régionales autonomes.

Les autorités administratives régionales de l'Etat sont chargées de la mise en œuvre de la loi et exercent des fonctions de direction et de supervision dans les régions. Elles interviennent principalement dans les domaines des droits fondamentaux et de la protection juridique, de l'accès aux services publics, de la protection de l'environnement et du développement durable, de la sécurité publique et de l'environnement du travail. Les Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement sont également des agences de l'Etat à l'échelle régionale, chargées de promouvoir l'entrepreneuriat, le marché du travail et les activités culturelles, de veiller au bon fonctionnement du réseau de transport et à la sécurité routière et de garantir un environnement sain ainsi qu'une utilisation durable des ressources naturelles. Ces centres sont également chargés des questions d'immigration, d'intégration des immigrés et de l'emploi.

La présente étude porte principalement sur les conseils régionaux. Il s'agit formellement d'autorités intercommunales. Chaque collectivité locale doit être membre d'un conseil régional statutaire. Les deux principaux domaines d'intervention de ces conseils sont le développement régional et la planification régionale de la construction et de l'aménagement du territoire, conformément à la législation spéciale. Les conseils régionaux n'ont pas de compétence générale pour les questions régionales.

Le pays est divisé en régions par une loi. On compte aujourd'hui 18 conseils régionaux ainsi que la région autonome des îles Åland.

D'après l'article 121, paragraphe 4, de la Constitution, « [l']autonomie des subdivisions administratives plus grandes que les communes est réglée par la loi ». Toutefois, le parlement n'ayant pas adopté de telle loi, les régions sont organisées sous forme de coopération entre les communes, conformément à la loi sur l'autonomie locale et la législation spéciale.

L'article 121, paragraphes 1-3, de la Constitution, protège l'autonomie des communes :

« La Finlande est divisée en communes ; l'administration de celles-ci doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants.

Les principes généraux de l'administration communale et les fonctions attribuées aux communes sont fixés par la loi.

Les communes ont le droit de percevoir des impôts. Les principes relatifs à l'assujettissement à l'impôt et à l'assiette de l'impôt ainsi que la sécurité juridique des contribuables sont fixés par la loi. »

La protection constitutionnelle de l'autonomie locale s'applique en principe aux autorités intercommunales et aux conseils régionaux, bien que la protection assurée à ces derniers soit moindre que celle accordée aux communes. Ainsi, le parlement peut, dans une certaine mesure, réglementer l'administration interne des autorités intercommunales au moyen d'une législation spéciale, même si la structure fondamentale de l'organisation est protégée par les dispositions constitutionnelles. Les conseils régionaux ne peuvent pas lever d'impôts régionaux.

La protection constitutionnelle porte en particulier sur les aspects suivants :

- un conseil régional est établi en tant qu'autorité intercommunale par un accord (une charte) conclu(e) entre les communes membres, bien qu'il soit possible de réglementer par une loi ordinaire l'adhésion obligatoire des communes et les activités administratives obligatoires ;
- ledit accord contient les règles fondamentales relatives aux organes et procédures de décision ;
- la majorité des membres de l'organe de décision suprême (l'assemblée générale) est élue par les conseils des communes membres ;
- une autorité intercommunale est une personne morale, pouvant acquérir des droits, prendre des engagements et exercer le droit d'être entendu devant la justice et par d'autres autorités publiques.

Le pouvoir réglementaire du conseil régional se fonde tout particulièrement sur la loi sur l'autonomie locale (410/2015), la loi sur le développement régional (1651/2009) et la loi sur l'occupation des sols et la construction (132/1999).

La région autonome des îles Åland est dotée d'un statut spécial conformément au droit national et international. Son autonomie est établie sur la base de celle accordée par les traités internationaux et la Constitution finlandaise. Dans ce cadre, les îles Åland possèdent leurs propres organes politiques et administratifs, habilités du pouvoir décisionnel.

Le parlement (*lagtinget*) des îles Åland exerce un pouvoir législatif dans la limite prévue par son statut d'autonomie, par exemple en matière de commerce, de pêche, d'agriculture et de tourisme. Le parlement finlandais a compétence législative pour les autres domaines, notamment le droit pénal, la fiscalité, le droit de la famille et les relations internationales. Le gouvernement des îles Åland (*landskapsregeringen*) est responsable de l'administration régionale.

Organisation institutionnelle et administrative

L'organe de décision suprême du conseil régional est l'assemblée régionale. Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage indirect par l'exécutif ou d'autres organes de décision des communes membres, tel que décidé par les conseils municipaux concernés. Leur mandat court normalement sur quatre ans. Les membres d'une assemblée régionale doivent être membres des conseils municipaux des communes membres et la proportion des voix disponibles pour chaque groupe élu à l'organe de décision régional doit correspondre à la proportion des voix remportées aux élections locales par les différents groupes représentés aux conseils locaux des communes membres de la région, conformément au principe de proportionnalité. Chaque commune membre doit être représentée par au moins un élu à l'assemblée régionale.

L'élection à l'assemblée régionale se fait au suffrage indirect et le système électoral est proportionnel. Il n'y a pas de répartition par sexe. Le taux de participation aux élections est difficile à estimer car le système est indirect.

En cas de défiance à l'égard d'un ou de plusieurs de ses représentants élus à un organe du conseil régional, le conseil municipal peut mettre fin aux fonctions de ces élus avant la fin de leur mandat. Cette décision s'applique à l'ensemble des élus de l'organe de décision.

Les assemblées régionales fonctionnent selon les règles des assemblées générales des syndicats intercommunaux, mentionnées dans la loi sur l'autonomie locale. Des questions orales et écrites peuvent être posées et des motions de confiance peuvent être votées.

Les personnes qualifiées pour une élection à un mandat d'élu municipal sont également qualifiées pour une élection à l'assemblée régionale. Tout membre d'une assemblée doit également être membre du conseil d'une des collectivités membres. Chaque collectivité membre (commune) doit être représentée par au moins un élu à l'organe de décision suprême (assemblée) du conseil régional. Le statut d'élu est essentiellement le même que celui de membre d'un conseil municipal, d'après la loi sur l'autonomie locale.

Les agents de l'Etat qui exercent des fonctions de supervision et sont directement en relation avec l'administration municipale, ainsi que les personnes employées par le conseil régional, ne sont pas qualifiées pour de telles élections.

Les élus d'un conseil régional sont rémunérés pour leur présence aux réunions et sont indemnisés pour la perte de revenus et les coûts engagés pour recruter un suppléant, faire garder des enfants ou d'autres raisons du même ordre liées à leurs fonctions ; leurs frais de déplacement sont remboursés et ils reçoivent également une indemnité journalière. Les élus peuvent également être payés pendant une période donnée et percevoir d'autres types de rémunération.

S'il y a des raisons de soupçonner que, dans l'exercice de ses fonctions, un élu a commis un méfait ou violé ses obligations, le conseil d'administration du conseil municipal doit demander une explication à la partie concernée et, si nécessaire, informer le reste du conseil municipal. S'il est manifeste qu'une infraction a été commise dans l'exercice des fonctions municipales, un rapport en la matière doit être élaboré dans les plus brefs délais. Le conseil peut suspendre un élu le temps de l'enquête ou de la procédure judiciaire. Avant réunion du conseil, son président peut prendre une décision provisoire de suspension. Cette décision peut être effective immédiatement.

Si un élu est inculqué pour une infraction dont la nature ou la manière dont elle a été commise suggère que l'élu ne peut pas assurer ses fonctions de la manière requise, le conseil local peut suspendre l'élu le temps de la procédure judiciaire. La décision de suspension peut être effective immédiatement. Si, après son élection, un élu est condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois par une décision exécutoire, le conseil peut le démettre de ses fonctions. Cette décision est effective immédiatement.

Le conseil d'administration du conseil régional est l'organe exécutif le plus important du conseil régional. Ses membres sont élus au suffrage indirect par l'assemblée régionale. Les autres représentants élus et agents salariés à plein temps sont élus ou nommés par l'assemblée régionale, le conseil d'administration du conseil régional ou le chef de l'exécutif.

Le chef de l'exécutif est élu par l'assemblée régionale. Il s'agit d'un agent public municipal, conformément à la législation relative à ces agents (loi 304/2003). Le chef de l'exécutif a habituellement compétence pour nommer les agents salariés de rang inférieur.

Chaque région est dotée d'un comité de gestion régional chargé de coordonner les mesures ayant une incidence sur le développement de la région et la mise en œuvre des programmes de fonds structurels. Le comité de gestion est nommé par le conseil d'administration du conseil régional. Il doit représenter les organes suivants à part égale : a) le conseil régional et ses communes membres ainsi que, dans le cas de la Laponie, le parlement sami ; b) les autorités de l'Etat et d'autres organisations de l'administration publique centrale finançant le programme ; c) les partenaires clés du développement de la région, à l'instar des partenaires sociaux et des organisations professionnelles, ainsi que d'autres organisations représentant la société civile ou œuvrant en faveur de l'environnement et les organisations de promotion de l'égalité entre les sexes.

Compétences

Le parlement est doté du pouvoir législatif, ce que ne possèdent généralement pas les régions. Cela étant, le parlement peut déléguer par une loi ce pouvoir législatif aux autorités administratives pour des questions d'importance mineure. La région autonome des îles Åland dispose de vastes pouvoirs législatifs en matière régionale.

Les pouvoirs des conseils régionaux sont expressément énoncés dans la législation. Les principaux secteurs d'intervention des conseils sont le développement régional et la planification régionale. Les conseils régionaux élaborent et approuvent les plans de développement régional, proposent des objectifs à atteindre et améliorent la structure économique. La planification à l'échelle régionale consiste notamment à élaborer un plan régional stratégique, un plan régional et un programme de développement régional assorti d'un plan de mise en œuvre. Les conseils sont également chargés d'élaborer des propositions de programme pour la région en relation avec les programmes régionaux de fonds structurels (loi sur le développement régional 7/2014).

Le conseil régional arrête un programme stratégique régional à horizon fixe qui comprend des objectifs de développement fondés sur le potentiel, les besoins et les caractéristiques particulières de la région, ainsi que les projets les plus importants en termes de développement régional et d'autres mesures essentielles à la réalisation des objectifs fixés et au financement du programme prévu et, si nécessaire, une formulation précise des domaines de coopération communale. En Laponie, le programme régional stratégique doit comprendre une partie consacrée à la culture sami.

Le 15 décembre 2011, le gouvernement a pris une décision concernant les objectifs nationaux de développement régional pour la période 2011-2015. Cette décision concerne les directives politiques régionales et les domaines prioritaires dans lesquels le gouvernement en place doit prendre des mesures de développement. Elle se fonde à la fois sur la loi relative au développement régional et sur le décret du gouvernement relatif au développement régional. Les objectifs en matière de développement régional sont résumés sous la forme de trois directives politiques générales, à savoir : a) renforcer la compétitivité et la vitalité des régions, b) promouvoir le bien-être de la population et c) offrir un environnement de vie sain et une structure régionale pérenne.

En vertu de la décision du gouvernement, la politique de développement régional est complétée et appuyée par la politique régionale et structurelle de l'Union Européenne et la politique de développement rural. Ces politiques seront intégrées en une entité efficace et effective avant la fin de la préparation du nouveau cycle de programmes de fonds structurels.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la compétence des conseils régionaux est plus vaste (loi sur l'occupation des sols et la construction 132/1999). Les régions définissent le plan régional, lequel fixe les principes de l'aménagement du territoire et la structure communale. La planification plus détaillée relève de la responsabilité des communes. Le plan régional est approuvé par l'organe de décision suprême du conseil régional. A la suite de cette approbation, le plan régional est soumis au ministère compétent, pour ratification. Ce ministère doit consulter les autres ministères concernés. Si le plan ne satisfait pas aux critères requis en matière de contenu, ou si la décision est, d'une manière ou d'une autre, contraire à la loi, le ministère compétent ne ratifie pas le plan ou le ratifie seulement en partie. Dans les autres cas, le plan est ratifié. Si les avis des différents ministères sont en substance divergents, le ministère compétent doit transmettre le dossier à une session plénière du Conseil d'Etat, pour décision.

Les conseils encouragent la coopération régionale et autre entre les communes ainsi que la coopération entre les régions et avec les organismes de droit public et privé. Les conseils gèrent également les affaires internationales et les relations liées à leurs fonctions.

Le contrôle judiciaire est assuré par les tribunaux administratifs (les tribunaux administratifs régionaux et la Cour administrative suprême).

Autonomie financière

Les conseils régionaux sont statutairement des autorités intercommunales et sont principalement financés par les communes membres. Ils ne sont pas habilités à lever des impôts. En 2010, les frais d'adhésion annuels dans l'ensemble des régions s'élevaient environ à 48,4 millions d'euros (9,25 euros par résident).

Les régions reçoivent chaque année plus de 30 millions d'euros en fonds de développement sans affectation propre, principalement liés à la mise en œuvre des programmes approuvés par le gouvernement.

L'effectif régional comprend à la fois des agents de la fonction publique et des salariés. Le statut d'agent public est réglementé par la loi sur l'autonomie locale et la loi sur les agents publics municipaux (304/2003) ; le statut des salariés est réglementé par la loi sur le contrat de travail (55/2001). En 2007, sur l'effectif total de l'administration publique, les agents et salariés régionaux représentaient 0,12 %.

Contrôles

Les conseils régionaux faisant officiellement partie de l'administration municipale (autorités intercommunales), les formes de supervision auxquels ils sont soumis sont principalement celles qui s'appliquent à ce type d'administration. En principe, l'ensemble des activités des conseils est contrôlé.

La supervision repose principalement sur le contrôle des communes membres. En ce qui concerne les aides attribuées par l'Etat, ce sont les ministères et les commissaires aux comptes de l'Etat qui ont compétence pour contrôler les communes. Il s'agit donc par nature d'un contrôle *a posteriori*. Le contrôle judiciaire est assuré par les tribunaux administratifs.

Le conseil d'une commune membre peut démettre de leurs fonctions les représentants qu'il a élus à un organe de décision d'une autorité intercommunale avant la fin de leur mandat en cas de défiance à l'égard de l'ensemble ou de certains d'entre eux. Une telle décision s'applique à l'ensemble des élus de l'organe de décision (loi sur l'autonomie locale, article 21).

Les conflits d'ordre juridique peuvent survenir principalement entre les autorités régionales et les communes membres. L'instance habilitée à statuer en la matière est le tribunal administratif. Les accords de coopération relatifs au conseil régional peuvent prévoir que les litiges sur de tels accords se règlent selon la procédure énoncée dans la loi d'arbitrage.

Les autorités de l'Etat n'ont pas de pouvoirs de substitution. L'organe le plus influent est l'assemblée de la région, élue par les communes membres du conseil régional. Les communes membres doivent veiller à ce que leurs élus satisfassent aux exigences légales.

La forme de contrôle la plus importante exercée par les citoyens est la possibilité de saisir le médiateur ou une autorité de l'Etat compétente, en particulier un bureau provincial. Les personnes physiques et morales qui résident dans une commune membre peuvent introduire une demande de rectification d'une décision d'un conseil régional ou saisir le tribunal administratif à cet égard.

Relations avec les autres échelons du gouvernement

Le ministère de l'Emploi et de l'Economie est chargé de la définition des objectifs nationaux de développement régional et de la coordination, du suivi et de l'évaluation de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes régionaux stratégiques et autres, en coopération avec les ministères, les conseils régionaux et d'autres acteurs clés du développement régional. Le ministère de l'Emploi et de l'Economie peut émettre des instructions à l'intention des conseils régionaux concernant l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du programme stratégique régional et d'autres programmes (loi sur le développement régional, chapitre 2).

Le conseil consultatif de la politique régionale et structurelle relève du ministère de l'Emploi et de l'Economie et s'occupe du développement régional et de la coordination, la prévision, le suivi et l'évaluation de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans et programmes dans ce domaine. Le conseil consultatif est tout particulièrement chargé des tâches suivantes : a) coordonner la mise en œuvre des objectifs et des programmes relatifs au développement des régions du pays ainsi que la mise en œuvre des programmes de fonds structurels, du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour la pêche (FEP) ; b) assurer le suivi de l'utilité des programmes nationaux de développement régional et des programmes de fonds structurels, et évaluer leur efficacité et rendre compte de leur état d'avancement au ministère de l'Emploi et de l'Economie. En outre, le conseil consultatif peut soumettre des propositions au ministère de l'Emploi et de l'Economie et aux autorités administratives compétentes, ainsi qu'aux comités de suivi, à des fins d'amélioration de la coordination et de la qualité des programmes.

Des commissions peuvent être constituées pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des programmes spéciaux, des résolutions du gouvernement et d'autres entités importantes en termes de politique régionale, ainsi qu'à des fins de prévision, de suivi et d'évaluation (loi sur le développement régional, paragraphe 9). Les ministères et les personnes morales de première importance pour le développement régional doivent être représentés au sein de ces commissions. Le gouvernement constitue les commissions et nomme leurs présidents. Le ministère de l'Emploi et de l'Economie décide des changements de composition de chacune d'entre elles.

Le conseil régional établit un programme stratégique régional à horizon fixe, en coopération avec les autorités de l'Etat, les communes, les organismes et les organisations qui œuvrent au développement régional et d'autres partenaires du même ordre.

Le pays est divisé en zones de coopération pour favoriser la collaboration entre les conseils régionaux. Un conseil régional ne peut appartenir qu'à une seule zone de coopération. Celle-ci doit constituer une entité adaptée, d'un point de vue fonctionnel et économique, à la gestion des activités menées collectivement. La coopération entre les conseils régionaux porte sur des activités qui a) sont importantes en termes de développement durable de la région ; b) figurent dans les programmes stratégiques régionaux et leurs plans de mise en œuvre ou dans d'autres plans ayant une portée majeure en termes de développement régional et c) concernent l'ensemble de la zone de coopération. Les communes membres d'un conseil régional lui-même membre d'une zone de coopération peuvent, par décision concordante ou par le biais d'un accord de base, déléguer d'autres tâches liées au développement régional ou à la planification régionale, pour étude et gestion collectives.

Les communes membres de conseils régionaux eux-mêmes membres d'une zone de coopération doivent s'accorder sur la manière de gérer les domaines de coopération et de prendre des décisions en la matière, de sorte soit que l'organe commun des conseils régionaux exerce le pouvoir de décision, soit que les conseils régionaux exercent le pouvoir de décision sur la base de décisions concordantes.

Les conseils régionaux appartenant à une zone de coopération doivent s'accorder sur la manière de préparer les questions qui seront étudiées et gérées collectivement, et sur les responsabilités y afférentes. Les assemblées régionales des conseils régionaux appartenant à la zone de coopération désignent un organe commun et en élisent les membres, si l'accord de coopération le prévoit. A défaut, les communes membres du conseil régional lui-même membre de la zone de coopération désignent un organe commun et en élisent les membres dans le même cadre et selon la même procédure que lorsqu'elles élisent leurs représentants à l'assemblée régionale des conseils régionaux.

Des accords de coopération peuvent être élaborés pour mettre en œuvre les objectifs et les programmes de développement régional ou les plans mentionnés dans la loi. Ils peuvent aussi fixer les modalités de la mise en œuvre des mesures et des projets figurant dans le programme ou le plan en question. Les accords de

coopération sont établis en coopération avec les communes qui participent au financement des mesures, les autorités de l'Etat et les personnes morales qui contribuent au développement de la région. Ils sont élaborés pour une période prédéterminée. Ils peuvent également porter sur la coopération entre les conseils régionaux.

Les conseils régionaux sont chargés de formuler des propositions de programmes de fonds structurels pour ce qui est de leur région. Ces programmes sont financés au titre des fonds structurels de l'Union européenne. Les propositions des conseils régionaux en la matière portent sur les thématiques énoncées dans le droit communautaire relatif aux fonds structurels. Elles sont élaborées conjointement par les autorités de l'Etat, les communes et d'autres organismes de droit public et privé intervenant dans la mise en œuvre des programmes. Sur la base de ces propositions, le ministère de l'Emploi et de l'Economie, avec la collaboration d'autres ministères, des conseils régionaux et d'autres organismes et organisations participant à la mise en œuvre des programmes, formule des propositions de programmes pour examen par le gouvernement.

Le gouvernement décide de l'opportunité de soumettre une proposition de programme à la Commission européenne, pour approbation. Pour les autres aspects, les dispositions du droit communautaire s'appliquent. En ce qui concerne la modification des programmes, il convient de se conformer aux dispositions relatives à la formulation et à l'approbation des propositions de programmes. Après approbation du comité de suivi, l'autorité de gestion du programme peut soumettre à la Commission européenne des propositions de modifications mineures du programme qui ne modifient pas le montant total des fonds publics alloués par la Finlande au programme.

La participation des régions aux questions relatives à l'Union européenne est concentrée au niveau du Comité des Régions, où siègent actuellement neuf membres finlandais. La région autonome des îles Åland jouit à de nombreux égards d'un statut spécial au sein de l'UE et de formes de participation propres.

Les conseils régionaux participent également aux activités du Conseil de l'Europe, notamment du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Plusieurs conseils régionaux sont également membres d'organisations régionales européennes, dont les plus importantes sont l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), la Conférence des régions maritimes périphériques (CRMP) et l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), qui œuvre à la promotion de la coopération transfrontalière.

La répartition des pouvoirs entre l'Etat finlandais et la région autonome des îles Åland se fonde sur les traités internationaux, la Constitution et la législation relative à l'autonomie locale. Les habitants de cette région autonome ont le droit d'élire un membre au parlement national.

Evaluation globale

Conformément à la loi sur l'autonomie locale et à la législation spéciale, les conseils régionaux sont des autorités intercommunales statutaires. Chaque collectivité locale doit être membre d'un conseil régional statutaire. Le pays est divisé en régions par une loi. D'après la législation spéciale, les deux principaux domaines d'intervention de ces conseils sont le développement régional et la planification régionale de la construction et de l'aménagement du territoire. Les conseils régionaux n'ont pas de compétence générale pour les questions régionales.

La protection constitutionnelle de l'autonomie locale s'applique en principe aux autorités intercommunales et aux conseils régionaux, bien que la protection assurée à ces derniers soit moindre que celle accordée aux communes. Ainsi, le parlement peut, dans une certaine mesure, réglementer l'administration interne des syndicats intercommunaux au moyen d'une législation spéciale, même si la structure fondamentale de l'organisation est protégée par les dispositions constitutionnelles. Les conseils régionaux ne peuvent pas lever d'impôts régionaux. Ils dépendent donc financièrement des communes membres et des subventions publiques.

La région autonome des îles Åland est dotée d'un statut spécial conformément au droit national et international. Son autonomie est établie sur la base de celle accordée par les traités internationaux et la Constitution finlandaise. Dans ce cadre, les îles Åland possèdent leurs propres organes politiques et administratifs, habilités du pouvoir décisionnel.

L'organe de décision suprême d'un conseil régional est l'assemblée régionale. Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage indirect par l'exécutif ou d'autres organes de décision des communes membres, tel que décidé par les conseils municipaux concernés. Leur mandat court normalement sur quatre ans. Les membres d'une assemblée régionale doivent être membres des conseils municipaux des communes membres.

Le conseil régional élabore un programme stratégique régional à horizon fixe, en concertation avec les autorités de l'Etat, les communes, les organismes et les organisations qui œuvrent au développement régional et d'autres partenaires du même ordre.

Les conseils régionaux arrêtent le plan régional, qui définit les principes de l'aménagement du territoire et la structure communale. La planification plus détaillée relève de la responsabilité des communes. Le plan régional est approuvé par l'organe de décision suprême du conseil régional.

Il existe de nombreuses formes de coopération statutaire entre les conseils régionaux, les autorités de l'Etat et les communes.

Les nouvelles directives de la réforme en matière de santé, de protection sociale et d'autonomie des régions

Le 9 novembre 2015, le gouvernement finlandais a publié des informations sur son programme de réforme en matière de santé, de protection sociale et d'autonomie et de répartition des régions autonomes⁵⁴. L'administration publique en Finlande sera organisée selon un système à trois niveaux, à savoir le gouvernement central, les régions autonomes et les collectivités locales. Les fonctions étant transférées de près de 190 autorités différentes à 18 régions autonomes, le nombre d'autorités intercommunales statutaires (c'est-à-dire les diverses autorités locales et les prestataires de santé et de services sociaux) sera nettement réduit.

A l'avenir, le pays comptera 18 régions autonomes, dont 15 seront responsables de l'organisation des services sociaux et de santé sur leur territoire. En vertu de la nouvelle législation, les trois régions restantes fourniront les services nécessaires pour appuyer une des autres régions autonomes. Outre la santé et les services sociaux, d'autres domaines seront ramenés sous l'égide des régions autonomes. La division actuelle du pays en régions servira de base pour la définition des régions autonomes. La responsabilité de l'organisation des services sociaux et de santé sera transférée des syndicats intercommunaux et des collectivités locales aux régions autonomes à compter du 1^{er} janvier 2019.

Dans chaque région autonome, un conseil élu au scrutin direct exercera le pouvoir de décision suprême. Outre les services sociaux et de santé, les régions autonomes seront chargées des fonctions suivantes : services de secours, tâches effectuées par les conseils régionaux, tâches effectuées par les Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement dans le domaine du développement régional et, éventuellement, protection de l'environnement. En janvier 2016, le gouvernement prendra des décisions relatives à l'élaboration du programme de réforme de la gouvernance régionale et aux tâches à transférer aux régions autonomes. Des décisions seront également prises concernant le transfert de certaines fonctions régionales aux collectivités locales.

⁵⁴ Ce texte s'appuie sur le communiqué de presse 591/2015 du 9.11.2015 du service de la communication du gouvernement.

FRANCE

Michel Verpeaux, professeur de droit public à l'Université Panthéon – Sorbonne, France

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

La France est un Etat unitaire ancien qui s'est très lentement construit. La France est ainsi qualifiée de « République indivisible » dans l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, reprenant une affirmation présente dès la Révolution de 1789. Celle-ci a, pour longtemps, marqué les structures administratives et les découpages territoriaux de la France : les communes sont au nombre de plus de 36 000 et il existe encore 101 départements sur l'ensemble du territoire français, outre-mer compris. Pour autant la France connaît depuis 1982 un vaste mouvement de décentralisation qui a donné aux structures locales à la fois plus d'autonomie et plus de compétences.

La loi de 1982 crée également les régions en tant que collectivités territoriales volontairement placées sous le même régime juridique que les communes, tandis que les départements représentent le troisième étage d'une structure administrative se voulant homogène et rationnelle, mais qui ne fait guère de place à la diversité ou à l'auto-organisation des régions. On assiste ainsi, après plusieurs refus des pouvoirs publics, et après l'échec d'un référendum populaire en 1969, à la création d'un troisième échelon d'administration locale par une simple loi en 1982. Toutefois ces évolutions ne peuvent pas s'assimiler à un processus de régionalisation analogue à celui auquel certains pays européens ont eu recours.

En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 réaffirme que l'organisation de la République est décentralisée (art. 1^{er}). Le pouvoir politique reste donc unique et national, tout comme le pouvoir normatif, sauf quelques modalités très limitées.

Les régions restent des collectivités territoriales, au même titre que les communes et les départements (cf. l'article 72 al.1^{er} de la Constitution énumérant les collectivités territoriales consacrées sur le plan constitutionnel).

Les collectivités territoriales françaises se caractérisent par le fait que chaque niveau comprend un nombre entier de collectivités du niveau inférieur. En France métropolitaine (en dehors de l'outre-mer), une région ne peut être conçue comme étant mono-départementale.

Le droit applicable aux régions se trouve codifié au sein du code général des collectivités territoriales qui existe depuis 1996 (CGCT). Il occupe la quatrième partie de ce code, tandis que les dispositions applicables aux communes et aux départements se trouvent respectivement dans les deuxième et troisième parties. Pour autant, ce code est essentiellement un ensemble de textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des différentes institutions du niveau régional. Les règles relatives aux compétences sont fixées dans des codes spécialisés (code de l'urbanisme, code de l'éducation, code de la santé publique...). Quant aux dispositions relatives aux élections régionales, elles sont codifiées au code électoral (art. L. 335 et suivants).

Pendant longtemps, il a existé sur le territoire français 21 régions métropolitaines (situées sur le territoire européen de la France) et, en avril 2014, quatre régions d'outre-mer (cf. *infra* pour ces dernières). La Corse, première région créée en France dès 1982, est qualifiée de « collectivité territoriale » de la République depuis 1991, sans autre précision, afin de la distinguer du droit commun régional. Elle est, en effet, dotée d'institutions originales (existence d'un président de l'Assemblée de Corse et d'un Conseil exécutif de Corse doté d'un président, etc...), et de compétences supplémentaires par rapport aux régions. Pour autant, le droit commun régional a vocation à s'appliquer en Corse tant qu'il n'existe pas de règles spécifiques. A l'horizon du 1^{er} janvier 2018 et selon la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, la Corse deviendra une collectivité unique ayant absorbé les deux départements qui la composent et l'actuelle collectivité territoriale.

Depuis la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, les régions sont au nombre de douze, toujours sans compter la Corse. Si cinq régions sont restées dans leurs limites antérieures (Ile-de-France, Bretagne, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre-Val-de-Loire) les autres régions ont été fusionnées par deux (Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Bourgogne et Franche-Comté, Auvergne et Rhône-Alpes, Languedoc et Midi-Pyrénées, et la Haute-Normandie et la Basse-Normandie) ou par trois (Alsace, Lorraine, et Champagne-Ardenne ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes).

La révision constitutionnelle de 2003 a consacré le niveau régional dans la Constitution en ajoutant les régions à la liste des collectivités territoriales, dans un souci de protection de ce niveau qui jusque-là n'existait que par la loi de 1982. Elles sont désormais situées sur le même plan que les communes et les départements, les deux échelons historiques reconnus en tant que collectivités territoriales depuis la Constitution de 1946 et la Constitution de 1958 (cette dernière ayant repris de nombreuses dispositions de la Constitution de 1946). Avant la révision constitutionnelle de 2003, les régions ayant été créées par la loi, elles pouvaient être supprimées par une autre loi. Leur inscription dans la Constitution leur assure ainsi une plus grande pérennité. Mais, qu'il s'agisse des communes, des départements ou des régions, ce n'est que l'existence de la catégorie qui est garantie, et non le nombre des collectivités relevant de chacune d'elles, ni l'existence de chaque collectivité.

La France se caractérise par un « outre-mer » important, tant du point de vue de la superficie que de la démographie, mais aussi par la diversité grandissante de ses statuts, qui distingue celui des collectivités d'outre-mer (C.O.M.) bénéficiant d'une autonomie renforcée et de statuts propres à chacune d'elles (art. 74 de la Constitution), et des départements et régions d'outre-mer (art. 73 de la Constitution). Les C.O.M. ne peuvent pas être considérées comme des régions et ne sont pas prises en compte dans la présente réponse (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna).

Il existait ainsi, depuis 1982, quatre régions d'outre-mer dont le territoire recouvre exactement celui des départements d'outre-mer : la Guadeloupe, la Martinique (îles de la mer caraïbe), la Guyane (Amérique du Sud) et la Réunion (île située au sud-ouest de l'océan indien). Cette identité territoriale signifie que, sur un même territoire géographique, deux collectivités territoriales distinctes juridiquement (et donc aussi parfois politiquement) sont superposées.

C'est pour remédier à cette situation complexe que le pouvoir constituant de 2003 a introduit une procédure permettant des évolutions statutaires, notamment afin de créer des « collectivités uniques » se substituant aux départements et régions d'outre-mer situés sur un même territoire (art. 73 al. 7). Le consentement préalable des électeurs est néanmoins nécessaire avant l'intervention du législateur organique (c'est-à-dire une loi au statut renforcé par rapport à celui de la loi ordinaire et notamment soumise au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel avant sa promulgation). En aucun cas, la décision finale n'appartient aux assemblées locales concernées, même si ce sont elles, en pratique, qui sont à l'initiative de la mise en œuvre de la procédure de création de la collectivité unique. Depuis 2007, date de référence du questionnaire, la Guyane et la Martinique ont accédé ainsi à ce statut (loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique). Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2016 après les élections territoriales qui se sont déroulées dans ces deux collectivités en même temps que les élections régionales, en décembre 2015. Les D.O.M. de Martinique et de Guyane ont donc disparu.

Par ailleurs, à la suite de la consultation référendaire de électeurs locaux, Mayotte (île de l'océan indien) est devenue le 31 mars 2011 un département d'outre-mer (il est devenu à cette date le cinquième D.O.M. et le cent-unième département français) doté de compétences régionales. Cela en fait une sorte de région d'outre-mer à assemblée délibérante unique, mais qualifié de « département » pour des raisons symboliques tenant à l'attachement des habitants de Mayotte à cette dénomination.

Organisation institutionnelle et administrative

Les régions françaises, comme les autres collectivités territoriales de droit commun, communes et départements, sont administrées par une assemblée élue au suffrage universel direct. Les élections régionales ont lieu tous les six ans et renouvellent dans leur intégralité les conseils régionaux. Les effectifs des conseils régionaux, fixés par la loi, varient de 41 membres, pour la région Guadeloupe, à 209 membres pour la région Ile de France. Les assemblées territoriales de Guyane et de Martinique comprennent chacune 51 membres. Même s'il y a une progression qui tient compte de la démographie, le nombre de conseillers régionaux n'est pas proportionnel au nombre d'habitants par région.

Il n'existe aucune particularité locale dans ces élections régionales dont la date, les modalités et le mode de scrutin sont fixés par la loi. A l'heure actuelle, la loi du 19 janvier 1999 prévoit un mode de scrutin mixte, associant un système majoritaire (la liste arrivée en tête obtient 25% des sièges quel que soit le nombre de voix obtenus) et une représentation proportionnelle pour l'attribution du reste des sièges entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés, y compris celle arrivée en tête. Le législateur a ainsi voulu préserver à la fois la possibilité de dégager une majorité de gestion et la représentation des différents courants de pensée présents dans la région concernée. Le scrutin de listes composées alternativement de

candidates et de candidats permet d'assurer la parité, c'est-à-dire l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, exigence constitutionnelle depuis 1999.

Enfin, afin de maintenir un lien de proximité relative entre les électeurs et les élus, la loi du 11 avril 2003 a voulu que les listes de candidats soient divisées en « sections départementales », les électeurs ne votant ainsi que pour les candidats de « leur » département au sein de « leur » région. La loi du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions n'a pas modifié ce mode de scrutin.

Depuis 1972 et alors même que la région n'avait que le statut d'établissement public, la région connaît une forme de bicaméralisme original par rapport aux autres niveaux de collectivités territoriales. Il existe en effet dans chaque région, à côté du Conseil régional considéré comme une assemblée politique du fait de son mode de désignation au suffrage universel, un Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) composé de représentants des forces sociales et économiques ainsi que des diverses activités de la région, auxquels s'ajoutent des représentants d'associations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement. Le CESER n'a pas de compétence décisionnelle mais se contente de formuler des avis en matière économique, sociale et environnementale. Les membres de ce CESER sont nommés.

Le conseil régional élit, pour six ans, un président qui assure la fonction d'organe exécutif régional. Issu de la majorité de cette assemblée, il est assisté par des vice-présidents dont le nombre est fixé par le conseil régional mais devant être compris entre quatre et quinze vice-présidents.

Le régime des relations entre l'assemblée délibérante et l'organe exécutif mis en place s'apparente plus à un système parlementaire que présidentiel, sous la réserve que le président n'est en rien responsable devant l'assemblée régionale. En revanche, en Corse, la fonction exécutive est confiée à un conseil exécutif collégial composé d'un président assisté de huit conseillers exécutifs et distinct du président de l'Assemblée territoriale. En outre, l'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance, selon une logique qui s'apparente à celle d'un régime parlementaire.

La loi dite de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a voulu opérer un rapprochement du niveau départemental et du niveau régional en créant un élu commun aux deux catégories de collectivités territoriales, baptisé « conseiller territorial ». Ces derniers devaient être élus à l'échelon départemental et la réunion de toutes les assemblées départementales d'une même région devait former le conseil régional. Ainsi, selon le législateur, ces élus communs auraient pu mieux prendre en compte les intérêts de ces collectivités territoriales de taille différente et éviter la concurrence ou les doubles emplois entre elles. Le Conseil constitutionnel n'avait pas vu de motif d'inconstitutionnalité dans cette disposition, à partir du moment où les deux catégories de collectivités, consacrées dans la Constitution, avaient été préservées. Il n'y avait pas vu non plus une forme de tutelle de la région sur les départements. L'élection d'une nouvelle majorité parlementaire en juin 2012 a cependant entraîné le vote de la loi du 17 mai 2013 supprimant le conseiller territorial. Les élections régionales et les élections départementales sont donc restées séparées et si les secondes ont lieu en mars 2015, les premières se sont déroulées en décembre 2015.

Les compétences

Les régions bénéficient depuis la loi de 1982, comme les autres niveaux d'administration locale, de ce qu'il est convenu d'appeler une « compétence générale » : les régions gèrent les compétences qui sont énumérées par les lois, mais également celles qui, par principe, relèvent de l'intérêt local de son niveau. Elle est exprimée, dans la loi, sous cette forme : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ». Une telle attribution de compétences pose la question des limites des compétences de chaque niveau et les éventuels conflits sont réglés par le juge administratif qui a développé une abondante jurisprudence.

Cette compétence générale a fait -et fait- l'objet d'évolutions et de nombreuses discussions. La loi précitée du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait voulu supprimer la compétence générale pour les départements et les régions, afin de clarifier la répartition des compétences entre ces deux niveaux et d'éviter la gestion concurrentielle d'une même compétence par deux niveaux d'administration locale. Mais, après avoir posé le principe de la suppression de cette compétence générale, la même loi avait apporté un certain nombre d'exceptions et de dérogations qui remettaient en cause en grande partie cette suppression. L'entrée en vigueur de ces dispositions avait été fixée au 1^{er} janvier 2015. La nouvelle majorité parlementaire nationale issue des élections de juin 2012 a retoqué cette partie de la loi de 2010 et la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a restauré la compétence générale pour les départements et les régions. La loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation

territoriale de la République a supprimé, de nouveau cette compétence générale pour les départements et les régions, prouvant par là-même que cette question dépasse les clivages politiques entre la droite et la gauche. Ces hésitations législatives ne sont pas de nature à simplifier le délicat problème de la répartition des compétences en France qui a toujours souffert d'une grande indétermination. Parallèlement, cette même loi a renforcé les compétences des régions, dans le domaine des transports non urbains notamment, mais sans doute de manière plus limitée que ce qui avait été envisagé dans le projet initial, du fait de la résistance des départements devant des transferts de compétences à leur détriment (voir conclusions finales).

L'autonomie financière

Les principes de l'autonomie financière sont posés par l'article 72-2 de la Constitution de 1958. Ils intéressent toutes les collectivités territoriales y compris les régions. Les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une « part déterminante » de l'ensemble de leurs ressources, tout transfert de compétence doit s'accompagner du transfert des financements correspondants et, pour satisfaire au principe d'égalité, une péréquation intervient entre collectivités afin d'assurer une certaine autonomie financière aux collectivités les moins riches.

L'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 dont l'objet était de déterminer comme ratio d'autonomie un seuil minimal de ressources propres en dessous duquel la libre administration des collectivités est menacée, prévoit que la part des ressources propres ne peut donc être inférieure au « niveau constaté au titre de l'année 2003 », c'est-à-dire avant les compensations dues au titre de la décentralisation. Le ratio d'autonomie financière des régions (Polynésie française incluse) est passé de 41,7% en 2003 à 53,2% en 2007.

Tout comme les autres collectivités territoriales, les régions subissent l'impact de la crise financière, avec une baisse prévisible de la capacité d'autofinancement de leurs dépenses d'investissement. Dans son étude la plus récente, concernant les budgets primitifs des régions en 2009 (documents budgétaires prévisionnels des dépenses et des recettes établis par la région en début d'exercice), la Direction générale des collectivités locales (DGCL) souligne que les budgets des régions ont progressé de 2,6% par rapport à 2008.

Les dépenses des régions en 2009 (27,7 milliards d'euros) se répartissent en dépenses de fonctionnement (61%, +4,5% par rapport à 2008) et en dépenses d'investissement (39%, -0,2% par rapport à 2008).

Le ralentissement des dépenses de fonctionnement en 2009 (+4,5%, contre +8,2% en 2008) est principalement lié à celui des dépenses de personnel, avec l'achèvement du transfert aux régions des personnels techniciens ouvriers et de service des lycées.

Les dépenses d'intervention (aides à la personne, les participations et subventions autres que l'investissement) représentaient 68% des dépenses de fonctionnement des Conseils régionaux et progressaient de 1% en 2009. Les 2/3 des budgets se concentrent sur les transports, dont 51% consacrés au transport ferroviaire, sur l'enseignement (dont 78% pour les lycées publics) et sur la formation professionnelle et l'apprentissage.

L'évolution de l'excédent de fonctionnement total (35% des dépenses d'équipement en 2009, contre 39% en 2008) indique un resserrement des marges de manœuvre des régions pour le financement des investissements et une baisse de leurs capacités d'autofinancement. La DGCL souligne que l'évolution de ces dépenses d'investissement est "très contrastée" entre les régions de métropole (de -12,3% à +10,3%) et en baisse de 12,5% dans les régions d'outre-mer.

Les recettes fiscales progressent de 4,2% (+11,3% en 2008, +25% en 2007). La hausse de la fiscalité indirecte (+4,8%) est due à la forte progression de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (plus de la moitié des recettes de fiscalité indirecte), la majorité des régions ayant décidé d'augmenter leur fraction du tarif jusqu'aux valeurs maximales autorisées. La hausse de la taxe sur les cartes grises concerne 7 régions. 4 régions en métropole et 3 en outre-mer conservent la taxe sur le permis de conduire. La hausse de 5,4% des recettes de fiscalité directe indique que les régions ont dans l'ensemble voté des taux en faible augmentation, dans la continuité de 2007 et 2008. En 2009, 19 régions sur 26 ont adopté des taux de fiscalité directe identiques à 2008.

Parmi les principales dotations et subventions reçues, la dotation globale de fonctionnement représente la moitié des transferts reçus et 19,3% des recettes totales des régions. L'ensemble des transferts perçus par les régions s'élèverait à 9 milliards d'euros et enregistrerait une progression de 1,9% à périmètre constant.

Le recours à l'emprunt, en baisse de 2,3% par rapport à 2008, sert à financer 70% de l'investissement des régions. Toutefois, la DGCL relève d'importantes disparités entre les régions en matière d'endettement, la dette par habitant variant, pour les seules régions métropolitaines (hors la Corse), de 69,4 euros à plus de 339,8 euros par habitant. Selon Dexia Crédit local, la dette estimée des régions serait de 15 milliards d'euros fin 2009.

La loi de finances pour 2010 prévoit une indexation des concours financiers de l'État versés aux collectivités locales (hors fonds de compensation de la TVA) limitée à la moitié de l'inflation prévisionnelle (+0,6%). Surtout, elle a mis en œuvre la première étape de la réforme de la taxe professionnelle. Cette loi a en effet organisé la suppression de la part de la taxe professionnelle (TP) frappant les dépenses d'investissement des entreprises. Cette suppression devrait se traduire par un allègement d'impôt de quelque 8 milliards d'euros sur les 26 milliards acquittés par les entreprises françaises au titre de la taxe professionnelle, mais priver les collectivités territoriales de près de la moitié de leurs recettes.

La TP est remplacée par une contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation locale d'activité (CLA) assise sur les valeurs foncières des entreprises, dont le taux est déterminé par les collectivités bénéficiaires, et d'une cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée (CCVA) dégagée par les entreprises, dont le taux est déterminé par le Parlement. La compensation intégrale de la perte de ressources doit s'effectuer au moyen d'un nouvel impôt ("l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau" - IFRER), d'un transfert de ressources complémentaires (solde des droits de mutation à titre onéreux, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, taxe sur les surfaces commerciales, etc.) et de dotations budgétaires complémentaires.

En définitive, sur 28,4 milliards d'euros de TP, les collectivités locales seront compensées à 65% par des recettes fiscales. La réduction de l'autonomie fiscale à laquelle se rajoute le souci du maintien d'un lien fiscal direct entre les territoires et les plus petites entreprises sont au centre des préoccupations des élus locaux.

Les contrôles

Les régions sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les autres niveaux de collectivités territoriales : l'État exerce le contrôle de légalité sur les actes pris par l'assemblée régionale et sur ceux édictés par l'autorité chargée de l'exécutif (i.e. le président de l'assemblée régionale pour les régions et par le conseil exécutif en Corse). Le régime du contrôle a été fixé par la loi du 2 mars 1982 et il n'a subi que des modifications à la marge. Il n'existe aucune spécificité régionale sur ce point.

Ce régime prévoit ainsi que les actes les plus importants, énumérés par la loi et adoptés au niveau régional doivent être transmis aux services du préfet de région, représentant de l'État à ce niveau. Ce dernier, en cas de doute sur la légalité des actes, peut, après avoir éventuellement demandé aux autorités régionales de revenir sur leur décision, saisir le tribunal administratif de région. En appel, le contentieux peut être porté devant une Cour administrative d'appel.

Le contrôle budgétaire et financier est assuré pour sa part par les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes : ces juridictions financières sont garantes de la bonne gestion publique et du bon emploi des deniers publics. Ainsi, sur les régions comme sur les deux autres échelons territoriaux, les chambres régionales des comptes (CRC) exercent à titre principal sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence : le jugement des comptes des comptables publics, l'examen de la gestion et le contrôle budgétaire. Les Chambres régionales des comptes ont également une mission d'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local par leur contribution aux enquêtes thématiques de la Cour des comptes. Elles peuvent ainsi s'intéresser aux critères d'attribution des subventions par une région, ou à la gestion des personnels régionaux.

De manière tout à fait exceptionnelle et qui n'a fait l'objet d'aucune application à ce jour depuis 1982, les conseils régionaux peuvent être dissous par décret signé par le président de la République lorsque le fonctionnement d'un conseil régional se révèle impossible (article L. 4132-3 CGCT). Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, juge administratif suprême. Cette dissolution n'est conçue, dans la loi, que comme devant permettre l'organisation de nouvelles élections régionales. Avant la tenue de ces dernières (dans un délai de deux mois), la gestion des affaires courantes de la région est assurée par le président du conseil régional. En Corse, la dissolution de l'Assemblée territoriale de Corse entraîne les mêmes conséquences, le président du conseil exécutif assurant l'expédition des affaires courantes.

Les relations avec les autres niveaux de gouvernement ou de gouvernance

S'agissant des rapports entre le niveau régional et le niveau étatique, les régions ne sont pas représentées en tant que telles dans une instance publique nationale, en dehors de l'Association des régions de France, structure de droit privé qui est l'expression d'un groupe de pression sur les pouvoirs publics et qui peut intervenir de manière officieuse dans les débats.

Les régions françaises ne sont en rien des Etats fédérés et elles ne sont pas associées à la gestion de l'échelon central, à la différence de ce qui existe dans les Etats fédéraux. Si l'article 24 de la Constitution précise que « Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales », cela ne signifie pas du tout que chaque collectivité doit être représentée en tant que telle au sein du Sénat. Cette affirmation vaut pour toutes les collectivités, y compris pour les régions. Les régions participent cependant, par l'intermédiaire de tous les conseillers régionaux, au collège électoral chargé d'élire les sénateurs qui sont des élus nationaux, membres d'une assemblée chargée d'assurer la représentation du peuple français. La Constitution dispose, telle qu'elle est interprétée, notamment par le Conseil constitutionnel, que des représentants de toutes les collectivités territoriales doivent être présents dans le collège électoral chargé d'élire les sénateurs. Le nombre des élus régionaux est quantitativement très minoritaire au sein de ce (1830 conseillers régionaux sur environ 160 000 grands électeurs, soit, en juin 2013, 577 députés (soit 0,4 % de l'ensemble du collège), 1 880 conseillers régionaux (1,2 %), 4 052 conseillers généraux (2,6 %) et 151 458 délégués des conseils municipaux (95,8 %).

De la même manière, les élus régionaux, comme les autres élus locaux (maires et conseillers départementaux principalement) peuvent « parrainer » un candidat à l'élection présidentielle afin de soutenir sa candidature. Mais une fois encore, les élus régionaux, au nombre de 1830 environ, sont très minoritaires parmi les parrains potentiels qui comprennent essentiellement les maires des communes. Lors de l'élection présidentielle de 2012, ils représentaient à peine 4% des 47000 mandats ouvrant droit à présentation d'un candidat, correspondant effectivement à plus de 42 000 élus.

La question principale est sans doute celle des relations entre les régions et les départements. Les régions ont l'inconvénient d'avoir été « ajoutées », historiquement, aux départements. De plus, elles ont dû affirmer leur légitimité et développer une identité depuis une période récente. Les régions ont tout d'abord été des administrations déconcentrées dans les années 1960, puis sont devenues, par une loi de 1972, des établissements publics par, avant d'être reconnues en tant que collectivités territoriales en 1982. Or, toutes les régions ne bénéficient pas d'une longue histoire ni d'un découpage géographique indiscutable. L'exemple de la région « Centre » est assez significatif de cette situation. De même, certains départements ont été rattachés à une région pour des raisons d'équilibre démographique sans que leur présence dans l'espace régional ne soit toujours justifiée. Le cas du département où se trouve la ville de Nantes détaché de la région Bretagne est souvent source de débats et de revendications.

Pour faciliter les relations entre les échelons départemental et régional, outre la création du conseiller territorial (cf. *supra*), la loi du 16 décembre 2010 avait voulu faciliter les fusions entre des régions limitrophes ou des redécoupages régionaux, par des procédures faisant appel au consentement des électeurs. De manière originale et pour traduire une possibilité offerte dans la Constitution révisée en 2003 (art. 72 al. 1^{er}), la même loi de 2010 a prévu une procédure de fusion des départements et de la région dont ils font partie en une collectivité unique exerçant les compétences des uns et de l'autre (article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales). C'est en pensant notamment à la région Alsace que cette disposition a été introduite. Après consultation des électeurs des deux départements alsaciens et compte tenu des conditions procédurales imposées (majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des électeurs inscrits dans chacun des départements concernés), la procédure a échoué en avril 2013. Cet échec ne signifie pas que de nouvelles tentatives ne pourront pas être faites. La loi précitée du 16 janvier 2015 a supprimé l'obligation de consultation des électeurs, ces derniers apparaissant comme des freins à des évolutions jugées nécessaires par les élus.

Perspectives

Depuis 2007, il n'y a pas eu d'évolutions juridiques ou institutionnelles d'ensemble du statut des régions, en dehors de la question du nombre de régions. En revanche, des perspectives nouvelles ont été ouvertes, dont certaines ont été remises en cause (création du conseiller territorial, puis sa suppression, suppression, rétablissement puis de nouveau suppression de la compétence générale cf. *supra*),). Ces évolutions, dépendantes des changements de majorité politiques en France, illustrent dans le même temps une

permanence des préoccupations. Il est possible de penser que les différentes pesanteurs, notamment économiques et liées à la recherche d'économie d'argent public, soient plus fortes que les clivages politiques.

La crise économique et financière qui frappe la France sera peut-être un élément déclencheur d'une vaste réforme de l'administration locale qui, en France, semble ne pouvoir se faire qu'à l'occasion de crises majeures, de révolutions ou de changements de régime politique. La préoccupation financière consistant à faire des économies d'argent public était déjà présente dans la réforme, inachevée, adoptée en 2010 sous la présidence de M. Sarkozy. La majorité politique élue en 2012 se retrouve dans une sorte d'obligation de procéder à des suppressions et à des aménagements radicaux. Il est ainsi prévu, dans un texte dont le contenu n'a pas encore été dévoilé, de renforcer le rôle des régions par rapport aux autres échelons administratifs en leur confiant un pouvoir de direction de certaines politiques publiques, ce qui n'a, à ce jour, jamais pu être mis en œuvre. Pour ce faire, les régions semblent les premières à demander, ironie de l'histoire, à la fois la suppression de la compétence générale et une définition précise et claire des compétences des régions et des départements.

La suppression et la fusion de régions ont été voulues afin de doter la France de régions moins nombreuses mais de taille et de puissance économique pertinentes, avec l'argument qu'elles devaient être équivalentes à leurs homologues européennes. Cette justification est néanmoins critiquable car il n'existe pas de standard européen pour les régions et elle oublie que, plus important que la taille, c'est la question des compétences qui pourrait permettre une comparaison utile.

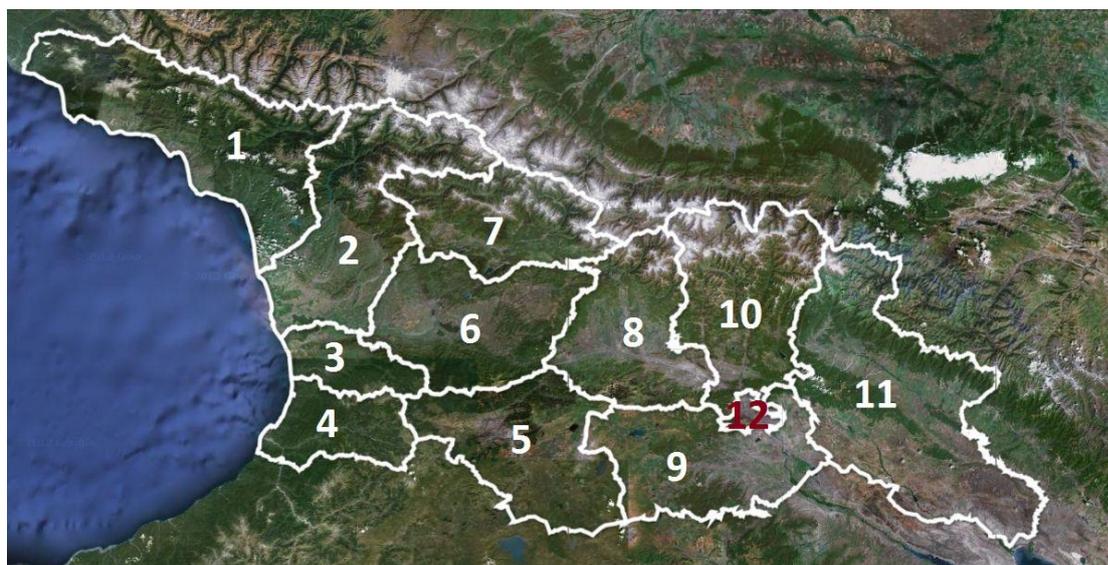
Cette solution aux problèmes de l'organisation administrative, souvent souhaitée comme devant simplifier le fameux « mille-feuilles territorial », c'est-à-dire une accumulation de niveaux d'administration locale, n'est peut-être pas la plus efficace ni la plus nécessaire pour résoudre les difficultés que connaît la France. Elle a, néanmoins, la vertu du symbole et de la simplicité apparente.

GEORGIE

David Melua, directeur général de l'association des pouvoirs locaux de Géorgie

Située dans le Caucase du Sud, la Géorgie est un petit pays montagneux. Au nord, à la frontière avec la Russie, la Géorgie est dominée par le Grand Caucase dont le plus haut point culmine à 5 068 mètres. Au sud, à la frontière avec la Turquie et l'Arménie, la Géorgie est bordée par le Petit Caucase et le plateau de Djavakhétie. La Géorgie est entourée à l'est par l'Azerbaïdjan et à l'ouest par la mer Noire. Le pays est traversé à l'est et à l'ouest par plusieurs chaînes montagneuses, notamment par la chaîne du Likhi entre l'Iméréthie et le Kartli intérieur et par la chaîne du Gombori entre la Kakhétie et Tbilissi, la capitale. La Géorgie est un Etat unitaire divisé en régions. La forme de gouvernement est une république parlementaire dirigée par un président élu au suffrage direct. Le parlement géorgien est l'organe de décision suprême ; le pouvoir exécutif est exercé par le conseil des ministres placé sous la direction du Premier ministre. La constitution géorgienne reconnaît le statut autonome de l'Adjarie et de l'Abkhazie ; en outre, l'abkhaze géorgien a le statut de langue officielle.

Figure 1 : Les divisions administratives de la Géorgie



1	République autonome d'Abkhazie	7	Ratcha-Létchkhoumi et Kvémo Svanétie (R-L/KS)
2	Mingrétie et Haute-Svanétie (S-ZS)	8	Kartli intérieur (SK)
3	Gourie (GU)	9	Bas-Kartli (KK)
4	République autonome d'Adjarie (AD)	10	Mtskhéta-Mtianeti (M-M)
5	Samtskhé-Djavakhétie (S-J)	11	Kakhétie (KA)
6	Iméréthie (IM)	12	Tbilissi (TB)

La Géorgie est divisée en neuf régions, deux républiques autonomes, l'Adjarie et l'Abkhazie, et la capitale, Tbilissi. Actuellement le gouvernement géorgien ne contrôle pas la république autonome d'Abkhazie, ni l'Ossétie du Sud, qui occupe principalement la partie nord du Kartli intérieur, et certaines parties des régions voisines.

La Géorgie est en outre divisée en 72 unités de gouvernement locales, dont 60 sont des municipalités et 12 des villes autonomes (Tbilissi, Roustavi, Telavi, Gori, Akhaltsikhé, Koutaïssi, Batoumi, Ozourguéti, Poti, Zougdidid et Ambrolauri). A l'heure actuelle, les unités locales d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud ne sont pas sous le contrôle du gouvernement géorgien.

Statut légal, compétences et structure administrative des régions géorgiennes

Administrations régionales

Les administrations régionales ont été créées en 1995 par le président de la Géorgie en tant qu'outil de gestion et de coordination des pouvoirs publics dans les territoires de la Géorgie. Les gouverneurs forment depuis toujours un élément à part entière du gouvernement central de la Géorgie et non un échelon autonome de l'administration infranationale.

En outre, depuis 2009, le ministère du Développement régional et de l'infrastructure a mis sur pied une commission gouvernementale pour les politiques de développement régional, composée de vice-ministres, chargée d'élaborer une Stratégie nationale de développement régional de la Géorgie et de «créer un environnement favorable au développement socioéconomique des régions et d'améliorer le niveau de vie et les conditions de vie de la population». Les principes de subsidiarité et de gouvernance efficace font partie des principes fondamentaux sur lesquels se fonde cette stratégie. Ses objectifs comprennent notamment : la tenue de statistiques régionales, la planification territoriale, l'encouragement de la coopération inter-municipale et transfrontière, la mise en place d'un système unifié d'évaluation et de rémunération des agents publics, l'introduction de la cybergouvernance et le soutien de l'innovation technologique.

Depuis 2010, dans le cadre de la stratégie, des conseils de développement régional ont été créés sous l'égide des gouverneurs régionaux, avec la participation des représentants des collectivités locales, des chefs des sous-divisions régionales des administrations centrales et des représentants des entreprises locales et de la population locale, afin d'aider le gouverneur dans l'exercice de ses fonctions. Un fonds de développement régional a été établi afin de soutenir financièrement la mise en œuvre de la stratégie.

Compétences des gouverneurs

Les fonctions, attributions et pouvoirs des gouverneurs ont été initialement définis dans le Décret présidentiel n° 406 (27 juin 2007) approuvant la réglementation relative aux administrateurs de l'Etat/gouverneurs. Conformément à ce décret, la Stratégie de développement régional inclut parmi les compétences des gouverneurs : l'élaboration de la stratégie de développement d'une région, la coordination de sa mise en œuvre, le maintien d'une gouvernance régionale efficace et la notification régulière du gouvernement et du ministère du Développement régional et de l'Infrastructure des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie régionale. Les gouverneurs agissent à la fois comme représentants du gouvernement central dans la région et comme représentants de fait des collectivités locales à l'échelon central. Ils représentent à cet égard un certain degré de déconcentration.

Les attributions et fonctions des gouverneurs (article 5 du Décret présidentiel n° 406 approuvant la réglementation relative aux administrateurs de l'Etat/gouverneurs) englobent, entre autres, la surveillance des activités des organes de l'autonomie locale (contrôle de la légalité des activités des autorités locales), le maintien de l'ordre public, la surveillance et le contrôle de l'enregistrement des citoyens dans les unités administratives territoriales aux fins du service militaire obligatoire, la participation au développement des capacités de défense et aux activités de défense civile, l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement socioéconomique et de mesures de stabilisation de l'environnement, la participation aux mesures visant à attirer l'investissement et aux activités de développement régional, l'aide à la protection des monuments historiques et la protection des droits de l'homme. Les gouverneurs mettent en œuvre (sous mandat du gouvernement) les programmes de développement socioéconomique régional dans les unités administratives territoriales, soumettent au président de la Géorgie les propositions de suspension ou de renvoi d'un conseil lorsque ses activités représentent une menace pour la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays et l'application des droits reconnus par la constitution aux autorités nationales.

L'institution du gouverneur a été modifiée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle version de la constitution géorgienne. Les gouverneurs (ou administrateurs de l'Etat dans les municipalités) ne sont plus subordonnés au président mais sont devenus un élément structurel du gouvernement de la Géorgie. Le parlement a introduit dans la Loi sur la structure, les compétences et les procédures du gouvernement de la Géorgie (n° 3277) un chapitre spécifique (VIII) régissant les procédures de nomination, les fonctions et la subordination des délégués de l'Etat – gouverneurs – dans les unités administratives territoriales de Géorgie. En vertu des nouvelles dispositions de la constitution et de la loi géorgiennes (n° 3277), les gouverneurs sont maintenant

nommés par décret du gouvernement. Les limites du territoire soumis à leur juridiction sont également définies par décret du gouvernement géorgien.

Les pouvoirs des gouverneurs ont été substantiellement réduits. Ils sont maintenant responsables de :

- la coordination des activités des divers organes de l'administration centrale sur le territoire soumis à leur juridiction ;
- la coordination de mesures spécifiques de réforme de l'autonomie locale, conformément au mandat du gouvernement géorgien ;
- la participation à titre consultatif aux sessions du gouvernement géorgien.

Le nouvel article 89(1) de la constitution géorgienne prévoit la possibilité pour les représentants des collectivités locales de saisir la Cour constitutionnelle. En outre, bien que les gouverneurs ne soient pas explicitement mentionnés dans la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, étant donné que tous les autres organes locaux et nationaux sont autorisés à saisir la Cour constitutionnelle dans l'éventualité où un acte ne serait pas conforme à la législation supérieure, il en va de même – par analogie – pour les gouverneurs dans le cas où un organe de l'Etat porterait atteinte au statut et aux fonctions des gouverneurs régionaux. Pour tout autre litige, les tribunaux compétents sont les tribunaux de droit commun.

Les gouverneurs ont un premier adjoint et plusieurs autres adjoints. Ils disposent de leur propre administration dont la composition et le statut sont approuvés par le gouvernement géorgien. Les membres du personnel de l'administration régionale sont nommés et renvoyés sur décision du gouverneur. L'administration de chaque gouverneur dispose de son propre sceau à l'emblème de la Géorgie et de sa comptabilité propre au Trésor public. Les unités structurelles de l'administration comprennent : le service administratif, le service de coordination avec les collectivités locales, le service de contrôle de l'Etat, le service de développement régional et le service financier. Les gouverneurs sont habilités à émettre des textes normatifs en Géorgie.

Bien que les pouvoirs des délégués de l'Etat/gouverneurs dans les unités administratives territoriales aient été substantiellement réduits par la réforme de 2012-2013, en raison de la persistance des habitudes et d'une certaine inertie administrative, les gouverneurs conservent de fait des pouvoirs importants vis-à-vis des municipalités et interviennent même dans certains cas directement, au moyen de mesures administratives, dans les affaires des unités autonomes locales.

Conseils de développement régional

Depuis 2011, dans le cadre de la Stratégie de développement régional de la Géorgie, des conseils de développement régional ont été créés sous l'égide des gouverneurs régionaux avec la participation des représentants des collectivités locales, des chefs des sous-divisions régionales des administrations centrales et des représentants des entreprises locales et de la population locale. Ces conseils aident les gouverneurs à se familiariser avec la situation des collectivités locales ; ils servent d'organes consultatifs et élaborent et soumettent au gouverneur la stratégie de développement économique et social de la région.

Depuis la réforme des collectivités locales en 2014, le mandat des conseils de développement régional est défini dans la Loi organique sur l'autonomie locale. Ces conseils, qui sont des organes consultatifs auprès des gouverneurs, se composent des maires et des chefs des conseils locaux. Ils sont chargés de discuter des projets régionaux et des stratégies de développement régional et de fournir des recommandations aux gouverneurs.

Le ministère du Développement régional et de l'infrastructure a élaboré récemment un projet de « Loi sur la politique régionale et la planification du développement », qui étend les pouvoirs des conseils de développement régional et les transforme d'organes consultatifs en organes administratifs collégiaux. Le projet de loi envisage la création d'agences de développement régional pour la mise en œuvre de projets de développement spécifiques. Le ministère du Développement régional et de l'infrastructure promeut largement cette nouvelle initiative législative. Cependant, avant de devenir texte de loi, le projet devra être approuvé par une session du gouvernement puis adopté en troisième lecture par le parlement géorgien.

Ressources financières

Les activités des gouverneurs et de leurs administrations sont financées à partir du budget national. Les régions reçoivent des fonds provenant des allocations budgétaires, du Fonds de développement régional et du Fonds de réserve. Les autorités régionales se composent d'employés rémunérés à partir du budget central et disposent de fonds pour le développement des municipalités. Les régions sont incluses dans le système de péréquation financière et peuvent utiliser d'autres fonds et contracter des prêts bancaires.

République autonome d'Adjarie

La République autonome d'Adjarie (R. A. d'Adjarie) dispose d'organes représentatifs élus par les citoyens, dotés de leurs propres compétences et qui incluent, entre autres, des représentants des associations professionnelles. On notera cependant que ces organes ne sont pas entièrement indépendants du pouvoir central puisqu'ils peuvent être dissous par ce dernier.

Compétences et structure gouvernementale de l'administration régionale

Le statut de l'Adjarie est défini dans la Loi constitutionnelle sur le statut de la République autonome d'Adjarie et la constitution de la République autonome d'Adjarie, qui énumèrent les compétences de la région dans les domaines suivants :

- a. adoption et amendement de la constitution et d'autres textes normatifs de la République autonome d'Adjarie ;
- b. élection du Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie ;
- c. définition de la structure, des pouvoirs et des règles de conduite du gouvernement de la République autonome d'Adjarie ;
- d. soutien de l'éducation et des sciences, création et gouvernance des institutions culturelles et scientifiques ; protection des monuments culturels d'importance locale ;
- e. gestion des bibliothèques et des musées d'importance locale ;
- f. tourisme, culture et sport ;
- g. activités de construction et d'aménagement urbain d'importance locale ;
- h. routes et autres équipements d'importance locale ;
- i. participation à la résolution des problèmes d'assainissement, de santé et d'assurance sociale ;
- j. agriculture et chasse ;
- k. contrôle de la qualité des produits d'épicerie et des produits alimentaires ;
- l. foires, marchés et expositions commerciales ;
- m. définition et mise en œuvre des politiques budgétaires, dans les limites des revenus de la République autonome d'Adjarie et conformément aux règles prescrites par la législation géorgienne ; élaboration, approbation et contrôle de l'application du projet de budget de la République autonome d'Adjarie ;
- n. introduction et suppression de taxes/impôts locaux conformément à la législation géorgienne ;
- o. administration et gestion des biens de la République autonome d'Adjarie ;
- p. gestion des archives de la République autonome d'Adjarie ;
- q. gestion des forêts ;
- r. protection contre les incendies.

Si la R. A. d'Adjarie néglige de prendre des mesures réglementaires dans un ou plusieurs des domaines énumérés ci-dessus, le gouvernement central prend en charge leur réglementation dans les limites de ses compétences statutaires et dans le respect des textes de loi normatifs de la Géorgie. Les dispositions en vigueur montrent que la République autonome d'Adjarie dispose des compétences nécessaires pour soutenir et coordonner le développement des municipalités dans de nombreux domaines de la vie sociale. Il est clair,

par conséquent, que les politiques et initiatives régionales doivent être regroupées et coordonnées à l'échelon régional. Le président de l'Adjarie n'est pas explicitement mentionné dans le texte de la Loi organique de la Géorgie sur la Cour constitutionnelle mais la Cour constitutionnelle, étant chargée de veiller à la légalité des textes adoptés et à leur conformité avec la constitution, est tenue de protéger l'autonomie régionale dans l'éventualité où une décision des organes de l'Etat porterait atteinte au statut et au fonctionnement des autorités régionales. Pour tout autre litige, les tribunaux compétents sont les tribunaux de droit commun.

Organes de gouvernement de la R. A. d'Adjarie

Le Conseil suprême de l'Adjarie est la plus haute autorité représentative de l'Adjarie. Il mène à bien, dans les limites de ses compétences, les activités législatives et exerce un contrôle sur le gouvernement de l'Adjarie. Le Conseil suprême de l'Adjarie comprend quinze membres élus à la proportionnelle et six autres élus au scrutin majoritaire, qui tous sont élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct et à bulletin secret par les citoyens géorgiens résidant sur le territoire de la République autonome d'Adjarie. Les élections au Conseil suprême de l'Adjarie sont convoquées par le président de la Géorgie, conformément aux dispositions de la Loi organique géorgienne.

Le président de la Géorgie peut, sous réserve de l'approbation du parlement géorgien, révoquer le Conseil suprême de l'Adjarie si ses activités mettent en danger la souveraineté du pays ; s'il néglige d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la constitution et la législation de la République autonome d'Adjarie ; ou s'il échoue par deux fois à approuver la nomination du président du gouvernement de l'Adjarie.

Le président du gouvernement signe et promulgue les textes de loi. Il peut renvoyer, en le modifiant, un projet de loi au Conseil suprême, qui se prononce ensuite sur le texte modifié par un vote (la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des membres du Conseil suprême est requise pour l'adoption). Les autres questions relatives à l'élaboration de la législation et à l'approbation du budget de l'Adjarie sont réglementées par la constitution et les lois de la République autonome d'Adjarie, sous réserve du respect des normes définies dans la législation géorgienne.

Le gouvernement de l'Adjarie est l'organe exécutif de la région. Il se compose du président du gouvernement et des ministres. La structure, les pouvoirs et les règles de conduite du gouvernement sont définis dans la Loi sur la République autonome d'Adjarie. En vertu de la Loi constitutionnelle, le président du gouvernement de l'Adjarie nomme les ministres en consultation avec les chefs des autorités centrales correspondantes de Géorgie et soumet les candidatures pour approbation au Conseil suprême de l'Adjarie. Le choix du président du gouvernement doit être approuvé par la majorité des membres du Conseil suprême. L'Adjarie ne peut créer de ministère que dans les domaines suivants : économie, finances et tourisme, santé et bien-être social, éducation, culture et sport, et agriculture.

Le gouvernement de l'Adjarie est responsable devant le président de la Géorgie et le Conseil suprême de l'Adjarie. Le président de la Géorgie peut suspendre ou annuler une décision du gouvernement de l'Adjarie si celle-ci est contraire à la constitution de la Géorgie, à la Loi constitutionnelle, aux accords et traités internationaux dont la Géorgie est signataire et/ou aux ordonnances présidentielles de la Géorgie.

Ressources financières de la R. A. d'Adjarie

L'Adjarie jouit de l'autonomie financière, dans les limites prescrites par la législation géorgienne. Elle est autorisée à percevoir une part des revenus fiscaux et non fiscaux, conformément à la législation géorgienne, et peut recevoir un financement spécial à partir du budget de l'Etat. Afin d'assurer la mise en œuvre des pouvoirs qui lui sont dévolus, l'Adjarie administre les revenus provenant de la collecte des impôts et des redevances. L'Adjarie dispose de biens propres dont la gestion est réglementée par la législation géorgienne.

Tbilissi, la capitale

Tbilissi, la capitale de la Géorgie, est dotée d'un statut spécial, défini dans la Loi sur la capitale de la Géorgie, la Ville de Tbilissi. La ville constitue une seule unité autonome dont la gouvernance est assurée par un conseil élu (organe représentatif) et un maire, également élu. Elle est divisée en cinq unités administratives. Les compétences, l'organisation des institutions et organes et le système électoral de la Ville de Tbilissi présentent de nombreux traits communs avec les autres collectivités locales de Géorgie mais aussi certaines particularités.

Compétences

Les compétences propres de la ville, notamment en ce qui concerne l'approbation des programmes d'aide à l'emploi, la création, la restructuration et la dissolution d'entités légales, la gestion et la cession des ressources foncières dont elle est propriétaire, le plan d'occupation des sols et le zonage du territoire de l'unité autonome (parcs et jardins, aires de loisirs, zones industrielles, commerciales ou autres), sont similaires à celles d'autres unités autonomes du pays. Cependant, en vertu de l'article 9 de la Loi sur la capitale, Tbilissi exerce certaines compétences en commun avec l'Etat, en particulier dans les domaines suivants :

- a. protection de la loi et de l'ordre ;
- b. gestion des ressources naturelles, protection de l'environnement et maintien de la sécurité écologique ;
- c. mise en œuvre des programmes relatifs aux zones protégées et protection des monuments culturels et historiques ;
- d. développement et révision des programmes stratégiques concernant les activités urbaines, la construction et les équipements collectifs ;
- e. coordination dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture, de la santé, du sport et du tourisme ;
- f. maintien de la sécurité sociale et de l'emploi des habitants ;
- g. réponse aux événements graves, aux catastrophes naturelles et aux épidémies ;
- h. financement des opérations de développement urbain de très grande ampleur ;
- i. autres domaines prévus par la législation géorgienne.

Organes de gouvernement

Tbilissi, à cause de l'étendue de son territoire et du nombre de ses habitants, compte cinq districts urbains qui sont des arrondissements administratifs ou exécutifs/administratifs. Contrairement aux autres unités autonomes qui n'ont qu'un organe représentatif et un organe exécutif chargés d'organiser et de coordonner le travail de plusieurs services ou départements administratifs, Tbilissi dispose d'une assemblée représentative (*Sakrebulo*) prenant des décisions pour l'ensemble de la ville. Ces décisions sont mises en œuvre dans des districts territorialement distincts et organisés comme des unités administratives/exécutives séparées. Aux termes de l'article 29 du statut de la ville, le district de Tbilissi comprend un gouverneur, un gouverneur adjoint et les chefs des différents services. Du fait de l'existence de cinq districts administratifs distincts, la composition de l'organe exécutif a dû être quelque peu modifiée afin d'y intégrer les représentants exécutifs des districts. Au niveau de l'ensemble de la ville, le gouvernement municipal comprend donc le premier, les vice-premiers et les chefs des services spéciaux de Tbilissi. Les gouverneurs des districts de Tbilissi font également partie du gouvernement de la ville. L'organe exécutif de la Ville de Tbilissi est dirigé par le maire et le chef du gouvernement de la ville.

Le gouvernement de la ville assure la mise en œuvre des décisions prises par le conseil municipal de Tbilissi et le maire, élabore les projets de budget municipal et les programmes de développement économique et social et garantit la mise en œuvre du budget et des programmes de développement économique et social approuvés par le conseil. Le *Sakrebulo* de Tbilissi comprend 50 membres (contre 25 membres seulement dans les autres unités autonomes), dont la moitié sont élus au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales et l'autre moitié à la proportionnelle dans dix circonscriptions électorales de Tbilissi. Enfin, le maire de la Ville de Tbilissi est élu au suffrage direct, contrairement aux autres maires qui sont élus par le *Sakrebulo* de leur ville. Depuis les élections de 2010, le *Sakrebulo* de Tbilissi contient un plus grand nombre de membres de l'opposition qu'auparavant : 10 de ses 50 membres appartiennent aux partis de l'opposition, auxquels il faut ajouter un membre non affilié. Actuellement, sur les 50 membres du *Sakrebulo* de Tbilissi, douze sont des femmes. Deux d'entre elles occupent des fonctions dirigeantes (l'une préside une commission et l'autre un groupe politique).

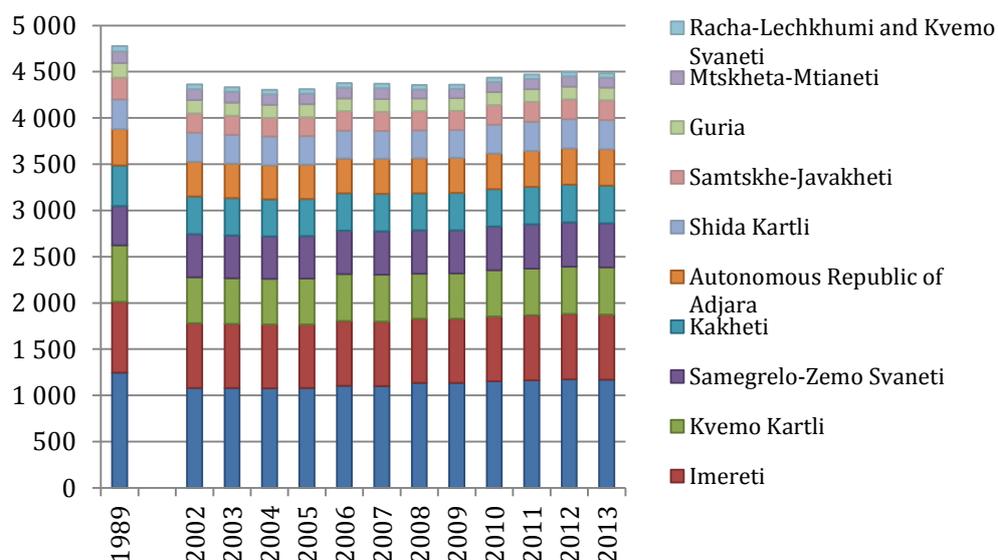
Finances

Les compétences dévolues à l'unité autonome locale de Tbilissi dans la Loi sur la capitale de la Géorgie lui permettent de fonctionner comme une autorité indépendante, conformément aux pouvoirs et aux responsabilités définies dans la loi. En outre, la Ville de Tbilissi peut prendre des décisions sur certaines questions qui, aux termes de la législation, ne relèvent pas des compétences d'autres autorités publiques et ne lui sont pas explicitement interdites. La Ville de Tbilissi établit ses propres priorités et prépare un projet de budget qui est adopté par le *Sakrebulo*. Elle planifie aussi de façon indépendante ses recettes et ses dépenses. Lorsqu'il délègue des fonctions à une unité locale autonome, l'Etat alloue des ressources proportionnées à ces fonctions. La Ville de Tbilissi, par exemple, met en œuvre un programme de surveillance épidémiologique pour lequel elle reçoit un financement annuel. Dans le cadre de la dévolution des compétences, les engagements financiers contractés à l'égard des chauffeurs des transports publics, qui font partie de la dette de l'Etat, ont aussi été pris en charge par le gouvernement central. La crise financière n'a pas encore eu d'impact grave sur les recettes fiscales de la ville et sur le montant des transferts financiers du gouvernement central. Elle n'a pas non plus provoqué une recentralisation des pouvoirs et des compétences. Les recettes fiscales, en particulier celles liées aux impôts fonciers, ont fortement augmenté.

Profil socioéconomique des régions géorgiennes

Le recensement de la population géorgienne de 2002 est le seul à avoir été réalisé depuis l'accession du pays à l'indépendance. Pour la période antérieure, on dispose de plusieurs recensements soviétiques, en particulier celui de 1989, le dernier à inclure les territoires contestés de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Un nouveau recensement était prévu pour 2014. Dans l'attente de ses résultats, les chiffres de la population et d'autres statistiques démographiques sont seulement des estimations, avec les problèmes de fiabilité qui en résultent.

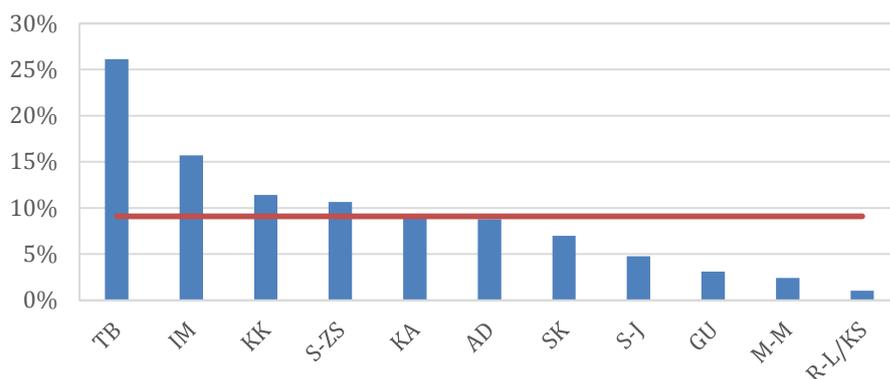
Figure 2.1. Population des onze régions géorgiennes (en milliers)



Ratcha-Létchkhomi et Kvémó Svanétie – Mtskhéta-Mtianeti – Gourie – Samtskhé-Djavakhétie – Kartli intérieur – République autonome d'Adjarie – Kakhétie – Mingrétie et Haute-Svanétie – Bas-Kartli – Iméréthie – Tbilissi

La population de la Géorgie a diminué de 4,8 millions en 1989 à 4,4 millions en 2002. D'après les estimations de GeoStat, la population de la Géorgie a augmenté depuis 2002 et aurait atteint environ 4,5 millions en janvier 2013. La Figure 1.1 montre l'évolution de la distribution régionale de la population géorgienne. Deux points méritent d'être notés : premièrement, la population de la Géorgie, de même que la population de presque toutes les régions géorgiennes, a diminué en chiffres absolus depuis l'indépendance (les seules exceptions sont la Mingrétie et Haute-Svanétie et l'Adjarie) ; deuxièmement, la distribution régionale de l'ensemble de la population est restée très semblable à ce qu'elle était avant l'indépendance.

Figure 2.2. Répartition régionale de la population géorgienne (en pourcentage)

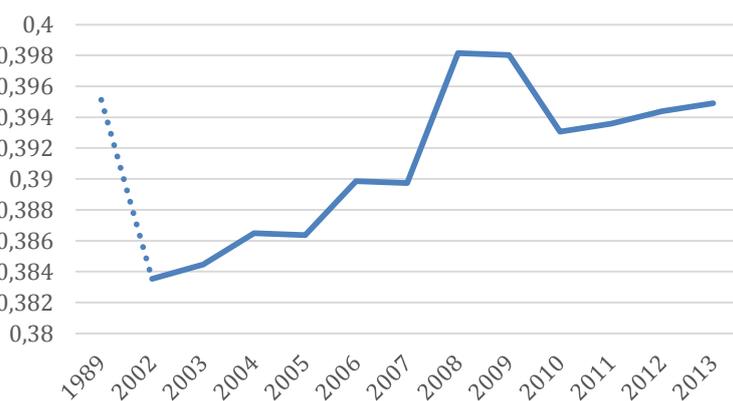


Source : site internet GeoStat (2013)

En 2013, la population était répartie de façon très inégale entre les régions. Alors que la capitale, Tbilissi, accueillait plus d'un quart des habitants de la Géorgie, la région la plus petite, Ratcha-Létchkhoumi et Kvémo Svanétie, ne représentait qu'un peu plus de 1% de la population du pays. Si on les place en ordre ascendant, les régions situées au-dessus de la région médiane (Adjarie) représentent 73% de la population géorgienne, contre 18% seulement pour les autres régions.

Cependant, la distribution inégale de la population géorgienne entre régions n'est pas un phénomène nouveau et n'est pas non plus spécifique à la Géorgie. Les parts de chaque région sont restées à peu près constantes depuis l'indépendance. L'écart le plus important entre 1989 et 2013 ne dépasse pas deux points de pourcentage. Les changements les plus notables sont intervenus en Bas-Kartli et en Mingrélie et Haute-Svanétie. La population du Bas-Kartli est passée de 13% à 11% des habitants de l'ensemble du pays. La part de la Mingrélie et Haute-Svanétie a en revanche augmenté de 9% à 11%, principalement à cause d'un large afflux de personnes déplacées venues d'Abkhazie. Le classement démographique des régions n'a par conséquent été que peu modifié. En 1989, la Kakhétie était plus peuplée que la Mingrélie et Haute-Svanétie mais, dans le recensement de 2002 et les estimations ultérieures, les deux régions ont échangé leurs places respectives dans le classement.

Figure 2.3. Degré d'inégalité entre les régions géorgiennes (indice de Gini)



Source : site internet GeoStat (2013)

L'inégalité au sein de la population géorgienne a diminué entre 1989 et 2002 car un certain nombre d'habitants des villes sont retournés dans leur région d'origine, probablement pour échapper aux divers problèmes auxquelles la Géorgie a été confrontée pendant les années 90. A partir de 2002, le coefficient de Gini a commencé à augmenter et il n'a retrouvé son niveau d'avant l'indépendance qu'en 2008. La guerre d'août 2008 et la récession qui a suivi la crise financière mondiale semblent avoir eu pour effet de réduire la concentration de la population en 2009 et 2010, peut-être de façon semblable à ce qui s'était produit pendant les années 90. Ces données laissent à penser que la population géorgienne a tendance à se regrouper

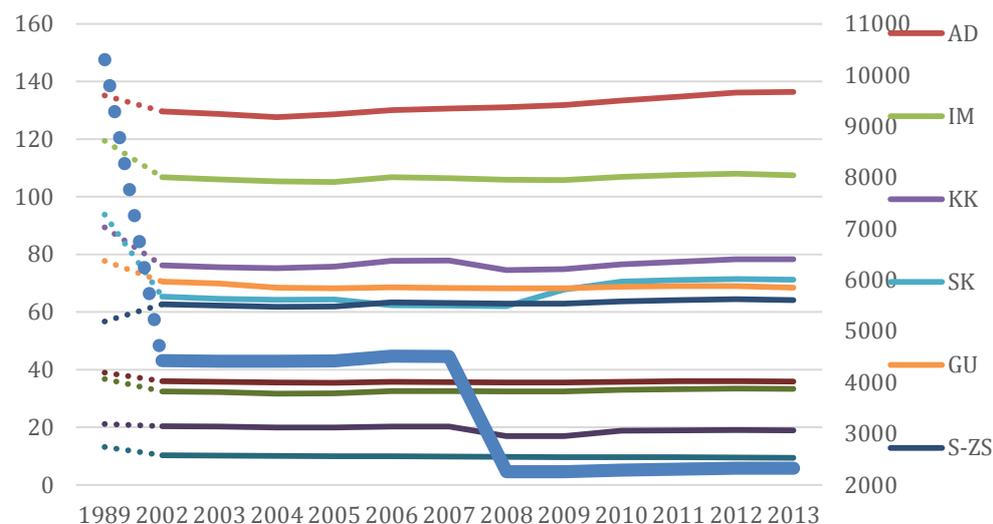
géographiquement pendant les périodes prospères mais se disperse dans les régions en période de récession ou de guerre.

La densité démographique dépend de facteurs géographiques, ainsi que du degré relatif de développement économique des régions. Pour calculer la densité démographique de chaque région, nous nous sommes servis à la fois des données des recensements démographiques de 1989 et 2002 et de la superficie des régions et, en particulier, des municipalités⁵⁵.

Le tableau des disparités régionales qui ressort de la comparaison des taux de densité démographique par région est assez différent de celui que donne la comparaison de la population des régions en chiffres absolus. Premièrement, dans toutes les régions à l'exception de la Mingrélie et Haute-Svanétie, le taux de densité démographique a baissé entre 1989 et 2002. Deuxièmement, seules l'Adjarie et la Mingrélie et Haute-Svanétie affichent un taux de densité démographique plus élevé en 2013 qu'en 1989. Troisièmement, comme on pouvait s'y attendre, Tbilissi est la région où la densité démographique est la plus haute : 2 324 habitants par km². La baisse de densité est due principalement à la modification des limites administratives de la Ville de Tbilissi. Quatrièmement, les régions les moins peuplées – Mtskhéta-Mtianeti et Ratcha-Létchkhoumi et Kvémo Svanétie – sont aussi celles où le taux de densité démographique est le plus bas. Enfin, les taux de densité démographiques sont restés à peu près identiques dans le temps, sauf à Tbilissi.

Si l'on classe les régions par taux de densité démographique, on obtient un résultat différent du classement par taille de population en chiffres absolus. C'est ainsi que l'Adjarie, région moyennement peuplée, est la région à la densité démographique la plus forte après Tbilissi. La Gourie, troisième région la moins peuplée du pays en chiffres absolus, est la région médiane en termes de densité démographique. Les régions montagneuses sont évidemment moins densément peuplées en général que les régions des basses terres.

Figure 2.4. Taux de densité démographique des onze régions géorgiennes (nombre d'habitants/km²)

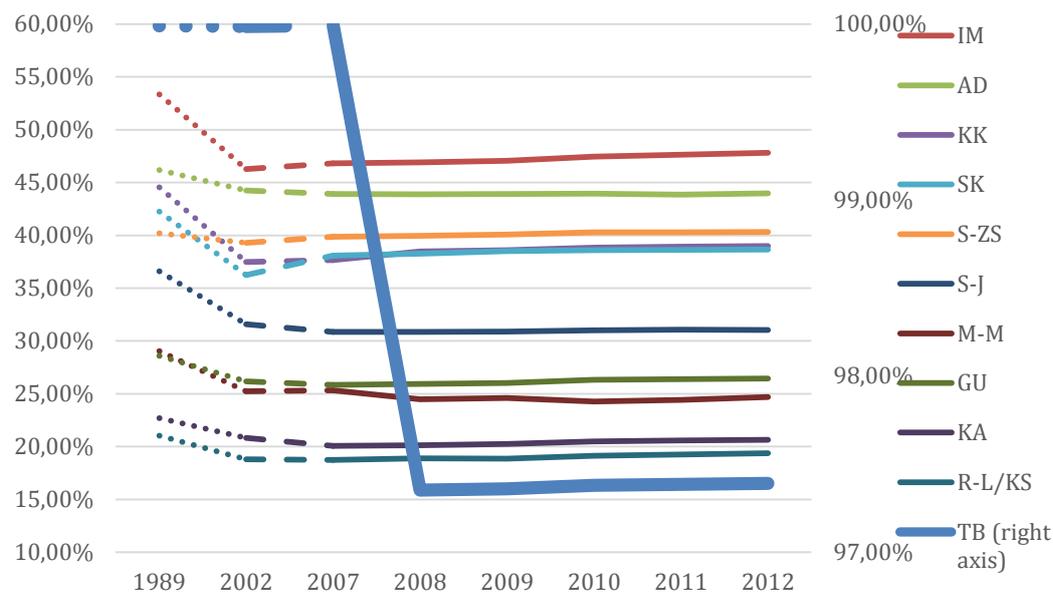


Source : site internet GeoStat (2013)

Tbilissi est évidemment la région la plus urbanisée du pays. Bien qu'avec l'extension des limites de la ville à laquelle ont été intégrés plusieurs villages en 2008, le taux d'urbanisation ait quelque peu diminué, la région de la capitale demeure essentiellement urbaine. Les autres régions présentant un taux d'urbanisation élevé sont l'Iméréthie et l'Adjarie ; les régions les moins densément peuplées sont en général des régions montagneuses. Les taux d'urbanisation sont restés stables dans le temps, la baisse la plus forte ayant été enregistrée entre 1989 et 2002. Toutes les régions, à l'exception de la Mingrélie et Haute-Svanétie, sont moins urbanisées en 2012 qu'elles ne l'étaient en 1989.

⁵⁵ On notera que, dans certains cas, notamment à Tbilissi et Batoumi, la superficie de la municipalité a changé pendant la période considérée.

Figure 2.5. Taux d'urbanisation des onze régions géorgiennes (en pourcentage)



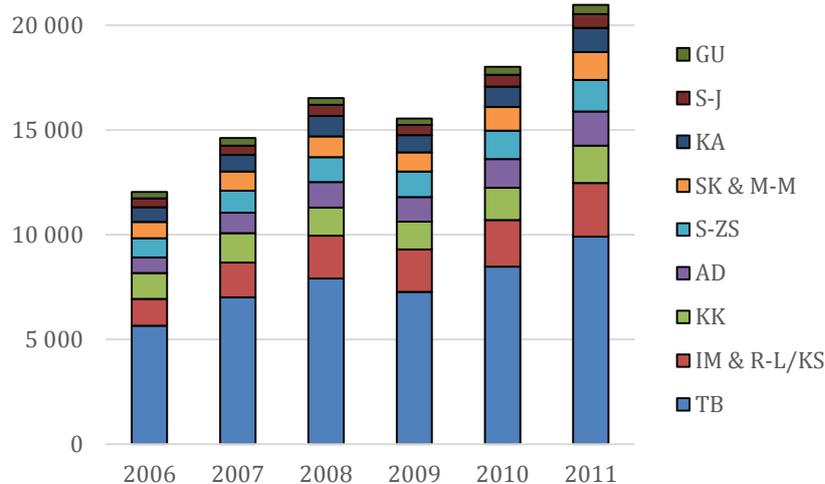
Source : site internet GeoStat (2012)

D'après les estimations, la plupart des régions géorgiennes sont ethniquement homogènes, plus de 90% de la population adulte étant des Géorgiens. Les Arméniens et les Azéris, regroupés en général dans certaines régions, sont les deux principales minorités ethniques du pays. La plupart des Arméniens vivent dans le Samtskhé-Djavakhétie, tandis que les Azéris se trouvent principalement dans le Bas-Kartli et en Kakhétie. Les Ossètes représentent 4% de la population adulte du Kartli intérieur et les Russes 2% seulement de la population de Tbilissi. Les chiffres correspondant aux autres minorités sont négligeables d'un point de vue statistique.

GeoStat présente des données sur la valeur ajoutée brute (VAB) au niveau régional, qui sont tirées de la comptabilité nationale et peuvent logiquement servir d'indicateur de substitution pour le produit intérieur brut des régions. Dans les données de GeoStat, plusieurs régions sont regroupées en des ensembles plus larges : la Mtskhéta-Mtianeti est regroupée avec le Kartli intérieur, et la Ratcha-Létchkhoumi et Kvémo Svanétie avec l'Iméréthie. Les chiffres relatifs à la VAB doivent cependant être interprétés avec prudence, et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, la localisation exacte de l'activité économique est souvent incertaine, en particulier dans le cas des régions assez petites qui sont économiquement bien intégrées. Deuxièmement, la VAB n'est pas identique au PIB car elle ne prend pas en compte tous les impôts/taxes et subventions. Troisièmement, du fait des écarts du niveau des prix entre régions, la VAB tend à gonfler l'activité économique des régions où le niveau des prix est plus élevé.

Tbilissi est évidemment le centre économique de la Géorgie, une part disproportionnée de l'activité économique ayant lieu dans la capitale. Aucune autre région ne s'en approche, même les régions dotées de centres urbains importants. Toutefois, compte tenu des problèmes potentiels que soulève le calcul de la VAB, il est probable que la part de Tbilissi est exagérée dans ces données car nombre d'entreprises actives dans les régions sont enregistrées dans la capitale et l'on présume que le niveau des prix y est plus élevé. Pendant la période 2006-2011, la part relative des régions est demeurée inchangée.

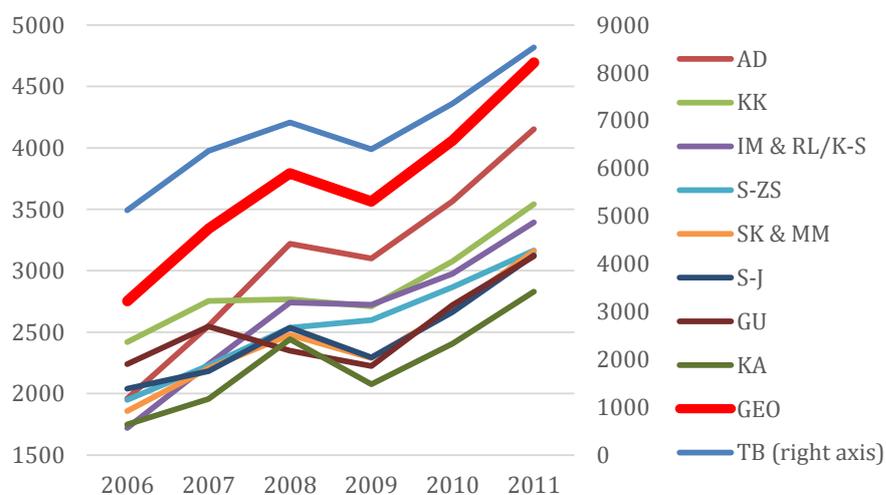
Figure 3.6. Valeur ajoutée brute des régions (en millions de GEL)



La seule exception à cet égard est l'Adjarie qui comptait en 2006 pour 6 pour cent de la VAB totale, alors qu'en 2011, sa part atteignait 8 pour cent, dépassant la région de Mingrécie et Haute-Svanétie.

Toutes les régions à l'exception de Tbilissi se situent au-dessous de la moyenne nationale, ce qui montre une fois encore la prédominance de la capitale. Les régions les plus fortement urbanisées affichent en général une VAB par habitant plus élevée et les régions où le secteur rural est plus important une VAB par habitant plus faible. Globalement, les taux d'urbanisation expliquent plus de 93 pour cent des variations du VAB par habitant, ce qui semble indiquer que les écarts entre régions sont faibles ou nuls et que les vrais disparités se situent entre zones urbaines et zones rurales. Les changements intervenus pendant la période considérée sont peu importants, la plupart des régions croissant en moyenne à un taux identique. Les exceptions à cet égard sont l'Iméréthie/Ratcha-Létchkhoumi et Kvémo Svanétie et l'Adjarie dont les taux de croissance de la VAB par habitant ont été supérieurs à la moyenne. L'Adjarie, en particulier, a montré un taux de croissance soutenu : la VAB par habitant de cette région, qui était l'une des plus faibles de la Géorgie, est devenue en cinq ans seulement l'une des plus élevées du pays. Ces taux de croissance élevés ont des effets importants sur les disparités régionales. Alors qu'en 2011, les écarts entre régions semblent refléter les écarts entre zones urbaines et zones rurales, tel n'était pas le cas en 2006, ce qui semble indiquer que, pendant cette période de cinq ans, les écarts entre régions ont diminué.

Figure 3.2. VAB par habitant des régions (en GEL)



Source : site internet GeoStat (2012)

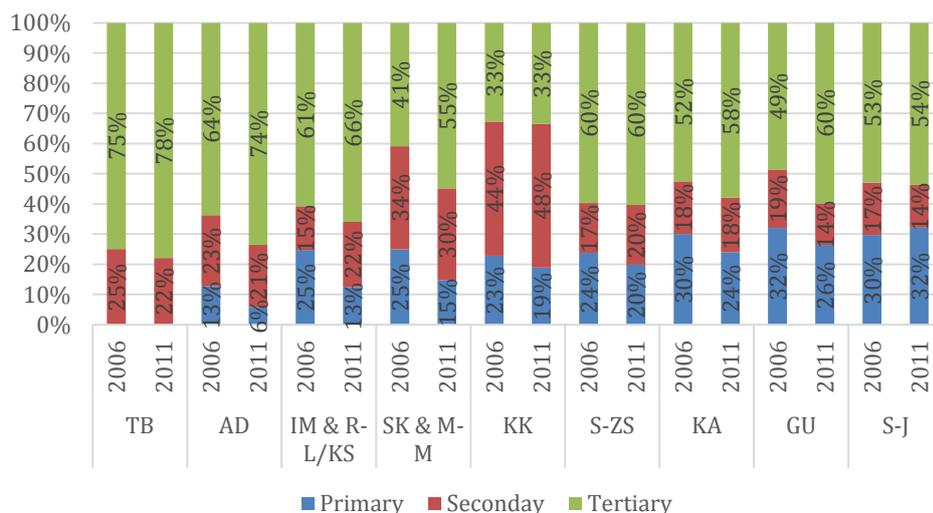
Les régions de la Géorgie ont des structures économiques différentes. On peut distinguer trois grands secteurs d'activité : le secteur primaire (agriculture, chasse et sylviculture, pêche), le secteur secondaire (industrie, activités de transformation de produits à domicile, construction) et le secteur tertiaire (commerce et réparations, transports et communications, administration publique, éducation, santé et travail social, autres types de services). La VAB de ces secteurs ne correspond pas nécessairement à l'emploi dans le secteur, car la VAB dépend de façon cruciale du prix du produit final. Cela est particulièrement vrai dans le secteur primaire, l'agriculture géorgienne absorbant une part disproportionnée de l'emploi mais ne représentant qu'une part assez faible de la VAB.

A Tbilissi, région la plus urbanisée du pays, le secteur primaire est absent mais la capitale abrite un secteur secondaire de dimension modeste et le secteur tertiaire le plus important de toutes les régions. Le Bas-Kartli et le Kartli intérieur accueillent une part importante du secteur secondaire, ce qui laisse à penser que, si les industries évitent de s'installer à Tbilissi, la proximité de la capitale est pour elles un atout. Le secteur secondaire est aussi bien représenté en Iméréthie/Ratcha-Létchkhoumi, en Kvémo Svanétie, en Adjarie et en Mingrétie et Haute-Svanétie, ce qui montre le lien étroit entre urbanisation et localisation des industries. A l'inverse, les régions plus fortement urbanisées sont celles où le secteur primaire est assez peu important.

La taille du secteur primaire a diminué dans la plupart des régions, parfois très fortement. En revanche, la part des industries du secteur secondaire est demeurée relativement constante dans le temps et le secteur tertiaire s'est développé dans presque toutes les régions. Par conséquent, malgré les différences de structure économique des régions, aucun changement fondamental n'est intervenu pendant la période 2006-2011. Si l'on compare la contribution des différents secteurs à la croissance de la VAB des régions entre 2006 et 2011, le Samtskhé-Djavakhétie et le Bas-Kartli semblent faire figure d'exceptions. Dans la première de ces régions, la croissance de la VAB a été due en grande partie au développement du secteur primaire, tandis que dans la deuxième le secteur secondaire a été le principal moteur de la croissance.

Une analyse plus fine des secteurs, en particulier du secteur tertiaire, révèle certaines particularités régionales. La Ville de Tbilissi, qui a de loin le secteur tertiaire le plus important, est plus diversifiée qu'aucune autre région géorgienne. En Adjarie, le secteur de la construction occupe une place importante et aussi, dans une moindre mesure, le secteur des transports et communications et celui de l'administration publique. En Mingrétie et Haute-Svanétie, le secteur des transports et communications est fortement représenté, sans doute à cause du port de Poti. En Iméréthie, l'administration publique, l'éducation et les services de santé sont des secteurs importants. Aucune de ces trois grandes régions urbanisées n'est individuellement très diversifiée mais, prises ensemble, une forte diversification apparaît.

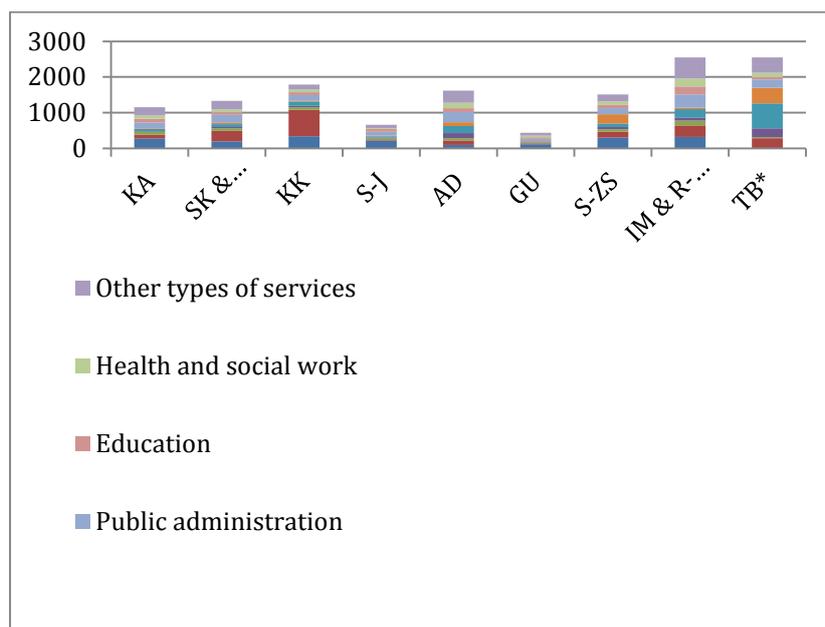
Figure 3.3. Répartition de la VAB des régions géorgiennes par secteur



Secteur primaire Secteur secondaire Secteur tertiaire

Source : site internet GeoStat (2011)

Figure 3.5. Part des grands secteurs d'activité dans la VAB de chaque région (en millions de GEL)

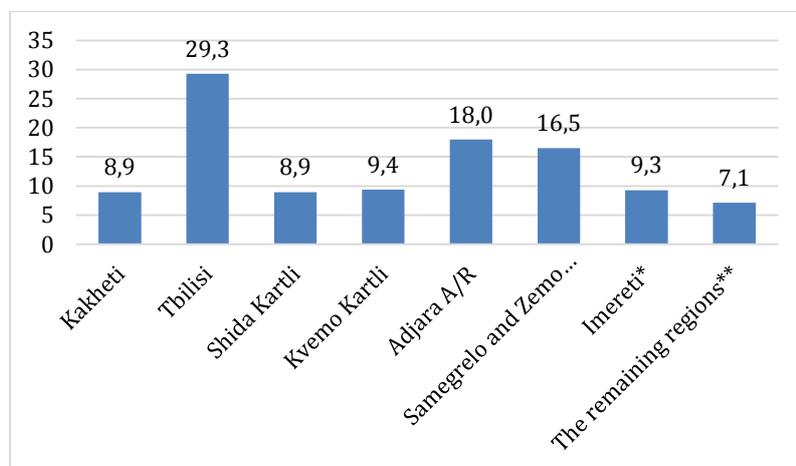


Autres types de services Santé et travail social Education Administration publique Transports et communications Commerce, réparation de véhicules à moteur et produits individuels et ménagers Construction Activités de transformation de produits à domicile

Source : site internet GeoStat (2011).

Les chiffres du chômage révèlent des différences marquées entre régions. Ces chiffres sont les plus élevés à Tbilissi et, dans une moindre mesure, en Adjarie et en Mingrésie et Haute-Svanésie. Les écarts régionaux s'expliquent sans doute par le caractère urbain ou rural des différentes régions. Le chômage est beaucoup moins élevé dans les zones rurales, la différence avec les zones urbaines atteignant près de 20 points de pourcentage. Toutefois, on peut supposer qu'il s'agit là d'un artefact statistique. En effet, les emplois ruraux désignent en grande partie des paysans indépendants qui travaillent dans l'agriculture de subsistance et que l'on peut décrire comme sous-employés. Cette possibilité n'existant pas dans les zones urbaines et les opportunités d'emploi formel étant rares, le taux de chômage est élevé dans les villes. Cette situation a des effets importants sur la mobilité des travailleurs entre les régions et entre les zones urbaines et rurales. Le taux élevé de chômage dans les zones urbaines réduit leur attrait et, par conséquent, la migration vers les villes.

Figure 4.1. Taux de chômage (en pourcentage)

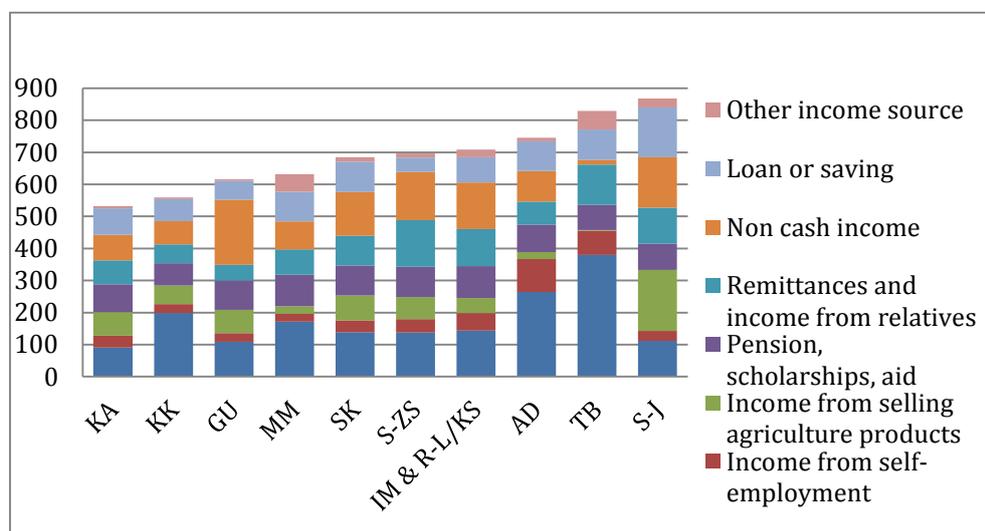


Kakhétie – Tbilissi – Kartli intérieur – Bas-Kartli – R. A. d'Adjarie – Mingrésie et Haute-Svanésie – Iméréthie – Autres régions Source : site internet GeoStat (2011)

Le revenu individuel moyen dans les régions se situe dans une fourchette de 20 pour cent autour de la moyenne nationale. On notera, cependant, qu'à l'intérieur des régions, les écarts de revenus entre les ménages excèdent de beaucoup les différences régionales. Toutefois, malgré l'ampleur de ces différences, peu d'entre elles sont significatives d'un point de vue statistique⁵⁶. Par exemple, si l'on présuppose un seuil de signification de 95 pour cent, le revenu moyen par personne est moins élevé en Kakhétie, dans le Bas-Kartli, en Mtskhéta-Mtianeti et en Gourie que dans les autres régions. En revanche à Tbilissi, le revenu individuel moyen est nettement supérieur à celui de toutes les régions, à l'exception de l'Adjarie, l'Iméréthie et le Samtskhé-Djavakhétie. Ces données semblent indiquer que le revenu par personne est plus élevé dans les régions plus fortement urbanisées. Les deux exceptions à cet égard sont le Bas-Kartli et le Samtskhé-Djavakhétie – c'est-à-dire, curieusement, les deux régions où les minorités ethniques sont le plus fortement représentées.

D'après GeoStat, la longueur totale du réseau routier de la Géorgie atteignait 18 854 km en 2011. Ce réseau comprend seulement 8% de voies internationales et 28% de voies secondaires, ce qui signifie que la grande majorité des routes relie en fait des villages, ou des villages et des centres régionaux. Les différences entre régions sont à cet égard très marquées car la longueur du réseau routier est essentiellement déterminée par la situation géographique. Les régions à plus forte densité de population ont en général plus de routes au km², tandis que, dans les régions à faible densité de population, la longueur des routes par millier d'habitants est plus élevée.

Figure 5.2. Types de revenus, par région (en GEL, par ménage)



Autres sources de revenus Emprunts ou épargne Revenus non monétaires Envois de fonds de membres de la famille
Retraite, bourses et aides Revenus tirés de la vente de produits agricoles Revenus tirés d'un travail indépendant Salaires

Source : Enquête intégrée auprès des ménages (2011)

L'enquête sur les infrastructures des villages fournit des données sur l'accessibilité du réseau routier. L'absence de moyens de transport et la mauvaise qualité des routes sont considérées comme l'un des trois problèmes les plus importants dans une proportion élevée de villages. Les régions qui comportent des zones montagneuses étendues sont fortement représentées parmi les régions déclarant avoir des problèmes de transport. Bien que situé strictement parlant sur un haut plateau et n'étant pas une région véritablement montagneuse, le Samtskhé-Djavakhétie fait exception à cet égard, peut-être à cause de la nouvelle autoroute financée par la MCC.

Les Chemins de fer de la République de Géorgie sont la seule société de chemins de fer du pays. La longueur totale du réseau ferroviaire géorgien est de 2 344 km, dont 1 326 km seulement sont actuellement opérationnels (Chemins de fer de la République de Géorgie, 2013). Le réseau ferroviaire est inégalement distribué et relie principalement les grands centres urbains. Contrairement au réseau routier, il est très peu utilisé pour le transport de voyageurs, puisque moins d'un pour cent des voyageurs choisissent le train. Il sert

⁵⁶ Cette remarque se fonde uniquement sur un calcul rapide et approximatif de l'écart-type des moyennes de l'échantillon. Un calcul plus précis et plus solide est possible mais il excéderait les limites de ce rapport.

essentiellement au transport de marchandises : 41 pour cent du trafic marchandises emprunte le réseau ferroviaire (GeoStat, 2012).

Figure 6.3. Utilisation des gares de chemins de fer dans les villages géorgiens (en pourcentage)

	N'en a pas besoin/Ignore leur existence	Ne peut les utiliser	Les utilise effectivement
TB	14,3%	0,0%	85,7%
AD	2,6%	0,9%	96,5%
GU	1,6%	5,3%	93,2%
IM	9,6%	3,9%	86,5%
KA	52,8%	31,4%	15,9%
M-M	71,8%	3,9%	24,4%
R-L/KS	46,6%	37,2%	16,2%
S-ZS	3,4%	1,3%	95,4%
S-J	8,4%	8,0%	83,7%
KK	56,0%	19,7%	24,3%
SK	25,0%	4,8%	70,2%

Source : Enquête sur les infrastructures des villages (2011)

L'enquête sur les infrastructures des villages fournit des données sur l'accessibilité et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Des différences importantes semblent exister entre les régions, certaines d'entre elles faisant état d'une utilisation presque universelle – bien que sans doute peu fréquente – des services ferroviaires et d'autres – principalement les régions montagneuses – déclarant le contraire. Environ 80 pour cent des villages déclarant n'avoir pas accès au réseau ferroviaire invoquent la distance comme cause principale de l'inaccessibilité du réseau. Tel est le cas notamment en Kakhétie où, en principe, l'accès au réseau ferroviaire devrait être assez facile, étant donné l'absence d'obstacles géographiques.

En 2011, presque tous les ménages avaient accès à l'électricité, sans pratiquement aucune différence entre les régions.

Figure 6.5. Accès des ménages à l'électricité (en pourcentage)

	2010	2011
Kakhétie	99,9%	99,7%
Tbilissi	100,0%	99,9%
Kartli intérieur	99,9%	100,0%
Bas-Kartli	99,9%	100,0%
Samtskhé-Djavakhétie	100,0%	100,0%

Adjarie	99,5%	99,9%
Gourie	100,0%	100,0%
Mingrélie	99,9%	99,9%
Iméréthie	99,9%	100,0%
Mtskhéta-Mtianeti	99,7%	100,0%
Géorgie	99,9%	99,9%

Source : site internet GeoStat (2011)

L'accès à l'électricité est quasiment universel mais ces statistiques ne donnent aucune indication sur la qualité de l'électricité fournie. Celle-ci peut être mesurée par l'Indice de fréquence moyenne des interruptions de service (IFMIS), qui désigne le nombre moyen d'interruptions subies par chaque client, et l'Indice de durée moyenne des interruptions de service (IDMIS), qui désigne la durée moyenne (en heures) des coupures de courant pour chaque client. Il existe évidemment des différences entre les régions, en particulier entre les zones urbaines et rurales, et entre Tbilissi et le reste de la Géorgie.

Figure 6.7. Accès des ménages à une source d'approvisionnement en eau potable (en pourcentage)

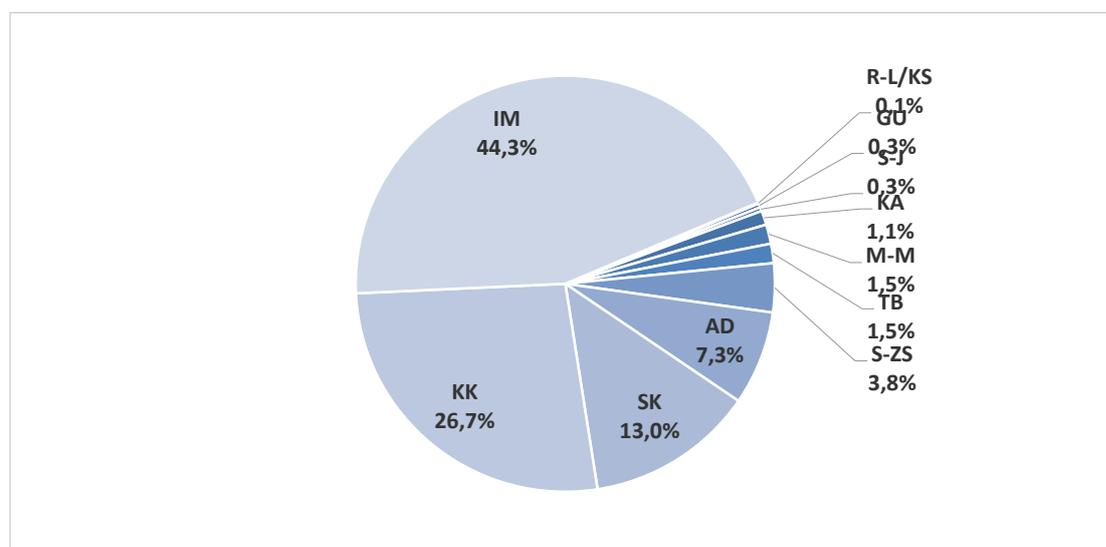
	Accès direct dans le logement	Accès à un robinet dans la cour ou à proximité	Accès à un puits dans la cour ou à proximité	Accès à une source naturelle dans la cour ou à proximité	Autres sources
KA	16,6	66,6	6,5	9,7	0,5
TB	95,9	3,3	0,1	0,4	0,3
SK	25,7	35,1	28,1	11,2	0,0
KK	37,1	42,9	14,1	4,5	1,4
S-J	31,7	60,6	7,6	0,0	0,0
S-ZS	21,8	9,0	66,7	2,5	0,0
IM	31,8	19,8	34,6	13,7	0,0
Autres*	60,6	22,5	8,2	7,6	1,1
Géorgie	50,6	24,4	18,4	6,1	0,4

Source : site internet GeoStat (2011)

La moitié environ seulement des ménages géorgiens ont directement accès à l'eau potable dans leur logement, l'autre moitié utilisant un robinet d'eau ou un puits dans la cour ou à proximité de leur logement. Comme on peut s'y attendre, l'accès à l'eau potable est généralement meilleur à Tbilissi et dans les régions plus fortement urbanisées. Une exception notable est celle de la Mingrélie et Haute-Svanétie. Bien que cette région soit assez fortement urbanisée, la plupart des ménages n'ont pas accès à un robinet d'eau dans le logement ou la cour et doivent utiliser des puits à eau.

Les industries lourdes, les transports et le secteur de l'énergie sont les principales sources de pollution atmosphérique. Ces activités, en particulier les industries lourdes, sont en général regroupées dans certaines zones géographiques, ce qui est la cause de fortes différences régionales non seulement entre les zones urbaines et les zones rurales, mais aussi entre les zones urbaines du pays. La pollution atmosphérique provenant de sources fixes varie fortement selon les régions. Le gros de cette pollution affecte l'Iméréthie et le Bas-Kartli et aussi, dans une moindre mesure, le Kartli intérieur et l'Adjara. Dans ces régions, la plus grande partie de la pollution atmosphérique est due à une seule usine de certaines villes, ce qui accroît encore l'inégalité de la répartition de la pollution atmosphérique entre différents sites en Géorgie. Les deux tiers de l'ensemble de la pollution atmosphérique en Géorgie sont concentrés dans trois villes : Zestafoni, Roustavi et Kaspi. D'après le ministère de la Protection de l'environnement (2010), les principales sources d'émission sont l'usine de ferroalliage de Zestafoni, les usines d'aluminium et d'engrais et la centrale thermique de Gardabani près de Roustavi et la cimenterie de Kaspi.

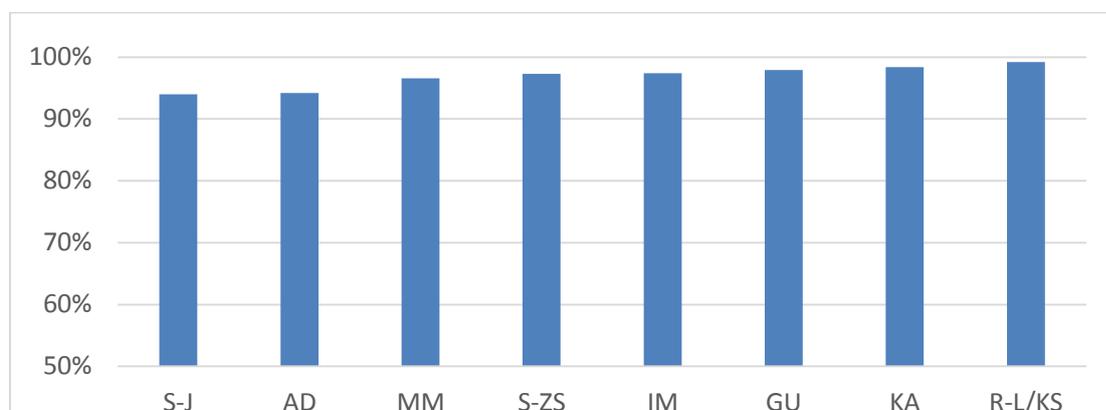
Figure 7.7. Pollution atmosphérique totale provenant de sources fixes : part des régions (en pourcentage)



Source : site internet GeoStat (2011)

En 2009, les deux tiers environ de la population géorgienne de 45 villes avaient accès à un réseau d'assainissement. Cependant, la plupart de ces réseaux étaient apparemment en mauvais état, entraînant une grave pollution des ressources en eau en aval (UNICEF, 2012). La situation semble encore plus grave en dehors des grandes villes puisque, d'après la dernière enquête sur les infrastructures des villages, la grande majorité des villages géorgiens n'ont pas accès à un système d'assainissement. Cela est vrai dans toutes les régions du pays, sans grandes différences entre les régions.

Figure 7.8. Nombre de villages n'ayant pas accès à un système d'assainissement (en pourcentage)



Source : Enquête sur les infrastructures des villages (2011)

En 2003, seules Tbilissi et Khashouri étaient équipées de systèmes d'assainissement permettant le traitement des eaux usées collectées (OCDE, 2004). La situation s'est améliorée depuis puisqu'en 2009, les systèmes

d'assainissement de Tbilissi, Roustavi, Koutaïssi, Tkibuli, Gori et Batoumi incluait au moins une étape de traitement mécanisé (UNICEF, 2012). Il n'existe pas de données facilement accessibles sur les développements intervenus depuis 2009 mais la consultation des sites internet de plusieurs entreprises – United Water Supply Company of Georgia, Georgian Water & Power et Batumi Water – montre que des investissements très importants sont en cours en vue de moderniser et de réhabiliter les systèmes d'assainissement existant en Géorgie – ou, plus exactement, les systèmes d'assainissement existant dans les zones urbaines, ce qui laisse à penser que ces investissements vont contribuer à la fois à réduire les écarts entre zones urbaines et à accroître les écarts entre zones urbaines et zones rurales.

Les ressources culturelles et de loisirs, ainsi que leur accessibilité, devraient aussi pouvoir servir d'indicateur de la qualité de vie dans les différentes régions. Cependant, pour diverses raisons générales et à cause du manque de données à ce sujet, un tel indicateur se prête mal à mesurer la qualité de vie en Géorgie. Il existe des ressources culturelles et de loisirs très diverses dans le pays, des salles d'opéra aux terrains de jeu. Le recensement de ces différentes ressources et, éventuellement, l'évaluation de leur qualité et de leur accessibilité permettraient de recueillir de nombreuses informations mais celles-ci seraient difficiles à synthétiser en l'absence de présupposés généraux sur les préférences des ménages. Ces préférences sont déterminantes car la disponibilité de ressources culturelles et de loisirs n'est pas seulement fonction de l'offre mais aussi de la demande. Ces difficultés générales sont encore accrues dans le cas de la Géorgie par le manque de données sur les différentes ressources culturelles existantes.

Tendances actuelles

La constitution de la Géorgie ne dit rien du statut des régions géorgiennes, sauf pour lier la question de l'administration territoriale au rétablissement de l'intégrité territoriale du pays. Les divisions territoriales de la Géorgie sont actuellement hétérogènes, puisque neuf régions ont le statut d'échelon décentralisé du gouvernement central, deux régions (Adjarie et Abkhazie) sont des républiques autonomes et Tbilissi, la capitale, est dotée d'un statut spécial garanti par la législation géorgienne. La R. A. d'Adjarie dispose de son propre organe délibératif élu au suffrage universel direct et de son propre gouvernement.

En 2013, le nouveau gouvernement au pouvoir à la suite des élections parlementaires a initié un processus de réforme de la constitution. La commission constitutionnelle spéciale créée par le parlement géorgien à cet effet a annoncé que la définition du statut légal des régions constituerait une priorité. Pourtant, en raison de l'opposition des milieux conservateurs du pays et notamment de l'Eglise orthodoxe géorgienne, la réforme a été reportée par le gouvernement..

L'opinion publique géorgienne est en général opposée à la régionalisation car elle perçoit dans les projets de régionalisation et l'octroi d'un statut politique aux régions un risque de démembrement du pays. Les perspectives de régionalisation sont donc faibles en Géorgie où n'existe pas encore de consensus national à ce sujet. Toutefois, l'existence de régions sécessionnistes exige clairement que des décisions soient prises au sujet de l'administration territoriale du pays.

Cherchant à éviter les conflits au sein de la société géorgienne, le nouveau gouvernement de la Géorgie a décidé provisoirement que les régions constitueront des entités administratives aux fins du développement socioéconomique mais que leur statut politique ne sera défini dans la constitution géorgienne qu'après le rétablissement de l'intégrité territoriale de la Géorgie et la fin de l'occupation de deux régions du pays.

Documents consultés :

- Report on Regional Disparities in the Republic of Georgia, ISET Studies, 2011
- La démocratie locale et régionale en Géorgie, CG(24)10FINAL, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe, mars 2013.

GRECE : DES REGIONS ET DE L'ABSENCE DE REGIONALISATION

Nikolaos Hlepas, professeur à l'Ecole de droit, d'économie et de sciences politiques de l'Université nationale d'Athènes, Grèce

Le deuxième niveau de l'administration locale : des préfetures aux régions

En 2007, la structure des collectivités territoriales et des entités administratives était la suivante : 1034 municipalités, 50 administrations « préfectorales » (second niveau administratif, anciennes préfetures transformées « régions municipales » en 1994), 13 régions (unités de l'administration publique décentralisée), et plusieurs administrations spécialisées (système national de santé, administrations de l'Education, etc.).

Au deuxième niveau d'administration locale (soit dans les 50 administrations « préfectorales »), le préfet et l'assemblée préfectorale étaient élus au suffrage universel, direct et à bulletin secret. Seules les listes et les candidats locaux étaient autorisés (les partis n'avaient légalement pas le droit de présenter des candidats) mais, en général, les partis politiques avaient l'habitude de faire part des noms des candidats qu'ils soutenaient.

Les administrations 'préfectorales' avaient été dotées de la plupart des compétences dévolues aux anciennes préfetures, notamment dans les domaines suivants : infrastructures et équipements collectifs, développement économique, protection de l'environnement, éducation, protection sociale et santé publique. Les préfetures avaient en outre la lourde charge de gérer les prestations sociales pour les personnes défavorisées et handicapées. Enfin, l'irrigation, l'agriculture, la pêche et le tourisme étaient également du ressort des préfetures. Certaines compétences – environnement, établissements scolaires et contrôle des petites entreprises – étaient exercées conjointement par les administrations 'préfectorales' et les municipalités. Les limites de compétence n'étant pas clairement établies entre le premier et le deuxième niveau, doublons et conflits n'étaient pas rares. Les préfetures n'ayant pas la haute main sur des services qui pouvaient être financés par les redevances et les impôts (collecte des déchets, approvisionnement en eau, etc.), elles étaient entièrement dépendantes des dotations de l'Etat (97 % de leurs recettes).

Début 2010, le gouvernement nouvellement élu avec un ambitieux programme de réforme a été confronté à une crise financière sans précédent. Une réforme radicale des collectivités territoriales figurait parmi les solutions retenues pour résoudre la crise. Le projet de réforme « Kallikratis » a été présenté pour consultation publique en janvier 2010 et une nouvelle loi de refonte de la structure et du fonctionnement de l'administration locale a été adoptée fin mai 2010. Le programme Kallikratis prévoyait un processus de fusions obligatoires des unités administratives des collectivités locales pour faire passer le nombre de municipalités (*dèmes*) de 1034 à 325, et 'déplacer' le deuxième niveau d'autorité locale au niveau régional (les 13 autorités régionales – *peripheria* – remplaçant les administrations préfectorales, au nombre de 50). Parallèlement, l'administration déconcentrée de l'Etat a été restructurée à un niveau supérieur, au sein de sept unités (*Apokentromeni Diikesi*). La réforme Kallikratis a été la première à englober l'administration locale et les autorités étatiques déconcentrées. La consolidation territoriale s'est accompagnée d'une décentralisation à grande échelle des compétences et des ressources.

Dans les régions, les principaux organes sont le président de région (périphéarque), les vice-présidents, le conseil régional (41 à 101 membres, en fonction du nombre d'habitants), le comité exécutif et le comité économique (article 113 de la loi Kallikratis). Le président de région (périphéarque), les vice-présidents dans les anciennes préfetures et les conseillers régionaux (l'assemblée) sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Chaque liste doit présenter un candidat à la présidence de région, plusieurs vice-présidents (en nombre égal à celui des anciennes préfetures) et des candidats à tous les sièges du conseil. Légalement, les partis nationaux n'ont pas le droit de présenter des candidats aux élections régionales mais dans la pratique, ils déclarent leur soutien à telle ou telle liste ; les élections régionales sont donc politisées et perçues comme une arène importante où s'affrontent les différents partis. Pour être élus, les têtes de listes doivent obtenir la majorité absolue, que ce soit au premier tour de scrutin ou au second tour, qui oppose les deux candidats ayant obtenu le plus de voix. La liste ayant emporté l'élection obtient les trois cinquièmes des sièges au conseil, toutes les vice-présidences et, enfin et surtout, la présidence de région.

Les régions n'étant pas investies de larges pouvoirs, elles ne peuvent en aucun cas être considérées comme des institutions fortes de la « régionalisation » ; à cet égard, la Grèce n'est pas comparable à l'Italie ou, dans une moindre mesure, à l'Espagne. La Grèce reste un Etat strictement unitaire et la Constitution ne reconnaît que « deux niveaux de collectivités locales » (article 102 paragraphe 1). En vertu de la Constitution,

l'attribution des compétences (concernant les affaires locales et la délégation d'affaires nationales) entre les différents niveaux d'administration locale est réglementée par le droit national. Elle ne prévoit aucun statut spécial pour les administrations locales spécifiques (notamment les régions ayant un statut spécial), les textes législatifs devant toutefois prendre en considération les circonstances spécifiques « des régions insulaires et de montagne » (article 101).

Tableau : Nombre d'administrations déconcentrées, de régions et de municipalités (2011)

ADMINISTRATIONS DECONCENTREES	REGIONS « peripheria »	COMMUNES « dêmes »
Macédoine	Macédoine-Orientale-et-Thrace	22
	Macédoine centrale	38
Macédoine occidentale-Epire	Macédoine occidentale	12
	Epire	19
Thessalie-Grèce Centrale	Thessalie	25
	Grèce Centrale	25
Péloponnèse-Grèce occidentale-Iles Ioniennes	îles Ioniennes	7
	Grèce occidentale	19
	Péloponnèse	26
Attique	Attique	66
Egée	Egée-Septentrionale	8
	Egée-Méridionale	34
Crète	Crète	24
Total	13	325

Source : ministère de l'Intérieur (2008)

Suite à la réforme Kallikratis de 2010, de nombreuses compétences autrefois dévolues aux préfectures ont été transférées aux municipalités (notamment les autorisations de création d'entreprise et d'activités économiques, et les prestations sociales). Les nouvelles régions se sont quant à elles vues attribuer des responsabilités essentielles dans le domaine du développement économique, comme les routes « provinciales » et la « formation tout au long de la vie » (voir plus loin). En Grèce, les régions n'ont aucune autonomie ni aucun pouvoir législatif spécial. Le Parlement hellénique a compétence exclusive pour certains domaines (la fiscalité notamment) ; une loi précisant l'objet et les limites d'une autorisation législative permet de donner pouvoir au Président de la République (article 43 de la Constitution) ou à « d'autres organes de l'Administration » (ministres, régions, municipalités, etc.) de légiférer sur des « matières plus particulières ou d'intérêt local ou de caractère technique ou détaillé » (article 43 paragraphe 2).

Les régions grecques peuvent certes définir leur organigramme et leur règlement interne, mais uniquement dans un cadre fixé par les législations nationales, qui en général sont relativement complètes et standardisent jusqu'à des aspects mineurs des procédures administratives. Dans la réalité toutefois, les leaders politiques

régionaux exercent une forte domination sur une administration professionnelle « standardisée », ce qui se traduit souvent par des bizarreries administratives. En règle générale, cette domination des principaux responsables régionaux reste limitée à l'administration régionale. Les régions n'ont aucune autorité juridique pour réglementer, contrôler ou simplement influencer sur les autorités locales de premier niveau, les municipalités. En fait, les régions coopèrent souvent avec les municipalités et leur offrent ressources et assistance, mais la loi prévoit explicitement qu'il n'y a aucune subordination ou forme quelconque de « relation hiérarchique » entre les municipalités et les régions.

En principe, le monopole fiscal du Parlement hellénique est garanti. En vertu de l'article 78 de la Constitution, l'objet, l'assiette et les exonérations ou exemptions ne peuvent être réglementés que par une loi adoptée par le Parlement en session plénière. Or, suite à l'amendement de 2001, la Constitution (article 102, paragraphe 5), prévoit que les pouvoirs locaux sont habilités à prélever des « recettes locales », et que l'Etat doit transférer les fonds nécessaires dès lors que les collectivités locales ont l'obligation légale d'exercer une nouvelle compétence. La Constitution met en avant « l'autonomie budgétaire » (paragraphe 5) et introduit expressément le principe de la transparence en relation avec la gestion budgétaire au niveau local. Certains universitaires voient dans cette nouvelle notion de « recettes locales » une fin possible du monopole de l'Etat en matière de fiscalité, si les collectivités locales sont autorisées à percevoir des « recettes locales » (sur les propriétés immobilières et les entreprises qui utilisent des services ou infrastructures locaux ou sur les activités polluantes) sans qu'il soit besoin de lois précisant l'objet et le taux de ces « recettes ». Jusqu'à présent toutefois, aucune « recette » de ce genre n'a été mise en place. Quelques municipalités ont bien tenté d'imposer des « écotaxes » ou des « redevances de compensation » sur certaines entreprises locales, mais elles en ont été empêchées par des décisions de justice.

Faute d'autonomie législative et fiscale, les régions n'ont pas les instruments nécessaires pour définir leurs politiques publiques en toute indépendance. Leur liberté d'action s'inscrit dans un cadre financier et normatif strict établi par l'Etat. Pour peser sur les politiques publiques de l'Etat, elles doivent passer par des voies informelles au sein des partis politiques et des réseaux personnels. Consulter l'Association nationale des régions sur les décisions relatives à la politique de l'Etat est une pratique courante qui, dans certains cas, est même prévue en droit. Dans quelques domaines (gestion des déchets, urbanisme, etc.), l'influence des régions sur les décisions de l'Etat est très importante.

Organisation institutionnelle, politique et administrative des régions grecques

Les élections régionales se font au suffrage universel à bulletin secret. Le cadre électoral est le même dans tout le pays. Le taux de participation aux élections locales est en général légèrement plus faible qu'aux élections nationales. Les premières élections régionales se sont tenues en novembre 2010, avec un taux de participation très faible (46 %) par rapport aux élections législatives d'octobre 2009 (69,8 %) ou même aux élections législatives « post-crise » de mai 2012 (62,5 %). A l'évidence, le taux de participation très faible aux élections régionales de novembre 2010 est inhabituel (en général, il est supérieur à 60 % aux élections municipales). Il semble qu'à travers cette abstention, l'électorat ait voulu manifester sa colère contre les responsables politiques et le système politique en général après l'apparition de la grave crise économique neuf mois plus tôt et les mesures d'austérité sans précédent qui ont suivi.

Tous les citoyens grecs majeurs (18 ans et plus) peuvent se présenter à l'élection à l'Assemblée régionale. Les candidats à la présidence de région doivent avoir 21 ans révolus. Ne sont pas éligibles les juges, les officiers des forces armées, les policiers, les prêtres et les agents de la fonction publique qui ont été à la tête de directions générales ou d'autres directions au cours des 18 mois précédents le jour du scrutin. Le mandat du périphérique (emploi à temps plein) et des membres de l'assemblée (emploi à temps partiel) est permanent. Le périphérique perçoit 4750 € bruts par mois (avant impôts et cotisations sociales), les vice-périphériques touchent 70 % de cette somme et le président de l'Assemblée régionale, 50 %. Les membres de l'Assemblée reçoivent une indemnité de 40 € par session à laquelle ils assistent. Dans les régions insulaires cependant, les membres de l'Assemblée qui viennent d'îles qui ne sont ni le siège de la région ni une ancienne préfecture ont droit à 30 % de la rémunération du périphérique.

Dans les régions (comme ailleurs) les élus sont tenus de publier leurs mandats ainsi que leur patrimoine et leurs revenus (obligation personnelle). Il y a conflit d'intérêts dès lors qu'une personne ayant pouvoir de décision ou droit de vote, ou qu'un de ses proches ou amis a un intérêt dans l'issue de la décision ou du vote. Ni les présidents de région (périphériques) ni les conseillers régionaux (membres de l'Assemblée régionale) ne peuvent exercer de mandat municipal. Les conseillers régionaux peuvent siéger au Parlement, mais ils sont

très peu nombreux dans ce cas. Aucune procédure ne régit la révocation interne (s'agissant du contrôle de l'Etat, voir ci-après) des élus régionaux (périphériques ou conseillers régionaux).

Le président de région est le chef de l'exécutif au niveau régional et il peut s'appuyer sur une forte légitimité démocratique puisqu'il a été élu directement pour un mandat de cinq ans. Il est le représentant légal de la région, le directeur du personnel et de l'administration, et il met en œuvre ('exécute') les décisions de l'Assemblée régionale (« conseil régional »).

Le « comité exécutif » est composé du président de région et des vice-présidents, dont certains sont élus directement (sur la liste dirigée par le candidat à la présidence de région, un par ancienne préfecture) et trois sont nommés par le périphérique parmi les conseillers régionaux. Le comité exécutif est le cabinet du périphérique, principalement chargé de coordonner la mise en œuvre de la politique régionale.

Le « comité économique », autre organe exécutif présidé par le périphérique (ou un vice- périphérique nommé par le périphérique), est composé de six à dix conseillers régionaux (en fonction du nombre d'habitants que compte la région). Le comité économique s'occupe principalement des questions économiques, du budget, des marchés publics et des procédures d'appel d'offres. Les régions peuvent également créer une « société de développement » régional (entité de droit privé) en vue de promouvoir des projets de développement, ainsi que, dans certains cas, des entités sans but lucratif. Chacune des régions dispose d'un « fonds de développement régional » (entité de droit privé) chargé des questions de développement, en vertu de l'article 190 de la loi de Réforme de l'administration locale 3852/2010 (loi Kallikratis).

Les fonctionnaires territoriaux sont soumis au même régime que les fonctionnaires d'Etat. Leur statut et leur rémunération sont réglementés par la législation nationale de façon très détaillée. La mobilité des agents, juridiquement possible depuis plusieurs dizaines d'années, est une pratique courante, même si on ne peut pas parler de mobilité « organisée » (elle se fait plutôt sur une base *ad hoc*, et relève bien souvent du clientélisme). Récemment, un cadre juridique a été développé afin d'élargir, d'organiser et de systématiser la mobilité des personnels entre les régions, les municipalités et les autorités étatiques, principalement suite à l'interdiction de recruter de nouveaux agents imposées par les politiques d'austérité. Au total, les fonctionnaires régionaux représentent moins de 3 % des salariés du secteur public.

Compétences

Les régions ont des compétences dans les secteurs clés et domaines suivants :

- a. éducation : formation professionnelle et formation pour adultes et éducation tout au long de la vie ;
- b. santé : autorisation et contrôle des institutions de santé/médicales, des laboratoires et des professionnels de santé ;
- c. aide sociale : mise en œuvre des programmes sociaux, création de centres de services sociaux et habilitation et contrôle des travailleurs sociaux ;
- d. développement économique : politiques régionales de développement, mise en œuvre des programmes et politiques de développement, sociétés régionales et agences de développement, évaluation et subvention de projets d'investissements privés et soutien et suivi d'activités économiques dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire ;
- e. environnement : évaluation de l'impact environnemental, programme de gestion des déchets et contrôles environnementaux et amendes ;
- f. infrastructures/transports : construction, entretien et gestion des routes provinciales, mise en œuvre des projets de travaux publics et planification, habilitation et contrôle des transports (autocars, voies).

L'attribution des compétences aux régions est homogène et unitaire dans tout le pays. Cependant, les régions métropolitaines et insulaires peuvent, en vertu de la loi, obtenir des compétences supplémentaires, ce qui dans les régions métropolitaines, n'est jamais arrivé.

Autonomie financière

Les recettes des collectivités territoriales, tout comme leurs dépenses, exprimées en pourcentage du PIB, sont très faibles en Grèce. L'autonomie fiscale des deux niveaux reste limitée. La part des dépenses publiques y est l'une des plus faibles d'Europe – les dépenses des deux niveaux de collectivités locales représentaient, en 2011, 2,8 % du PIB et 5,6 % du total des dépenses publiques. En 2011, les recettes des collectivités locales correspondaient à seulement 2,6 % du PIB et à 5,6 % des recettes totales du secteur public (DEXIA 2012).

Les collectivités territoriales n'étant pas pleinement autonomes en termes de fiscalité (article 78 de la Constitution), la Constitution (article 102, paragraphe 6) impose à l'Etat de « veiller à assurer les ressources nécessaires à l'accomplissement de la mission et à l'exercice des compétences des collectivités territoriales ». Le cadre juridique des finances des collectivités territoriales règlemente principalement les recettes municipales, et prévoit plusieurs droits et impôts, et même des redevances locales. Les municipalités disposent ainsi de leurs propres recettes (environ 35 % de leurs recettes totales) et, dans les limites de la loi, d'une certaine liberté d'action. Depuis la création du deuxième niveau d'administration locale en 1994 (transféré au niveau régional en 2011), les recettes des régions, faute de recettes propres, dépendent presque exclusivement des subsides de l'Etat. Les régions sont en outre soumises à des restrictions spéciales, leurs dépenses faisant l'objet d'un contrôle par les services du trésor public et la Cour des Comptes (article 98 de la Constitution), qui contrôle aussi les contrats publics des collectivités locales.

Dans la grande majorité des régions, les recettes destinées à couvrir les dépenses ordinaires proviennent essentiellement des Fonds autonomes centraux (FAC), c'est-à-dire de la part des collectivités locales sur les recettes de l'Etat (collectées par les services de l'Etat). S'agissant des régions, les Fonds autonomes centraux (FAC) proviennent à hauteur de 4 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de 2,4 % de l'impôt sur le revenu.

Les dotations des FAC (662 millions d'euros pour les régions en 2012) sont d'abord assignées à de grands domaines de dépense, puis réparties entre les différentes collectivités locales en fonction de leur population, de leur réseau routier et du niveau de leurs services sociaux. Les dotations des FAC sont divisées entre les « dotations ordinaires » destinées aux dépenses de fonctionnement et les « dotations pour les programmes spécifiques d'investissement public », qui servent à financer des projets spécifiques (DEXIA 2008: 357).

Le fait que les régions dépendent presque entièrement des dotations de l'Etat (97 % de leurs recettes totales) limite la liberté d'action des élus qui doivent répartir le budget, près d'un tiers des FAC et une part importante des autres subsides de l'Etat étant réservés aux dépenses d'investissements.

Les régions représentant le deuxième niveau de l'administration locale depuis janvier 2011, certaines de leurs compétences ont été transférées aux sept nouvelles unités déconcentrées (*Apokentromeni Diikesi*) qui sont des entités étatiques (notamment dans les domaines de l'urbanisme, de l'administration sylvicole, du contrôle juridique des collectivités territoriales, etc.). Elles ont aussi été dotées de nouvelles compétences incombant jusque-là à l'Administration centrale (dans le domaine de l'urbanisme notamment) et aux anciennes préfetures (le deuxième niveau de l'administration locale de 1994/1995 à 2010). Les transferts de ressources aux nouvelles régions, en 2011, étaient largement calqués sur ceux en faveur des régions du modèle précédent, mais il a été durement touché par la crise économique et les mesures d'austérité très strictes.

Actuellement, les dépenses des régions font l'objet d'un contrôle au niveau central et les régions sont en outre tenues, en vertu de l'article 266 de la loi 3852/2010 (« loi Kallikratis ») d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action quinquennal intégrant les programmes et budgets annuels. Dans les faits cependant, le budget est établi sur une base annuelle et n'est pas à l'abri de variations dues à la pression fiscale et à de nouvelles mesures d'austérité (réductions budgétaires, y compris concernant les transferts et les dotations des régions et des municipalités) décidées par l'Administration centrale et le Parlement hellénique. Les régions qui connaissent des problèmes financiers et en particulier les régions surendettées (lorsque plus de 20 % des recettes servent à couvrir les intérêts de la dette, en cas d'incapacité à faire face à des arriérés de paiement, etc.) peuvent en outre faire l'objet de « programmes de stabilisation » spéciaux (article 202 de la loi 3852/2010), qui sont élaborés et contrôlés par l'Administration centrale et qui limitent sérieusement les droits des collectivités locales de lever des impôts. Jusqu'à présent toutefois, aucune région n'a été soumise à un tel programme de stabilisation, les régions réussissant à s'adapter très rapidement aux nouvelles contraintes financières.

Contrôles

Les systèmes de contrôle de l'administration publique englobent en général les collectivités territoriales. Ainsi, le contrôle judiciaire et des finances publiques de l'administration et les institutions plus récentes (les contrôleurs de l'administration publique, l'inspecteur général de l'administration publique, le médiateur national et les nouveaux médiateurs municipaux et régionaux, etc.) sont compétents au niveau du gouvernement d'autonomie locale (et régionale). Ce système complexe de contrôle est complété par le contrôle de l'Etat prévu par la Constitution (article 102, paragraphe 4). Dans chacune des sept « administrations déconcentrées », le contrôle de l'Etat est exercé par les Secrétaires généraux des 13 régions.

Les régions doivent soumettre certains actes (appels d'offres, règlements locaux, prêts, expropriation, imposition de taxes et de redevances, etc.) au Secrétaire général pour contrôle, celui-ci pouvant annuler les actes et décisions jugés illégaux (article 225 de la loi Kallikratis). Le Secrétaire général peut aussi décider d'annuler tout autre acte illégal de n'importe quel organe régional ou entité régionale (y compris les entreprises). De plus, toute personne ayant un intérêt légal peut saisir le secrétaire général au sujet de tout acte d'un organe collégial ou individuel d'une entité locale (à l'exception des entreprises).

L'Etat contrôle également les personnes qui appartiennent aux organes des collectivités locales (on parle alors de contrôle « disciplinaire »). Le Secrétaire général de l'administration déconcentrée, sur décision motivée et avec l'accord d'un conseil spécial composé de cinq membres, peut les sanctionner. Les sanctions possibles sont : jusqu'à six mois de suspension en cas de manquement grave aux obligations, de dépassement délibéré des compétences ou de négligence grave ; la confiscation (ou déchéance – *ekptosi*) des fonctions dans certains cas particuliers prévus par la loi (absence injustifiée ou non-respect des obligations, par exemple). La législation maintient aussi la sanction de révocation « pour des raisons graves d'intérêt public », imposée, avec l'accord d'un conseil spécial, par une décision ministérielle (article 237 de la loi 3852/2010). Les réunions de tous ces conseils de discipline spéciaux sont publiques. Ces instances se composent en majorité de juges ordinaires (trois membres sur cinq) et un représentant de l'Association des collectivités locales en fait également partie. La procédure applicable prévoit une défense, une représentation par un avocat et l'audition de témoins. Un recours contre une décision disciplinaire n'est possible que devant le Conseil d'Etat (qui se prononce aussi sur le fond).

Relations avec les autres niveaux d'autorité

La Constitution ne contient aucune disposition réglementant la participation des régions à la procédure de révision de la Constitution ou aux procédures permettant de modifier leurs structures territoriales et/ou institutionnelles. Il convient de rappeler que la Constitution hellénique ne prévoit pas, pour les régions, de dispositions spéciales qui seraient différentes de celles applicables au premier niveau de l'administration locale (municipalités). Une loi prévoit toutefois la consultation des commissions parlementaires pour les lois qui concernent les compétences et les actions régionales, ainsi que la participation de représentants de l'Association nationale des régions à plusieurs organes et procédures.

Evaluation globale

Les régions ont été créées en 1987 pour répondre aux exigences organisationnelles et fonctionnelles des politiques structurelles de l'Union Européenne. Elles ne reflètent pas les identités régionales historiques, qui ne sont d'ailleurs pas très marquées en Grèce (sauf en Crète), où les identités locales l'emportent clairement sur les identités régionales. Seules coïncident avec les régions historiques la Crète, les îles ioniennes, la Thessalie et Epire). Après l'instauration du deuxième niveau d'administration locale dans les anciennes préfectures (en 1994), l'administration déconcentrée a été restructurée au niveau des régions (en 1998) qui ont progressivement mis en place leurs propres mécanismes administratifs. Le relèvement du deuxième niveau d'administration locale à celui des régions en 2010-2011 tient au fait que les préfectures se sont avérées trop petites pour constituer le deuxième niveau d'administration locale et surtout trop petites pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes de développement. Bien qu'il soit trop tôt pour présager des dynamiques futures de la toute jeune institution (elle n'a que trois ans) de l'autonomie locale en Grèce, il est clair, au vu du cadre constitutionnel restrictif axé sur une structure strictement unitaire de l'Etat, que nul ne saurait parler de régionalisation en Grèce, mais simplement d'un deuxième niveau d'administration locale dans un pays extrêmement centralisé.

Bibliographie :

- Dexia (2008, 2012): *Sub-National Governments in the European Union*, Dexia Editions, Paris.
- Hlepas, N.-K./ Getimis, P. (2011), Greece: A case of fragmented centralism and "behind the scenes" localism, in, John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (éd.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, pp. 410-432.
- Hlepas, N.-K./ Getimis, P. (2011), Greece: A case of fragmented centralism and "behind the scenes" localism, in, John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (éd.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, pp. 410-432.
- Koliopoulos, J./ Veremis, Th. (2002), *Greece. The Modern Sequel. From 1831 to the Present*, Hurst & Company, London.
- Mavrogordatos, G. (1997), *From Traditional Clientelism to Machine Politics: The Impact of PASOK Populism in Greece*, *South European Society and Politics*, Vol. 2, No. 3, hiver 1997, pp. 1-26.
- Mavrogordatos, G. (2001), *Pressure Groups and Democracy*, Patakis, Athènes (en grec).
- Pagoulatos, G. (2002), *Greece's New Political Economy. State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Sotiropoulos, D. (2007), *State and Reform in contemporary Southern Europe: Greece-Spain-Italy-Portugal*, Potamos, Athens (en grec).
- Spanou C. (2000), *L'institution préfectorale en Grèce : De la Déconcentration à la Décentralisation*, *Revue française d'administration publique*, n° 96, octobre-décembre 2000, 597-608.
- Spourdalakis, M./ Tassis, Chr. (2006), *Party Change in Greece and the Vanguard role of PASOK*, *South European Society and Politics*, 11, 3-4, septembre-décembre, pp. 497-512.

HONGRIE

Pr. Zoltán Szente, professeur à la faculté de droit de l'Université Széchenyi István de Győret et à l'Université Eötvös Lorándde de Budapest, Hongrie

Situation générale en matière d'organisation territoriale

L'administration publique hongroise est un système mixte consistant en une administration publique hiérarchique et un système de gouvernement local. La première comporte trois niveaux : Etat central, comté et district. Le gouvernement central présente un système d'organisation complexe constitué de ministères, « bureaux centraux », « agences réglementaires indépendantes », « entités d'administration publique autonomes » et d'un réseau de diverses instances décisionnelles ou consultatives, toutes dotées d'un statut juridique ou administratif différent.

La pièce maîtresse de l'administration publique au niveau médian est le comté. Tant les organes territoriaux du gouvernement central à compétence générale (« bureaux gouvernementaux de la capitale et du comté ») que les entités déconcentrées sectorielles des ministères sont généralement situés dans les comtés. Bien que la plupart des organes territoriaux de l'administration publique aient été intégrés dans les bureaux gouvernementaux du comté au cours des dernières années, les comtés ne sont pas considérés comme des « régions administratives » parce que, d'une part, il existe certains organismes de l'administration publique au niveau du comté se trouvant sous la subordination directe de leurs propres autorités centrales et que, d'autre part, le territoire administratif de certains organes spéciaux de l'administration publique (comme la protection de l'environnement, la gestion de l'eau) dépasse les frontières du comté.

En 2012, une nouvelle législation a établi 175 bureaux administratifs de district dans le pays et 23 dans la capitale. Presque la moitié des compétences précédemment déléguées sont passées des communes à ces entités administratives.

La Hongrie est dotée d'un système de gouvernement local à deux niveaux, la commune et le comté. Le pays est divisé en 19 comtés⁵⁷, qui représentent le niveau médian de l'administration publique. Les comtés ont tous un organe représentatif élu au suffrage universel, égal, direct et à bulletin secret.

Dans le contexte hongrois, les comtés sont considérés comme des entités administratives médianes entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Dans la terminologie hongroise, le comté se situe en deçà du niveau régional, les « régions » couvrant un territoire plus large. Dans les années 1990, au cours de la période de préparation du pays à l'adhésion à l'Union Européenne, les comtés ont été classés NUTS III dans la nomenclature d'unités territoriales statistiques, mais on a considéré généralement qu'ils étaient trop petits en termes d'aménagement du territoire pour pouvoir absorber les fonds escomptés de l'Union Européenne. Par conséquent, la loi n° XXI de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire a autorisé les comtés à créer, sur une base volontaire, des « conseils de développement régional ». La prochaine étape, la loi XCII de 1999 pour la planification, la programmation, le financement et la supervision des politiques de développement régional financées par l'Union Européenne, a établi des entités plus vastes, en créant sept « régions statistiques et d'aménagement du territoire ». Ces régions étaient les suivantes :

- Transdanubie occidentale (comtés de Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala),
- Transdanubie centrale (comtés de Veszprém, Fejér, Komárom-Esztergom),
- Transdanubie méridionale (comtés de Baranya, Somogy, Tolna),
- Hongrie centrale (Budapest capitale et comté de Pest),
- Hongrie septentrionale (comtés de Heves, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén),
- Grande Plaine septentrionale (comtés de Jász-Nagykun, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg),
- Grande Plaine méridionale (comtés de Bács-Kiskun, Békés, Csongrád).

Entre 2002 et 2010, le gouvernement a développé une politique de régionalisation afin de remplacer les gouvernements de comtés par des gouvernements régionaux nouvellement établis (concentrant ainsi

⁵⁷ De plus, en vertu de la loi, la capitale Budapest est simultanément une entité autonome municipale et territoriale. Mais elle n'est pas examinée dans le cadre du présent rapport.

l'administration publique sur des centres régionaux opérant en parallèle), mais cette réforme n'a pas abouti (voir évaluation globale ci-après) et le processus de régionalisation a été retiré de l'agenda politique.

Ainsi, ce sont les comtés qui forment le cadre territorial de l'administration au niveau médian en Hongrie et en l'absence d'autres niveaux administratifs intermédiaires, ils sont classés comme entités « régionales ».

Nombre de communes dans les comtés au 1^{er} janvier 2013

	Capitale	Villes dotées de droits de comté	Villes	Grands Villages	Villages	Total
Budapest	1	-	-	-	-	1
Pest	-	1	47	22	117	187
Fejér	-	2	13	12	81	108
Komárom-Esztergom	-	1	10	3	62	76
Veszprém	-	1	14	2	199	216
Győr-Moson-Sopron	-	2	9	5	167	183
Vas	-	1	11	1	203	216
Zala	-	2	8	2	246	258
Baranya	-	1	13	3	284	301
Somogy	-	1	15	2	228	246
Tolna	-	1	10	5	93	109
Borsod-Abaúj-Zemplén	-	1	27	9	321	358
Heves	-	1	8	4	008	120
Nógrád	-	1	5	-	125	131
Hajdú-Bihar	-	1	20	10	51	82
Jász-Nagykun-Szolnok	-	1	19	5	53	78
Szabolcs-Szatmár-Bereg	-	1	16	16	186	229
Bács-Kiskun	-	1	21	7	90	119
Békés	-	1	20	9	45	75
Csongrád	-	2	8	4	46	60
Total	1	23	304	121	2706	3154

Bases constitutionnelles et législatives du gouvernement régional

L'existence de gouvernements de comté est reconnue de manière indirecte par la loi fondamentale de 2011 (la constitution) ; la constitution contient uniquement des dispositions sur le calendrier des élections locales et détermine la méthode d'élection du président de l'organe représentatif du comté. Ainsi les élections générales des représentants du gouvernement local, y compris les membres de l'organe représentatif du comté, doivent-elles se tenir au mois d'octobre de la cinquième année suivant les élections locales précédentes. En outre, le président d'un organe représentatif du comté est élu par celui-ci parmi ses membres pour la durée de son mandat, c'est-à-dire pour cinq ans. Il y a lieu de noter que la population des « villes dotées de droits de comté » (généralement la plus grande ville de chaque comté) n'est pas représentée dans l'assemblée du comté, puisqu'elle ne vote que pour son propre gouvernement municipal.

Alors que la constitution ne donne pas de définition des gouvernements autonomes des comtés, des règles spécifiques sont énoncées dans la loi organique⁵⁸ concernant les autorités locales, la Loi sur les Collectivités Locales de Hongrie n° CLXXXIX de 2011 (ci-après « la LCL »). Conformément à cette loi, le gouvernement du comté (semblablement aux gouvernements municipaux) est « le droit de la communauté des électeurs » dans le comté en question. Les comtés sont considérés comme des collectivités territoriales (régionales) autonomes. Ils sont tous situés sur un même plan et dotés des mêmes compétences.

Autonomie

A part la reconnaissance constitutionnelle et législative du gouvernement du comté, il n'existe pas de garantie juridique de son autonomie. Par analogie, les comtés jouissent des mêmes « droits » que les communes, mais même si tel est le cas, cela n'a pas de grande pertinence, puisqu'ils n'ont ni revenus importants ni biens, et qu'ils n'exercent le plus souvent que des fonctions formelles. Ils n'ont tout simplement ni les ressources financières ni les compétences administratives suffisantes pour déterminer la politique publique ou pour jouer un rôle important dans la détermination des politiques publiques nationales.

Les comtés n'ont pas de pouvoir sur les communes situées sur leur territoire, ne leur fournissent pas de services et ne contribuent pas à leurs recettes.

Figure 1 : les frontières des comtés actuels



Les gouvernements de comté n'ont aucune compétence fiscale. Ainsi, ils ne répondent pas aux critères de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale, aux termes duquel « une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. »

⁵⁸ En Hongrie les « lois organiques » doivent être approuvées par le parlement à la majorité qualifiée (majorité de deux tiers de tous les députés élus).

Néanmoins, les comtés sont à même de jouir de quelques « droits » puisqu'ils ont la faculté de coopérer avec les collectivités locales ou d'autres comtés. Ils peuvent créer ou rejoindre des associations pour défendre leurs intérêts. Actuellement, ils sont représentés par l'Association nationale des gouvernements de comtés, l'une des sept associations nationales de pouvoirs locaux.

Cadre du gouvernement du comté

Organisation institutionnelle et administrative

Les gouvernements des comtés ont perdu la plupart de leurs fonctions obligatoires en 2011, puisque les services publics les plus coûteux, comme les services de santé (entretien des hôpitaux et autres institutions de santé), l'éducation (écoles secondaires) et les services culturels (y compris les bibliothèques publiques et les archives), ont été reprises par le gouvernement central.

S'agissant de l'organisation interne des gouvernements de comté, la LCL dispose que l'organe représentatif est le principal organe décisionnel des comtés, la présidence étant assurée par le président de l'assemblée du comté.

Les gouvernements des comtés sont dotés d'un bureau dirigé par l'administrateur principal qui, après avoir soumis sa candidature, est nommé par le président de l'organe représentatif. En moyenne, ces bureaux exécutifs comptent de 20 à 25 fonctionnaires, compte tenu du peu de responsabilités confiées aux gouvernements des comtés. Les bureaux ont généralement de trois à quatre départements, pour les affaires juridiques, le développement régional ou d'autres tâches « fonctionnelles ».

Alors que jusqu'en 2012, les comtés géraient toute une série d'institutions de service public, ce n'est plus le cas aujourd'hui, à part une ou deux petites unités, en liaison avec leurs fonctions de planification et de développement.

Compétences

En ce qui concerne les tâches et les fonctions des gouvernements des comtés, la LCL dispose uniquement que dans les limites de la loi, ils exercent des fonctions en matière de développement régional, développement rural, gestion du territoire et coordination. Cela étant, ni la constitution ni la LCL ne donnent de définition du gouvernement de comté, puisque ni l'une ni l'autre n'énoncent de garanties les concernant.

Bien que ni la LCL ni la Loi relative à l'élaboration des lois n° CXXX de 2010 n'habilite expressément les gouvernements des comtés à publier des décrets, cette compétence leur a toujours été attribuée. Cela étant, ils ne disposent pas de compétences réglementaires de quelque importance ; généralement, ils publient des décrets concernant leurs plans de développement régional, les récompenses et les symboles du comté et leurs budgets et organisation interne.

A ce jour, la LCL dresse des responsabilités des gouvernements des comtés la liste suivante :

- développement territorial et rural ;
- aménagement spatial ; et,
- coordination territoriale.

La Loi n° XXI de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire souligne également leur rôle en la matière « au niveau du comté ». En 2012, les comtés ont repris les fonctions des conseils de développement régional, juste après la suppression de ces derniers. Bien qu'ils puissent prendre part à la gestion et à l'administration de certains projets de développement financés par l'Union Européenne, la plupart de leurs fonctions se cantonnent à un rôle de coordination et de consultation, sans réel pouvoir de décision.

Ils participant également à la préparation et à l'organisation d'élections locales et générales et des référendums. Dans la pratique, les gouvernements des comtés approuvent la politique de développement régional à long terme, ainsi que les plans régionaux du comté et font part de leur avis sur les plans concernant leur domaine de compétence. Ils préparent aussi les plans financiers pour la mise en œuvre des programmes de développement et concluent des accords avec les ministères concernés sur le financement des divers programmes de développement. Les gouvernements des comtés décident de l'utilisation des fonds qui leur

sont alloués et de la mise en œuvre des politiques de développement dans le cadre d'un dispositif d'appel d'offres en tenant compte de la politique de développement régional du comté.

Autonomie financière

Lorsque l'Etat central a repris la responsabilité de toutes les institutions publiques aux gouvernements du comté, ces derniers ont aussi perdu la plus grande partie de leurs ressources antérieures. Aujourd'hui, la quasi-totalité des recettes des comtés proviennent du budget de l'Etat. Comme mentionné plus haut, ils n'ont pas de compétences fiscales et ils n'ont plus de recettes provenant des redevances et des taxes payées pour des services publics. Par ailleurs, ils ne tirent plus dorénavant de revenus d'impôts partagés. Ils reçoivent simplement des allocations pour leurs dépenses courantes et des subventions pour la gestion d'éventuels programmes de développement spécifiques.

Dans ces circonstances, leur autonomie financière est très limitée ; ils peuvent approuver et gérer leurs budgets annuels, par exemple. Malgré cela, ils n'ont pas de véritable possibilité de lever des recettes propres.

Relations avec les autres niveaux de gouvernement

Les principales tâches et fonctions des comtés ayant glissé vers l'aménagement et le développement régional, leurs liens avec les divers ministères et autorités sectorielles ont été renforcés. Bien qu'en théorie, il n'y ait pas de relation hiérarchique entre l'Etat central et les gouvernements des comtés, l'étendue et la participation des comtés au développement régional est fonction des finances qu'ils reçoivent du budget central.

S'agissant de la supervision par l'Etat central des comtés, elle se borne à un contrôle juridique, tout comme les communes qui sont contrôlées par les bureaux gouvernementaux du comté (ou de la capitale). Le contrôle juridique ne consiste qu'en un examen *ex post facto* de la légalité des décisions sans pouvoir ni de les annuler, ni de les suspendre. Les comtés doivent envoyer leurs décrets et résolutions individuelles au bureau compétent pour contrôler leur conformité avec la loi. Si le bureau gouvernemental estime qu'une décision ou une disposition est illégale, il peut exiger du gouvernement du comté concerné de remédier à la violation de la loi. Le cas échéant le bureau peut s'adresser à un tribunal pour faire annuler le texte illégal.

En ce qui concerne l'association nationale des gouvernements des comtés, il ne semble pas y avoir d'informations fiables concernant l'efficacité de ses consultations avec le gouvernement central, voire l'existence de telles consultations. Il est largement admis que la prise de contrôle par l'Etat central des institutions publiques relevant précédemment des gouvernements des comtés a été la conséquence d'un accord politique conclu à l'automne de 2011 entre le premier ministre et les présidents des assemblées de comtés (appartenant tous -sauf un- aux partis du gouvernement).

Evaluation globale

Dans la période de transition 1989/1990, quand furent posés les fondements de la nouvelle démocratie constitutionnelle, les frontières des comtés ne furent pas modifiées, mais la gamme de leurs compétences fut considérablement réduite par rapport à la situation antérieure. Dans le système de gouvernement local centré sur la commune qui fut alors mis en place, les comtés n'exerçaient plus que des fonctions complémentaires, en gérant plusieurs établissements de service public, dont la plupart des écoles secondaires et des hôpitaux et autres prestataires de services de santé. Ils étaient chargés également de la protection sociale et d'autres prestations sociales, de la direction d'établissements culturels (bibliothèques publiques, musées, archives et centres culturels) et de l'organisation des services du secteur sportif et récréatif.

De 2002 à 2006, le programme du Gouvernement socialiste-libéral a essayé d'établir des gouvernements régionaux en lieu et place des comtés élus et lancé un processus de renforcement des structures régionales dans leur ensemble. Dans le droit fil de la probable intégration européenne, cette approche régionaliste a été une pièce maîtresse des réformes administratives dont la régionalisation de l'administration publique. Ainsi, l'un des objectifs politiques majeurs de la coalition socialiste-libérale a été de créer un nouveau niveau régional et de le consolider en regroupant des comtés pour former des entités territoriales plus vastes qui seront développées ultérieurement afin de remplacer les comtés existants. L'objectif stratégique était d'établir des gouvernements autonomes régionaux dotés d'organes élus démocratiquement au lieu des assemblées de comtés.

Lorsque le premier rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Hongrie a été établi par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 2002, c'était là la principale orientation politique du gouvernement hongrois et cette conception était également soutenue dans le rapporteur du Conseil de l'Europe, selon lequel :

« La nécessité d'une revitalisation démocratique de l'administration régionale en Hongrie devrait être étudiée sérieusement, à la lumière des évaluations et conclusions du présent rapport. A cet égard, un principe fondamental veut qu'une partie importante des tâches régionales publiques soient administrée par des assemblées élues qui sont directement et politiquement responsables vis-à-vis des électeurs sur leurs territoires respectifs, que leurs tâches soient clairement définies et qu'elles puissent disposer de ressources suffisantes (de préférence propres) pour s'acquitter de leurs tâches » [Rapport sur la situation de la démocratie régionale en Hongrie CPR(g) 2 Partie II.]

Cette politique de régionalisation a également été encouragée par la Recommandation 116 (2002) du Congrès sur la Démocratie régionale en Hongrie et la Résolution 14.2 (2002) du Congrès sur la Démocratie régionale en Hongrie.

Cela étant, les réformes régionales ont été mal conçues et n'ont progressé que lentement. Cette réforme structurelle aurait eu besoin du soutien des partis d'opposition, puisque toute transformation du système de gouvernement local en place (avec les comtés) requiert une majorité des deux-tiers au parlement. En l'absence d'un tel soutien politique, la réforme n'a pas abouti et immédiatement après la chute de ce gouvernement, toute la question a été retirée de l'agenda.

Le nouveau gouvernement conservateur s'est non seulement déclaré opposé au processus de régionalisation du gouvernement local au niveau médian, mais a également fondamentalement affaibli les comtés en leur retirant les fonctions qu'ils exerçaient depuis 1990. Les comtés ont perdu les institutions dont ils avaient traditionnellement la responsabilité, ainsi que la plus grande partie de leurs recettes antérieures, et cessé d'être des prestataires de services publics. Le budget total des administrations des comtés a été réduit de plus quatre cinquièmes, passant à tout juste 18 à 20 % des montants d'avant 2012. La perte de ressources financières a ainsi été la suite logique de la perte de la plupart de leurs responsabilités susmentionnées.

Bien que les comtés n'aient reçu aucune compensation pour leurs établissements de service public, quand ceux-ci ont été transférés au gouvernement central, ce dernier a repris leurs dettes en 2013. Néanmoins, alors que la dette totale des comtés s'établissait autour de 400 milliards de forint hongrois (HUF), la valeur estimée des établissements de service public repris par le gouvernement central aux comtés s'élevait à 1 200 milliards HUF.

Pour les comtés, il reste à ce jour à trouver le rôle qui pourrait être le leur, puisqu'ils ont perdu leurs principales fonctions, la plupart de leurs recettes et capacités institutionnelles. Les récents développements de la structure administrative, à la suite d'une lourde centralisation, semblent nous conduire vers un système de gouvernance locale qui n'aurait quasiment qu'un seul niveau, dans lequel le vainqueur de l'affaiblissement et de l'épuisement des comtés sera le gouvernement central. Et non pas les communes.

IRLANDE

Mark Callanan, professeur à l'Institut d'administration publique, Irlande

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

L'effet de la régionalisation a été limité en République d'Irlande⁵⁹. Comparativement parlant, considérées à l'aune des indicateurs de la régionalisation, les institutions régionales irlandaises ne peuvent qu'être qualifiées de faibles. A titre d'exemple, les structures régionales en Irlande ne sont pas élues au suffrage direct, ne jouissent pas de compétences législatives ou fiscales et n'ont que des responsabilités et attributions limitées.

Depuis 2014, les paliers infranationaux en Irlande se déclinent comme suit :

- Niveau local – 31 conseils de comtés (*county councils*) et d'agglomération (*city councils*) ;
- Niveau régional – 3 assemblées régionales (*regional assemblies*).

Les gouvernements locaux (conseils de comté et d'agglomération) sont élus tous les cinq ans. Ils assument plusieurs compétences, notamment en matière de logement social, voirie, aménagement du territoire, protection de l'environnement, développement économique, services de lutte contre les incendies, bibliothèques publiques et équipements de loisirs. Contrairement à leurs homologues dans de nombreuses autres régions d'Europe, les autorités locales irlandaises n'exercent cependant que des responsabilités mineures dans des domaines comme l'éducation, la santé, la police et les transports publics.

L'Irlande ne comporte aucun niveau de gouvernement régional élu au suffrage direct. Elle s'est en revanche dotée d'assemblées régionales dont les membres sont désignés par chacun des conseils de comté et d'agglomération de leur territoire. Leurs compétences sont largement administratives, notamment en matière d'aménagement régional (voir le point 3 ci-dessous).

Une réorganisation majeure des structures territoriales irlandaises est intervenue en 2014, sur la base d'un programme de réforme publié en 2012 (Gouvernement irlandais, 2012). Avant 2014, l'Irlande avait des administrations locales d'échelon inférieur et supérieur (avec des élections au suffrage direct dans les deux cas), ainsi que deux paliers régionaux (instances non élues au suffrage direct). La situation antérieure à 2014 était la suivante :

- Echelon local inférieur – 80 conseils de ville (*town councils*) et d'arrondissement (*borough councils*) ;
- Echelon local supérieur – 34 conseils de comté (*county councils*) et d'agglomération (*city councils*) ;
- Echelon régional inférieur – 8 autorités régionales ;
- Echelon régional supérieur – 2 assemblées régionales.

Les conseils de ville et d'arrondissement, qui constituaient l'échelon local inférieur, ont été abolis en 2014, et plusieurs conseils de comté et d'agglomération ont aussi été fusionnés. Cela a donné lieu à une réduction du nombre total d'autorités locales, passées de 114 à 31 ; elles constituent désormais un seul palier local. Les deux paliers régionaux ont également été remplacés par un seul, composé de trois assemblées régionales.

Il y a lieu de souligner que les conseils de comté et d'agglomération, bien qu'importants en termes de population comparés aux communes d'autres pays d'Europe, sont considérés en droit irlandais comme des unités d'administration *locale*. Cette qualité de composante de l'administration locale apparaît également dans les recherches universitaires portant sur l'administration locale en Irlande (voir par exemple Scannell, 2012 ; Loughlin, 2011 ; Callanan et MacCarthaigh, 2008). De la même façon, l'approche analytique selon laquelle les assemblées régionales et (avant 2014) les autorités régionales constituent le niveau *régional* trouve aussi son pendant dans les recherches universitaires conduites sur la régionalisation et la politique régionale en Irlande (voir par exemple Moylan, 2011 ; Hayward, 2010 ; Quinn, 2009). Cette classification des assemblées et autorités régionales en tant qu'institutions de niveau régional figure en outre dans le rapport de la plus récente mission de suivi en Irlande du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE, 2013).

⁵⁹ Ce chapitre couvre la régionalisation en République d'Irlande. Pour obtenir des informations concernant la situation de l'Irlande du Nord et l'Assemblée d'Irlande du Nord, veuillez-vous reporter au chapitre consacré au Royaume-Uni.

Les conseils de comté et d'agglomération ne devraient donc normalement pas être considérés comme des instances constitutives d'un gouvernement régional. Comme indiqué plus haut, les travaux de recherche menés sur la régionalisation en Irlande portaient sur les structures créées depuis les années 1990, appelées « autorités régionales » et « assemblées régionales ». La recherche comparative internationale sur la régionalisation a aussi considéré que les autorités et assemblées régionales constituaient le palier régional en Irlande (voir par exemple Hooghe *et al.* 2008 ; Biela *et al.* 2013). Par conséquent, le présent chapitre est axé sur les assemblées régionales en tant que structures de régionalisation en Irlande.

Alors que l'administration locale est reconnue dans la Constitution (article 28A), le gouvernement régional ne bénéficie pas d'un tel statut. Les compétences du niveau régional, prévues par la loi, sont limitées dans les faits (peu de compétences autonomes). Les structures régionales en Irlande n'ont pas le pouvoir de fixer les impôts au niveau régional, local ou national. Bien que les assemblées régionales soient consultées lors de la préparation de certains cadres directeurs nationaux, notamment en matière de dépenses d'investissement et d'aménagement du territoire, en définitive, les politiques sont déterminées au niveau national. Il est actuellement proposé d'élargir les compétences des assemblées régionales en matière de contrôle financier et d'audit des collectivités locales de leur territoire. De plus amples informations figurent plus bas au point 3.

Organisation institutionnelle et administrative

Au moment de la rédaction du présent document, les institutions régionales opéraient une transition vers une nouvelle configuration territoriale. Trois nouvelles assemblées régionales devaient officiellement commencer à fonctionner à compter de janvier 2015 en vertu d'un arrêté ministériel pris en application de l'article 62 de la loi de 2014 portant réforme de l'administration locale (figure 1, carte de droite), à savoir :

- l'Assemblée régionale du Sud
- l'Assemblée régionale de l'Est et du Centre
- l'Assemblée régionale du Nord et de l'Ouest (laquelle devait à l'origine s'intituler « Assemblée régionale de Connaught-Ulster »)

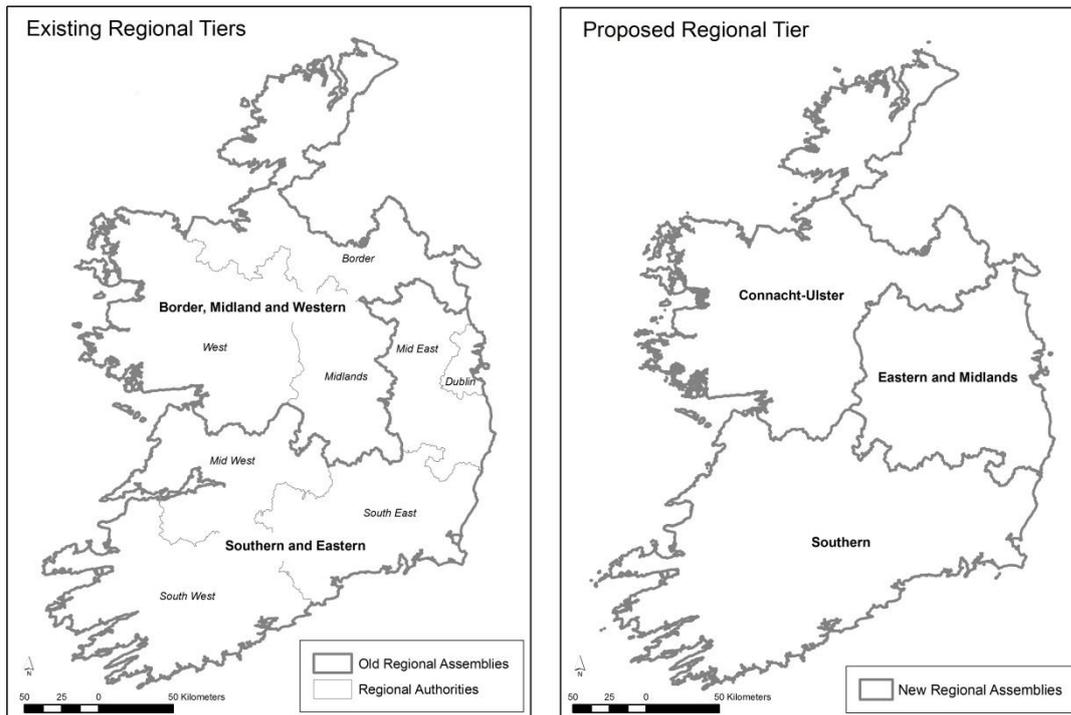
Comme noté plus haut, les assemblées régionales post-2014 ont remplacé les deux paliers régionaux qui existaient avant 2014 (figure 1, carte de gauche). L'échelon régional inférieur comportait huit autorités régionales mises en place en 1994 par un arrêté ministériel pris en application de la loi de 1991 relative à l'administration locale, définies comme des unités de niveau NUTS III pour les besoins statistiques de l'Union Européenne. Les instances de l'échelon régional supérieur, également connues sous le nom d'assemblées régionales, avaient été créées en 1999, toujours en application de la loi de 1991 précitée. Elles étaient définies comme des unités de niveau NUTS II pour les besoins statistiques de l'Union Européenne.

La création de ces structures antérieures a largement été motivée par les exigences posées par le passé par l'Union européenne pour l'utilisation des fonds structurels. C'est pourquoi leur rôle a dans une grande mesure été limité à un certain nombre de compétences administratives (voir le point 3).

Fondamentalement, les citoyens irlandais ressentent une affinité territoriale avec la structure du comté (Callanan et MacCarthaigh, 2008, p. 106). En revanche, l'identité régionale n'est pas particulièrement développée en Irlande (Callanan, 2003, p. 430 ; Hayward, 2010, p. 108). Malgré l'existence d'une certaine conscience citoyenne, ou même d'une affinité à l'égard des provinces historiques de l'Irlande, ces sentiments ne trouvent pas leur expression dans le système actuel des institutions régionales qui, dans l'ensemble, n'a pas été conçu sur la base de l'identité ou appartenance régionale (Quinn, 2009, p. 112).

Par ailleurs, alors qu'une nouvelle organisation de l'échelon régional a été mise en place depuis quelques années, cela n'a pas servi de modèle pour l'organisation des services publics d'une manière générale. Différents organismes publics ont adopté un découpage régional différent pour la prestation des services, au lieu de s'aligner sur les limites territoriales classiques. Ainsi, des organes statutaires responsables de domaines aussi divers que la santé, l'appui aux entreprises, le tourisme, l'enseignement et la formation professionnels, la police et le système judiciaire ont tous adopté des limites régionales distinctes qui se chevauchent, formant un patchwork confus de structures régionales et des conditions peu propices au développement d'une éventuelle conscience régionale (Gouvernement irlandais, 2012, p. 93 et p. 188-189 ; Callanan, 2003, p. 442 ; O'Leary, 2003, p. 27).

Figure 1. Anciennes et nouvelles structures régionales en Irlande



Source : O’Riordáin et van Egeraat, 2013

Loughlin (2011, p. 53) définit les structures régionales en Irlande comme des régions administratives plutôt que comme un gouvernement régional. Les membres des assemblées régionales ne sont pas élus au suffrage direct mais désignés par chacun des conseils de comté et d’agglomération du territoire concerné. Ils doivent eux-mêmes être élus membres du conseil de comté ou d’agglomération. Le nombre de personnes pouvant être nommées membre de l’assemblée régionale par chaque conseil de comté ou d’agglomération est précisé par la loi.

Les réunions de l’assemblée régionale sont présidées par un président (le titre en langue irlandaise, *Cathaoirleach*, est généralement utilisé) élu chaque année par les membres de l’assemblée. Le président convoque et préside les réunions de l’assemblée mais n’exerce pas de responsabilités exécutives substantielles.

Le directeur de chaque assemblée régionale a la qualité de chef de l’administration. Il est nommé à l’issue d’un processus de recrutement ouvert, en toute indépendance du politique. Le directeur assiste aux réunions de l’assemblée régionale.

Les effectifs employés à l’échelon régional en Irlande sont minimes. A titre d’exemple, en 2010, les huit autorités régionales n’employaient (toutes institutions confondues) que 39 personnes, et les deux assemblées régionales 37 autres (Gouvernement irlandais, 2012, p. 91-92). Ces chiffres sont à comparer aux effectifs des collectivités locales (plus de 30 000 agents en 2010), des ministères nationaux (36 000 agents), de la santé (plus de 100 000 personnes) et de l’éducation (plus de 90 000 personnes). Ceci illustre le caractère très limité des compétences de l’échelon régional en Irlande (voir le point 3).

La plupart des membres du personnel restreint des assemblées régionales sont des fonctionnaires ayant déjà travaillé dans le système plus large de l’administration locale et détachés auprès d’une assemblée régionale. Certains de leurs employés ont toutefois été nommés sur une base contractuelle.

Compétences

Les assemblées régionales n’ont pas de pouvoir législatif. Des compétences leur sont conférées par le gouvernement national.

L'échelon régional a trois grands domaines de compétences. Le premier est l'aménagement régional, notamment l'adoption de schémas régionaux d'aménagement du territoire dits « stratégies spatiales et économiques régionales » (anciennement « schémas directeurs d'aménagement régional »), qui servent de cadre pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Le deuxième domaine est la gestion et le contrôle des dépenses cofinancées par l'Union européenne. Ceci englobe la gestion des programmes opérationnels régionaux cofinancés par l'Union européenne et les tâches administratives que cela comporte en matière d'obligations déclaratives, d'évaluation, de contrôle financier et de suivi (Callanan, 2004, p. 65). Le troisième domaine de compétences, qui est aussi le plus récent, recouvre le contrôle et l'audit de l'administration locale et un examen attentif de l'efficacité de son action (Gouvernement irlandais, 2012, p. 102).

Plusieurs des instances régionales participent aussi aux projets transnationaux financés par l'Union européenne aux côtés de régions et d'autres partenaires d'autres pays d'Europe. Les régions sont également invitées à formuler des propositions et recommandations au gouvernement national lors de la préparation de plans et programmes bénéficiant du soutien des fonds structurels (Callanan, 2003, p. 434 et 437).

Outre ces compétences, les autorités et les assemblées régionales sont également investies d'un mandat général pour promouvoir la coordination de l'offre de services publics sur leur territoire. Cependant, ce rôle apparaît surtout comme un vœu pieux compte tenu du caractère limité des compétences qui sont actuellement conférées aux régions pour assurer la coordination et s'acquitter de ce mandat (Scannell, 2012, p. 311 ; Breathnach, 2013, p. 63 ; Morgenroth, 2000, p. 91).

Il est à noter que les assemblées régionales ne sont pas dotées de responsabilités exécutives impliquant une interaction avec les citoyens. Si l'on ajoute à cela le fait qu'elles ne sont pas élues au suffrage direct, elles sont largement « invisibles » du point de vue de leur perception publique. Les fonctions limitées des institutions régionales sont aussi reflétées dans leurs effectifs réduits (voir le point 2 ci-dessus).

La question des compétences des régions a été examinée par un groupe consultatif d'experts qui a produit un important rapport sur la réforme de l'administration locale en 1991. Il avait à l'origine proposé la création d'autorités régionales, lesquelles ont été mise en place par la suite, en 1994. Les recommandations formulées dans ce rapport, souvent dit « rapport Barrington », prévoyaient que les autorités régionales seraient dans un premier temps composées de membres désignés par les conseils de comté et d'agglomération ; après une période de transition, cependant, il conviendrait d'envisager la possibilité d'une élection au suffrage direct et de voir si leur rôle dans l'offre de services pourrait être élargi (Comité consultatif d'experts, 1991, p. 28).

Cette proposition de revoir par la suite les compétences et le mode d'élection des autorités régionales n'a jamais été mise en œuvre. Néanmoins, plusieurs études ont suggéré que l'échelon régional pourrait assumer un rôle plus important à différents égards, notamment en matière de santé, protection de l'environnement, gestion des déchets, approvisionnement en eau, développement économique, voirie et infrastructures de transport (Morgenroth, 2000, p. 93-96 ; Callanan, 2003, p. 430-431). Jusqu'à présent cependant, au lieu de confier à l'échelon régional la responsabilité de ces services, l'Irlande a eu tendance à créer des établissements publics pour résoudre les problèmes de coordination qui se posent dans ces domaines.

Autonomie financière

Les dépenses engagées à l'échelon local sont peu importantes car les instances concernées n'ont aucune responsabilité en matière de prestation de services publics. Il ressort des rapports annuels et des états financiers que les dépenses de fonctionnement des deux assemblées régionales se sont élevées à 16,47 millions d'euros en 2011. Les dépenses des huit autorités régionales totalisaient 5,16 millions d'euros en 2010 (Gouvernement irlandais, 2012, p. 91). Les assemblées régionales ne disposent d'aucune compétence fiscale ; elles sont financées par des transferts émanant du niveau national ou local ou par des transferts communautaires (Hooghe *et al.*, 2008, p. 216).

Une partie importante du budget de fonctionnement des assemblées régionales provient des conseils de comté et d'agglomération de leur territoire. Le ministère irlandais des Dépenses publiques et des Réformes apporte aussi une contribution au titre des responsabilités des structures régionales liées à l'Union Européenne. Les assemblées régionales ont également fait office de point d'information pour certains programmes transnationaux communautaires et reçoivent une subvention de l'Union européenne à ce titre.

Contrôles

Le gouvernement national exerce une tutelle financière et administrative en vertu de la loi. A titre d'exemple, il fixe l'effectif maximum du personnel de chaque assemblée régionale. Le gouvernement national fournit également une partie des recettes des assemblées régionales.

Un contrôle est aussi exercé pour garantir la conformité avec la politique nationale, et il est procédé à des audits afin de vérifier la légalité des dépenses et leur rentabilité.

Relations avec les autres niveaux d'administration

Une association (l'Association des régions d'Irlande) représente le point de vue collectif des instances régionales auprès du gouvernement national et d'autres parties intéressées. Des réunions ad hoc sont organisées, selon les besoins, entre les directeurs régionaux et des fonctionnaires gouvernementaux (principalement des fonctionnaires du ministère de l'Environnement et des Collectivités locales et du ministère des Dépenses publiques et des Réformes).

Dans l'exercice de certaines de leurs compétences, les assemblées régionales sont amenées à entrer régulièrement en contact avec les autorités locales de leur territoire. Comme indiqué au point 3, les stratégies spatiales et économiques régionales (anciennement « schémas directeurs d'aménagement régional ») servent de cadre pour l'adoption des plans locaux d'urbanisme élaborés par les conseils de comté et d'agglomération de la région. Cependant, en dehors de ce domaine, les institutions régionales ne peuvent qu'encourager la coopération entre autorités locales et n'ont pas de réels pouvoirs de contrôle (Scannell, 2012, p. 333).

L'actuel programme de réforme de l'administration locale (Gouvernement irlandais, 2012, p. 98) propose de donner aux assemblées régionales des fonctions accrues en matière d'audit de performance et de contrôle des activités des conseils de comté et d'agglomération de leur territoire – au moment de la rédaction du présent document, cependant, on ne savait pas encore ce que cela recouvrait concrètement. Les collectivités locales apportent aussi une contribution à l'assemblée régionale dont elles font partie intégrante.

En leur qualité de gestionnaire des programmes opérationnels régionaux cofinancés par l'Union européenne en Irlande, les assemblées régionales négocient directement avec la Commission européenne pour les questions liées aux fonds structurels (Hayward, 2010, p. 102-103). Un bureau d'appui à Bruxelles (connu sous le nom de *Irish Regions Office* – Bureau des régions d'Irlande) est également en place pour soutenir les travaux des membres irlandais du Comité des régions – ces derniers sont toutefois nommés par le ministre de l'Environnement et des Collectivités locales et non pas directement par les régions, les autorités locales ou leurs associations (Hayward, 2010, p. 104). Les régions d'Irlande ne sont pas représentées au sein du Conseil de l'Union européenne et ne participent généralement pas aux activités des groupes de travail du Conseil ou des comités de la Commission.

Evaluation globale

On ne saurait dire que le principe de subsidiarité soit une priorité dans l'attribution des responsabilités publiques en Irlande, compte tenu des compétences des niveaux local et régional à l'échelle européenne. Ceci reflète une tradition bien ancrée d'organisation de la gouvernance, des services publics et des programmes d'investissement sur une base fonctionnelle plutôt que territoriale (Moylan, 2011, p. 76-80, 99-100 et 111-113). Le caractère limité de la gouvernance régionale en Irlande, en particulier, a été reconnu par le gouvernement national (Gouvernement irlandais, 2008, p. 95).

Ceci dit, il est à noter que la régionalisation a suscité un intérêt grandissant en Irlande au cours des dernières décennies. A l'origine, l'élan donné à cette dynamique résulte des pressions exercées par l'Union européenne dans les années 1980 et au début des années 1990. L'Irlande s'est vu obligée de créer des structures régionales à des fins de consultation et de contrôle des dépenses engagées au titre des fonds structurels communautaires dans les territoires concernés. Plus récemment, à la fin des années 1990, des pressions ont été exercées à l'échelon national en raison des disparités économiques interrégionales persistantes (O'Leary, 2003, p. 17-20). La création des assemblées régionales, en 1999, résulte en partie de la mobilisation d'acteurs qui exigeaient que l'Etat prenne des mesures pour corriger les inégalités d'avantages entre les territoires. Les gouvernements successifs ont reconnu la nécessité d'un développement régional équilibré ; la création, dans les années 1990, de structures régionales (quoique limitées) pourrait être interprétée comme une réponse et un signal politique envoyé par le gouvernement national pour montrer que les considérations régionales

devraient bénéficier d'un degré de priorité plus important (Morgenroth, 2000, p. 82 ; Callanan, 2003, p. 439). Ces préoccupations politiques ont aussi trouvé leur expression dans l'adoption, en 2002, d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire (Gouvernement irlandais, 2002) destinée à servir de cadre au développement polycentrique de plusieurs métropoles régionales (« villes-phares ») et de leur arrière-pays. Ces pôles doivent être un moteur de croissance de leur région en favorisant la création de clusters d'entreprises. Ceci requiert la mise en place à l'échelle de l'agglomération de services et d'infrastructures dans des domaines tels que l'éducation, les transports, les communications, la santé, l'environnement et les équipements culturels et de loisirs (O'Leary, 2003, p. 23).

Cette stratégie a été décrite comme la première déclaration de politique régionale majeure formulée depuis des décennies par un gouvernement irlandais (O'Leary, 2007, p. 254). D'influents organes consultatifs qui conseillent le gouvernement en matière de politique économique attirent de plus en plus l'attention sur l'importance des régions urbaines en tant que moteurs de croissance économique, d'innovation et de compétitivité (NESC, 2008, p. 177-181 ; NCC, 2009, p. 14-16). Ces considérations relatives au développement régional équilibré, aux économies d'agglomération et aux villes phares témoignent d'un recadrage national du débat sur la politique régionale en Irlande. Néanmoins, les diverses pressions émanant des instances communautaires ou exercées au niveau national n'ont à ce jour pas encore entraîné la création d'institutions régionales fortes ou l'attribution de nouvelles responsabilités importantes à l'échelon régional (Moylean, 2011, p. 91).

En fin de compte, force est de conclure que la réponse politique aux pressions exercées en faveur de la régionalisation s'est fondée sur une approche minimaliste. La mise en place des structures régionales en Irlande a été largement impulsée de l'extérieur plutôt que de l'intérieur. Ceci reflète peut-être l'approche pragmatique, voire cosmétique, de la réforme territoriale à l'échelon régional (Hayward, 2010, p. 93 ; Moylean, 2011, p. 66-68 ; Callanan, 2003, p. 442-444). Les structures régionales sont en grande partie le fruit des exigences communautaires qui nécessitaient un contrôle régional des dépenses engagées au titre des fonds structurels de l'Union européenne.

Hormis la supervision de la mise en œuvre des fonds européens dans leur territoire et l'adoption de stratégies régionales d'aménagement, leur rôle est demeuré limité. Les structures régionales ne sont pas directement élues, mais composées de membres nommés par les conseils de comté et d'agglomération concernés. Elles n'ont pas d'autonomie financière et leurs responsabilités sont largement circonscrites à des tâches administratives ; le fait qu'elles n'aient aucune mission en matière de prestation de services publics les rend quelque peu invisibles pour les citoyens. Ceci est illustré par la maigreur de leur personnel. En Irlande, les régions sont considérées comme des acteurs marginaux qui n'exercent qu'une influence minimale dans la prise de décisions au niveau national, y compris dans les domaines pour lesquels elles sont officiellement consultées lors de l'élaboration des cadres stratégiques nationaux, comme le plan national d'investissement ou la stratégie nationale d'aménagement du territoire (Biela *et al.*, 2013, p. 59).

La seule conclusion que l'on puisse tirer de toutes ces considérations est que le degré de régionalisation en Irlande est resté très limité.

Sources :

- Comité consultatif d'experts, *Local Government Reorganisation and Reform: Report of the Advisory Expert Committee*, Stationery Office, Dublin, 1991 (également connu sous le nom de rapport Barrington).
- Biela, Jan, Annika Hennl et André Kaiser, *Policy making in multilevel systems: Federalism, decentralisation, and performance in the OECD countries*, ECPR Press, Colchester, 2013.
- Breathnach, Proinsias, 'Regional governance and regional development: Implications of the Action Programme for Effective Local Government', in *Administration*, vol. 61, n° 3, 2013, p. 51-73.
- Callanan, Mark, 'Regional Authorities and Regional Assemblies', in Mark Callanan et Justin F. Keogan (dir.), *Local Government in Ireland: Inside Out*, Institute of Public Administration, Dublin, 2003, p. 429-444.

- Callanan, Mark, 'local and regional government in transition', in Neil Collins et Terry Cradden (dir.), *Political issues in Ireland today*, Manchester University Press, Manchester, 2004, p. 103–121.
- Callanan, Mark et Muiris MacCarthaigh, 'Local Government Reforms in Ireland', in Brian E. Dollery, Joseph Garcea et Edward C. LeSage Jr. (dir.), *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 56-78.
- CPLRE (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe), *La démocratie locale en Irlande*, CPL(25)5 final, Conseil de l'Europe, 29-31 octobre 2013.
- Gouvernement irlandais, *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020: People, Places and Potential*, Stationery Office, Dublin, 2002.
- Gouvernement irlandais, *Green Paper on Local Government: Stronger Local Democracy – Options for Change*, Stationery Office, Dublin, 2008.
- Gouvernement irlandais, *Putting People First: Action Programme for Effective Local Government*, Stationery Office, Dublin, 2012.
- Hayward, Katy, 'Divide to Multiply: Irish Regionalism and the European Union', in Roger Scully et Richard Wyn Jones (dir.), *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, p. 90-114.
- Hooghe, Liesbet, Arjan H. Schakel et Gary Marks, 'Appendix A: Profiles of Regional Reform in 42 Countries (1950-2006)', in *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n^{os} 2-3, 2008, p. 183-258.
- Loughlin, John, 'Ireland: Halting Steps Towards Local Democracy', in John Loughlin, Frank Hendriks et Anders Lidström (dir.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 48-67.
- Morgenroth, Edgar, 'Regionalisation and the Functions of Regional and Local Government', in Alan Barrett (dir.), *Budget Perspectives*, Economic and Social Research Institute, Dublin, 2000, p. 82-99.
- Moylan, Kieran, *Irish Regional Policy: In Search of Coherence*, Institute of Public Administration, Dublin, 2011.
- NCC (National Competitiveness Council), *Our Cities: Drivers of National Competitiveness*, Forfás, Dublin, 2009.
- NESO (National Economic and Social Council), *The Irish Economy in the Early 21st Century*, NESO Report no. 117, National Economic and Social Council, Dublin, 2008.
- O'Leary, Eoin, 'A Critical Evaluation of Irish Regional Policy', in Eoin O'Leary (dir.), *Irish Regional Development: A New Agenda*, Liffey Press, Dublin, 2003, p. 15-37.
- O'Leary, Eoin, 'Regional Policy and Agglomeration Economies in Ireland', in *Perspectives on Irish Productivity: A Selection of Essays by Irish and International Economists*, Forfás, Dublin, 2007, p. 253-266.
- O'Riordáin, Seán et Chris van Egeraat, 'New regional governance in Ireland: Perspectives and challenges', in *Administration*, vol. 61, n^o 3, 2013, p. 3-10.
- Quinn, Bríd, 'Regional policy and politics', in Nicholas Rees, Bríd Quinn et Bernadette Connaughton (dir.), *Europeanisation and New Patterns of Governance in Ireland*, Manchester University Press, Manchester, 2009, p. 103-121.
- Scannell, Yvonne, 'Local Government in Ireland', in Angel-Manuel Moreno (dir.), *Local government in the Member States of the European Union: A comparative legal perspective*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, p. 309-337.

ITALIE

Francesco Palermo, Sara Parolari, Alice Valdesalici⁶⁰, Université de Vérone et Académie européenne de Bolzano, Italie

Situation générale en matière d'organisation infranationale en Italie

La Constitution républicaine de l'Italie date de 1948. Elle pose un cadre conceptuel de régionalisme qui constituait à l'époque une expérience institutionnelle innovante, une « troisième voie » entre Etat fédéral et Etat unitaire. Dès le début, ce modèle s'est caractérisé par sa conception asymétrique, tant sous l'angle du droit constitutionnel que de l'utilisation effective des pouvoirs transférés vers les régions.

Au départ, seulement cinq régions spéciales ont été établies sur le total des vingt régions actuelles : les deux grandes îles – Sicile et Sardaigne – et trois régions alpines situées au Nord, qui comptent des groupes minoritaires homogènes – Vallée d'Aoste, Frioul-Vénétie Julienne et Trentin-Tyrol du Sud. Cette dernière région se compose des deux provinces autonomes de Trente et Bolzano, comparables à des régions spéciales étant donné leur éventail de compétences et de responsabilités. Alors que les régions spéciales existent depuis 1948 (1963 pour le Frioul-Vénétie Julienne), les quinze autres régions ordinaires n'ont été pleinement établies que dans les années 1970.

Par la suite, la décentralisation s'est faite progressivement vers les régions ordinaires, réduisant l'écart entre les régions ordinaires et les régions spéciales, sous l'effet d'une série de réformes de l'administration publique adoptées entre la fin des années 80 et la fin des années 90. Les deux amendements constitutionnels approuvés en 1999 et 2001 (respectivement les lois constitutionnelles n° 1/1999 et n° 3/2001) ont stimulé un peu plus les potentialités d'autonomie. Ils ont accru considérablement les compétences et l'autonomie politique des régions, tout en confirmant le fondement constitutionnel du régionalisme asymétrique.

L'article 114.1 tel que modifié affirme l'égalité de toutes les entités territoriales (Etat, régions, provinces, communes, villes métropolitaines) et renvoie donc davantage à la notion de « sphères » (fonctionnelles) qu'aux niveaux (hiérarchiques) d'administration (Pizzetti, 2001, 1153-96). Il dispose également que les régions (au même titre que les autres composantes) sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution (article 114.2). La nouvelle rédaction introduit une référence explicite au statut propre, développant ainsi pleinement l'idée de régions comme autonomies politiques.

En conséquence, la Constitution dispose que le statut des régions ordinaires est adopté et modifié par le Conseil régional par une loi approuvée à la majorité absolue de ses membres, au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de deux mois au moins (article 123). Le statut des régions ordinaires constitue de fait une législation sui generis. Ces statuts occupent une place élevée dans la hiérarchie des sources juridiques par rapport à d'autres lois (ordinaires) régionales, compte tenu de la procédure renforcée pour leur approbation. Le statut des régions est toutefois subordonné à la Constitution nationale. Il constitue au plan formel une loi constitutionnelle adoptée par le Parlement national selon la procédure spéciale prévue par son statut respectif (à l'exception des dispositions financières, qui peuvent être modifiées par une loi ordinaire de l'Etat, après conclusion d'un accord entre l'Etat et la région concernée). Cela rend la modification du statut plus difficile, avec une double conséquence : d'une part l'autonomie spéciale est plus fermement garantie et bénéficie d'un statut supérieur ; d'autre part la garantie d'une telle protection risque de devenir une « cage dorée » qui rendrait trop difficile la mise à jour des statuts (Palermo, 2008, 33-49).

Autre preuve du renforcement de l'autonomie régionale : la réforme a conféré aux régions ordinaires et aux régions spéciales la compétence de définir leur système d'administration ainsi que la procédure d'élection de leurs organes directeurs. De plus, l'organisation administrative de la région relève de compétences régionales exclusives (voir la section II).

Surtout, l'approche évolutive des régions comme unités politiques est ancrée dans la reconnaissance constitutionnelle de compétences législatives à part entière. En réalité, la réforme constitutionnelle modifie remarquablement la répartition des compétences législatives et administratives entre l'Etat et les régions. La Constitution énonce désormais les compétences législatives exclusives de l'Etat ainsi que les domaines

⁶⁰ Section I rédigée par Sara Parolari et Alice Valdesalici ; sections II et IV, par Alice Valdesalici ; sections III, V et VI, par Sara Parolari ; et section VII par Francesco Palermo.

faisant l'objet de législation concurrente (article 117.2 et .3), conférant aux régions des compétences législatives complètes pour tous les domaines qui ne sont pas expressément cités (compétences législatives résiduelles).

Ce faisant, la réforme a « hissé » les régions ordinaires au même niveau que les régions spéciales, tout du moins en ce qui concerne les compétences législatives. Il est à noter que la portée de l'autonomie varie sensiblement entre les régions ordinaires et les régions spéciales, qui se sont vues confier des compétences législatives, réglementaires et administratives différentes *ratione materiae* (voir la section III). Il existe également des différences significatives au sein même des deux groupes de régions : chaque région ordinaire peut demander un transfert de compétences supplémentaires venant de l'Etat (article 116.3 de la Constitution), sachant que cette possibilité n'a pas été exploitée jusque-là ; et chaque région spéciale est dotée d'un système de compétences différent reposant sur les garanties procédurales établies pour l'adoption de ses lois fondamentales selon le principe de négociations bilatérales. En effet, toutes les régions spéciales négocient avec l'Etat l'évolution concrète de leur autonomie, de façon bilatérale et sur un pied d'égalité.

Pour l'heure, les cadres constitutionnels réformés sont loin d'être pleinement mis en œuvre. Les nouveaux critères de répartition des compétences entre l'Etat et les régions (articles 117 et 118 de la Constitution) ont suscité de très vifs débats (Bin, 2006, 889-902 ; Onida, 2007, 11-26 ; Groppi, 2007, 421-32), et la Cour constitutionnelle a dû (et doit encore) s'atteler à la tâche fondamentale de redéfinir les compétences, adoptant fréquemment une approche relativement centraliste.

Le Parlement examine actuellement (janvier 2016) un projet de réforme constitutionnelle ambitieux, qui, s'il est approuvé par référendum à l'automne 2016, limiterait sérieusement l'autonomie législative des régions ordinaires, notamment par la suppression des compétences législatives concurrentes, l'attribution de la quasi-totalité de la législation pertinente à l'Etat et l'autorisation expresse de l'Etat à se saisir des pouvoirs régionaux au nom de l'intérêt national.

Bien que les régions ordinaires et les régions spéciales bénéficient, en théorie, d'un degré relativement important d'autonomie pour la définition des politiques publiques, le fonctionnement effectif de l'ensemble du système et les limites imposées interfèrent gravement avec les pouvoirs qui leur sont reconnus par la Constitution. Tel est le cas pour les domaines faisant l'objet d'une législation concurrente Etat-régions (où les lois régionales sont subordonnées à la législation nationale établissant les principes fondamentaux – voir la section III), mais aussi pour les domaines transversaux (ex plurimis, C.C. 150/2011, 291/2012, 18/2012, 2/2014), même si, en théorie, les domaines de compétence exclusive de l'Etat et des régions ne sont pas censés se chevaucher. Par exemple, l'article 117.2 m) de la Constitution dispose que l'Etat possède des pouvoirs législatifs exclusifs concernant la « fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national ». En conséquence, indépendamment du domaine concerné, chaque fois qu'une loi régionale prévoit des avantages liés aux droits civils et sociaux, elle doit être subordonnée à la loi nationale établissant les normes à respecter (entre autres, C.C. 207/2012, 111/2014). L'intervention de l'Etat est allée parfois même au-delà : soit en introduisant des limites à l'exercice du pouvoir législatif des régions, soit en légiférant à la place des régions et ce en dépit des compétences régionales en la matière. Ces interventions, qui poursuivent la réalisation d'objectifs fixés dans le système de coordination financière, sont un exemple emblématique. Qui plus est, les obligations strictes de l'Union européenne imposées aux finances publiques nationales ont une incidence indirecte mais forte sur la marge de manœuvre des régions dans l'adoption de choix publics (voir la section IV).

Les mesures d'austérité approuvées par le gouvernement imposent des réductions drastiques des capacités de dépenses décentralisées. Le cadre pourrait se détériorer davantage si l'on considère le manque de participation effective des entités territoriales au processus décisionnel au niveau central. Actuellement, le Sénat italien n'est pas une chambre territoriale et la coordination entre les différents niveaux d'administration publique repose uniquement sur un système de conférences qui joue un rôle purement consultatif et qui peut facilement être outrepassé.

Enfin, l'une des étapes marquantes des nouvelles modalités constitutionnelles de 2001 est la révision des relations financières entre les différents niveaux d'administration publique, selon laquelle toutes les composantes doivent bénéficier d'une autonomie financière en matière de recettes et de dépenses ; en parallèle, un équilibre doit être garanti au sein du pays au moyen de mesures de solidarité, de cohésion et de coordination des finances publiques (article 119).

Cela étant, les nouvelles dispositions n'ont pas été mises en œuvre avant 2009, jusqu'à l'adoption de la loi-cadre n° 42/2009 établissant les principales orientations du nouveau système. Cinq ans plus tard, les nouvelles modalités financières sont encore loin d'être en vigueur, puisque les décrets et arrêtés d'application n'ont pas été adoptés ou mis en œuvre, en raison des contraintes financières du pays. Les régions spéciales font exception dans ce cadre. Bien que les nouvelles dispositions financières ne s'y appliquent pas, il leur a été demandé de réformer leurs systèmes selon les mêmes principes de base. Les dispositions réglementaires spécifiques doivent être convenues entre chaque région spéciale et l'Etat au titre de négociations bilatérales. Pour résumer, les régions spéciales bénéficient d'un degré supérieur d'autonomie financière mais qui varie largement d'une région à l'autre.

Concernant spécifiquement l'autonomie financière du côté des recettes, l'imposition régionale comporte trois catégories : 1) les ressources fiscales propres dites « dérivées », fixées par une loi nationale mais « dévolues » aux régions, qui bénéficient de compétences en matière de recettes et d'une (certaine) compétence de modulation fiscale ; 2) les surtaxes régionales imposées sur les taxes nationales, qui peuvent être réglementées par les régions mais dans les limites fixées par l'Etat ; 3) les ressources fiscales propres dites « autonomes », fixées par une loi régionale sur une assiette de l'impôt non invalidée par l'Etat.

Globalement, le système fiscal reste fortement centralisé, car les ressources fiscales autonomes des régions sont rares dans la pratique. La taxe la plus notable est probablement la taxe régionale sur les automobiles (et autres véhicules). Cela s'explique par la rigidité des limites imposées. Hormis la prévention de la double imposition sur une même assiette fiscale, il convient de mentionner les dispositions constitutionnelles relatives aux compétences fiscales.

La Constitution italienne n'énonce par les ressources fiscales propres de chaque niveau d'administration, mais confie à l'Etat le pouvoir exclusif de légiférer en matière fiscale au niveau national (article 117.2 e)) et aux régions, le pouvoir exclusif de légiférer en matière fiscale au niveau régional (clause dite « résiduelle », article 117.4). Les régions peuvent exercer leurs compétences uniquement en accord avec les principes de coordination financière établis par l'Etat. La coordination des finances publiques et du dispositif fiscal relève en fait de compétences concurrentes (article 117.3). La Cour constitutionnelle a jugé cependant qu'une interprétation extensive des principes de coordination financière et fiscale annulait de facto le rôle régional (*ex plurimis*, C.C. 207/2010, 128/2010, 182/2011, 236/2013, 44/2014, 85/2014).

En dépit de toutes ces contraintes, l'autonomie financière des régions concernant les recettes fiscales a été quelque peu consolidée et la souplesse en matière fiscale s'est sensiblement améliorée. Une certaine compétence de modulation fiscale a été reconnue aux régions dans des limites déterminées par l'Etat.

Ce dispositif vaut aussi plus ou moins pour les régions spéciales, dont les ressources fiscales propres dites « autonomes » sont résiduelles – bien que la Cour constitutionnelle ait statué sur des compétences fiscales plus importantes pour ces régions (C.C. 102/2008). Certaines régions spéciales se sont même vu accorder une compétence relativement vaste de modulation fiscale, qui renforce la souplesse fiscale. A ce titre, le Frioul-Vénétie Julienne, les provinces autonomes de Trente et Bolzano et, dans une certaine mesure, la Vallée d'Aoste, se sont vu accorder la compétence d'accroître ou de diminuer le taux de plusieurs impôts nationaux (ressources fiscales propres « dérivées » et surtaxes). Dans les limites du taux plafond fixé par l'Etat, les régions peuvent introduire des exonérations, des déductions, des allègements et d'autres changements. Contrairement à ce qui s'est passé pour les régions ordinaires, la jurisprudence constitutionnelle a accepté une interprétation extensive des compétences de modulation fiscale des régions spéciales, ouvrant la voie à des politiques fiscales différenciées sur une base régionale (C.C. 357/2010, 323/2011, 12/2012). Cela étant, l'extension aux régions spéciales des principes de coordination financière établis par l'Etat mettent sérieusement à mal l'autonomie financière qui leur est conférée (*ex plurimis*, C.C. 39/2014, 175/2014, 238/2015, 239/2015, 263/2015).

Organisation institutionnelle et administrative

Les régions italiennes sont habilitées à définir leur système d'administration et le système électoral des organes directeurs.

Dans les régions ordinaires, le système d'administration relève des domaines réservés au statut régional dans le respect des limites fixées dans la Constitution nationale (article 123.1). Par exemple, ce sont les statuts régionaux qui définissent le nombre de membres des conseils régionaux (élus au suffrage universel direct à bulletin secret) et des responsables exécutifs. En dépit des compétences régionales, le gouvernement a

introduit des limites pour le nombre de sièges dans le contexte de la crise économique, intervention qui a été confirmée par la Cour constitutionnelle (*inter alia*, C.C. 198/2012, 23/2014).

Par ailleurs, le système électoral relève des compétences concurrentes Etat-régions (article 122.1 de la Constitution) : les régions établissent des dispositions réglementaires détaillées en accord avec les principes fondamentaux énoncés par l'Etat (loi nationale 165/2004, entre autres). Jusqu'à présent, toutes les régions ordinaires ont adopté de nouveaux statuts et la plupart d'entre elles (13 sur 15) ont également adopté une législation électorale. Pour les régions qui n'ont pas adopté de législation électorale propre, la législation nationale antérieure sur les élections régionales s'applique (loi 165/2004 et loi 43/1995). Les lois électorales adoptées sont relativement homogènes – toutes les régions ordinaires ont opté pour l'élection populaire du gouverneur et pour un système proportionnel assorti d'éléments de scrutin majoritaire, tels que des seuils et primes de majorité (ces dernières variant dans une certaine mesure d'une région à l'autre), pour l'élection du conseil régional.

Pour ce qui est des régions spéciales, d'après la loi constitutionnelle n° 2/2001, le système d'administration et le système électoral doivent être régis par une législation ordinaire (« *leggi statutarie* »), c'est-à-dire des lois régionales adoptées à l'issue d'une procédure consacrée propre à ces régions, dont la force contraignante est, pour cette raison, supérieure à la législation régionale ordinaire. Il s'agit d'une compétence législative exclusive introduite dans les limites de la Constitution et des principes du système juridique. Tous les systèmes électoraux des régions spéciales se fondent sur une formule proportionnelle qui présente des variations dans les éléments majoritaires qu'elles prévoient.

Enfin, l'organisation administrative des régions relève de compétences régionales exclusives (pour les régions ordinaires, selon l'article 117.4 de la Constitution, et pour les régions spéciales, selon les statuts respectifs de celles-ci). Cela découle de la combinaison des statuts, dont l'ancien article 123 de la Constitution peut définir les principes, et de la législation régionale. Les régions ordinaires comme les régions spéciales peuvent donc légiférer en la matière sans qu'il soit nécessaire de respecter les principes énoncés par la législation nationale (excepté pour le principe constitutionnel de bon fonctionnement et d'impartialité de l'administration publique, selon l'ancien article 97). Toutefois, les mesures d'austérité de l'Etat, qui fixent les limites prévues pour les dépenses décentralisées consacrées au personnel et aux structures, compromettent sérieusement ces compétences législatives régionales exclusives. L'interférence étatique a été légitimée dans une certaine mesure par la Cour constitutionnelle, qui considère ces mesures comme relevant des principes de coordination financière (entre autres C.C. 19/2014, 54/2014, 61/2014, 127/2014).

Compétences

Il y a lieu de faire la distinction entre les régions ordinaires et les régions spéciales dans l'analyse des compétences législatives et administratives régionales.

Pour ce qui est de la compétence législative des régions ordinaires, la Constitution décrit brièvement les critères de répartition en la matière. Depuis la réforme de 2001 notamment, la Constitution réserve à l'Etat le pouvoir exclusif de légiférer dans des domaines spécifiquement énumérés (article 117.2 de la Constitution). Cela inclut la politique étrangère et les relations internationales de l'Etat, les relations de l'Etat avec l'Union européenne, l'immigration, la défense, la monnaie, l'ordre public, la nationalité, la juridiction, la fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national et la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel. La Constitution contient également une liste de domaines faisant l'objet d'une législation concurrente entre l'Etat et les régions (article 117.3). Pour ces domaines, les compétences législatives de l'Etat sont limitées à la détermination de principes de base, et les compétences législatives des régions se situent dans le cadre déterminé par l'Etat. Des compétences législatives résiduelles sont conférées aux régions (article 117.4) dans tous les domaines qui ne sont pas énumérés dans les paragraphes précédents.

Comme indiqué précédemment, en dépit des dispositions constitutionnelles, la législation nationale est particulièrement susceptible d'interférer dans l'exercice des compétences législatives en matière régionale (voir précédemment la section I).

Les compétences législatives des régions spéciales ne sont pas réglementées selon ces critères mais selon ceux établis dans leurs statuts respectifs en matière d'autonomie. Cependant, dans les domaines où la réforme constitutionnelle de 2001 a investi les régions ordinaires d'un degré accru d'autonomie, cette

autonomie doit être étendue aux régions spéciales, dès lors que leurs statuts ne sont pas mis à jour (clause dite « préférentielle » selon l'article 10 de la loi constitutionnelle 3/2001).

Concernant les compétences administratives des régions ordinaires, la réforme constitutionnelle de 2001 a introduit une innovation profonde pour les critères d'attribution de fonctions administratives. Le nouvel article 118 de la Constitution supprime le principe de parallélisme (qui caractérisait le dispositif antérieur) selon lequel les fonctions administratives sont dévolues au niveau qui est responsable des fonctions législatives correspondantes. D'après les nouvelles dispositions constitutionnelles, les fonctions administratives sont attribuées en premier lieu aux communes, en leur qualité d'autorités territoriales les plus proches des citoyens. S'il est jugé nécessaire d'assurer une mise en œuvre uniforme, ces fonctions peuvent aussi être dévolues aux provinces, aux régions ou à l'Etat (dans cet ordre), conformément aux principes constitutionnels de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité. Cela signifie que des fonctions administratives peuvent être confiées à des organes autres que ceux pourvus de compétences législatives dans les domaines connexes. De fait, l'exercice de compétences administratives peut être limité par l'exercice de compétences législatives ou réglementaires d'un niveau différent d'administration.

De plus, il est indiqué dans une décision fondamentale de la Cour constitutionnelle (C.C. 303/2003) que lorsque l'Etat assume des compétences administratives en vertu du principe de subsidiarité, il peut aussi assumer les compétences législatives correspondantes, en accord avec le principe de légalité.

Dans le cas des régions spéciales, les règles déterminant les compétences administratives diffèrent en partie des principes introduits par la réforme constitutionnelle de 2001 pour les régions ordinaires. Les régions spéciales se fondent encore sur le principe de parallélisme, d'après les statuts respectifs qui reflètent la conception constitutionnelle antérieure. Cela signifie que les régions spéciales disposent de compétences administratives dans les domaines pour lesquels des compétences législatives leur sont attribuées ; dans la pratique, elles les délèguent (plus fréquemment) aux communes (et à d'autres entités locales) ou les mettent en œuvre directement par le biais de leurs bureaux.

Autonomie financière

D'après la Constitution (article 119), les régions ont une autonomie financière des recettes et des dépenses.

L'autonomie en matière de dépenses découle (implicitement) de la portée combinée des compétences législatives et administratives : plus une région a de compétences, plus elle est autonome dans ses dépenses. Les régions sont en grande partie libres de décider comment dépenser les ressources disponibles – seule une partie mineure du budget régional est affectée. Cette règle vaut également pour les régions spéciales. Cela suppose que l'autonomie des régions spéciales en matière de dépenses est plus vaste que celles des régions ordinaires, car leurs compétences sont généralement plus importantes. On observe en outre une différenciation entre les différentes régions spéciales, le système de relations bilatérales avec l'Etat ayant permis à chacune d'étendre la portée de son autonomie d'une manière différente.

En dépit d'une véritable autonomie en matière de dépenses, l'Etat a adopté une série de mesures en faveur d'un examen des dépenses décentralisées. Bien qu'elles interfèrent avec les compétences régionales, ces mesures ont été considérées par la Cour constitutionnelle comme une tentative légitime de satisfaire à des obligations européennes exigeantes (notamment, C.C. 430/2007, 341/2009, 11/2010). Les mesures de ce type ne s'appliquent pas directement aux régions spéciales (notamment d'après C.C. 82/2007, 133/2010 et 193/2012), dont les obligations sont négociées bilatéralement avec l'Etat.

La réforme en cours a notamment pour objet d'éliminer un système basé sur les transferts de l'Etat au profit d'un modèle basé sur les recettes fiscales. La Constitution définit l'autonomie infranationale sous l'angle des recettes publiques selon le principe d'autosuffisance. En conséquence, tous les transferts de l'Etat vers les régions doivent être supprimés (sauf exceptions prévues à l'article 117.5 de la Constitution) et les régions doivent baser leur financement sur les ressources autonomes, c'est-à-dire principalement sur les recettes liées à la capacité territoriale en matière fiscale. D'après l'article 119 de la Constitution et la loi 42/2009, cela inclut les ressources fiscales propres autonomes, les ressources fiscales propres dérivées, les surtaxes régionales imposées sur les taxes nationales et les ressources fiscales partagées, plus les transferts de péréquation non affectés. Les ressources fiscales propres autonomes représentent globalement une partie mineure du budget régional, qui repose principalement sur les autres piliers de financement.

Par ailleurs, la loi 42/2009 prévoit la réforme progressive du système actuel de péréquation, qui calcule les transferts sur la base des ressources dépensées au cours du précédent exercice financier (dépenses

« historiques »). Il conviendrait qu'un nouveau système de péréquation remplace le précédent, définissant une série de critères liés à des points de référence prédéfinis et d'indicateurs généralement appliqués et neutres qui devraient permettre la normalisation des coûts et besoins territoriaux (couts et besoins standards). L'entrée en vigueur du nouveau système étant prévue pour 2016, une phase transitionnelle aurait dû démarrer en 2003 pour assurer une transition progressive vers les nouveaux coûts et besoins. Or, les mesures de mise en œuvre n'ont pas encore été adoptées et le système basé sur les transferts de l'Etat est encore, dans une certaine mesure, en vigueur pour le financement régional. Cette situation est due, en premier lieu, au retard pris dans la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et, en deuxième lieu, au manque de discipline dans l'application du nouveau système.

Par ailleurs, les systèmes de financement des régions spéciales se fondent principalement sur une partie des impôts de l'Etat ayant trait au territoire concerné. Les principales différences concernent le type de ressources fiscales réparties (incluant tout ou partie des ressources fiscales) et la part de partage (de 25 à 90 %). La part des dotations de l'Etat est généralement moins homogène que dans les régions ordinaires et varie d'une région spéciale à l'autre.

Contrôles

Le contrôle sur la législation régionale et sur les lois administratives régionales est exercé principalement par la Cour constitutionnelle. Pour ce qui est des statuts régionaux, le gouvernement peut contester leur légitimité constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle dans les trente jours suivant leur publication (ce qui a été le cas pour plusieurs statuts adoptés entre 2003 et 2012). Les statuts peuvent aussi être soumis à un référendum populaire de confirmation si un cinquième des électeurs de la région ou un cinquième des membres du conseil régional en font la demande dans les trois mois suivant leur publication (article 123. 3 de la Constitution).

Pour ce qui est du contrôle exercé sur les lois régionales, s'il est jugé que la législation excède la compétence de la région (article 127. 1 de la Constitution), le gouvernement peut contester leur constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle dans les soixante jours suivant leur publication. Les régions peuvent également saisir la Cour constitutionnelle lorsque qu'elles estiment qu'une loi ou un acte ayant valeur de loi de l'Etat ou d'une autre région porte atteinte au domaine de sa compétence. La décision finale de la Cour peut entraîner l'annulation de la législation s'il est jugé qu'elle constitue un excès de pouvoir.

Les lois administratives régionales (ainsi que les dispositions réglementaires) peuvent être contestées (*ex post*) par l'Etat devant la cour constitutionnelle en cas de « *conflitto di attribuzione* », comme le prévoit l'article 134 de la Constitution, c'est-à-dire de conflit découlant de l'utilisation des compétences de l'Etat, de la répartition des compétences entre l'Etat et les régions ou entre les régions. S'il est établi qu'une loi est contraire à la répartition des pouvoirs, celle-ci est déclarée nulle et non avenue. Un contrôle interne (a priori et a posteriori) est exercé en outre dans l'administration publique sur les lois administratives dans le but de vérifier la régularité administrative et comptable desdites lois. Pour organiser son système de contrôle, chaque région décide de la procédure à suivre, conformément à la législation nationale sur le sujet. En règle générale, la conséquence juridique d'un contrôle a priori est l'approbation ou la réprobation de la loi concernée ; tandis que la conséquence juridique d'un contrôle a posteriori consiste en l'annulation de celle-ci.

Une forme de contrôle judiciaire des lois administratives des régions est prévue par l'article 113 de la constitution, à savoir que : « La protection juridictionnelle des droits et des intérêts légitimes devant les organes de la juridiction ordinaire ou administrative est toujours admise contre les actes de l'administration publique. Cette protection juridictionnelle ne peut être exclue ou limitée à des voies de recours particulières ou à des catégories d'actes déterminées. La loi détermine les organes de juridiction pouvant annuler les actes de l'administration publique dans les cas et avec les effets que la loi prévoit elle-même ». Dès lors, un contrôle de cette nature est susceptible de conduire à l'annulation de la loi contestée.

Relations avec les autres niveaux d'administration publique

Les régions italiennes prennent directement part aux affaires de l'Union européenne par des mécanismes formels (présence de représentants régionaux dans la délégation nationale auprès du Comité des régions ; et participation de représentants régionaux, au sein des délégations du gouvernement, aux activités du Conseil de l'Union européenne et des groupes de travail/comités de la Commission européenne) et des mécanismes informels (bureaux de représentation ouverts à Bruxelles pour la plupart des régions, participation dans le cadre de réseaux interrégionaux, représentation à l'Assemblée des Régions d'Europe, adhésion au Conseil des

communes et régions d'Europe). Une loi relativement récente (loi n° 234/2012) a établi un nouveau modèle de participation régionale dans l'Union européenne, qui, d'un côté, s'éloigne de la perspective d'un renforcement global des mécanismes et méthodes de participation des régions à la phase ascendante d'élaboration de la législation européenne ; et, de l'autre, détermine une articulation plus solide de la phase descendante, afin d'assurer une transposition effective de la législation européenne.

Pour ce qui est des relations avec le niveau central de l'administration, comme indiqué précédemment, il n'existe pas en Italie de participation directe des régions à l'élaboration des lois nationales par le biais de représentants institutionnels. A ce jour, le Sénat n'a joué aucun rôle dans la représentation des intérêts régionaux, la constitution indiquant simplement que le Sénat est élu sur une base régionale (article 56).

Pour ce qui est des relations entre les différents niveaux d'administration publique, celles-ci sont assurées par leurs organes exécutifs respectifs. Le système interrelationnel se fonde sur le principe d'une coopération loyale, jugée plutôt faible cependant. Il consiste en des conférences dont les membres sont issus des organes exécutifs chargés des questions à traiter. Aucun rôle formel des assemblées n'est assuré. Les trois types de conférences sont les suivants : 1) la Conférence permanente pour les rapports entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes ; 2) la Conférence Etat-villes et collectivités locales ; 3) la Conférence unifiée. Ces organes jouent principalement un rôle de coordination et de consultation.

Pour ce qui est des relations des régions avec les collectivités locales, seules les régions spéciales sont dotées de compétences législatives exclusives concernant le « système juridique des entités locales » ; tandis que dans les régions ordinaires, l'Etat a le pouvoir exclusif de légiférer sur les principes de législation électorale, organes directeurs et fonctions fondamentales des communes, des provinces (ce que va abroger la réforme constitutionnelle en cours) et villes métropolitaines (article 117.2 de la Constitution). Dans chaque région, le statut régit le Conseil des autonomies locales en tant qu'organe de consultation entre la région et les collectivités locales (composé de toutes les collectivités locales et, dans certaines régions, d'autres structures, telles que la Chambre de commerce) dépourvu de compétences décisionnelles.

Bien qu'une culture de coopération interrégionale fasse traditionnellement défaut en Italie, des progrès (minimaux) ont été notés ces dernières années. Les régions mettent en place des formes de coopération entre elles, pour certaines même de nature permanente, visant principalement la promotion conjointe des intérêts économiques ou la coordination des politiques industrielles et économiques. La constitution elle-même prévoit que la loi régionale ratifie les ententes interrégionales et que des organes communs puissent être établis pour un meilleur exercice des fonctions régionales (article 117.9).

Conclusions

Depuis la fin des années 90, l'Italie œuvre pour la régionalisation, avec l'une des plus vastes réformes constitutionnelles que le monde occidental a connues ces dernières décennies. Malgré les caractéristiques innovantes et de grande portée envisagées dans ce nouveau cadre, le processus de mise en œuvre a cependant échoué à conférer aux régions une autonomie effective. Les premières preuves de la faiblesse de ce système remontent à la répartition des compétences législatives et administratives énoncée dans la Constitution. En effet, le dispositif de compétences, qui contient une multitude de chevauchements, s'est avéré incomplet et incohérent. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle a dû s'atteler à la tâche fondamentale de redéfinir la répartition des compétences, ce qui a surtout conduit à la justification du rôle toujours plus important de l'Etat dans « l'intérêt national ». En d'autres termes, bien que les dispositions constitutionnelles prévoient un statut égal pour l'Etat et les régions, la pratique est toute autre et favorise une relation (essentiellement) de nature hiérarchique.

Ce rôle central de la jurisprudence constitutionnelle est dû à l'absence de représentation institutionnelle effective des intérêts régionaux dans le processus décisionnel national à travers une chambre véritablement territoriale. Sans cela, le système de coordination actuel entre les divers niveaux d'administration publique n'est d'aucune aide, puisque son fonctionnement s'est montré plutôt faible et inefficace.

Au lieu de consolider les relations entre les différents niveaux d'administration et de les rendre plus cohérentes, la phase de mise en œuvre a été à la traîne durant des années. Ce n'est qu'en 2009 qu'une étape a été franchie, avec une tentative de réorganiser la conception financière. Le Parlement a alors fini par adopter la loi n° 42/2009 dans le but affiché de garantir une gestion efficiente et responsable des finances publiques. Toutefois, cette loi n'a pas fait la preuve de son efficacité pour régler les nouveaux cadres financiers et budgétaires, qui restent inachevés.

Pour l'heure, la crise économique qui touche durement le pays ne fait qu'exacerber les difficultés qui se posent pour l'ensemble du processus de régionalisation, notamment une contre-tendance à la centralisation.

En plus de la crise, la constitutionnalisation en 2012 de la clause dite de « frein à l'endettement », les objectifs stricts en matière de stabilité budgétaire et l'examen des dépenses imposé par l'Etat aux entités infranationales sont autant de facteurs qui menacent gravement l'autonomie territoriale et cantonnent le législateur régional à un simple rôle d'exécutant. La Cour constitutionnelle a suivi la tendance à la centralisation, qui légitime les interférences de l'Etat dans la portée de l'autonomie régionale et s'est traduite par des réductions drastiques des dépenses décentralisées et par des mesures d'importance structurelle. En 2011, par exemple, le gouvernement a adopté un décret imposant des limites aux organes directeurs régionaux concernant le nombre de sièges au Conseil législatif et la rémunération de ses membres, alors que ces questions devraient plutôt relever de la compétence régionale. La Cour constitutionnelle a statué que l'autonomie régionale avait été préservée, puisque l'Etat n'avait fait que fixer des critères de nature globale pour contrôler les dépenses publiques et garantir ainsi des droits égaux à tous les citoyens présents sur le territoire italien (C.C. 198/2012).

Dans l'ensemble, le balancier oscille en faveur d'un processus de recentralisation, encouragé en partie par la nécessité de se conformer aux règles strictes de l'Union européenne, mais aussi par l'absence d'une idée commune suffisamment claire et nette des relations entre les différents niveaux d'administration publique et de leurs perspectives futures. A ce titre, le débat politique en cours sur une révision constitutionnelle compromet plus encore le fonctionnement du régionalisme, car il se concentre principalement sur la nécessité de redéfinir l'attribution de compétences et de revoir le rôle du Sénat selon un modèle de seconde chambre territoriale.

Bibliographie sommaire :

- E. Balboni, M. Carli (2012) « Stato senza autonomia e regioni senza regionalismo », *Federalismi.it*, 21 ;
- R. Bin (2006) « I criteri di individuazione delle materie », *Le Regioni*, 5, 889-902 ;
- D'Atena (2013) « Diritto regionale » (Torino: Giappichelli) ;
- T. Groppi (2007) « Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta », *Le Regioni*, 3-4, 421-32 ;
- T. Martines ; A. Ruggeri ; C. Salazar (2012) « Lineamenti di diritto regionale » (Milano : Giuffrè) ;
- V. Onida (2007) « Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali », *Le Regioni*, 1, 11-26 ;
- F. Palermo (2003) « Il regionalismo differenziato », T. Groppi, M. Olivetti (eds.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V* (Torino: Giappichelli) 55-62 ;
- F. Palermo (2008) « South Tyrol's Special Status within the Italian constitution », J. Woelk, F. Palermo, J. Marko (eds.), *Tolerance through law. Self-Governance and Group Rights in South Tyrol* (Leiden/Boston, Nijhoff), 33-49 ;
- F. Palermo, A. Valdesalici (2014) « Italy: Autonomism, Decentralization, Federalism or what else? », J. Lluçh (ed.), *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies* (Basingstoke: Palgrave-MacMillan) 180-99 ;
- F. Palermo, S. Parolari, a cura di (2015) « Riforma costituzionale e regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione », Eurac book 66 (Bolzano: Eurac research) ;
- F. Pizzetti (2001) « Le nuove esigenze di 'governance' in un sistema policentrico 'esplosivo' » *Le Regioni*, 6 1153-96.
- L. Vandelli, a cura di (2013) « Il governo delle regioni: sistema politici, amministrazioni, autonomie speciali » (Bologna: Il Mulino) ;
- G. Verde (2015) « Uniformità e specialità delle regioni », *Rivista AIC*, 4, 1-19.

NORVEGE⁶¹

Harald Baldersheim, professeur émérite et Lawrence E. Rose, professeur émérite, Département des sciences politiques, Université d'Oslo, Norvège

Alors que la Norvège a adopté sa Constitution en 1814, c'est en 1837 qu'elle s'est dotée pour la première fois d'un système moderne de gouvernance locale. Les principales caractéristiques de ce système, notamment les conseils de comté, c'est-à-dire les pouvoirs locaux intermédiaires, se retrouvent encore dans le modèle en vigueur. Au fil du temps, ce système de gouvernance locale à deux niveaux s'est inscrit dans la tradition étatique norvégienne. Le deuxième niveau est considéré comme le niveau de gouvernance régionale en Norvège.

En tant qu'Etat-providence décentralisé, la Norvège répond au modèle étatique scandinave, clairement caractérisé par des relations de coopération entre les autorités centrales et les autorités locales (cf. Fimreite et Tranvik 2010). Seules quelques rares fonctions assurées par les collectivités locales peuvent être considérées comme des compétences exclusives de ces dernières. En effet, si, sur le plan juridique, les autorités locales sont libres d'entreprendre des tâches qui n'incombent pas expressément à d'autres organes publics et ne sont pas interdites par la loi, dans la pratique, la plupart des fonctions locales importantes sont considérées comme des responsabilités relevant conjointement des autorités centrales et des autorités locales. Le gouvernement central promulgue les lois d'habilitation et finance en partie de nombreuses fonctions locales, généralement dans les domaines de l'éducation primaire et secondaire, de la santé, de la prise en charge des personnes âgées et des jardins d'enfants. Aussi, la prestation de services par les collectivités locales est parfois supervisée et réglementée de façon relativement détaillée par des instances nationales, généralement par l'intermédiaire des gouverneurs de comtés. L'existence de cette institution atteste d'une certaine influence napoléonienne dans la structure traditionnelle de l'Etat norvégien.

Cadre institutionnel

La Norvège est dotée d'un système de gouvernance infranationale à deux niveaux : les communes et les comtés (ou régions), respectivement au nombre de 428 et 19 en 2014. La capitale, Oslo, jouit d'un double statut puisque qu'elle est à la fois une commune et un comté. En 2014, la population moyenne par ville s'élevait à environ 11 800 habitants. Toutefois, ce chiffre n'est pas très représentatif de la réalité : le pays est en effet constitué de nombreux villages, dont les plus petits comptent à peine plus de 200 habitants, et plus de la moitié des villes (53 %) ont moins de 5 000 habitants, tandis que les trois plus grandes d'entre elles (Oslo, Bergen et Trondheim) représentent plus d'un cinquième (21 %) de la population totale (situation à la fin de l'année 2014).

La population varie également d'un comté à l'autre : le moins densément peuplé d'entre eux (Finnmark) compte à peine 75 000 habitants, tandis que le plus peuplé (Oslo) en compte 650 000, la moyenne étant légèrement inférieure à 272 000 habitants. Les comtés se différencient aussi par leur superficie et le nombre de communes dont ils sont constitués. Ainsi, Oslo est à la fois le comté le plus petit (427 km²) et le plus peuplé. Les autres comtés ont une superficie comprise entre 2 000 et 46 000 km² environ (le plus grand étant le Finnmark, avec une superficie légèrement plus importante que celle du Danemark) et comprennent entre 14 et 44 communes.

La structure territoriale de la gouvernance fait l'objet de débats depuis de nombreuses années (cf. Rose 1995:168-172; Baldersheim et Rose 2010a). Depuis la seconde guerre mondiale, on observe une concentration constante de la population dans les zones urbaines, en particulier autour du fjord d'Oslo. En 1956, à l'issue d'un long processus d'enquêtes et de débats publics, le parlement a finalement adopté une loi visant à réduire le nombre de communes, qui est passé de 744 à 443 entre les années 1960 et le début des années 1970. En 1995, une nouvelle tentative de consolidation de la structure territoriale a été effectuée, sans succès. Dans ce contexte, le gouvernement de coalition rouge-verte qui est arrivé au pouvoir à l'issue des élections législatives de 2005 s'était engagé à réformer l'autonomie régionale en regroupant les comtés au sein de régions plus grandes et plus solides. Mais, en raison de la forte opposition auquel il s'est heurté et des désaccords sur la répartition des responsabilités fonctionnelles qu'il a suscités, ce projet a lui aussi échoué, ne débouchant que sur une modification mineure des tâches dévolues aux autorités des comtés. La coalition de droite arrivée au pouvoir après les élections législatives de 2013 a ensuite proposé un nouveau projet de réforme structurelle visant à réduire le nombre de communes en procédant à des fusions, mais l'issue de cette initiative n'est pas

⁶¹ Certaines parties de ce texte se fondent sur la contribution de H. Baldersheim et E. Rose (2010b), qui a été révisée et mise à jour.

encore claire (Prop. 95 S 2015). Une réforme de l'autonomie régionale prévoyant notamment la fusion de comtés est également à l'ordre du jour, mais, en janvier 2016, l'on ne savait toujours pas non plus de quelle manière ce projet allait modifier l'organisation actuelle des comtés.

La structure politique des communes et des comtés est définie par la législation nationale. Les dispositions de la loi sur l'autonomie locale de 1993 s'appliquent de la même manière aux comtés et aux communes. Globalement, tous les comtés et communes reposent sur une structure institutionnelle similaire, formée d'un conseil élu, d'un bureau exécutif composé de conseillers issus des partis politiques en proportion de leur représentation au sein du conseil, ainsi que de commissions également constituées sur la base de la proportionnalité. La taille des conseils des communes et de comtés varie en fonction de la population, avec un nombre minimum de membres défini par la loi. Les maires sont élus au suffrage indirect par le conseil, bien que, ces dernières années, certaines communes aient été autorisées à tester le scrutin direct. Le maire a pour principale fonction de présider les réunions du conseil local/régional ; il est également le représentant légal de ses autorités et exerce des fonctions honorifiques lors de manifestations officielles.

Aspects fonctionnels et financiers de la démocratie infranationale

Comme indiqué précédemment, les communes et les comtés sont habilités par la loi à mettre en œuvre une grande diversité d'activités discrétionnaires. En principe, ils peuvent effectuer toute tâche qui ne leur est pas expressément interdite par la loi et qui ne relève pas spécifiquement d'une autre autorité. Toutefois, dans la pratique, l'activité générale des pouvoirs locaux est aujourd'hui en grande partie dictée par les autorités nationales, ou soumise à leur contrôle. En effet, le parlement adopte des lois assignant certaines compétences aux communes et aux comtés, qui ont ainsi la responsabilité principale de la plupart des services publics. Ces lois précisent souvent la nature (et le coût) des services à assurer. Le rôle important que joue le gouvernement infranational se reflète bien dans les statistiques relatives au budget et à l'emploi. Ainsi, ces dernières années, les collectivités territoriales ont été chargées d'assurer environ deux tiers de l'ensemble des services publics, ce qui a représenté 50 % des dépenses publiques et mobilisé environ 60 % de l'ensemble des emplois publics⁶². Les dépenses des communes ont représenté 17 % du PIB, et celles des comtés, 3 %.

Figure 1: Principales fonctions et responsabilités de chaque niveau de gouvernement au sein du système politique et administratif norvégien

Gouvernement central	<ul style="list-style-type: none"> • enseignement supérieur et universitaire • hôpitaux et services de santé spécialisés • institutions spécialisées de protection de l'enfance et de prise en charge des toxicomanes et des alcooliques • régime national d'assurance (chômage, handicap et pensions de retraite) • programmes d'insertion professionnelle • routes et chemins de fer nationaux • services de police, tribunaux et prisons • défense • politique étrangère • politique relative aux réfugiés et aux migrants • questions nationales concernant l'agriculture et l'environnement
Comtés	<ul style="list-style-type: none"> • deuxième cycle de l'enseignement secondaire • soins dentaires • routes régionales et transports publics

⁶² En 2014, un peu plus de 19% des travailleurs âgés de 15 à 74 ans occupaient un emploi dans la fonction publique territoriale en Norvège (<http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsyst/aar/2015-06-12?fane=tabell&sort=nummer&tabell=229552>).

	<ul style="list-style-type: none"> • aménagement du territoire régional • développement régional
Communes	<ul style="list-style-type: none"> • crèches et services de protection de l'enfance • enseignement primaire et enseignement du premier cycle du secondaire • soins de santé primaires • prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées • soutien financier aux bénéficiaires de l'aide sociale • entretien des églises et culture (bibliothèques publiques, etc.) • protection contre les incendies • routes municipales et ports • approvisionnement en eau et évacuation des eaux usées • enlèvement et élimination des déchets • aménagement du territoire local et questions environnementales locales

Il importe de souligner qu'il n'existe pas de loi spécifique précisant comment les diverses fonctions doivent être réparties entre le gouvernement central et les deux niveaux de gouvernement infranational. Et, particularité de la Norvège, l'autonomie locale ou régionale n'est pas inscrite dans la Constitution. La répartition des compétences est régie par un nombre considérable de lois spéciales, dont le contenu est constamment révisé. En raison des fréquents changements qui y sont apportés, il est difficile d'établir une liste exhaustive et totalement actualisée des fonctions et des responsabilités incombant à chaque niveau de gouvernement. Le tableau 1 présente néanmoins un aperçu des principales tâches incombant à chaque niveau de gouvernement à l'heure actuelle.

Comme le montre cette liste, la Norvège peut être considérée comme un Etat relativement décentralisé, les collectivités locales étant responsables d'un ensemble de tâches importantes. Tandis que les années 1970 à 1990 ont été marquées par un processus continu de décentralisation et de transfert de compétences aux pouvoirs locaux, la tendance s'est inversée au cours des années 1990. Plusieurs fonctions ont été recentralisées ; d'autres ont été organisées sur une base semi-publique (selon le modèle des « organisations non gouvernementales semi-autonomes » ou « quangos »). Pour les comtés, les années 1990 ont marqué le début d'un processus d'affaiblissement. En effet, ils ont tout d'abord perdu la responsabilité de missions fondamentales liées au développement économique. Puis, en 2002, l'Etat leur a retiré leurs domaines de compétence les plus importants, à savoir les hôpitaux et les soins de santé spécialisés. La seule mesure allant dans le sens inverse a été un transfert de compétence du gouvernement central vers les gouvernements régionaux concernant les routes nationales. Celui-ci, entré en vigueur en 2010, s'inscrivait dans le cadre de la tentative avortée de réforme régionale mentionnée précédemment.

En termes de volume budgétaire, les compétences relatives à l'enseignement primaire, à la santé et à la protection sociale représentent les missions les plus importantes des communes, tandis que l'enseignement secondaire est le poste le plus important des comtés (voir tableaux 1a et 1b). Les dépenses liées à ces domaines sont couvertes par fonds provenant de plusieurs sources dont les plus importantes sont l'impôt sur le revenu et sur la fortune et les transferts intergouvernementaux (voir tableau 2), ces derniers impliquant un important processus de redistribution sur la base de plusieurs critères.

Il importe de noter le paradoxe qui caractérise les finances des collectivités locales. En effet, une large part de leurs recettes provient des impôts locaux, mais les conseils locaux et régionaux ont un pouvoir discrétionnaire très limité concernant les taux d'imposition, car le gouvernement central établit des limites très étroites à cet égard. Aussi tous les conseils ont-ils adopté le même taux, fixé au niveau maximum autorisé. En réalité, on peut dire que les taux d'imposition locale sur le revenu sont fixés par le parlement – de sorte que, pour les conseils qui souhaitent voir augmenter leurs recettes, il s'agit davantage de chercher à influencer les autorités nationales que de soumettre la question aux électeurs, qui sont aussi les contribuables locaux.

Tableau 1a : Dépenses de fonctionnement des gouvernements locaux par type principal d'activité en 2014 (en %)
*

Activité	Ensemble des communes, y compris Oslo
Administration centrale	7,2
Garde d'enfants et écoles (enseignement primaire et enseignement du premier cycle du secondaire)	35,7
Santé et services sociaux	39,3
Services techniques	8,2
Eglises et programmes culturels	4,4
Autres activités	5,2
Total	100

* Les dépenses relatives à Oslo, qui jouit du double statut de commune et de comté, sont désormais divisées par fonctions et comptabilisées dans les synthèses statistiques officielles correspondantes.

Source : Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015: 101).

Tableau 1b : Dépenses de fonctionnement des gouvernements régionaux par type principal d'activité en 2014 (en %)
*

Activité	Ensemble des comtés, y compris Oslo
Administration centrale	4,6
Enseignement secondaire (deuxième cycle)	49,5
Santé et services sociaux	4,4
Transports	5,2
Développement régional	31,5
Activités culturelles	5,1
Total	100

Source : Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015: 103).

Tableau 2 : Sources des recettes des gouvernements locaux en 2014 (en %)

Source	Communes *	Comtés
• Impôts sur le revenu et sur la fortune	34,9	34,0
• Transferts intergouvernementaux		
– Subventions générales	32,0	42,1
– Subventions spécifiques	3,3	5,0
– Compensation pour la TVA	3,0	6,8
• Droits et redevances versés par les usagers	14,3	6,6
• Autres	12,5	5,6
Total	100	100

Source : Statistics Norway, <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko/aar-reviderte/2015-06-15?fane=tabell&sort=nummer&tabell=230410> et <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnfyaar-reviderte/2015-06-15?fane=tabell&sort=nummer&tabell=230994>

Politiques infranationales

Les membres des conseils municipaux sont élus au suffrage direct depuis la mise en place des collectivités locales, en 1837. Initialement, les conseils de comté étaient composés des maires des communes rurales du comté. Après l'intégration des villes dans les comtés, dans les années 1960, les membres des conseils de comté étaient choisis parmi les membres des conseils municipaux, proportionnellement à la population des communes. Ce n'est qu'en 1976 qu'a été instaurée l'élection au suffrage direct dans les conseils de comté. Actuellement, les élections des membres des conseils locaux et régionaux sont organisées le même jour, tous les quatre ans. Les listes électorales sont établies par les autorités locales et régionales à partir du registre national de la population ; les citoyens n'ont pas besoin d'entreprendre de démarche particulière pour y figurer. Toutes les personnes âgées d'au moins dix-huit ans révolus à la fin de l'année de l'élection ont le droit de voter. Sont autorisés à participer à l'élection des membres des conseils de commune et de comté non seulement les citoyens norvégiens, mais aussi les résidents des autres pays nordiques et les autres ressortissants étrangers enregistrés en tant que résidents en Norvège depuis au moins trois ans au moment de l'élection.

Les principaux candidats aux élections locales et régionales sont les branches locales des partis nationaux. La procédure électorale et la répartition des mandats sont relativement complexes. Les électeurs peuvent voter pour des candidats individuels ou pour une liste de parti, et l'on détermine les personnes élues en fonction des résultats de ces deux types de votes⁶³. Si un représentant est dans l'incapacité de remplir son mandat pour cause de service militaire, de maladie, de décès ou de toute autre raison valable, il est remplacé par un autre candidat figurant sur la même liste⁶⁴. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'organiser des élections partielles spéciales et que, sauf défection de membres individuels, la composition partisane du conseil reste la même pendant les quatre années du mandat.

Deux tendances méritent d'être relevées en ce qui concerne les élections locales. La première a trait à la participation, et la deuxième, à la représentation des femmes. A l'exception des élections qui se sont tenues immédiatement après la seconde guerre mondiale, la participation aux élections des conseils municipaux a connu une tendance pratiquement continue à la hausse entre 1901 et la fin des années 1950, passant d'un peu plus de 35 % à plus de 70 % à la fin de cette période. Puis, à la suite d'importants événements politiques dans

⁶³ On trouvera des explications plus détaillées sur les règles régissant l'élection des membres des conseils de commune et de comté à l'adresse suivante : <https://www.regjeringen.no/en/portal/election-portal/the-norwegian-electoral-system/id456636/>

⁶⁴ Dans la mesure du possible, les remplaçants sont appelés dans l'ordre où ils figurent sur le bulletin de vote.

le pays, elle a atteint le taux record de plus de 80 % en 1963⁶⁵. Depuis lors, la tendance générale est cependant à la baisse, la participation s'établissant aux alentours de 60 % au début du millénaire. Lors des élections de 2015, elle a été de 60 % aux élections locales et de 55,9 % aux élections régionales.

La Norvège a fait partie des premiers pays à accorder le droit de vote aux femmes. Il aura cependant fallu attendre un certain temps pour que ces dernières participent plus activement à la vie politique locale. On note toutefois qu'elles représentent actuellement un pourcentage de plus en plus important des élus au sein des conseils locaux et régionaux, cette tendance s'étant notamment accentuée depuis la fin des années 1960. Cette situation est due à de profonds changements dans la participation des femmes à divers aspects de la vie socio-économique en général – des changements qui, souvent, ont été soutenus par des mesures visant à faciliter la participation des femmes en politique.

Gouvernance infranationale

Le fonctionnement quotidien des collectivités locales est géré par les instances administratives des communes et des comtés. Le maire n'intervient pas directement dans les affaires quotidiennes, qui relèvent plutôt de la compétence de l'administrateur principal, nommé par le conseil. Celui-ci est le chef de l'administration et se voit confier la responsabilité de la gestion générale de la collectivité locale. Les administrateurs principaux, nommés sur la base du mérite, sont souvent de hauts fonctionnaires appelés à travailler au sein de plusieurs communes au cours de leur carrière.

L'administrateur principal est également chargé de veiller à ce que tous les dossiers soumis au conseil (ou à ses organes subordonnés) soient préparés de façon appropriée et approfondie, et à ce que toutes les décisions prises par ce dernier soient dûment mises en œuvre. En outre, le conseil local/régional ou le bureau exécutif peut lui déléguer le pouvoir de prendre des décisions sur des questions de caractère non fondamental. L'administrateur principal peut à son tour déléguer ses pouvoirs à d'autres membres de l'administration locale/régionale, mais, dans ce cas, il reste tenu de rendre des comptes devant les conseils concernés. Il a ainsi le droit d'être présent et de prendre la parole, soit personnellement, soit par le biais d'un représentant désigné, à toutes les réunions tenues par le conseil ou par d'autres organes élus par le peuple, à l'exception de la commission de contrôle, ou commission des affaires administratives (*kontrollutvalget*), qui, le cas échéant, exerce une forme de contrôle juridictionnel sur des questions confidentielles relatives au fonctionnement des communes/comtés.

Après la seconde guerre mondiale, la planification et la mise en œuvre d'activités par les pouvoirs locaux ont été régies pendant très longtemps par des lois spéciales et des directives nationales. Depuis quelques années, cependant, les communes et les comtés bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre dans la définition de leur structure administrative interne et le choix des modalités de prestation des services publics.

L'avenir de l'autonomie régionale en Norvège

En Norvège, nous l'avons vu, l'autonomie régionale est un sujet de conflit politique depuis de nombreuses années. Les partis de droite souhaiteraient abolir les comtés, tandis que ceux de gauche et certains partis centristes voudraient au contraire les renforcer. Dans son programme électoral, la coalition de droite arrivée au pouvoir à l'issue des élections nationales de 2013 annonçait une refonte totale de la structure de l'autonomie territoriale. Dans cette optique, un processus de fusions entre communes a été lancé ; en outre, le gouvernement aurait souhaité supprimer totalement les comtés. Cependant, lorsque la question des réformes structurelles de l'autonomie territoriale a été présentée au parlement en juin 2014, les députés se sont majoritairement prononcés en faveur du maintien d'un niveau régional de gouvernance. La nature exacte de cette gouvernance et, plus précisément, le nombre de régions et les missions qui leur seront dévolues, restent à définir. Cependant, certains conseils de comté ont engagé des démarches en vue d'une fusion et ont également fait part de leur souhait d'assumer de nouvelles responsabilités. Le parlement devrait prendre des décisions sur ces réformes structurelles au cours de l'automne 2016.

⁶⁵ Une crise politique nationale a contraint le gouvernement travailliste à démissionner à la suite d'un vote de défiance. Les élections locales de 1963, qui se sont tenues juste après ces événements, avaient en quelque sorte valeur de référendum national, ce qui a favorisé l'intérêt politique et la participation.

Sources :

- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose, (2010a). 'The staying power of the Norwegian periphery', in Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose, eds., *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose (2010b). 'Norway – the decline of subnational democracy?' Chapter 12 in Frank Hendriks, Anders Lidstrom, and John Loughlin, editors: *The Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Fimreite, Anne Lise & Tommy Tranvik (2010), 'Norway', in Michael Goldsmith and Edward C. Page, editors: *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 95 S Municipal proposition 2015 1 Part II *Local government reform*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2005:6. *Samspill og tillit: Om staten og lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 33 (2007-2008). *Eit sterkt lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

PAYS-BAS

Michiel S. de Vries, Université Radboud/Institut de recherche en gestion, Pays-Bas

Introduction

Le présent document décrit les principales évolutions politiques et administratives des autorités régionales, appelées provinces, intervenues ces six dernières années aux Pays-Bas. J'ai publié précédemment une analyse sur les évolutions des provinces néerlandaises sur le long terme (De Vries, 2004, 2008)⁶⁶. On trouvera ici une description des évolutions depuis 2008 concernant le système administratif, la participation aux élections politiques locales et régionales, l'autonomie financière et les relations entre niveaux d'autorité, y compris la décentralisation. Les questions spécifiques à traiter concernant ce deuxième niveau aux Pays-Bas sont les suivantes :

1. Les autorités régionales sont-elles reconnues dans la Constitution nationale, et le cas échéant dans quelle mesure ?
2. Leur autonomie est-elle garantie par la législation ou la Constitution, et le cas échéant dans quelle mesure ?
3. Disposent-elles d'une autonomie normative, et de quel type (législative ou seulement réglementaire) ?
4. Disposent-elles d'une autonomie réglementaire ou législative leur permettant d'adopter des règles spécifiques sur l'organisation interne de la région ?
5. Ont-elles compétence pour instaurer des impôts (régionaux ou locaux) ou pour jouer un rôle important dans la définition des impôts au niveau national ?
6. Ont-elles compétence pour définir – de manière indépendante – des politiques publiques ou pour jouer un rôle important dans la définition des politiques publiques nationales ?
7. Ont-elles des compétences liées aux collectivités locales de leur territoire (pour légiférer sur l'organisation et les compétences des collectivités locales ; pour définir les ressources financières des collectivités locales ; contrôle ; substitution) ?

Présentation générale des évolutions du système néerlandais d'autorité publique

Les Pays-Bas sont ce qu'on appelle un Etat unitaire décentralisé, doté de deux niveaux infranationaux. Au 1^{er} janvier 2016, il y a 390 communes et 12 provinces au niveau régional. Il s'agit là d'une présentation formelle et simplifiée, mais incomplète, de la structure administrative néerlandaise. Outre les provinces et les communes, il y a aussi des wateringues, chargées de la gestion locale des eaux, qui sont les plus anciennes structures administratives des Pays-Bas.

Par ailleurs, plusieurs types d'entités de collaboration intercommunale sont apparus, afin d'appliquer des politiques trop complexes ou trop coûteuses pour être assumées séparément par chacune des communes qui les composent. Des collaborations régionales axées sur une fonction spécifique ont aussi vu le jour : les villes-régions en charge de la mobilité et de la planification des transports, du logement, des zones industrielles et des espaces verts ; la collaboration régionale pour les emplois protégés ; les régions de sécurité, en charge des services de police et d'incendie ; les régions judiciaires ; les régions de protection de la jeunesse ; la collaboration régionale concernant les prestations sociales, l'emploi et le chômage ; les régions de mobilité ; enfin, les régions intercommunales dans le domaine social, chargées par exemple de l'aide sociale pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes atteintes de troubles mentaux et les victimes de violences domestiques.

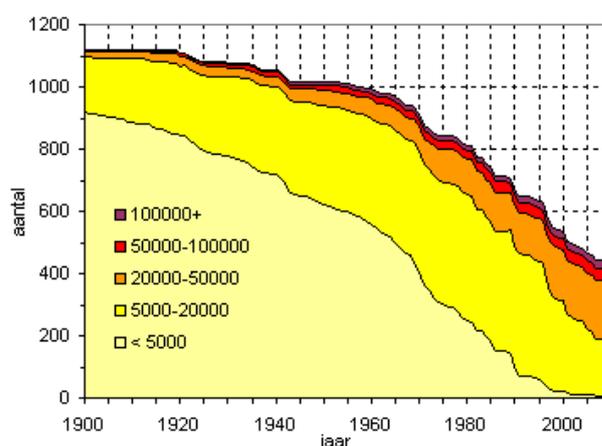
Cette collaboration régionale entre les communes peut prendre des formes diverses, allant d'une organisation formelle dotée d'une assemblée générale et d'un exécutif à un simple accord de gestion informel, ou encore au transfert de responsabilités de petites communes vers une commune centrale.

⁶⁶ Michiel S de Vries (2008). Falling between two cracks: The indeterminate position of midlevel government, in *Public Organization Review*, 2008, 8(1), 69-87.

Michiel S de Vries (2004). Institutional Fleecing: The slow death of Dutch provinces. *Public Organization Review*, 4(4), 295-315.

Un second type de collaboration intercommunale apparu plus récemment est celui de l'administration partagée : deux ou trois communes ou davantage, ayant chacune leur propre représentation politique, partagent un système administratif qui peut recevoir des instructions de toutes les communes concernées par cette collaboration.

Tandis que les exemples ci-dessus consistent en un regroupement plus ou moins formel au niveau local, on peut aussi observer un processus progressif de regroupement formel des collectivités de ce niveau. Au fil des années, le nombre des communes a diminué, de manière lente mais constante, du fait de fusions. En 1950, il y avait encore 1 015 communes ; en 1990, leur nombre n'était plus que de 672 ; et aujourd'hui (2014), on en compte 403. Tandis qu'en 1900 le nombre moyen d'habitants par commune était encore inférieur à 5 000, et d'environ 10 000 immédiatement après la seconde guerre mondiale, il était en moyenne de 30 000 au tournant du millénaire et il est aujourd'hui proche de 40 000 habitants par commune. La répartition des petites et grandes communes a changé considérablement depuis 1900 (voir figure 1). Les communes de moins de 5 000 habitants ont presque totalement disparu et aujourd'hui les communes de moins de 20 000 habitants sont lentement incitées à fusionner avec d'autres.



Année

Figure 9. Evolution du nombre de communes aux Pays-Bas selon leur taille

Ces évolutions – la collaboration intercommunale dans de nombreux domaines, la fusion des petites communes, l'augmentation de la taille de toutes les communes – constituent une menace pour le second niveau d'autorité infranationale (les provinces). Cette menace est visible à plusieurs signes : une évolution vers une collaboration au niveau des provinces, les projets de regroupement également à ce niveau, la décentralisation de compétences dans le domaine social du niveau des provinces à celui des communes et une réduction des fonds transférés du pouvoir national aux provinces. Les parties suivantes détailleront les caractéristiques de ces évolutions.

L'organisation institutionnelle et administrative au niveau régional

Les provinces sont le plus petit des trois niveaux d'autorité des Pays-Bas, ce qui se reflète dans l'effectif de leur personnel : en 2010, les douze provinces employaient au total 11 098 personnes, tandis que 148 933 personnes travaillaient au niveau des communes et 116 280 au niveau national. L'emploi au niveau des provinces diminue, d'un pic de 12 400 employés en 2003 à un peu plus de 11 000 en 2011 (IPO, 2012). Bien que les structures organisationnelles soient variables, la plupart des provinces ont – outre les services à vocation interne concernant notamment les TIC, l'administration et la stratégie – des services liés à un domaine d'action. Ceux-ci s'occupent, quoique sous des appellations diverses, de l'aménagement du territoire, de l'environnement physique (politiques foncières, villes et villages), des infrastructures physiques (eau, routes, transports, mobilité), des questions sociétales (culture, patrimoine culturel, art, archéologie et société), de la nature et du respect de l'environnement. Chaque province a aussi ses propres services spécifiques s'occupant de domaines tels que l'innovation, les langues régionales, les biens, les subventions, les licences et les loisirs. Cette structure administrative reflète les principales tâches et responsabilités des provinces et les priorités définies par leurs autorités exécutives.

A la tête des provinces se trouve une instance politique, l'assemblée provinciale appelée « Provinciale Staten ». Ces assemblées comptent de 41 membres, dans les provinces de moins de 400 000 habitants, à 55 membres, dans les provinces de plus de deux millions d'habitants, avec six degrés intermédiaires. Elles ont pour fonctions principales de contrôler l'exécutif, de représenter la population et d'établir le champ et les limites des nouvelles politiques provinciales.

Les membres des assemblées provinciales sont élus tous les quatre ans au scrutin général direct. Tous les habitants d'une province âgés de 18 ans ou plus et citoyens des Pays-Bas ont le droit de vote, sauf s'ils ont commis une infraction grave représentant une menace pour l'Etat ou la Constitution, pour laquelle un juge a décidé de les priver du droit de vote. Toute personne âgée de 18 ans ou plus, si elle n'est pas privée du droit de vote, est éligible à l'assemblée de la province où elle réside. Le fait d'être membre de l'assemblée provinciale est incompatible avec certaines autres fonctions, telles que ministre ou secrétaire d'Etat au niveau national, membre d'un haut conseil consultatif, médiateur, commissaire aux comptes national ou provincial, membre du conseil exécutif de la province, ou administrateur public au sein de la province ou en son nom.

Du fait de la fragmentation empêchant qu'un parti politique dispose d'une majorité de sièges au sein de l'assemblée provinciale, une coalition est habituellement formée après les élections et nomme l'exécutif (« gedeputeerden »), lequel a autorité pour mettre en œuvre des programmes et des politiques qui doivent être approuvés par l'assemblée provinciale. Un membre de l'exécutif peut être contraint de démissionner si une motion de censure le concernant réunit une majorité à l'assemblée provinciale.

Le chef de l'exécutif est le « commissaire du roi » ou gouverneur. Il n'est pas élu, mais nommé pour une période de six ans par le gouvernement national. Il représente l'administration de la province, préside les réunions de l'exécutif et de l'assemblée provinciale et représente le gouvernement national dans la province. L'assemblée provinciale ne peut pas contraindre le gouverneur/commissaire du roi à démissionner. Seul le gouvernement national a ce pouvoir, en cas de négligence ou de faute grave.

L'autonomie financière au niveau des provinces

Les dépenses totales des provinces en 2013 s'élevaient à 6,3 milliards d'euros, soit environ 2 % des quelque 300 milliards de dépenses publiques totales. Sur ce montant total, 173 milliards sont dépensés par le pouvoir central et environ 50 milliards par les communes (sans compter un montant presque équivalent de dépenses des structures de coopération intercommunale). Bien qu'en matière de dépenses les autorités infranationales jouent un rôle important, il n'est pas de même pour la collecte de revenus. Les autorités infranationales néerlandaises ont une capacité limitée en matière de collecte de revenus et dépendent dans une large mesure de l'allocation de fonds par le pouvoir national.

Tableau 1. Transferts généraux (province fonds)

Période	Mln euros
2000	940
2005	1 004
2006	1 090
2007	1 128
2008	1 205
2009	1 329
2010	1 483
2011	1 268
2012	1 686

Source : Bureau central des statistiques, La Haye/Heerlen 4-2-2014

Il y a deux sortes de financements : généraux et spécifiques. Dans le cas des financements généraux, les provinces peuvent décider par elles-mêmes de la manière dont elles les dépensent et ne sont pas tenues d'en

rendre compte au pouvoir central. L'évolution du montant total des financements généraux figure dans le tableau 1.

L'allocation de ces financements se fait au moyen d'une formule complexe basée sur la population, la superficie des terres et des eaux, la longueur du réseau routier et les compétences des provinces. Ce système présente une caractéristique particulière : un montant à peu près équivalent à celui que les provinces peuvent collecter en redevances et en surtaxe sur la vignette automobile est retranché des financements généraux alloués par le pouvoir central. Le tableau 2 détaille les critères précis de l'allocation de financements généraux pour 2011.

Tableau 2. Critères d'allocation de transferts généraux aux provinces en 2011

	En €
Taxe sur les véhicules pour €100 de taxe principale	-55,52
Habitants	19,92
Habitants au-dessus de 640 000	11,84
Habitants des zones urbaines	12,89
Habitants des zones rurales	18,25
Terres (hectares)	45,49
Eaux (hectares)	32,52
Espaces verts (hectares)	16,72
Longueur du réseau routier pondérée (km de routes)	21 001,57
Cogénération (gigawatt heures)	0,66
Montant de base	7 488 076,96
Montant fixe pour la province de Frise	8 441 076,96

Bien que la formule applicable à l'allocation de financements aux provinces soit complexe, elle l'est moins que la formule applicable aux communes, qui repose sur 60 critères. La formule change chaque année, en raison de l'accord administratif selon lequel le montant total des transferts généraux alloués par le pouvoir national dépend de la situation financière du pouvoir central. Si des réductions sont nécessaires au niveau national, des réductions identiques sont attendues aux niveaux local et régional. Aux Pays-Bas, on parle à ce sujet de « monter les escaliers ensemble ». Ce principe se reflète dans la figure 1, qui présente l'évolution de l'allocation de financements généraux aux provinces par habitant. On voit qu'après la crise financière, qui a aussi frappé les Pays-Bas, le montant total par habitant alloué aux provinces a diminué.

Le montant des financements transférés aux provinces est très faible en comparaison des financements généraux alloués aux communes. Ces derniers sont présentés dans la figure 2. On observe que les financements généraux par habitant transférés aux collectivités locales sont 16 fois supérieurs, ce qui témoigne du faible rôle des provinces dans le système administratif néerlandais.

Les provinces peuvent dépenser les financements généraux sans en rendre compte au pouvoir national. Jusque récemment, elles pouvaient les utiliser comme elles le jugeaient nécessaire. Cependant, certaines provinces ont constitué d'immenses actifs et se sont enrichies en vendant des parts de leurs compagnies d'électricité, pour une valeur approximative de 18 milliards d'euros, tandis que d'autres provinces ne disposent pas de cette source de revenus. Cette situation a modifié la composition des financements généraux, qui incluent maintenant des financements généraux, d'intégration et de décentralisation. Ces deux derniers types ne sont pas soumis aux critères de répartition et permettent une redistribution des financements, en vertu de laquelle une somme plus importante est allouée aux provinces pauvres qu'aux plus riches. Ces financements de décentralisation et d'intégration sont censés officiellement couvrir une période de transition, en cas de décentralisation de tâches : celle-ci peut avoir des effets de mise en œuvre temporaires, qui du point de vue de l'allocation de financement peuvent avoir de graves conséquences nécessitant une compensation temporaire. Le montant des financements d'intégration est fixe, mais il ne l'est pas pour les financements de

décentralisation. Ces deux derniers types de financement offrent au pouvoir national un contrôle plus étendu des dépenses des provinces.

Figure 1. Allocation de financements généraux aux provinces en € par habitant

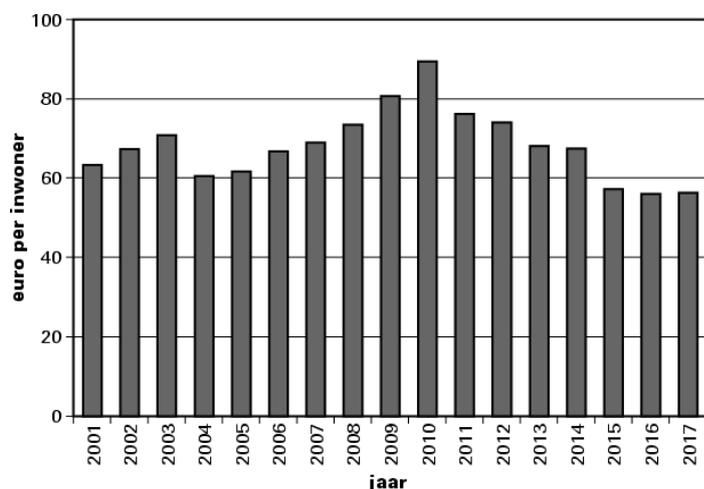
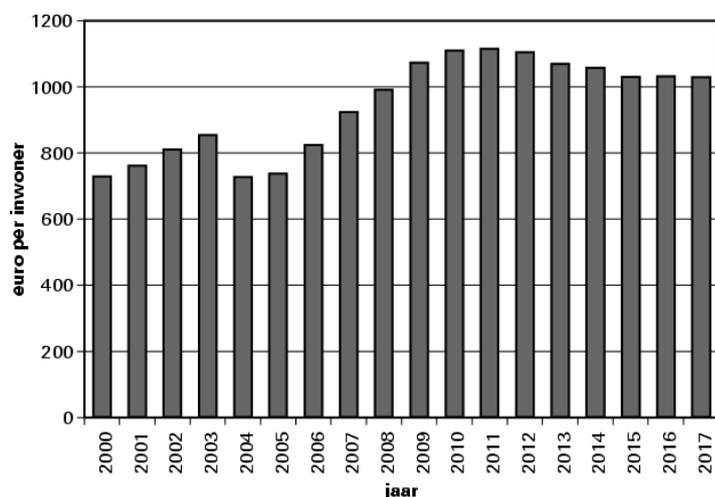


Figure 2. Allocation de financements généraux aux communes en € par habitant



Outre l'allocation de financements généraux, le pouvoir central alloue aussi aux provinces des financements spécifiques. Ceux-ci ont été de 2,3 milliards d'euros en 2011, soit près du double des financements généraux. Ces financements spécifiques doivent être dépensés exclusivement pour la finalité à laquelle ils sont destinés. Ainsi, en 2011, 750 millions d'euros ont été alloués aux provinces pour la circulation et les transports publics, 705 millions pour les investissements dans les zones rurales et 864 millions pour la protection de l'enfance. En outre, quelque 500 millions d'euros ont été alloués pour la coordination et la mise en œuvre de politiques relatives aux jeunes délinquants. Ces financements destinés à la protection de la jeunesse, s'élevant approximativement à 1,5 milliard d'euros, ne seront plus alloués du fait de la décentralisation de ce domaine d'action aux communes à partir du 1^{er} janvier 2015 (cf. Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen, 2011).

Comme on l'a vu, les possibilités des provinces en matière de collecte de revenus propres sont très limitées. Les provinces sont censées aujourd'hui collecter environ 5 % de leurs revenus par le biais de redevances, d'intérêts et d'une surtaxe sur les véhicules à moteur. Par le passé, les provinces étaient censées financer 11 % de leurs dépenses sur leurs revenus propres. Le tableau 3 présente la composition des redevances collectées par les provinces en 2013.

Les revenus des redevances provinciales ont plus que doublé depuis 2000, passant de 730 millions d'euros à 1,5 milliard d'euros en 2014. Le tableau 4 retrace cette évolution.

Par conséquent, on peut conclure que la situation financière des provinces néerlandaises ne leur laisse quasiment aucune autonomie pour définir des impôts ou jouer un rôle important dans la définition des impôts

au niveau national. Cette situation est similaire à celle des communes néerlandaises, qui ne collectent que de 8 % à 16 % de leurs revenus sous la forme de redevances et de taxes et dépendent elles aussi totalement de l'allocation de financements généraux et spécifiques par le pouvoir national. De même, les ressources financières des provinces proviennent principalement de tels financements. De façon plus positive, la proportion des financements réservés est en nette diminution.

Tableau 3. Redevances collectés par les provinces

2013	Pays-Bas	Total des redevances des provinces	Mln euros	1 479,8
		Surtaxe sur les véhicules		1 450,7
		Taxe sur les eaux souterraines		14,7
		Redevances sur les décharges		3,0
		Redevances pour l'environnement		9,5
		Divers		2,0

Source : Bureau central des statistiques, La Haye/Heerlen 3-2-2014

Tableau 4. Evolution des redevances des provinces

Période	Mln euros
2000	730,5
2001	759,2
2002	817,3
2003	885,0
2004	986,8
2005	1 068,5
2006	1 136,0
2007	1 214,9
2008	1 317,6
2009	1 399,1
2010	1 441,3
2011	1 472,6
2012	1 486,4
2013	1 479,8
2014*	1 550,2

Les compétences des provinces

Les communes et les provinces sont reconnues dans la Constitution comme ayant une double fonction. Premièrement, elles disposent d'une autonomie pour concevoir et mettre en œuvre des politiques dans l'intérêt du bien-être sur leur territoire, en adoptant des réglementations indépendantes, la seule restriction étant que ces réglementations ne doivent pas être en contradiction avec la législation nationale. Deuxièmement, elles sont tenues de collaborer à la mise en œuvre des politiques nationales, sur la base des lois et réglementations nationales. Par conséquent, les communes et les provinces disposent d'une autonomie garantie par la législation et la Constitution sous réserve de contradiction entre leurs politiques et celles du pouvoir national.

Bien que ces deux niveaux de collectivités disposent d'une autonomie et soient autorisées à élaborer des politiques dans tous les domaines jugés nécessaires, les tâches officielles des provinces définies par la loi sont plus limitées que celles des communes. Légalement, les provinces sont chargées uniquement des domaines suivants :

- l'approbation de l'expansion des villes et villages ;
- le tracé et la construction de routes, de voies ferrées, les liaisons maritimes, les zones industrielles et agricoles et les équipements de loisirs ;
- la responsabilité des programmes d'aménagement régional, à prendre en considération par les communes qui définissent des plans locaux d'occupation des sols ;
- la construction et l'entretien des routes provinciales, des pistes cyclables, des ponts et des espaces naturels ;
- la mise en œuvre de la législation nationale concernant l'environnement, la pollution et les situations d'urgence ;
- le contrôle des wateringues et des finances des communes.

Le gouvernement actuel (depuis 2012) a présenté plusieurs propositions concernant le statut et les fonctions des douze provinces.

La première, énoncée dans l'accord de coalition, était de limiter les provinces de sorte qu'elles assument uniquement les tâches officielles mentionnées ci-dessus et de leur interdire d'entreprendre des actions dans tout autre domaine. D'après l'accord de coalition, seuls deux des trois niveaux d'autorité (national, provincial, local) devraient être impliqués dans un domaine d'activité donné. Cette vision est reflétée dans l'accord administratif 2011-2015, qui prévoit que les provinces doivent centrer leur action sur l'aménagement du territoire, la nature et le paysage, la circulation et les transports, et le développement économique.

La deuxième proposition formulée par le gouvernement néerlandais était d'engager un processus de regroupement au niveau des provinces, en commençant par les trois provinces qui entourent la capitale Amsterdam. Bien que reconnues dans la Constitution, les provinces peuvent être créées ou abolies par la loi, et leurs limites territoriales peuvent également être modifiées par la loi (Constitution des Pays-Bas, chapitre 7, article 123). Un processus de regroupement de la Hollande-septentrionale, de l'Utrecht et du Flevoland a été engagé, dans l'espoir qu'une fois que ces trois provinces seraient fusionnées, les autres provinces suivraient la même voie, et qu'on aboutirait au final à un découpage en quatre ou cinq « parties de pays » (« landsdelen »). Comme on pouvait s'y attendre, les exécutifs provinciaux (membres et commissaires de la reine) se sont opposés à ces projets, que le ministère de l'Intérieur a donc dû retirer.

La troisième proposition était de décentraliser tous les aspects du domaine social aux communes, un processus qui a été mené à bien le 1^{er} janvier 2015. En partie, ce processus se fait aux dépens des tâches et de l'autorité du niveau provincial, laquelle recevait jusqu'à présent 1,5 milliard d'euros pour la protection de la jeunesse, qui seront désormais transférés aux communes. Pour les provinces, cela représente environ 25 % de leurs revenus. L'apparition de régions de sécurité en 2010 a mis fin aux tâches et responsabilités des provinces dans ce domaine. Auparavant, le commissaire du roi était responsable en cas de catastrophe dépassant le territoire d'une commune ; dorénavant, cette responsabilité incombe au maire d'une des communes concernées.

En conclusion, les provinces néerlandaises disposent d'une autonomie normative dans un nombre limité de domaines, parmi lesquels l'aménagement du territoire, la nature et le paysage, la circulation et les transports, et le développement économique de leur territoire. Officiellement, elles peuvent concevoir des politiques dans tout domaine qui leur paraît nécessaire, mais le pouvoir national semble vouloir restreindre leurs ambitions en la matière. Les provinces n'ont quasiment aucun rôle dans la définition des politiques publiques nationales.

Le contrôle exercé par et sur les provinces

La principale fonction de contrôle au sein des provinces est exercée par l'assemblée provinciale élue. Elle est chargée de contrôler les politiques de l'exécutif afin de veiller à la bonne gouvernance, à l'efficacité et à l'efficacité, et d'approuver ou désapprouver les nouvelles politiques. Une autre fonction de l'assemblée mérite

d'être mentionnée : elle élit les membres du sénat national (« Eerste Kamer » en néerlandais). Dans les trois mois qui suivent l'élection des membres de l'assemblée provinciale, c'est-à-dire tous les quatre ans, celle-ci élit les membres du sénat. Les voix des assemblées des différentes provinces pour l'élection du sénat sont pondérées en fonction de leur population et du nombre de sièges à l'assemblée provinciale.

Les provinces néerlandaises ont un rôle de contrôle concernant les wateringues et les communes, portant en premier lieu sur leurs budgets et leurs finances. Les provinces ont une fonction de vérification, de contrôle et de conseil sur la budgétisation, les finances et les déficits des communes, et jouent un rôle important lorsque des communes n'arrivent plus à faire face à leur endettement. Ces dernières années, plusieurs communes se sont retrouvées en difficulté, ayant acheté de nombreux terrains pour y construire des logements, dans l'espoir que le boom immobilier se poursuivrait, alors qu'en réalité il a pris fin en raison de la crise financière. Par ailleurs, en cas de crise politique au sein de l'exécutif ou de l'assemblée ou entre l'assemblée et l'exécutif d'une wateringue et/ou d'une commune, ou en cas de conflit entre des communes et/ou des wateringues, la province joue un rôle de médiation dans ces conflits.

Les provinces jouent aussi un rôle important concernant le contrôle des plans d'occupation des sols des communes et en particulier la conformité de ces plans avec leur propre plan d'aménagement régional. Un deuxième rôle de contrôle concerne la mise en œuvre régionale des politiques nationales relatives à l'eau. Récemment, les provinces se sont aussi vu confier un rôle de contrôle sur les questions environnementales et les actions d'aménagement du territoire des communes et des wateringues. Ce contrôle s'étend au stockage et à l'élimination des substances dangereuses, au désamiantage, à la prévention des incendies, à la détection et la surveillance des dispositifs à risque et à la sécurité.

Le pouvoir central contrôle les finances, les politiques et les tâches législatives des provinces elles-mêmes, du point de vue de leur légalité et de la conformité avec les politiques nationales. Récemment, le pouvoir central a décidé que les provinces devaient déposer leurs actifs auprès de la banque centrale et qu'elles n'étaient pas autorisées à utiliser ces fonds à des fins de spéculation. Cette décision a été prise après que plusieurs provinces ont perdu des millions d'euros lorsque la banque à laquelle elles avaient confié leurs actifs a fait faillite. Une autre raison est que l'obligation de déposer les actifs auprès de la banque centrale diminue le volume de la dette du gouvernement dans le cadre des réglementations de l'UEM.

Ce contrôle de la part du pouvoir central est exercé en partie par le commissaire du roi/gouverneur. Celui-ci est nommé par le pouvoir central, qu'il a en partie pour fonction de servir. Si le commissaire du roi/gouverneur considère qu'une décision d'un exécutif ou d'une assemblée est susceptible d'annulation, il en informe le ministère au niveau central, lequel peut alors proposer la suspension de la décision prise au niveau provincial. Concernant les finances, l'accord au sein de l'UEM de l'Union Européenne, qui régleme la dette totale (3 % du budget) et le déficit (60 % du PIB) de tous les niveaux d'autorité publique, signifie que le pouvoir central est autorisé à limiter le déficit et la dette des autorités infranationales. Les possibilités d'endettement et de déficit des autorités locales et provinciales sont limitées en fonction de l'endettement et du déficit budgétaire du pouvoir central.

Il y a donc une hiérarchie claire entre les trois niveaux d'autorité. Il n'y a pas de contrôle inter-niveaux concernant l'efficacité et la corruption, ni sur le contenu des politiques. Ces questions sont en premier lieu d'ordre interne. Les provinces sont parfaitement libres de dépenser les financements généraux comme elles le jugent nécessaire et utile. Les mécanismes de responsabilités s'appliquent uniquement à la manière dont les financements spécifiques sont dépensés. L'utilisation de ces financements doit être justifiée auprès des services compétents du pouvoir national, afin de montrer qu'ils ont effectivement été dépensés dans le but spécifié.

Les provinces prises en étau entre les autorités locales et centrales

Actuellement, les provinces restent le niveau d'autorité publique le plus stable des Pays-Bas. Depuis des décennies, leur nombre et leur place au sein du système gouvernemental néerlandais n'ont quasiment pas évolué. Toutefois, leur statut fait l'objet d'un débat continu. L'une de leurs fonctions traditionnelles – le soutien aux communes trop petites pour assumer certaines tâches – a disparu avec la fusion de ces petites communes et l'émergence d'accords de collaboration intercommunale. Une autre fonction traditionnelle – celle d'intermédiaire entre les autorités nationales et locales – disparaît également, la taille des administrations locales dépassant largement celle des provinces. La troisième fonction – la médiation dans les conflits intercommunaux, la promotion du développement économique régional et la défense de l'identité régionale – est celle à laquelle les régions se raccrochent désespérément. La seule autre fonction des provinces réside dans leur rôle d'autorité technique, pour le développement des zones rurales, l'aménagement du territoire et la logistique relative aux routes, aux voies navigables et aux transports publics. Elles tendent de plus en plus à concentrer leur activité sur ces domaines et à n'entreprendre des actions dans aucun autre.

En réponse aux questions posées au début du présent document, nous pouvons dire que les provinces néerlandaises sont reconnues dans la Constitution nationale, de laquelle elles tirent leur autonomie. Cependant, la Constitution est quasiment muette pour ce qui concerne leurs tâches précises, et les provinces peuvent être abolies ou fusionnées par voie législative. Elles disposent d'une réelle autonomie normative, en particulier dans certains domaines techniques tels que l'aménagement du territoire, le développement des zones rurales, les infrastructures relatives à la mobilité et aux transports publics, les questions d'environnement et le développement économique régional. Toutefois, elles ne peuvent pas définir des taxes ni jouer un rôle significatif dans la définition des taxes au niveau national. Elles n'ont pas non plus un rôle important dans la définition des politiques publiques nationales. Elles exercent un certain rôle de contrôle vis-à-vis des collectivités locales de leur territoire, mais principalement lorsque ces collectivités rencontrent des problèmes, qu'il s'agisse de difficultés financières ou de conflits politiques ou intercommunaux. Seulement alors, les provinces peuvent intervenir dans un rôle de médiation.

Aux Pays-Bas, la situation des trois niveaux d'autorité semble s'apparenter à un jeu à somme nulle, où chaque autorité ou responsabilité pour un domaine d'action politique donné doit être partagée, mais sans que cette responsabilité soit allouée à la fois aux trois niveaux. Actuellement, le niveau intermédiaire est pris en étau entre les deux autres, comme on l'a vu : l'évolution des tâches et responsabilités des provinces tend vers une concentration autour de domaines techniques, et vers une diminution de leurs moyens financiers, qui ont encore été réduits d'un quart en 2015.

PORTUGAL

Carlos Eduardo Pacheco Amaral, département d'Histoire, de Philosophie et de Sciences Sociales, Université des Açores, Portugal

L'organisation administrative et politique de l'Etat portugais n'a pas changé depuis 2007. Le Portugal reste par conséquent un Etat asymétrique avec seulement deux régions autonomes, les archipels des Açores et de Madère. Le territoire métropolitain conserve une organisation centralisée, unitaire, bien que sa régionalisation demeure un objectif constitutionnel.

Le régime d'autonomie politique et administrative des Açores et de Madère n'a pas connu de changement majeur dans la période en question. Au niveau politique, le statut de la région autonome des Açores a été modifié en 2009, alors que celui de Madère demeure inchangé depuis 1999.

L'autonomie régionale tant des Açores que de Madère a néanmoins pâti de la crise financière actuelle à deux niveaux : premièrement, en raison des modifications apportées à la loi organique nationale en 2010 déterminant les finances des deux régions ; deuxièmement, via le mémorandum d'accord signé entre le gouvernement national et le gouvernement régional des Açores, d'une part, et le programme d'ajustement économique et financier de la région autonome de Madère, adopté à la suite d'une demande d'assistance financière faite par Madère au gouvernement national.

Le nouveau statut des Açores instaure un réaménagement de l'autonomie régionale.

Les principales innovations sont les suivantes :

- a) Introduction explicite d'un ensemble de principes fondamentaux dans l'organisation politique de la région, à savoir :
 - Subsidiarité ;
 - Coopération entre la République et la région ;
 - Solidarité nationale ;
 - Continuité territoriale avec les régions ultrapériphériques ;
 - *Acquis* en termes d'autonomie ;
 - Caractère supplétif de la législation nationale ;
 - Développement social et économique ;
 - Autonomie régionale en matière de finances et de patrimoine.
- b) Introduction dans le statut du changement apporté par la précédente révision constitutionnelle (2004) qui remplace le poste de « ministre de la République » par celui de « représentant de la République » doté des compétences suivantes :
 - Nommer le président du gouvernement régional en prenant en considération les résultats des élections législatives régionales ;
 - Nommer et démettre de leurs fonctions les autres membres du gouvernement régional, sur proposition du président respectif ;
 - Signer et promouvoir la publication des décrets législatifs et réglementaires régionaux ;
 - Mettre son veto à une législation régionale, ce que peut ensuite confirmer l'Assemblée régionale ;
 - Demander la vérification de la constitutionnalité de la législation régionale.
- c) Clarification et systématisation des compétences régionales, notamment en termes de succession, de relations extérieures et d'intégration européenne.

Les nouvelles lois de finances régionales (2010 et 2013) ont été adoptées à la suite de l'intervention extérieure au Portugal de la troïka composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du FMI et de la signature du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Dans les grandes lignes, ces modifications visaient à adapter l'architecture juridique des finances régionales aux changements introduits

par ces mécanismes, en particulier au niveau de l'administration financière régionale, des recettes régionales, de la compétence fiscale spécifique des régions autonomes (notamment leur capacité à procéder à des adaptations du système fiscal national), ainsi qu'aux relations financières entre les régions autonomes et les municipalités respectives. De nouvelles règles ont été adoptées concernant la supervision par le gouvernement national de l'exécution budgétaire des régions. Des limites ont été fixées à la dette régionale. Les formules adoptées pour la répartition des ressources de l'impôt entre les régions ont été révisées. La capacité des régions à procéder à des ajustements du système fiscal national a été plafonnée à 20 %. Les compétences du fisc et des douanes ont été renforcées de manière à assurer l'unité et l'uniformité des interventions de l'administration fiscale. Enfin, et comme la Cour constitutionnelle le déterminera en dernier ressort, les régions se chargent d'assurer le transfert vers les municipalités respectives de 5 % de l'impôt sur les revenus collecté sur leur territoire. Les recettes tirées de l'impôt spécial sur les jeux en provenance d'activités mises en place au sein des régions leur ont aussi été expressément confiées.

Le mémorandum d'accord adopté par le gouvernement de la République et le gouvernement régional des Açores en août 2012 découle directement du document du même nom signé par le Portugal et la Troïka ; il fait suite à un prêt sollicité par les Açores auprès du gouvernement national. Le prêt en question a par conséquent été consenti à cette région selon les conditions définies dans le mémorandum, prévoyant notamment :

- a) L'absence de procédures judiciaires engagées par la région contre l'Etat ;
- b) L'adoption au niveau de la région d'un objectif d'équilibre budgétaire, en s'abstenant de prendre des mesures qui pourraient entraver la réalisation de cet objectif et en convenant d'informer le ministère des Finances de ses estimations et propositions budgétaires avant de les présenter à l'Assemblée législative régionale ;
- c) La réalisation de l'équilibre financier dans le secteur économique régional ;
- d) L'application au niveau régional de toutes les mesures prévues dans les lois budgétaires nationales et la non-adoption de mesures de compensation au niveau régional ;
- e) S'abstenir de créer de nouveaux partenariats public-privé et appliquer sur le territoire la législation nationale adoptée en la matière ;
- f) Soumettre au ministère des Finances des bulletins mensuels concernant l'exécution de son budget, notamment l'évolution de ses recettes et dépenses et les situations concrètes des entreprises publiques régionales ;
- g) Enfin, la région est convenue de coopérer étroitement avec le ministère des Finances dans l'accompagnement et le contrôle de sa situation financière et budgétaire.

Dans un processus nettement plus contraignant, au-delà d'un prêt de l'Etat, la région autonome de Madère a sollicité l'assistance financière du gouvernement national pour inverser le déséquilibre de sa situation budgétaire et restaurer la durabilité de ses finances publiques. Par conséquent, en janvier 2012, Madère a signé un *Programme d'ajustement économique et financier* définissant une série de mesures à adopter par le gouvernement régional afin d'atteindre ces objectifs, ainsi que les conditions dans lesquelles l'assistance serait octroyée.

A toutes les mesures prévues dans le mémorandum signé ultérieurement par le gouvernement des Açores et exposées ci-dessus, le programme d'ajustement adopté pour Madère ajoute une série de mesures concrètes concernant :

- a) L'adoption et la gestion du budget régional et de la gestion de la dette ;
- b) Le contrôle des dépenses régionales ;
- c) L'accroissement des recettes, notamment l'instauration de nouveaux impôts, l'augmentation d'autres et la suppression de la différenciation fiscale entre régions et métropole ;
- d) Une réduction des dépenses du personnel ;
- e) L'organisation et la gestion financière et administrative de la région ;
- f) Le secteur économique régional ;

- g) Les partenariats public-privé régionaux ;
- h) La santé.

Simultanément, Madère est tenu de faire rapport au gouvernement national :

- a) Trimestriellement, sur le nombre de ses fonctionnaires ;
- b) Mensuellement, sur l'exécution de son budget ;
- c) Trimestriellement, sur sa comptabilité ;
- d) Trimestriellement, sur la dette publique estimée, en détaillant l'endettement direct, administratif, commercial et autre ;
- e) Mensuellement, sur les charges supposées et les dettes non réglées ;
- f) Trimestriellement, sur la liste des principaux créanciers de la région ;
- g) Sur les arriérés ;
- h) Mensuellement, sur les besoins financiers actualisés de la région ;
- i) Les partenariats public- privé régionaux ;
- j) Les nouvelles garanties délivrées ;
- k) L'exécution détaillée des garanties.

ROUMANIE

Elena Simina Tănăsescu, Professeur à la faculté de droit de l'Université de Bucarest, Roumanie

Bref historique de l'administration locale

Depuis le retrait de l'administration romaine en 271-274 av. J.-C., les villages (en roumain *sat*, du latin *fossatum*) ont été le principal instrument de coordination de la vie sociale. Durant toute la période médiévale, le centre de gravité de l'autonomie locale – dans la mesure où elle existait – résidait dans les villages, regroupés en confédérations qui constituaient les régions historiques. Après l'unification des principautés de Valachie et de Moldavie en 1859, le mot *județ* a prévalu sur *ținut* et est resté le terme consacré pour désigner la principale entité de coordination administrative. En 1918, lorsque la Transylvanie a rejoint la Roumanie, le terme *județ* était généralisé. Ainsi, le *județ* (département) peut être considéré comme la principale forme de coordination entre des entités locales initialement dotées d'autonomie. Autrement dit, historiquement parlant, *județ* peut désigner une région en Roumanie si le terme « région » renvoie à une entité locale de niveau intermédiaire entre l'Etat et la collectivité locale.

L'image 1 est une tentative de superposition (pas très exacte d'un point de vue géographique) des territoires perçus comme étant les régions historiques de la Roumanie sur les limites actuelles des départements existants.

Image 1 – Régions historiques et départements en Roumanie



Ainsi, depuis sa création, l'administration locale de l'Etat roumain moderne s'articule autour de deux paliers : les communes et les départements. Ceci est resté un trait constant malgré les (trop) fréquents changements opérés dans le système d'organisation administrative roumain. Etant donné la priorité donnée à la construction d'une structure institutionnelle fonctionnelle et cohérente au niveau de l'Etat, l'autonomie locale a été initialement considérée comme un objectif secondaire : les autorités locales étaient conçues comme étant complémentaires de celles qui prenaient les décisions au niveau central, et ne bénéficiaient d'une autonomie que dans la mesure où cela ne portait pas atteinte à l'intérêt général de la collectivité nationale.

Après les événements de décembre 1989, l'inscription de la décentralisation à l'ordre du jour du gouvernement répondait plutôt à des pressions politiques internationales (Conseil de l'Europe, Union Européenne) exercées en ce sens ; elle n'était pas nécessairement associée à la régionalisation.

Quelques faits et chiffres

En Roumanie, les maillons des deux niveaux d'autonomie locale sont généralement dénommés « unités administratives territoriales ». Ces formes d'organisation constituent des personnes morales de droit public dotées de la pleine capacité juridique et possèdent un patrimoine propre.

Le niveau administratif intermédiaire est constitué par les départements (*județe*). La Roumanie compte aujourd'hui 41 départements, auxquels s'ajoute le municipe de Bucarest (cette collectivité territoriale locale est un municipe, mais elle est assimilée, du point de vue des compétences, à un département).

Les autorités de ce niveau (intermédiaire) sont chargées de la gestion des intérêts locaux à partir d'une certaine échelle.

Le conseil départemental (*consiliul județean*) est composé de membres élus pour quatre ans au suffrage universel, direct et secret. Ses attributions concernent l'organisation et le bon fonctionnement de l'institution, le développement socio-économique du département et la gestion des services publics et du patrimoine du département dans le respect de la loi.

Le président (*președinte*) du conseil départemental est élu par et parmi ses membres. La révision de la loi sur les élections locales de 2015 est revenue sur la méthode qui avait été introduite en 2008 et selon laquelle le président du conseil départemental était élu directement par les citoyens. Il représente le conseil dans les relations avec les autres autorités publiques et les personnes physiques et, le cas échéant, en justice.

Le préfet (*prefect*) est désigné par le gouvernement. Il contrôle la légalité des actes adoptés par les autorités locales et le conseil départemental, y compris par son président. Le préfet est aussi chargé de faire appliquer la stratégie et les programmes du gouvernement à l'échelon local et départemental ; il représente l'Etat au sein de chaque conseil départemental et du conseil du municipe de Bucarest.

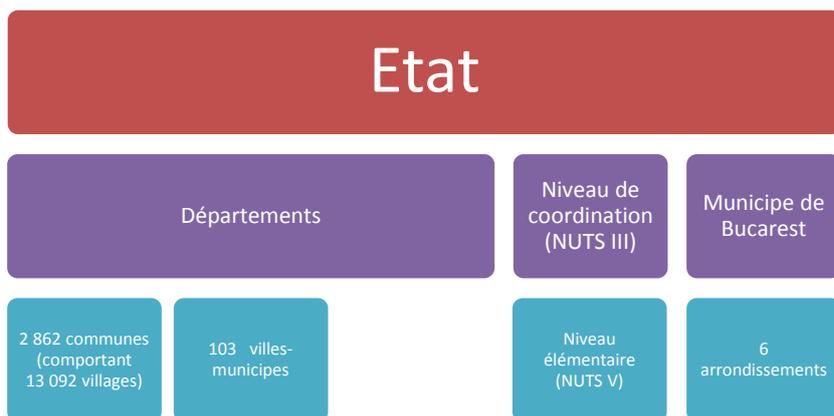
Dans la mesure où il exerce des attributions établies par la loi, le préfet constitue une institution administrative placée par l'article 122 de la Constitution au rang des pouvoirs publics locaux. Selon la doctrine juridique, cependant, vu qu'il représente le gouvernement et dirige les services publics déconcentrés, il ne fait pas partie du système de l'administration publique locale mais exerce une mission de tutelle administrative à son égard. Il est à observer que la législation roumaine semble depuis peu s'éloigner également de la thèse selon laquelle le préfet est un représentant de l'administration locale. A la suite des modifications apportées à la loi n° 215/2001 relative à l'administration publique locale, la figure du préfet n'entre plus dans le cadre de celle-ci mais dans celui de la loi n° 340/2004 relative à l'institution préfectorale. A noter aussi que le corps préfectoral est financé sur le budget de l'Etat, par le budget du ministère de l'Administration et de l'Intérieur et d'autres sources définies par la loi.

Le niveau administratif de base (local) se compose de 2 862 communes (*comune*) et 217 villes (*orașe*), dont 103 municipes (*municipii*) – dénomination désignant les plus grandes villes. Les communes englobent une ou plusieurs entités (terme sans signification juridique) appelées villages (*sate*). On en dénombrait 12 951 en 2008. Les autorités établies au niveau local sont le conseil local (*consiliul local*) et le maire (*primarul*).

Aux termes de l'article 20, paragraphe 4, de la loi n° 215/2001, les villes-municipes peuvent être divisées en arrondissements. A ce jour, selon l'article 78 de la loi précitée et le décret n° 284/1979 portant création d'arrondissements (*sector*) dans le municipe de Bucarest, seule la capitale de la Roumanie est divisée en six arrondissements.

Cadre juridique actuel de l'autonomie locale

La Roumanie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 4 octobre 1994 et l'a ratifiée par la loi n° 199/1997 (*Monitorul Oficial al României* [Journal officiel] n° 331 du 26 novembre 1997), entrée en vigueur au jour de sa publication. Lors de la ratification, la Roumanie a formulé une réserve et une déclaration interprétative. La réserve concerne l'article 7, paragraphe 2 de la Charte, qui n'a pas force exécutoire sur le territoire roumain. La déclaration interprétative renvoie aux paragraphes 4 et 5 de l'article 4 de la Charte et a trait à la notion d'« autorité régionale » : dans la mesure où la Roumanie n'a qu'un seul niveau administratif intermédiaire, les départements sont l'équivalent des régions. En conséquence, en droit interne, les communes, les villes et les municipes relèvent des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, tandis que les départements doivent être traités comme des « régions » au sens des instruments du Congrès, notamment le Cadre de référence pour la démocratie régionale.



L'organisation administrative de la Roumanie est toujours régie par une loi adoptée en 1968 (loi n° 2/1968 relative à l'organisation administrative du territoire de la République socialiste de Roumanie). Il s'agit d'un texte relativement court – 10 articles seulement – qui se limite à décrire les unités chargées de la coordination et les unités administratives primaires et énumère les 41 départements et les 45 municipes du pays ; une liste des villes et des communes figure en annexe. Bien que cette loi ait été fréquemment révisée au cours des 40 dernières années, à chaque fois qu'une commune était transformée en ville ou que le statut de municipe était conféré à une ville, elle n'a jamais été annulée car elle reste un brillant exemple de simplicité juridique. De fait, cette loi ne régit rien du tout, elle donne uniquement des définitions et des énumérations.

La Constitution roumaine affirme (article 119) que la « décentralisation » est l'un des principes de base de l'administration publique locale. Elle fait aussi référence à « l'autonomie locale dans les communes et dans les villes » à l'article 120, et indique clairement la fonction de coordination du département à l'article 121.

Le cadre juridique général de la décentralisation et de l'autonomie locale est fourni par un ensemble de lois qui ont connu des changements majeurs, notamment au cours des 10 dernières années. Les deux textes les plus importants sont les lois concernant l'administration publique locale et les finances publiques locales.

La loi de 1991 relative à l'administration publique locale, qui a été considérablement améliorée par la loi adoptée en 2001, laquelle a elle-même été révisée en 2006 et modifiée et complétée en 2008, 2010, 2011, 2012, 2014 et 2015, permet de réelles avancées en termes d'autonomie locale. Inspirée par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, la loi énonce désormais les principes de subsidiarité et de proportionnalité entre les responsabilités incombant aux autorités locales et les moyens dont elles disposent, etc. Il est à noter que les conseils locaux exercent l'autonomie locale conformément au principe de subsidiarité et sont libres de décider des tâches à exécuter pour répondre aux besoins de la collectivité locale. La liste des compétences propres est assez longue, tandis que des compétences déléguées peuvent toujours être ajoutées dans le cadre de la décentralisation. La même loi définit les conseils départementaux comme des « instances de coordination ». En principe, elle devrait énoncer la liste exhaustive des attributions du département ; au lieu de quoi, elle fait référence aux « principales compétences » et donne une liste se terminant par « et autres compétences prévues par la loi ». On peut toutefois raisonnablement assumer que la liste des attributions des conseils départementaux ne peut outrepasser les dispositions légales explicites (prévues par la loi relative à l'administration publique locale et d'autres lois susceptibles de leur conférer des compétences, comme la législation financière).

La loi relative aux finances publiques locales, adoptée en 1998 seulement, a également été remplacée par des versions améliorées (du point de vue de l'autonomie locale) en 2003, 2006 et en 2015. La version la plus récente prévoit notamment la péréquation financière aux niveaux central (entre départements) et local (entre communes ou entre villes au sein de chaque département) et le partage des ressources entre le niveau central et le niveau local, tout en autorisant les collectivités locales à lever des fonds sur les marchés obligataires (national ou international). La loi révisée relative aux finances publiques locales place par ailleurs sur un pied d'égalité les processus budgétaires nationaux et locaux et instaure le principe du partage des impôts, qui permet aux conseils locaux de recevoir une part des droits et taxes qu'ils collectent.

Le cadre législatif ci-dessus est complété par une palette d'autres mesures sectorielles qui – trop souvent – prévoient de nouveaux transferts de compétences ou de dépenses (services publics) du niveau central au niveau local. Il y a lieu de souligner que certains de ces transferts correspondent simplement à des tâches que le pouvoir central attribue aux pouvoirs locaux, en les accompagnant des moyens (financiers) nécessaires pour

les accomplir mais sans conférer de véritable pouvoir décisionnel aux autorités locales (p. ex. police, services d'urgence, éducation et protection sociale). Dans d'autres cas, les collectivités locales ont un rôle de distribution des fonds, dans les limites fixées par le pouvoir central, aux prestataires de services publics (déchets, eau, chauffage central). Le pouvoir central a une certaine tendance à conserver un contrôle sur le niveau de dépenses des collectivités locales.

On peut déduire de ce qui précède que la décentralisation n'est devenue politiquement pertinente en Roumanie à l'époque contemporaine et techniquement possible que dans la perspective d'un développement économique et principalement durant des périodes d'intense transformation de l'Etat. Quant à savoir si ce processus est à considérer comme une condition préalable ou comme catalyseur d'une autonomie locale forte, la question reste ouverte. Mais si une redistribution relativement simple et constante des compétences au sein de l'Etat, consistant en une réallocation des attributions du niveau central au niveau local, semble insuffisante pour la réalisation de l'autonomie locale, un degré plus élevé de complexité servirait-il cet objectif ?

La notion de régionalisation et les options possibles

Comme illustré ci-dessus, la notion de « région », resituée dans le contexte historique roumain, n'apparaît pas étrangère mais est plutôt ancrée dans le passé. Avec l'établissement de l'Etat moderne, la Roumanie a fondamentalement évolué vers une forme de gouvernement unitaire et centralisé, avec une certaine capacité de déconcentration suivant le contexte économique, politique et historique. L'idée d'un niveau intermédiaire d'administration à mettre en place entre le pouvoir central et les collectivités locales pour permettre une meilleure prise en compte et satisfaction des besoins locaux n'était pas inconnue, mais a été considérée comme mise en pratique par le biais du niveau de coordination, qui a toujours été le département. Au cas où l'ampleur des enjeux à relever par les collectivités locales dépasserait leurs capacités, sans être pour autant du ressort du pouvoir central, des associations volontaires de départements pourraient s'avérer appropriées. Définir une collectivité territoriale dotée de la dimension et du poids nécessaires pour lui permettre de fonctionner de façon autonome tout en étant capable de gérer des problèmes et des préoccupations spécifiques à d'importants intérêts locaux est d'ailleurs l'un des principaux arguments en faveur d'une organisation administrative du territoire selon un système à plusieurs niveaux. Les régions résultent directement de la crise entourant la notion même d'Etat, ainsi que de l'incapacité relative des collectivités locales à gérer les problèmes complexes posés par la mondialisation de nos sociétés.

Le débat sur la régionalisation en Roumanie remonte à l'Etat moderne. Dès 1912, un projet de loi sur la régionalisation des principautés de Moldavie et de Valachie, récemment unies, s'inspirait d'une note explicative où il était déclaré qu'une telle réforme ne pouvait reposer ni sur des traditions historiques, ni sur des revendications nationales, ni même sur le droit souverain de plusieurs Etats qui abdiqueraient une part de leur souveraineté face à des intérêts supérieurs. De fait, la doctrine de l'époque tendait à invoquer des raisons administratives et économiques en faveur de la régionalisation : l'augmentation du nombre de départements et leur variété accrue, la diversité des professions exercées par les habitants, qui donnait nécessairement lieu à une diversité d'intérêts à protéger, le progrès technique qui permettait de meilleures communications à distance, etc.⁶⁷. Pour certains auteurs, la région était « un produit organique, naturel de l'histoire qui devrait être respecté en tant que tel ; point n'est besoin de la créer, il suffit de la reconnaître »⁶⁸. Les opposants à la régionalisation faisaient valoir qu'un niveau intermédiaire d'administration aurait pour seule conséquence un amenuisement des maigres ressources financières du pouvoir central, tout en augmentant la corruption liée à la bureaucratie grandissante⁶⁹.

Autrement dit, la régionalisation était comprise comme un processus non pas politique mais plutôt administratif, indissociable de la dynamique de déconcentration, dans le but d'accroître encore la participation des citoyens à la prise de décision et la légitimité démocratique de l'Etat en général, tout en améliorant également l'obligation de rendre compte des autorités publiques en particulier, et en leur permettant de mieux répondre aux besoins et aux exigences de leurs administrés⁷⁰.

⁶⁷ Gruia, Ion V., "Descentralizare administrativă și organizarea regională a Țării", *Revista de drept public* I, n°1, 1926, p. 83-92 ; Argentoianu, Constantin, "Descentralizare administrativă și regionalism", *Revista de drept public* I, n°1, 1926, p. 18-25.

⁶⁸ Guțan, Manuel, "Istoria administrației publice românești. Regiunea administrativă", *Revista de drept public* (serie nouă) VIII, n°1, 2002, p. 194.

⁶⁹ Gruia, Ion V., "Necesitatea regiunii în organizarea administrativă", *op. cit.*, p. 182-183.

⁷⁰ Tănăsescu, Simina, "Regionalizarea României și implicațiile sale la nivelul cadrului legislativ", *Altera* VIII, n° 19, 2002, p. 5-13.

Des régions administratives décentralisées ont été créées en Roumanie entre 1938 et 1940, mais en raison du contexte politique particulier de l'époque (deuxième guerre mondiale), leurs fonctions étaient plutôt celles d'un niveau déconcentré pour l'organisation des services publics des ministères que les fonctions spécifiques de l'autonomie locale. La courte durée de l'expérience, le manque de résultats concrets et le contexte historique et politique particulier dans lequel s'est inscrite leur mise en place se sont combinés pour vouer à l'échec ce type d'administration régionale. Ultérieurement, la Constitution de 1952 a créé la région autonome magyare sur la base de plusieurs critères, parmi lesquels le plus important était le critère ethnique. En 1960, cependant, son nom a été modifié en *Regiunea Mureş-Autonomă Maghiară*. Ceci est allé de pair avec un élargissement de son territoire, mais parallèlement elle a perdu une partie de ses attributions. Cette deuxième tentative de régionalisation a pris fin en 1968, sans être parvenue à des résultats plus concluants que la précédente ni s'être avérée un vecteur idoine de l'autonomie locale. Il est frappant d'observer qu'en Roumanie, par le passé, ce n'est que sous des régimes politiques extrémistes et répressifs⁷¹ que le concept de région a été employé pour l'organisation administrative du territoire. Cela ne devrait cependant avoir aucune influence sur l'usage actuel du terme.

La Roumanie post-communiste s'est fixée plusieurs objectifs ambitieux, au nombre desquels figure tout particulièrement la participation aux organisations internationales et régionales. Les critères préalables à satisfaire pour l'adhésion au Conseil de l'Europe avaient principalement trait à la démocratie et à la protection des droits de l'homme, tandis que l'adhésion à l'Union européenne était subordonnée à une évaluation menée à l'aune des trois critères fixés à Copenhague (capacités politiques, économiques et administratives). Aucun de ces critères ne faisait explicitement référence à la régionalisation. Cependant, en lisant entre les lignes, on pouvait déceler certaines attentes en la matière.

La Roumanie a d'abord adhéré au Conseil de l'Europe. Dans le cadre de ce processus, elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1998 et formulé une déclaration interprétative à propos de la notion d'autorité régionale telle que l'entend cette convention internationale. En Roumanie, les autorités régionales visées à l'article 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte sont en effet les départements, seul palier intermédiaire d'administration publique entre l'Etat et les collectivités locales ; ils ont essentiellement une fonction de coordination. Cette interprétation ne fait que renforcer l'idée selon laquelle les régions sont l'une des formes possibles que peuvent prendre les structures de l'Etat, mais soulève aussi des questions quant au processus de régionalisation. Si en Roumanie les régions sont assimilées aux départements, cela signifie-t-il que la régionalisation est déjà accomplie ? Dans la mesure où il n'existe aucune obligation en la matière au niveau européen, il n'est pas facile de répondre à cette question.

Cependant, la ratification de la Charte suppose que l'autonomie locale est garantie et qu'au moins un nombre minimum de conditions requises prévues par cet instrument international sont remplies. Ceci a considérablement contribué au processus de décentralisation en Roumanie et à conceptualiser le débat sur la régionalisation en termes plutôt techniques, en rapport avec la déconcentration administrative des compétences du pouvoir central et l'organisation territoriale de l'Etat. Autrement dit, en théorie et en pratique, la dynamique de régionalisation de la période post-communiste rejoignait la doctrine juridique de l'entre-deux-guerres, avec tous ses avantages et inconvénients. Le *statu quo*, qui semble cadrer avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, signifie également qu'il est inutile de créer un niveau intermédiaire supplémentaire d'administration publique locale en Roumanie.

L'adhésion à l'Union Européenne est intervenue ultérieurement. Les négociations en vue de l'adhésion à l'Union Européenne sont un processus de longue haleine et relativement technique qui couvre non seulement des critères politiques et économiques, mais encore des aspects institutionnels, juridiques et répressifs. Dans une grande mesure, il est directement lié à l'acquis communautaire, notion vague en soi, qui ne pose pas d'exigences particulières concernant la régionalisation. L'accent est plutôt mis sur le renforcement de la cohésion économique et sociale entre les Etats membres – l'un des principaux objectifs de l'intégration européenne –, et le développement régional apparaît comme l'un des outils privilégiés pour ce faire. Aucun des chapitres de l'acquis communautaire ne porte concrètement sur les régions et chacun des Etats membres a l'organisation territoriale et la structure d'administration locale qui correspond le mieux à ses traditions et à son contexte politique et juridique. En outre, le corpus juridique du chapitre « Politique régionale et

⁷¹ « Paradoxalement, la seule tentative de règlement de la question de la nationalité par le biais de la législation a eu lieu sous la dictature royale en 1938 », Székely Zsolt, "The history of the Romanian system of public administration. The public administration of the royal dictatorship and the nationality question", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n° 27E, 2009, p. 235-249.

coordination des instruments structurels » fait essentiellement référence à des normes qui ne doivent pas nécessairement être transposées en droit interne.

Alors qu'au sein de l'Union Européenne la région reste une notion à facettes multiples, diverse et indéterminée, l'Union – organisation d'intégration – a toujours cherché à combiner deux approches : i) respect de la souveraineté nationale s'agissant de la structure administrative et territoriale de chaque Etat membre et ii) instauration d'une uniformité statistique aux fins de planification et d'établissement de rapports. Ce dernier point pourrait avoir des conséquences sur les politiques nationales en matière de développement régional. Dans les faits, cela n'a (et ne devrait pas) donné lieu à aucun changement dans la structure administrative des Etats membres ou la création de nouvelles unités territoriales. Il a toutefois été établi que l'existence de différentes structures territoriales administratives dans chacun des Etats représentait une source potentielle de complications pour les politiques régionales de l'Union. Afin d'y remédier, l'Union Européenne a élaboré et mis en place un mécanisme qui tente de créer une configuration uniforme du territoire au sein de l'Union, fondamentalement à des fins statistiques. La Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a une longue histoire, mais sa version actuelle a été introduite par un règlement de 2003 du Parlement européen et du Conseil.

En Roumanie, la nomenclature NUTS se décline comme suit :

- NUTS I : macro-régions – non encore utilisé
- NUTS II : régions – huit régions de développement (purement statistiques)
- NUTS III : départements – 41 départements (Județe) + la ville-capitale Bucarest (unités administratives de coordination)
- NUTS IV : associations de collectivités locales – non encore utilisé
- NUTS V : autonomie locale – 103 villes ou 217 villes-municipes, et 2 862 communes (comportant 13 092 villages) (unités administratives de base)

La nomenclature NUTS offre un format au sein duquel les unités administratives nationales des Etats membres peuvent correspondre à un niveau donné. Cela peut néanmoins avoir (et a eu) un effet sur le développement de la régionalisation dans certains Etats membres. Ce n'est toutefois pas le cas de la Roumanie.

La première tentative d'instauration de la nomenclature NUTS en Roumanie a consisté en l'adoption de la loi n° 151/1998, qui a rendu possible l'association volontaire de conseils départementaux en vue de créer des régions de développement ; elle a été abrogée par la loi n° 315/2004 qui a permis de nouvelles avancées. Les huit régions de développement actuelles sont ainsi des associations volontaires pouvant être constituées entre des conseils départementaux et des conseils locaux au sein des départements concernés. Les régions de développement sont délimitées par la loi, sur la base de critères géographiques et de densité de population. Elles sont répertoriées comme des collectivités territoriales dépourvues de la personnalité juridique, ce qui correspond au niveau NUTS II. Leurs deux principales fonctions sont i) l'établissement de statistiques et ii) la gestion des fonds régionaux de l'Union européenne.

Les régions de développement roumaines :

1. La région de développement Nord-Est, qui comprend les départements de Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava et Vaslui.
2. La région de développement Sud-Est, qui comprend les départements de Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Vrancea et Tulcea.
3. La région de développement Sud-Munténie, qui comprend les départements d'Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova et Teleorman.
4. La région de développement Sud-Ouest-Olténie, qui comprend les départements de Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt et Vâlcea.
5. La région de développement Ouest, qui comprend les départements d'Arad, Caraș-Severin, Hunedoara et Timiș.
6. La région de développement Nord-Ouest, qui comprend les départements de Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Sălaj, Satu Mare et Maramureș.

7. La région de développement Centre, qui comprend les départements d'Alba, Braşov, Covasna, Harghita, Mureş et Sibiu.
8. La région de développement Bucureşti-Ilfov, qui regroupe le municipe de Bucarest et le département d'Ilfov.

Conclusion

On peut déduire de ce qui précède qu'au sein de l'Union Européenne aucune directive ne régit la création de régions en tant que structures administratives ou territoriales. Au sein du Conseil de l'Europe, la Charte de l'autonomie locale acquiert un caractère contraignant lorsque les Etats membres y souscrivent volontairement, mais ne prescrit pas de structure particulière ni aucune organisation administrative de l'Etat. Elle fixe simplement un certain nombre d'exigences minimales à satisfaire afin de garantir un certain degré d'autonomie locale en vue de renforcer la démocratie, au niveau de l'Etat comme au niveau local. A cet égard, les politiques à l'échelon européen, dans le cadre de l'Union européenne ou dans celui du Conseil de l'Europe, convergent.

Cela signifie que la décentralisation et la régionalisation ne sont pas obligatoires en Europe, bien que cela semble être devenu une tendance quasi généralisée au cours des dernières décennies. La décentralisation et la régionalisation sont des instruments utiles pour parvenir à plus de démocratie, à une meilleure coordination des intérêts publics et une gestion améliorée des politiques économiques. A ce titre, aucun Etat européen moderne ne devrait les négliger, mais elles ne doivent pas devenir des objectifs en elles-mêmes ou être considérés comme la résultante nécessaire des dynamiques de transformation de l'Etat.

Actuellement, un processus de révision constitutionnelle envisage la création d'un troisième palier (régions) d'administration locale en Roumanie, mais il est hautement improbable que ces propositions aboutissent compte tenu du contexte politique.

ROYAUME-UNI

Dr. Jon Bloomfield, chercheur honoraire à l'Institut des études sur le gouvernement local de l'Université de Birmingham, Royaume-Uni

La révolution inachevée : la « dévolution » au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni (RU) a longtemps fonctionné comme un Etat unitaire, plurinational, au pouvoir centralisé entre les mains d'un parlement souverain à Westminster. Par ailleurs, le pays n'étant pas doté d'une constitution officielle, l'Etat central est libre de changer à sa guise les « règles du jeu » à l'égard des collectivités locales et régionales et ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel. Cependant, la nature centralisée de cet Etat a fait l'objet de pressions croissantes au cours des cinquante dernières années. De profonds changements interviennent dans tout le Royaume-Uni, mais de façon inégale. Depuis l'élection en 1997 d'un gouvernement travailliste, d'importantes modifications ont été apportées à la législation, avec notamment les nouveaux textes de loi relatifs à trois de ses nations constitutives, l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, tandis que l'Angleterre connaît des changements fragmentaires et contradictoires. Cela n'a fait que renforcer la nature asymétrique et déséquilibrée de la gouvernance décentralisée au Royaume-Uni.

Lors du référendum sur l'avenir de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni organisé en septembre 2014, les électeurs se sont prononcés en faveur de son maintien. Cependant, au cours de la campagne, tous les grands partis politiques défendant le maintien de l'Ecosse dans le Royaume-Uni se sont engagés à confier davantage de compétences importantes au Parlement écossais. Le processus référendaire n'a pas stabilisé le 'statu quo', montrant au contraire que les modes de gouvernance en vigueur au Royaume-Uni continueront d'être un sujet de dissensions politiques.

Le présent document examine les principaux développements intervenus au sein du Royaume-Uni au cours des dernières années et analyse les tendances futures possibles.

Contexte

Historiquement en Angleterre, les comtés caractéristiques ont été de longue date intégrés à l'Etat national, contrairement à l'Italie ou à l'Allemagne. S'agissant des autres nations du Royaume-Uni, le pays de Galles a été incorporé dès 1536 sans bénéficier d'un système judiciaire indépendant ; l'Ecosse a été intégrée par l'Acte d'Union de 1707 mais a conservé sa propre identité juridique, tandis que l'Irlande du Nord est intégrée en 1922 à la suite de la guerre d'indépendance irlandaise qui a mené à la partition de l'Etat d'Irlande.

Cet Etat unitaire, fort de ses quatre éléments nationaux constitutifs, est resté stable durant la majeure partie du 20^e siècle. Il a commencé à s'effriter à partir de la fin des années 1960, d'abord sous la pression du mouvement des droits civiques en Irlande du Nord, puis avec le réveil des mouvements nationaux tant en Ecosse qu'au pays de Galles, parallèlement aux pressions exercées en Angleterre en faveur d'une plus grande marge de manœuvre de ses pouvoirs locaux face au contrôle financier et politique de l'administration centrale. Cependant, le mouvement appelant à la décentralisation ou dévolution est resté controversé, des composantes importantes de l'establishment politique et de l'électorat au sens large continuant de douter de son utilité⁷². Au terme du consensus obtenu au sein du Parlement britannique, tout changement constitutionnel doit être soumis à un référendum invitant les électeurs concernés à se prononcer⁷³. Ainsi, les premières mesures en faveur de la dévolution des pouvoirs en Ecosse et au pays de Galles proposées en 1973 par la Commission Kilbrandon ont recueilli une courte majorité au référendum organisé en Ecosse, malgré le nombre insuffisant de suffrages exprimés pour franchir le seuil de participation requis de 40 %, tandis qu'au pays de Galles, la proposition initiale de décentralisation était catégoriquement rejetée par une écrasante majorité de plus de 80 %.

L'introduction partielle d'autorités régionales métropolitaines en 1974 en Angleterre, dotées de compétences dans le domaine des transports et de l'urbanisme, a été annulée par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher au milieu des années 1980, lorsque plusieurs d'entre elles devinrent un foyer d'opposition aux politiques gouvernementales.

⁷² <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1973/oct/31/royal-commission-on-the-constitution>

Il convient particulièrement de noter les critiques virulentes de Neil Kinnock, qui deviendra par la suite chef du parti travailliste.

⁷³ Cet argument a aussi été avancé par le Premier ministre travailliste Harold Wilson pour surmonter les clivages au sein de son parti et assurer le maintien de la Grande Bretagne au sein de la CEE en 1975.

Initiatives en faveur de la décentralisation

Les bouleversements économiques et sociaux à la fin des années 1970 et au cours des années 1980 ont suscité un changement d'opinion radical tant dans la sphère politique que dans les rangs des électeurs, notamment écossais et gallois, qui avaient de plus en plus le sentiment d'être sous-représentés au sein des gouvernements conservateurs de Westminster et négligés par ces derniers. Les défenseurs de la décentralisation ont rallié à leur cause la majorité de la classe dirigeante écossaise, fortement influencée par l'action de la Convention constitutionnelle écossaise regroupant divers partis politiques, églises et autres groupes de la société civile, qui ouvrirait la voie à une éventuelle dévolution des pouvoirs. Dans un même temps, le scepticisme dont faisaient montre les représentants du parti travailliste à l'égard de la décentralisation s'amenuise progressivement. L'élection en mai 1997 d'un gouvernement travailliste donne ainsi un nouvel élan au projet de dévolution. Au cours des années 1998 et 1999, le Parlement britannique a transféré certains pouvoirs et responsabilités à de nouvelles instances élues en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, ainsi qu'à la zone métropolitaine du Grand Londres.

Ecosse

C'est l'Ecosse et ses 5,1 millions d'habitants qui ont connu les changements les plus significatifs. Le référendum invitant les écossais à se prononcer sur la dévolution a eu lieu le 11 septembre 1997. Avec un taux de participation de 60 %, près des trois quarts des électeurs écossais ont soutenu la proposition de création d'un Parlement écossais décentralisé à Édimbourg, 63,5 % convenant qu'il devrait jouir de pouvoirs limités en matière de modulation des taux d'imposition. Des élections ont été organisées le 6 mai 1999, et le 1^{er} juillet de la même année, Westminster transférait des pouvoirs au nouveau parlement.

La *Scotland Act* (loi sur l'Ecosse) de 1998⁷⁴ définit les fonctions et le rôle du Parlement écossais et fixe les limites de ses compétences législatives. A des fins de souveraineté parlementaire, le Parlement britannique de Westminster est resté l'organe législatif suprême d'Ecosse. Cependant, en vertu du *Scotland Act*, Westminster a accepté de confier certaines de ses responsabilités en matière de politique intérieure écossaise à un nouveau Parlement écossais élu au suffrage direct. On parle alors de « compétences dévolues ». Il s'agit en fait de tous les domaines qui ne sont pas explicitement spécifiés comme étant « réservés » à l'annexe 5 du *Scotland Act*. Ces domaines relèvent ainsi automatiquement de la responsabilité du Parlement écossais. Ils incluent l'agriculture, la pêche et la sylviculture, le développement économique, l'éducation, l'environnement, les normes alimentaires, la santé, l'administration locale, les tribunaux écossais, la police et les pompiers, les collectivités locales, le sport et les arts, les transports, la formation, le tourisme, la recherche et les statistiques ainsi que l'action sociale. En vertu de la *Scotland Act*, le Parlement écossais peut adopter la législation primaire relative à ces différents points. Certaines compétences internes et la politique étrangère dans son ensemble restent du ressort du Parlement britannique de Westminster.

Pays de Galles

Le référendum invitant les Gallois à se prononcer sur la décentralisation, organisé le même jour qu'en Ecosse, a reflété l'ampleur du revirement opéré par l'opinion publique. Alors que le « non » l'emportait à 80 % il y a moins de vingt ans, une courte majorité a voté en faveur de l'établissement à Cardiff d'une Assemblée nationale décentralisée pour le pays de Galles. Ce dernier comptant une population de 2,9 millions d'habitants seulement et un mouvement nationaliste moins marqué, l'Assemblée n'avait pas compétence à voter la législation primaire ou à décider de la fiscalité, ces pouvoirs étant réservés à [Westminster](#). Elle avait en revanche la possibilité d'adopter la législation secondaire dans les domaines de compétences décentralisées. Il a fallu attendre plusieurs années et l'examen favorable de la Commission Richard avant l'adoption du *Government of Wales Act* (loi sur le gouvernement du pays de Galles) de 2006⁷⁵, conférant à l'Assemblée des pouvoirs législatifs plus proches de ceux du Parlement écossais. La loi a transformé l'Assemblée en une structure de type parlementaire et fait du gouvernement gallois une entité, distincte de l'Assemblée nationale mais tenue de lui rendre compte de ses actes, plutôt qu'une commission de l'Assemblée comme c'était le cas précédemment. Aux termes de la loi, l'Assemblée est habilitée à légiférer dans les domaines dévolus. Elle a ainsi obtenu le droit d'adopter des lois (appelées *Assembly Acts*) dans les domaines dont les compétences lui ont été expressément conférées. Ces compétences ont été énumérées sous les 20 thèmes suivants de l'annexe 7 du *Government of Wales Act 2006* : agriculture, sylviculture, faune, flore et développement rural ;

⁷⁴ <https://www.gov.uk/devolution-settlement-scotland>

⁷⁵ <http://www.assemblywales.org/o6-o38.pdf>

monuments anciens et bâtiments historiques ; culture ; développement économique ; éducation et formation ; environnement ; services d'incendie et de sauvetage et sécurité incendie ; alimentation ; santé et services de santé ; autoroutes et transports ; logement ; administration locale ; Assemblée nationale galloise ; administration publique ; protection sociale ; sports et loisirs ; tourisme ; urbanisme et aménagement du territoire ; eau et protection contre les inondations ; langue galloise.

Si un domaine politique n'est pas précisé dans un ou plusieurs des thèmes listés, l'Assemblée nationale n'est pas habilitée à légiférer en la matière. Ces pouvoirs législatifs reflètent les responsabilités exécutives des ministres gallois qui, en leur qualité de membres du gouvernement gallois, sont tenus de rendre compte à l'Assemblée nationale de leurs actes et décisions.

Irlande du Nord

L'élan en faveur de la décentralisation pour les 1,7 millions d'habitants d'Irlande du Nord a pris une forme sensiblement différente, plus sanglante et complexe, comparativement au reste du Royaume-Uni. L'accord du Vendredi saint, également appelé accord de Belfast⁷⁶ a été signé en 1998 par la plupart des forces politiques d'Irlande du Nord et les gouvernements du Royaume-Uni et de la République d'Irlande, afin de trouver un large compromis au conflit. Il a établi deux institutions « mutuellement interdépendantes », l'Assemblée d'Irlande du Nord et un conseil ministériel nord-sud avec la République d'Irlande. L'accord visait à mettre fin à 30 ans de troubles violents en Irlande du Nord. Sa signature a été approuvée par 71,1 % en Irlande du Nord et 94,3 % en République d'Irlande des électeurs invités à se prononcer lors du référendum organisé le 22 mai 1998.

L'Assemblée est un organe unicaméral, démocratiquement élu, composé actuellement de 108 membres, lesdits « membres de l'Assemblée législative ». Ils sont élus sur la base du système de représentation proportionnelle à vote unique transférable. L'Assemblée choisit la plupart de ses ministres selon le principe de partage du pouvoir afin de garantir que les deux communautés politiques les plus importantes d'Irlande du Nord, les unionistes et les nationalistes, participent et jouent un rôle au sein du gouvernement d'Irlande du Nord. L'accord de dévolution en Irlande du Nord a confié à l'Assemblée l'exercice d'un contrôle législatif sur certains domaines (relevant des '*transferred matters*' ou compétences transférées). Il s'agit pour l'essentiel de questions économiques ou sociales. L'Assemblée d'Irlande du Nord dispose en revanche des pleins pouvoirs législatifs dans les domaines suivants : santé et services sociaux ; éducation ; emploi et qualifications ; agriculture ; sécurité sociale ; retraites et allocations familiales ; logement ; développement économique ; administration locale ; questions environnementales, y compris aménagement du territoire ; transports ; culture et sports ; service civil d'Irlande du Nord ; égalité des chances. Si les accords politiques et électoraux diffèrent de ceux de l'Ecosse et du pays de Galles, l'éventail de domaines dévolus aux trois organes est globalement identique.

Les premières années de l'Assemblée furent difficiles et l'instance fut suspendue à plusieurs occasions, notamment du 14 octobre 2002 au 7 mai 2007, période de suspension la plus longue. Dans ces moments-là, les pouvoirs de l'Assemblée revenaient au [Northern Ireland Office](#) (Bureau pour l'Irlande du Nord). A la suite de pourparlers qui ont abouti à la signature en novembre 2006 de l'Accord de St Andrews, des élections à l'Assemblée ont été organisées le 7 mars 2007 et les institutions décentralisées ont récupéré leurs pleins pouvoirs le 8 mai 2007.

Angleterre

L'intérêt porté par le public à la décentralisation et l'identification de la population avec sa propre région sont généralement bien plus forts en Angleterre, frappée il y a plusieurs siècles par la disparition de certaines régions et où les villes constituent un identifiant culturel plus marqué, avec par exemple les « Scousers » (ce terme est utilisé en référence aux habitants de Liverpool), les « Tynesiders » (en référence aux habitants du Tyneside), les « Brummies » (en référence aux habitants de Birmingham), les « Mancunians » (en référence aux habitants de Manchester), les « Cockneys » (en référence aux habitants de la partie est de Londres), etc. C'est ce qui a poussé le gouvernement travailliste à agir avec une plus grande prudence. Le [Regional Development Agencies Act 1998](#) (loi de 1998 sur les agences régionales de développement) a mis en place de nouvelles instances en charge de promouvoir le développement économique, l'innovation, des débouchés

⁷⁶ http://education.niassembly.gov.uk/post_16/snapshots_of_devolution/gfa/after

commerciaux, et des programmes de réhabilitation à grande échelle dans toute l'Angleterre, qui bénéficient de budgets importants dévolus par l'administration centrale de Whitehall. Aux termes des dispositions de cette loi, huit chambres régionales, ont été créées sous forme d'organes régionaux élus au suffrage indirect. Les huit chambres régionales ont adopté le titre d'« assemblée régionale » ou d'« assemblée » bien que cela ne soit pas officiellement imposé par la loi. Elles ont pour rôle de canaliser les avis régionaux vers les agences régionales de développement dirigées par les milieux économiques. Leur rôle a par la suite été étendu et elles ont également été chargées de surveiller leurs agences régionales de développement ; de participer à l'élaboration des politiques et de renforcer le partenariat instauré au niveau régional entre les acteurs des domaines social, économique et environnemental ; ainsi que d'exercer un vaste éventail d'actions de plaidoyer et de conseil auprès des instances gouvernementales du Royaume-Uni et de l'Union européenne. Chaque assemblée tenait lieu d'instance régionale en charge de l'urbanisme ayant pour mission de formuler une stratégie régionale d'aménagement du territoire, notamment concernant les transports, assumant ainsi une fonction relevant jusqu'alors des conseils de comté. Ces assemblées manquaient cependant de visibilité.

Le plan à moyen terme échafaudé par le gouvernement travailliste pour accroître la visibilité des autorités régionales et les rendre plus démocratiques et responsables consistait à introduire au fil du temps des assemblées élues au suffrage direct. Par conséquent, dans une tentative visant à consolider l'assise de ces assemblées, le gouvernement a organisé en 2004 un référendum sur la création d'une assemblée régionale élue au suffrage direct dans le nord-est de l'Angleterre, la région estimée être la plus réceptive à cette idée. Ses compétences potentielles n'ont cependant pas été clairement explicitées et une campagne intensive contre l'introduction jugée inutile d'un nouveau niveau de bureaucratie politique a mené au rejet massif de cette proposition. Le gouvernement fut ainsi contraint d'abandonner son projet de mise en place d'assemblées régionales élues en Angleterre.

Londres a fait figure d'exception. En 1985/86, le gouvernement conservateur a aboli le conseil du Grand Londres ainsi que l'échelon supérieur de l'administration locale dans les six autres grandes conurbations d'Angleterre. A Londres, la majorité des services de l'administration locale sont restés entre les mains des conseils d'arrondissement devenus aujourd'hui les conseils unitaires. Mais il est apparu de plus en plus clairement qu'en tant que capitale du pays et principale ville à la population en perpétuelle augmentation et dotée d'une forte identité culturelle, Londres avait besoin d'une structure politique globale afin de pouvoir exploiter au mieux son potentiel économique. L'abolition du conseil du Grand Londres en 1985 a souvent été perçue comme un acte mesquin de vengeance politique qui a entravé les perspectives économiques de la ville. Au cours des années 1990, le gouvernement travailliste a promis de rétablir une structure d'administration subnationale pour la ville de Londres. Le *London Government Act 1999* (loi de 1999 sur l'administration de Londres) a été adopté⁷⁷ à la suite du référendum organisé le 7 mai 1998 où 72 % des électeurs londoniens se sont prononcés en faveur du rétablissement de la fonction de maire de Londres et d'une assemblée de la ville. Cette loi a établi l'Autorité du Grand Londres, composée d'un maire et d'une Assemblée de 25 membres, tous élus au suffrage direct et dotés de responsabilités hautement stratégiques. Les principales fonctions de l'Autorité du Grand Londres sont exercées par quatre conseils, nommés par le maire et placés sous sa responsabilité : *Transport for London* (en charge des transports de Londres), *Metropolitan Police Authority* (la police londonienne), *London Fire and Emergency Planning Authority* (en charge de la planification des services d'incendie et d'urgence de Londres) et *London Development Agency* (l'agence de développement de Londres). Dans l'intervalle, les 32 arrondissements sont restés la principale unité d'autorité territoriale responsable des services de base de la vie de tous les jours comme l'éducation, le logement, les services sociaux, la voirie locale, les bibliothèques et musées, la collecte des ordures ménagères et l'écosalubrité.

Les changements opérés après 1997 et approuvés par référendum en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord ont ainsi radicalement modifié la structure de gouvernance au Royaume-Uni. Les assemblées élues au suffrage direct ont véritablement acquis de nouveaux pouvoirs, quoiqu'assortis de limites strictes, s'agissant en particulier de la levée des impôts et d'autres compétences financières. L'Angleterre a été le théâtre de bien plus d'initiatives décentralisatrices de l'administration par l'intermédiaire des Agences régionales de développement, l'administration centrale conservant toutefois un contrôle total sur les finances. Seule la ville de Londres dispose d'un maire élu au suffrage direct et d'une assemblée exerçant une influence politique directe sur les transports, l'urbanisme et le développement économique. Partout ailleurs, l'élan en faveur de la mise en place d'assemblées régionales élues au suffrage direct s'est essoufflé. L'Angleterre ne disposait de ce fait pas d'une administration régionale, démocratiquement responsable et

⁷⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/part/I/crossheading/the-authority>

élue au suffrage direct, malgré des responsabilités accrues en termes de gouvernance et une gestion des dépenses publiques exercées au niveau régional par un vaste éventail d'organes non élus. D'aucuns pourraient dire que la dévolution est restée inachevée et qualifier le système global de plus en plus bancal ou asymétrique.

Changements intervenus depuis 2007

Le contexte financier

Comme indiqué précédemment, la décentralisation opérée en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord a essentiellement consisté en une dévolution de fonctions, les nouvelles autorités et assemblées ayant davantage leur mot à dire quant à la manière dont elles entendent organiser et hiérarchiser leurs responsabilités fonctionnelles. A l'exception des modestes compétences fiscales dont dispose l'Ecosse lui permettant de moduler les taux d'imposition, non encore exercées à ce jour, il ne saurait être question de véritable décentralisation financière, le Trésor de Sa Majesté ayant conservé son traditionnel contrôle étroit sur la politique macro-économique et les dépenses publiques. Il a pour ce faire recouru à la formule de Barnett, un mécanisme utilisé par le Trésor du Royaume-Uni pour ajuster le montant de fonds publics alloués à l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le pays de Galles. Dans le pur style traditionnel britannique, la formule de Barnett n'est autre qu'une simple convention, sans aucun fondement constitutionnel, que le Trésor est en mesure de changer à sa guise. Introduite vers la fin des années 1970, la formule a été conservée et l'actuel gouvernement a une nouvelle fois fait part de son intention de continuer de l'appliquer pour déterminer les fonds à allouer aux trois administrations décentralisées. La formule permet de répartir les dépenses des nations constitutives du Royaume-Uni proportionnellement à l'effectif de leur population. Elle ne s'applique qu'aux dépenses liées aux domaines de compétence relevant de la responsabilité des administrations décentralisées (par opposition à l'administration centrale du RU). Son principe est que toute augmentation ou diminution des dépenses en Angleterre entraîne automatiquement une augmentation ou diminution proportionnelle des ressources allouées aux autorités décentralisées d'Ecosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord.

L'autonomie financière est l'un des principaux domaines où les administrations décentralisées essayent de gagner du terrain petit à petit depuis 2007. Là où les institutions décentralisées bénéficiaient d'une légitimité démocratique établie, la ligne de conduite principale appelait à plus de pouvoirs et d'autonomie en matière de compétences, de contrôles et de financements.

Ecosse

C'est en Ecosse que la tendance a été la plus marquée. Progressivement, les différences liées aux administrations et parlements décentralisés ont gagné en visibilité. Alors qu'il n'a pas été fait usage des pouvoirs limités permettant de moduler les taux d'imposition, des différences significatives sont désormais perceptibles entre l'Ecosse et l'Angleterre dans les domaines de compétences dévolues. A titre d'exemple, en matière de santé, les citoyens écossais de tous âges bénéficient de la gratuité des examens ophtalmologiques et dentaires et des médicaments, tandis que les étudiants écossais ne payent pas de droits d'inscription dans les universités écossaises. La tendance à des compétences et une autonomie accrues du Parlement écossais a trouvé son expression dans les délibérations de la Commission Calman, chargée de dresser le bilan du fonctionnement de la dévolution après une décennie⁷⁸. A la suite de ce rapport, un compromis politique a été trouvé sur une extension des pouvoirs du Parlement et de l'exécutif écossais reflétée dans le *Scotland Act 2012*⁷⁹. Le gouvernement de coalition de Westminster a déclaré qu'il s'agissait du plus important transfert de compétences fiscales à l'Ecosse depuis plus de 300 ans. Mais pour sa part, le gouvernement écossais a vu dans ce texte une occasion manquée. Le projet législatif, devenu loi après obtention de l'assentiment royal, ne deviendra opérationnel qu'en 2016.

La législation a conféré aux membres du Parlement écossais davantage d'autonomie qu'auparavant dans la fixation des taux de l'impôt sur le revenu en Ecosse. Le Parlement écossais aura toute latitude pour déterminer des taux d'imposition du revenu supérieurs ou inférieurs à ceux appliqués dans le reste du Royaume-Uni. Cependant, en cas de différence de taux, l'écart par rapport au Royaume-Uni sera répercuté

⁷⁸ Pour plus de détails sur ce rapport de Sir Kenneth Calman intitulé « *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century* », voir <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/>

⁷⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted>

sur tous les taux d'imposition du revenu – le taux de base, le taux supérieur et le taux complémentaire augmenteront ou diminueront tous du même pourcentage. Le taux écossais s'appliquera à compter du 6 avril 2016 – c'est-à-dire à partir de l'année fiscale 2016-2017. La nouvelle loi confère également de nouvelles compétences financières. A l'instar du nouveau taux écossais d'imposition sur le revenu, on note la dévolution à l'Ecosse du droit de timbre (taxe sur la vente des propriétés commerciales ou résidentielles), de la taxe sur les déchets, du pouvoir de créer de nouvelles taxes et de nouveaux pouvoirs d'emprunt. Le gouvernement britannique a fait part du réexamen régulier des nouvelles limites d'emprunt et de l'engagement d'une consultation sur la possibilité pour le gouvernement écossais d'émettre ses propres obligations.

En février 2014, le Trésor britannique a annoncé qu'à l'avenir le gouvernement écossais serait en mesure d'émettre des obligations, comme les collectivités locales en avaient traditionnellement la possibilité. Le gouvernement écossais n'a toutefois pas bénéficié de fonds supplémentaires à la suite de cette annonce inattendue du Trésor de sa Majesté. Il s'agissait en fait d'une autre « source » d'emprunt, mais comme le précisait prudemment le Trésor britannique dans son annonce, « soumise aux mêmes limites ». La capacité d'emprunt de l'Ecosse restera par conséquent plafonnée à 2,2 milliards de livres jusqu'en 2015/2016⁸⁰. Par ailleurs, aux termes de cette loi, Holyrood (le Parlement écossais) a acquis un certain nombre d'autres compétences, notamment des pouvoirs législatifs sur les armes à air comprimé en Ecosse, la responsabilité de fixer la limitation du taux d'alcoolémie et de la vitesse sur les routes écossaises, un rôle dans les nominations aux instances de radiodiffusion et du Crown Estate (Domaine de la Couronne), et bénéficie d'une nouvelle procédure pour les affaires pénales écossaises portées devant la Cour suprême britannique.

Les élections de 2011 au Parlement écossais ont abouti à la victoire du Parti national écossais, qui a remporté 69 des 129 sièges et a pu former un gouvernement à lui tout seul. Le Parti national écossais avait clairement annoncé lors de la publication de son manifeste électoral sa détermination à organiser un référendum sur l'indépendance et s'est efforcé de mettre en œuvre cet engagement dans le cadre de son mandat. En janvier 2012, le gouvernement britannique a proposé de légiférer pour confier au Parlement écossais les pouvoirs spécifiques lui permettant d'organiser un référendum. A la suite de négociations entre les deux gouvernements, il a été convenu de tenir cette consultation le 18 septembre 2014.

Le 26 novembre 2013, le gouvernement écossais a publié « *Scotland's Future* »⁸¹, un livre blanc de 670 pages plaidant en faveur de l'indépendance et détaillant les moyens susceptibles de permettre à l'Ecosse d'y parvenir. Par la suite, le gouverneur de la Banque d'Angleterre et le chancelier britannique de l'Echiquier ont mis en cause la politique monétaire et financière esquissée par le gouvernement écossais, en l'occurrence une Ecosse indépendante qui conserverait la livre (£) et créerait une union monétaire avec la Banque d'Angleterre. Dans le même temps, le Président de la Commission européenne déclarait qu'il serait « extrêmement difficile » pour une Ecosse indépendante d'adhérer à l'Union Européenne. Ces arguments mettent en lumière certaines des questions clés liées à l'indépendance et l'interdépendance dans le monde contemporain ; le degré d'autonomie des nations ; et la mesure dans laquelle les nouvelles nations sont véritablement aptes à contrôler leurs propres affaires.

A mesure que le référendum approchait, avec un mouvement indépendantiste manifestement porté par une dynamique populaire et des sondages d'opinion reflétant la progression des partisans de l'indépendance, l'inquiétude des grands partis britanniques n'a fait que croître. L'ancien Premier ministre Gordon Brown, qui conservait un certain crédit auprès des partisans traditionnels du parti travailliste en Ecosse, a obtenu l'appui des trois principaux leaders politiques britanniques pour une nouvelle initiative politique à la veille du scrutin. Dans « *The Vow* », une lettre rédigée sur un semblant de parchemin médiéval et publiée en première page du Daily Record, le principal tabloïd du pays, deux jours avant le référendum, David Cameron, Nick Clegg et Ed Miliband promettaient à l'Ecosse de vastes compétences supplémentaires au sein du Royaume-Uni. Cette option, dite « *devolution max* » (pleine autonomie fiscale) et non officiellement mentionnée sur les bulletins de vote, a permis d'influer sur un scrutin serré, 55,3 % des votants se prononçant contre l'indépendance et 44,7 % en sa faveur.

Le lendemain, le 19 septembre 2014, la Commission Smith, présidée par Lord Smith of Kelvin, a été créée sous la forme d'un organe totalement indépendant, et chargée de faciliter les discussions sur le transfert de nouvelles compétences au Parlement écossais. Son objectif était de publier les grandes lignes de l'accord d'ici la fin novembre, le gouvernement convenant de répondre afin de permettre l'élaboration de propositions

⁸⁰ <http://opinion.publicfinance.co.uk/2014/02/scottish-bonds-what-are-they-worth/#sthash.XSU3lcYm.dpuf>

⁸¹ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/downloads>

législatives accompagnées d'un texte explicatif en janvier 2015. L'ensemble devait constituer le fondement d'un projet de loi sur l'Ecosse, pour soumission au parlement par le prochain gouvernement britannique, après les élections générales de mai 2015.

Ce processus est désormais en cours dans un contexte politique profondément modifié par ces élections. Elles ont vu le Parti national écossais faire un bond sans précédent, obtenant 56 des 59 sièges au Parlement écossais et renforçant ainsi considérablement sa position politique. Bien qu'ayant perdu le référendum, il a incontestablement gagné la bataille politique au sens large. Ce scrutin a marqué une véritable déroute pour le parti travailliste, totalement anéanti dans son ancien fief électoral et contraint de choisir une fois encore un nouveau dirigeant. En septembre, l'ancien Premier ministre Gordon Brown a fait part de sa frustration devant le processus de transfert de nouvelles compétences au Parlement écossais, déclarant que le *Scotland Bill* (projet de loi sur l'Ecosse) ne répondait pas aux recommandations formulées par la Commission Smith. Les prochaines élections au Parlement écossais étant prévues en mai 2016, la nouvelle domination du Parti national écossais sera probablement confirmée et le futur statut constitutionnel de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni reste plus incertain que jamais. Le référendum n'a certainement pas réglé cette question pour une génération entière, comme d'aucuns l'ont avancé.

Pays de Galles

Les changements ont été plus lents au pays de Galles mais la tendance à un renforcement des compétences est similaire. Certaines avancées ont été progressives. Ainsi, bien que ne disposant pas en principe de compétences lui permettant de moduler les taux d'imposition, l'Assemblée peut influencer sur le taux de la *Council Tax* (taxe d'habitation) fixée par les collectivités locales, financées en partie par une subvention du gouvernement gallois. Elle dispose également d'une certaine marge de manœuvre concernant les tarifs des services publics. Ce pouvoir discrétionnaire a été exercé pour créer des différences significatives par rapport à d'autres régions du Royaume-Uni, s'agissant par exemple du forfait appliqué aux ordonnances du National Health Service au pays de Galles, désormais aboli ; des frais d'inscription dans les universités, différents pour les étudiants résidant au pays de Galles et poursuivant leurs études dans les universités galloises, par rapport aux autres étudiants britanniques ; et des tarifs des établissements d'accueil. Au pays de Galles, le coût des soins infirmiers est couvert par une contribution forfaitaire, à peu près comparable au niveau le plus élevé de la contribution anglaise, pour ceux qui nécessitent une prise en charge par un établissement. Au pays de Galles, la définition des « soins infirmiers » est donc plus large qu'en Angleterre et l'assujettissement aux conditions de ressources y est moindre. Davantage de personnes bénéficient par conséquent d'une assistance plus importante de l'Etat. Ces variations de niveaux de tarification peuvent être considérées comme des compétences *de facto* permettant de moduler les taux d'imposition.

L'Assemblée a également tiré parti de son pouvoir discrétionnaire en matière législative et a élargi ses compétences. Après la victoire du « oui » lors d'un référendum de mars 2011, l'Assemblée nationale du pays de Galles est désormais en mesure d'adopter des lois sur tous les sujets relevant des 20 domaines dévolus, sans qu'elle ait besoin de l'accord du Parlement britannique à cet effet. Le résultat du référendum ne signifie pas pour autant que l'Assemblée peut élaborer des lois dans plus de domaines qu'auparavant. Les gouvernements britannique et gallois n'auront en revanche plus à engager de négociations pour décider des pouvoirs législatifs qui devraient ou non être dévolus à l'Assemblée. La victoire du « oui » a également pour effet de supprimer toute implication des membres de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords dans l'examen des propositions visant à donner à l'Assemblée le pouvoir de légiférer. C'est désormais aux seuls membres du gouvernement gallois et de l'Assemblée nationale qu'incombe la responsabilité de décider de la manière d'exercer les pouvoirs législatifs de l'Assemblée. Par ailleurs, les lois adoptées par l'Assemblée ne seront plus appelées des *Assembly Measures* (mesures de l'Assemblée). Les lois proposées s'appelleront désormais des « propositions de loi » et celles qui seront adoptées deviendront des « lois ». Les mesures prises depuis 2007 continueront d'être qualifiées de « mesures de l'Assemblée » et conserveront la même force juridique. Le changement tiendra au fait qu'il sera désormais impossible d'élaborer de nouvelles « mesures », et que les textes promulgués à l'avenir par l'Assemblée porteront le nom de « lois ». Il s'agit d'un renforcement des fonctions statutaires et législatives des autorités et de l'Assemblée galloises.

Par ailleurs, de fortes pressions visant à étendre les pouvoirs de l'Assemblée continuent d'être exercées. Comme en Ecosse, le mécanisme des commissions indépendantes a permis de maintenir la dynamique. La commission pour la dévolution au pays de Galles a été créée par la ministre pour le pays de Galles, Cheryl Gillan, le 11 octobre 2011. Présidée par Paul Silk, cette commission était composée de huit membres non rémunérés issus du monde économique et universitaire, des quatre principaux partis politiques et de la société

civile. Elle avait pour mission d'analyser les accords financiers et constitutionnels en place au pays de Galles. La commission a publié son premier rapport consacré aux compétences fiscales le lundi 19 novembre 2012⁸².

En novembre 2013, le gouvernement britannique a publié l'intégralité de sa [réponse aux recommandations de la Commission Silk sur la dévolution financière](#). Trente des trente-et-une recommandations adressées au gouvernement britannique par la Commission Silk ont été acceptées en tout ou partie. Elles entraîneront le transfert aux autorités galloises de plusieurs nouvelles prérogatives financières et l'octroi d'un pouvoir d'emprunt, notamment : la dévolution intégrale des impôts locaux sur les entreprises levés au pays de Galles, afin que le budget des autorités galloises profite plus directement de la croissance au pays de Galles ; la capacité à créer de nouvelles taxes avec l'accord du gouvernement britannique ; des outils de gestion de ces nouvelles compétences fiscales ; la création d'une réserve de trésorerie que les autorités galloises peuvent alimenter lorsque les recettes sont élevées et utiliser lorsque ces recettes sont inférieures aux prévisions ; et des pouvoirs d'emprunt courant limités, si la réserve de trésorerie ne permet pas de faire face à l'insuffisance des recettes.

La dévolution de ces compétences financières a eu diverses conséquences : un pouvoir d'emprunt conféré aux ministres gallois ; la dévolution au pays de Galles de la taxe sur les déchets et du droit de timbre afin de garantir aux autorités galloises un flux de financement indépendant leur permettant de rembourser les capitaux empruntés ; le droit pour l'Assemblée de tenir un référendum invitant la population galloise à se prononcer sur la dévolution éventuelle d'une partie de l'impôt sur le revenu ; et avant l'entrée en vigueur du droit de lever des impôts, la possibilité pour les autorités galloises de recourir rapidement à l'emprunt dans les limites imposées, afin d'améliorer le réseau autoroutier.

La Commission a publié son rapport sur la Partie II « *Empowerment & Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales* » au printemps 2014 et recommandé un renforcement des compétences en matière juridique et d'élaboration des politiques. Le rapport a formulé 61 recommandations, dont la décentralisation de la police, de la justice des mineurs, des projets énergétiques jusqu'à 350 mégawatts et de l'eau, et plaidé en faveur d'une augmentation des effectifs de l'Assemblée galloise. Le rapport appelle également à remplacer l'actuel modèle de pouvoirs conférés par un modèle de compétences réservées, afin d'aligner le pays de Galles sur l'Ecosse et l'Irlande du Nord. Le gouvernement conservateur récemment élu a annoncé son intention de présenter un nouveau projet de loi sur le pays de Galles dans le discours de la Reine en mai 2015. Ce projet fait actuellement l'objet de discussions et d'une consultation au sein du parlement, les modifications proposées étant source de désaccords sérieux.

Irlande du Nord

La situation au sein de l'Assemblée d'Irlande du Nord est plus complexe et moins stable. Elle a cependant accompli un mandat complet entre 2007 et 2011, au cours duquel des compétences importantes en matière de police et de justice lui ont été transférées le 12 avril 2010. Ce transfert présentait une importance politique toute particulière, notamment pour les communautés nationalistes, et a permis de rapprocher ses responsabilités de celles des autres organes décentralisés.

Sur le front financier, la principale question soulevée avait trait à la volonté d'abaisser l'impôt sur les sociétés des entreprises établies en Irlande du Nord au même niveau qu'en République d'Irlande. Cet appel, qui est également l'un des points clés du programme d'indépendance du Parti national écossais, a rencontré une ferme opposition de la part du gouvernement britannique.

Angleterre hors Londres

En réaction (tardive) à l'échec de ses projets de création d'assemblées régionales élues au suffrage direct, le gouvernement travailliste a publié en juillet 2007 un document intitulé *Review of Sub-National Economic Development and Regeneration*. Il présente les plans du gouvernement pour modifier la structure de la gouvernance régionale en Angleterre. Cette étude a eu pour impact de mettre fin aux assemblées régionales sous leur forme et dans leurs fonctions actuelles et de confier aux agences régionales de développement la responsabilité exécutive du développement de la stratégie régionale unique. Les chambres régionales ont été abolies entre 2008 et 2010 et leurs fonctions exécutives transférées aux agences régionales de développement. Les collectivités locales jouent désormais un rôle accru dans le contrôle exercé au niveau

⁸² <http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/>

régional, notamment sur les stratégies régionales d'aménagement du territoire et les agences régionales de développement, grâce à leur participation dans les nouveaux [conseils de représentants des collectivités locales](#) mis en place dans chaque région. Les deux organes étaient censés produire conjointement de nouvelles stratégies régionales uniques, les ministres exerçant une fonction de supervision.

Après les élections générales de 2010, les deux partis du nouveau gouvernement de coalition – les conservateurs et les libéraux démocrates – se sont prononcés contre les institutions régionales dont ils ont hérité du parti travailliste. L'un des tous premiers actes du nouveau gouvernement a été d'annoncer en juin 2010 son intention de supprimer le financement des conseils de représentants des collectivités locales et de leur retirer leurs fonctions statutaires. Les agences régionales de développement devaient être abolies, leurs fonctions étant assurées par des partenariats locaux d'entreprises (PLE) de plus petite envergure, qui ne devaient pas reposer sur des frontières régionales mais s'apparenter plutôt à des consortiums de collectivités locales. Deux raisons expliquaient ce changement. La première est une opposition idéologique aux « régions ». Les conservateurs les considéraient comme une construction « étrangère », un modèle emprunté à l'Europe, sans véritable racine dans l'histoire de l'Angleterre. Il convenait de les remplacer par des PLE construits en partant de la base. Aucun critère n'a été défini pour la constitution de ces partenariats, ce qui s'est traduit par la création de 39 groupements distincts n'ayant pas nécessairement de lien avec les bassins économiques fonctionnels, les bassins d'emplois, ou la logique économique. De plus, contrairement aux agences régionales de développement, les 39 PLE ne disposent d'aucun budget qui leur soit propre ni de personnel pour élaborer des propositions. La seconde raison est d'ordre financier. Le développement économique et les activités innovantes des nouveaux PLE devaient être financés grâce à un fonds régional de croissance. Ce fonds représente moins d'un tiers de l'ancien budget des agences régionales de développement et toutes les demandes devaient être adressées au gouvernement central, à charge pour lui de décider des projets à soutenir. Quelles que soient les lacunes démocratiques des agences régionales de développement, ce changement a été largement perçu comme une recentralisation résolue ou une renationalisation des pouvoirs, à nouveau exercés par les ministères du gouvernement central à Whitehall.

Londres occupait cependant une position différente. Deux responsables politiques de réputation nationale, Ken Livingstone (2000-08, travailliste/indépendant) et Boris Johnson (2008-16, conservateur), premiers élus au nouveau poste de maire de Londres, ont contribué à établir puis renforcer le rayonnement politique de la ville. L'arrangement à deux niveaux avec les arrondissements permettait un équilibre entre les intérêts locaux et métropolitains, légèrement modifié par les changements intervenus en 2007 et 2011, avec le renforcement marginal des rôles du maire et de l'Autorité du Grand Londres. Le système s'est rapidement imposé et aucun parti politique n'a réclamé l'abolition des fonctions de maire et de l'Assemblée. La légitimité démocratique et une forte identité culturelle ont protégé ces nouvelles institutions.

A l'instar des autres autorités territoriales du Royaume-Uni, Londres dispose d'une autonomie fiscale et financière extrêmement limitée, comparativement notamment à d'autres grandes métropoles telles que New York, Berlin, Paris et Tokyo. La pression en faveur d'un changement est là encore manifeste. Le rapport de la Commission indépendante des finances de Londres du maire Johnson, publié en mai 2013 et intitulé « *Raising the Capital* », proposait la dévolution de l'ensemble des impôts fonciers à l'administration londonienne⁸³. Il recommandait que cette administration puisse utiliser ces ressources pour réaliser librement des investissements d'infrastructure complémentaires. L'assouplissement des restrictions sur les emprunts à des fins d'investissement tout en conservant la réglementation prudentielle et la dévolution simultanée de l'ensemble des flux de recettes liées aux impôts fonciers conférerait à l'administration londonienne des capacités bien plus importantes pour investir en capital.

Mais les changements de gouvernance en cours dans le reste du Royaume-Uni ont fait naître de nouvelles préoccupations et un malaise au niveau des villes et des collectivités locales. Alors que le gouvernement britannique a dû céder une part de son influence et de son contrôle à l'Ecosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord, l'appareil gouvernemental central, les ministères de Whitehall et le Trésor ont fait preuve d'une volonté féroce de diriger, contrôler et inspecter encore plus étroitement les collectivités locales anglaises ou de leur retirer des fonctions et responsabilités, par exemple la supervision de l'éducation. Cette situation commence à susciter des réactions. Les huit grandes métropoles régionales anglaises hors Londres, réunies au sein du *Core Cities Group*, réclament de nouvelles compétences qui contribueraient à leur développement économique et à celui des villes régions associées. Par ailleurs, d'aucuns ont le sentiment que Londres est une « ville-état » du 21^e siècle qui déséquilibre l'ensemble du tissu économique, social et culturel du pays, ayant à

⁸³ <http://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/championing-london/london-finance-commission>

terme des effets déstabilisateurs graves. Bien qu'aucun soutien populaire à un retour aux organes régionaux anglais ne se soit manifesté, de plus en plus de personnes ont le sentiment que les grandes régions anglaises hors Londres sont sérieusement handicapées par l'absence de toute voix politique claire capable de parler en leur nom ou de défendre leurs intérêts.

Cette situation a suscité une réponse concertée d'un nouveau genre de la part du chancelier de l'Echiquier, le conservateur George Osborne. Ce dernier a reconnu l'émergence grandissante de régions métropolitaines dans le monde développé⁸⁴ et y voyait une occasion politique de regagner un soutien conservateur dans le nord de l'Angleterre. [Avant les élections générales, il est parvenu à un accord avec les dix collectivités locales du Grand Manchester sur un programme substantiel de décentralisation, présenté comme une opportunité pour développer le « Northern powerhouse » \(un pôle économique fort au nord de l'Angleterre\). Lors de son premier discours après les élections, George Osborne a proposé de nouvelles compétences en matière de logement](#), de transport, d'urbanisme et de police pour les villes-régions anglaises, à condition qu'elles acceptent l'instauration d'un système de maires élus. Le Grand Manchester doit devenir un modèle pour d'autres grandes villes, a-t-il déclaré. Le nouveau gouvernement a présenté un projet de loi relatif à la dévolution de pouvoirs aux villes et collectivités locales 2015-16 (*Cities and Local Government Devolution Bill 2015-2016*) visant à instaurer l'élection directe des maires à la tête d'autorités combinées et à leur confier des prérogatives en matière de logement, de transport, d'urbanisme et de police. Les principales dispositions de ce projet de loi prévoient :

- La dévolution de pouvoirs du gouvernement britannique à certaines villes et comtés anglais.
- La mise en place de maires élus au suffrage direct dans les autorités combinées.
- La possibilité pour les maires élus au suffrage direct de remplacer les commissaires de police et de la criminalité élus dans ces zones.
- La suppression des actuelles limitations statutaires des fonctions de ces collectivités locales. (auparavant limitées au développement et à la revitalisation économiques et aux transports).
- La rationalisation de la gouvernance des collectivités locales comme convenu par les conseils.

Les dispositions de ce projet de loi sont génériques et censées s'appliquer principalement aux plus grandes villes-régions d'Angleterre. Dans certains cas cependant, la décentralisation des compétences pourrait être accordée à un « comté unique » ou à d'autres zones d'administration locale si aucune autorité combinée n'est en place, à la condition que tous les conseils de cette zone en conviennent.

Evaluation finale

Cet examen met en lumière les développements contradictoires intervenus au Royaume-Uni au cours des dernières décennies. Là où la dévolution a été approuvée par un vote public, le processus a été poursuivi, l'élan a grossi et sa portée a été étendue en réponse à la demande populaire. En revanche, en l'absence de légitimité électorale établie, comme dans les régions anglaises, on a assisté à un renversement de tendance.

Le Royaume-Uni reste un Etat fortement centralisé mais dans les régions où des compétences ont été dévolues, les tendances vont toutes dans le même sens. La Commission Calman, la Commission Silk et la Commission des finances de Londres appellent toutes au transfert de compétences et pouvoirs financiers additionnels aux autorités décentralisées, dont beaucoup ont déjà été acceptés par le gouvernement britannique pour l'Ecosse et le pays de Galles. Ainsi, le Royaume-Uni connaît désormais une décentralisation asymétrique qui n'est pas le fruit d'une logique évidente mais dont l'explication est claire : elle a bénéficié du soutien de l'électorat dans certaines régions du Royaume-Uni, mais pas dans d'autres.

Tout laisse à penser que ce mouvement continuera de faire de plus en plus d'adeptes. La décision de la population écossaise de rester au sein du Royaume-Uni reposait sur la promesse des principaux partis britanniques de conférer davantage de pouvoirs substantiels au Parlement écossais. Le pays de Galles n'est pas encore arrivé au terme de son périple vers la décentralisation, alors que les Irlandais du Nord réfléchissent eux aussi à une extension de la dévolution.

⁸⁴ Pour plus de détails, voir le point du rapport destiné à la Commission de la gouvernance du Conseil, CG/GOV/2015(28)5 du 28 mai 2015, intitulé « Bonne gouvernance dans les zones métropolitaines ».

Ces changements commencent à faire naître également des préoccupations d'ordre constitutionnel dans le spectre politique anglais. Les nouvelles avancées vers une administration décentralisée dans les villes-régions en sont l'un des aspects. Un autre aspect est la tendance dite des « votes anglais pour les lois anglaises », une demande fréquemment formulée par la droite conservatrice, que le Premier ministre Cameron a évoquée au lendemain du référendum écossais. L'Ecosse s'étant prononcée dans les urnes pour le maintien au sein du Royaume-Uni, David Cameron a promis au Parlement écossais des pouvoirs significativement renforcés, y compris la capacité à fixer le niveau de certains prélèvements et prestations. Dans le même temps, il a promis aux députés anglais qu'ils disposeraient eux aussi de pouvoirs accrus et pourraient légiférer dans des domaines tels que la santé et l'éducation sans aucune intervention des députés représentant l'Ecosse. Il s'agissait de régler une question sur laquelle butait Westminster depuis des décennies – pourquoi les députés écossais (et parfois gallois ou irlandais du nord) auraient-ils leur mot à dire à propos de lois qui n'affectent que l'Angleterre, alors que les députés anglais n'ont plus voix au chapitre dans des domaines de plus en plus nombreux, comme les écoles, qui relèvent de la responsabilité des administrations décentralisées ? David Cameron a employé à cet égard l'expression « les votes anglais pour les lois anglaises » (« *English Votes for English Laws* » abrégé en EVEL).

Cet engagement a été inscrit dans le manifeste électoral des conservateurs pour 2015 et rapidement mis en œuvre. En vertu des nouvelles règles, toutes les lois adoptées à Westminster continueront, en théorie, d'avoir le soutien de la majorité des députés, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cependant, lorsque certaines parties d'un projet de loi sont censées affecter exclusivement l'Angleterre ou l'Angleterre et le pays de Galles, une nouvelle étape vient s'ajouter au processus législatif habituel, au cours de laquelle seuls les députés représentants des circonscriptions anglaises, ou anglaises et galloises, peuvent voter. L'introduction d'une étape supplémentaire au beau milieu du processus législatif a été adoptée par la Chambre des communes le 22 octobre 2015. Son règlement permet désormais aux membres d'Angleterre, ou d'Angleterre et du pays de Galles, de donner leur consentement à la législation qui concerne uniquement l'Angleterre, ou l'Angleterre et le pays de Galles et relève des compétences législatives dévolues⁸⁵. Les députés représentant les circonscriptions écossaises sont habilités à prendre la parole mais pas à voter sur ces sujets.

Cette question a divisé les partis politiques, notamment parce que selon des travaux de recherche indépendants de la bibliothèque de la Chambre des communes, il n'est pas simple de recenser les projets de loi relatifs uniquement à l'Angleterre et, indépendamment de la méthode retenue, les projets de loi affectant explicitement et exclusivement l'Angleterre sont relativement rares. Plus généralement, la question permet de mettre en lumière la nature fragile et délicate des dispositions constitutionnelles du Royaume-Uni.

Tout ceci témoigne de l'absence d'un accord stable et démocratique au Royaume-Uni. Malgré le maintien de l'Ecosse au sein du Royaume-Uni à l'issue du référendum, les arrangements de gouvernance existants vont de toute évidence radicalement changer. En sa qualité de Secrétaire d'Etat travailliste, Ron Davies a déclaré de manière prémonitoire, lors de la présentation des premières propositions de dévolution à la Chambre des communes, que la dévolution n'est pas un événement, mais un processus⁸⁶. La seule certitude est que ce processus continuera d'évoluer et que d'ici la fin de cette décennie, les arrangements de gouvernance au Royaume-Uni connaîtront d'autres changements majeurs.

⁸⁵ <http://www.parliament.uk/business/news/2015/october/english-votes-for-english-laws-motion-to-approve-standing-orders/>

⁸⁶ <http://www.iwa.org.uk/en/publications/view/209>

FEDERATION DE RUSSIE

Youri M. Pochta, professeur à l'Université russe de l'Amitié des Peuples, département de droit et d'économie, Moscou, Fédération de Russie

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

La structure actuelle de l'Etat russe n'a été mise en place que récemment, au cours des années 1980 et 1990. Ce processus de développement se poursuit, y compris pour ce qui est de sa structure fédérale. La quasi-totalité des responsables politiques et des chercheurs russes reconnaissent que la fédération est la forme la plus appropriée de structure territoriale et politique en Russie. Lorsqu'elle a choisi d'être une société démocratique, la Fédération de Russie post-soviétique a emprunté le modèle occidental, en l'adaptant à ses propres spécificités.

En vertu de la Constitution de 1993, la Russie est un Etat fédéral qui comprenait à l'origine 89 entités (les « Sujets de la Fédération ». Après 2008, certains d'entre eux ont fusionné, si bien que leur nombre a diminué à 83. En mars 2014, il est passé à 85, suite à l'incorporation de la République de Crimée et de la ville de Sébastopol en tant que Sujets de la Fédération. Les Sujets de la Fédération sont des entités régionales, ils constituent l'un des trois niveaux de l'organisation administrative et politique du pays, avec les niveaux fédéral et local.

Le niveau fédéral comprend les autorités centrales et leurs subdivisions régionales. L'échelon régional de gouvernement dispose de pouvoirs législatif et exécutif, ceux-ci étant déterminés par la Constitution fédérale.

Le niveau des collectivités locales se compose des autorités responsables des questions d'importance locale. Selon la Constitution fédérale, les deux premiers niveaux (fédéral et régional) sont qualifiés de « gouvernements » et sont donc des personnes de droit public. Le troisième niveau (local) appartient à une catégorie de pouvoirs publics à part, celle des collectivités locales, ainsi que le prévoit l'article 12 de la Constitution fédérale : « les organes de l'autonomie locale ne font pas partie du système des organes du pouvoir d'Etat ». L'organe représentatif de la collectivité locale et l'administration municipale participent à l'application des lois fédérales et régionales. En tant qu'organe représentatif de l'autonomie locale, le conseil municipal exerce des fonctions normatives et de contrôle (adoption d'actes réglementaires municipaux dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues).

Historiquement, depuis que l'Union soviétique a été créée sous la forme d'un Etat fédéral (en 1922) et que la Fédération de Russie lui a succédé (en 1991), les Sujets de la Fédération sont constitués suivant deux principes : un principe ethnique et un principe administratif et territorial. Ainsi, les Sujets de la Fédération comprennent 22 Républiques nationales, 46 Régions, neuf Territoires, quatre Districts autonomes, une Région autonome, et trois villes d'importance fédérale. Près du tiers des Sujets de la Fédération ont été créés sur une base ethnique et les deux tiers restants, sur une base territoriale.

La différence entre ces deux principes aboutit à un état de choses où les Régions, formellement créées sur un pied d'égalité ont en réalité des droits inégaux, que ce soit sur le plan interne ou dans leur relations internationales. Tout comme d'autres fédérations démocratiques pluriethniques, la Russie constitue une fédération asymétrique.

Les tensions qui existaient entre le centre et les Régions (celles-ci étant essentiellement des autonomies nationales), parce que les Régions tentaient d'accroître leurs droits, ont été un facteur déterminant du processus de désintégration de l'URSS et de la formation d'un nouvel Etat, la Fédération de Russie entre 1990 et 1993. Au terme de ces processus, les rapports entre les Régions et le centre fédéral ont considérablement évolué au sein du nouvel Etat.

Deux positions liées à la nature de la fédération, à la répartition et à la délégation des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions se sont alors opposées. Leur confrontation a conduit à la signature de traités ou des constitutions. C'est ainsi qu'entre 1990 et 1993 est apparu en Russie un modèle fédéral combinant des approches constitutionnelles et contractuelles.

A son arrivée au pouvoir en 2000, le Président Vladimir Poutine a annoncé qu'il consoliderait le pouvoir politique par une « verticale du pouvoir » dans toute la Russie, de façon à limiter l'autonomie politique des Régions. Cette mesure était nécessaire pour surmonter la tendance à une régionalisation ingérable et pour

contrarier la mise en place des régimes politiques autoritaires dans certaines Régions. La Russie a été divisée en sept régions fédérales, regroupant chacune plusieurs Sujets de la Fédération et dirigées par un « envoyé présidentiel » (du Centre, du Nord-ouest, du Sud, de la Volga, de l'Oural, de Sibérie, d'Extrême-Orient). En 2010, une région fédérale de plus a été créée : celle du Caucase du Nord. En mars 2014, après la formation de deux nouvelles entités au sein de la Fédération de Russie – la République de Crimée et la ville d'importance fédérale de Sébastopol – une neuvième a vu le jour, la Région fédérale de Crimée.

Les chefs des régions fédérales sont des fonctionnaires nommés par le Président russe. Ils veillent à assurer l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Président au sein de leur région fédérale. Cette institution n'est pas prévue par la Constitution, mais elle a été créée par un décret présidentiel (n° 849 du 13 mai 2002 sur le Représentant du Président dans les régions fédérales). Les Représentants ont beaucoup fait pour éliminer les incompatibilités entre la législation fédérale et régionale. Les régions fédérales, sont devenues, en plus des Régions, un rouage essentiel du système régional russe. Elles ont notablement contribué à faire évoluer le fédéralisme russe.

Beaucoup a été fait en particulier, depuis l'année 2000 pour limiter l'autonomie politique des élites régionales face au centre fédéral. Les anciens partenariats entre les chefs régionaux (pour la plupart présidents de Républiques nationales et gouverneurs) et le centre fédéral ont été transformés en relations de subordination. En outre, en 2007, le centre fédéral a instauré un système de critères pour évaluer la gestion des Régions assurée par les gouverneurs.

La loi fédérale n° 95-FZ de 2003 portant modification de la loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs et exécutifs des Sujets de la Fédération a profondément modifié le statut des organes politiques régionaux en renforçant le centre fédéral au dépens de ceux-ci.

Le gouvernement russe a en outre créé des ministères spécialisés pour traiter de problèmes régionaux. Ainsi, en 2004, le ministère fédéral du Développement régional de la Fédération de Russie a été créé. Il était chargé de déterminer la politique de l'Etat et de réglementer les questions relevant du développement socio-économique régional, des rapports avec l'Etat fédéral et les relations interethniques, de la répartition des pouvoirs dans les domaines de compétences conjointes de l'Etat fédéral, des Régions et des collectivités locales, de mettre en œuvre la coopération transfrontalière et d'assurer le développement du Grand nord et de l'Arctique, la protection des droits des minorités nationales et de l'habitat originel et des modes de vie traditionnels des peuples autochtones et des communautés ethniques. Le ministère du Développement régional a été supprimé en septembre 2014, sous le prétexte d'optimiser l'organisation des organes fédéraux. Ses fonctions ont été réparties entre cinq autres ministères.

En 2012, a été créé le ministère fédéral du Développement de l'Extrême-Orient (décret présidentiel n° 636 du 21 mai 2012 sur la structure des organes fédéraux du pouvoir exécutif). Le Ministre occupe en même temps la fonction de Représentant du Président dans la Région fédérale d'Extrême-Orient. Un décret présidentiel du 31 mars 2014 a créé un ministère fédéral supplémentaire, chargé de questions régionales pour la Crimée, qui devait favoriser le développement des nouvelles Régions russes, la Crimée et Sébastopol.

Le ministère des Affaires de Crimée avait pour objectif de rendre plus efficace l'action des institutions fédérales visant à incorporer la République de Crimée et la ville de Sébastopol dans le système économique, financier, bancaire et juridique de la Fédération de Russie. Il a reçu pour tâche d'élaborer des projets dans le cadre de programmes d'Etat pour développer la péninsule et d'assurer l'exécution des compétences déléguées par le centre aux pouvoirs régionaux. Il a mis sur pied un programme fédéral de développement de la péninsule jusqu'en 2020. Cependant, trois mois plus tard, le Président Vladimir Poutine a donné suite à une proposition du Premier ministre Dmitri Medvedev de supprimer le ministère en signant le 15 juillet 2015, un décret en ce sens. Le développement de la péninsule a été transféré au ministère du Commerce et du Développement économique et une commission gouvernementale chargée de la Crimée et de Sébastopol a été créée. Les autorités de Crimée et de Sébastopol comprendront un certain nombre de vice-ministres fédéraux. Selon Dmitri Medvedev, le ministère des affaires de Crimée avait accompli sa tâche. « Actuellement, toutes les questions juridiques sont résolues, il ne s'agit pas seulement de réviser la Constitution, ce qui a été fait, ni d'assurer une pleine incorporation dans l'ordre juridique de la Fédération de Russie. (...) En ce sens, nous pouvons estimer que le ministère de la Crimée a rempli son rôle ». Vladimir Poutine a ajouté qu'il serait ainsi possible d'octroyer une plus grande autonomie aux pouvoirs régionaux de Crimée et de Sébastopol. Le ministère supprimé s'était notamment fixé comme objectif de créer une zone économique spéciale, ce qui aurait permis à la péninsule de suivre un modèle de développement libéral propre. Cet objectif n'est plus à l'ordre du jour. Le programme fédéral ciblé actuel considère la péninsule

comme un bénéficiaire ordinaire du budget fédéral. Les autorités de la République de Crimée constituent la seule autorité chargée d'exécuter le programme fédéral ciblé depuis la suppression du ministère.

En conséquence, le système centralisé de gouvernance étatique a été renforcé. Son efficacité a été améliorée alors que la sécurité nationale de la Russie était mise à rude épreuve. Dans le même temps, la représentation régionale au sein des organes fédéraux a pourtant été réduite. Les principes démocratiques de démocratie régionale ont été amoindris par l'interdiction d'élire directement les gouverneurs régionaux et de créer des partis politiques régionaux, ainsi que des partis reposant sur des critères d'appartenance ethnique ou religieuse.

La Cour constitutionnelle a estimé, dans une décision du 1^{er} février 2005, que l'interdiction de créer des partis régionaux n'était pas contraire à la Constitution fédérale. Elle a jugé qu'étant donné les conditions historiques spécifiques actuelles d'instauration de la démocratie et d'Etat de droit en Russie, cette limitation était nécessaire pour garantir une valeur constitutionnelle aussi essentielle que l'unité du pays. Elle a souligné que cette restriction était provisoire et qu'elle pourrait être supprimée ultérieurement.

En 2012, il a été décidé de restaurer les élections directes de gouverneurs régionaux. Les premières élections ont eu lieu en 2014. En 2014 à nouveau (après l'interdiction en 2006 par la loi fédérale n° 107-FZ du 12 juillet 2006 portant modification de certains actes législatifs fédéraux en matière d'interdiction du vote contre l'ensemble des candidats (ou contre l'ensemble des listes de candidats)), la Douma d'Etat a décidé de rétablir la possibilité de voter « contre tous », lors des élections locales, mais pas au niveau régional, ni lors des élections législatives à la Douma. Les Régions sont libres de décider si elles autorisent ou non cette possibilité lors des scrutins locaux. En outre, le seuil minimum selon le système d'élection à la proportionnelle aux niveaux régional et local a été abaissé (loi fédérale n° 146-FZ du 4 juin 2014).

Les Régions ont certains pouvoirs sur les collectivités locales situées sur leur territoire (légiférer sur certaines questions liées à l'organisation et à la compétence des pouvoirs locaux ; déterminer les ressources financières des collectivités locales ; les superviser ; les remplacer si nécessaire), mais les règles applicables sont déterminées pour l'essentiel par des lois fédérales. Les chartes de certaines Régions comportent des dispositions définissant le système des pouvoirs exécutifs, les mécanismes de gestion et les organes de contrôle, la liste des collectivités locales, y compris la nature, le type et les caractéristiques des rapports administratifs entre elles.

Le Code fédéral du budget (articles 8-9 de la loi n° 145-FZ du 31 juillet 1998) détermine les grands principes applicables aux compétences des Sujets de la Fédération et des collectivités locales dans le domaine des relations budgétaires. Les budgets ne sont pas établis de la même manière pour les Régions et les collectivités locales. Les pouvoirs régionaux ont des compétences étendues en ce qui concerne les budgets des collectivités locales (article 8 du Code fédéral du budget) : répartition des recettes entre les pouvoirs locaux et régionaux ; répartition des compétences en matière de dépenses et d'exécution du budget au niveau régional et local ; définition de la procédure et des conditions d'octroi d'une assistance financière et de prêts de la Région aux collectivités locales.

Conformément à la loi fédérale n° 131-FZ du 16 septembre 2003 sur les principes généraux de l'autonomie locale en Fédération de Russie (dans sa version modifiée le 30 janvier 2014), les autorités de l'Etat accordent aux Régions une enveloppe minimum pour les pouvoirs locaux et un droit de dépenses minimum en fonction des normes minimum de capacité fiscale. Une difficulté tient au fait que dans la plupart des Régions de Russie, les ressources fiscales propres des collectivités locales ne couvrent pas leurs dépenses. Bien que les recettes des collectivités locales provenant d'impôts fédéraux soient souvent considérables, elles restent insuffisantes. La plupart des Régions enregistrent un déficit budgétaire considérable, ce qui rend difficile l'action des pouvoirs locaux. Ainsi, les transferts budgétaires destinés aux collectivités locales afin que celles-ci disposent de la sécurité financière nécessaire au traitement des questions d'importance locale n'ont atteint que 48,3% de leurs recettes totales en 2011. Au niveau local subsiste le problème courant des transferts de compétences non financés. En 2013, la législation fédérale (loi fédérale n° 284-FZ du 22 octobre 2013) a chargé les responsables de villes et de communes de régler les conflits interethniques. Cependant, aucun financement n'a été prévu pour l'exercice de ces compétences au niveau local.

A cet égard, la situation financière des collectivités locales dépend largement de la capacité financière des Régions, de l'importance des transferts d'un niveau à l'autre et des recettes fiscales transférées des Régions aux collectivités locales, ainsi que de l'efficacité des mécanismes de péréquation entre pouvoirs locaux

Organisation administrative et institutionnelle

Le niveau régional d'administration est reconnu en Russie à l'article 5 de la Constitution fédérale. En vertu de cet article, la Fédération de Russie se compose de Républiques, de Territoires, de Régions, de villes d'importance fédérale, d'une Région autonome, et de districts autonomes – qui sont tous Sujets de la Fédération égaux en droits. Ils ont leur propre constitution (charte) et ils adoptent leur propre législation. La structure fédérale de la Russie se fonde sur l'unité de l'autorité publique de la Fédération de Russie et sur la répartition des pouvoirs entre les organes fédéraux et régionaux. Tous les pouvoirs régionaux sont égaux dans leurs rapports avec les organes fédéraux. Cependant, la Constitution fédérale est placée au sommet de la hiérarchie des normes juridiques et elle est d'application directe sur tout le territoire de la Fédération de Russie. Les lois et autres textes juridiques adoptés au niveau fédéral ne contreviennent à la Constitution fédérale (article 15 de la Constitution).

Les Sujets de la Fédération exercent les compétences publiques conformément aux principes du système constitutionnel fédéral et aux grands principes d'organisation des institutions législatives (représentatives) et exécutives établies par la loi fédérale.

La loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des Sujets de la Fédération dispose que le système des organes politiques de la Fédération de Russie est constitué par l'organe législatif (représentatif), l'organe exécutif suprême et les autres organes politiques des Sujets de la Fédération, formés conformément à la Constitution (Charte) du Sujet de la Fédération (article 2 de la loi).

Les Sujets de la Fédération peuvent se voir attribuer des cours constitutionnelles, des magistrats, des médiateurs chargés des droits de l'homme, des chambres de contrôle et d'audit et d'autres organes spécialisés. En outre, conformément à la loi fédérale n° 67-FZ du 12 juin 2002 sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de participer aux référendums des ressortissants de la Fédération de Russie (telle que révisée le 21 février 2014), des commissions électorales régionales ont été formées (article 23 de la loi).

La loi n° 184-GZ est révisée presque tous les ans, ce qui reflète l'évolution rapide des rapports sociaux qu'elle régit. En 2013, elle a été modifiée à dix-huit reprises. La même année, une loi a été adoptée pour interdire aux titulaires de fonctions publiques des Régions et à leurs proches d'ouvrir ou de conserver des comptes (courants et de dépôt) et de déposer de l'argent liquide et des biens précieux dans des banques étrangères situées hors de la Fédération de Russie et / ou d'utiliser des instruments financiers étrangers (article 2.1, paragraphe 3).

Les Sujets de la Fédération constituent leurs propres organes législatifs sous un nom et des structures propres en fonction de leurs traditions historiques, nationales et autres. Le système de pouvoir exécutif régional comprend de hauts responsables des Sujets de la Fédération (chefs de Républiques, gouverneurs et chefs d'administrations) et du Gouvernement (cabinets ministériels, administration). En 2010, la loi fédérale n° 184-FZ a été révisée pour interdire aux responsables régionaux d'être qualifiés de présidents. Les Régions elles-mêmes peuvent donc choisir un autre titre pour leur responsable conformément à leurs traditions historiques. Le Tatarstan est le seul Sujet de la Fédération à ne pas avoir encore opté pour un autre titre que celui de « président ».

En Fédération de Russie, les élections se tiennent à trois niveaux : fédéral, régional et local. Au niveau régional, les assemblées législatives (représentatives) sont élues au suffrage direct, de même que les hauts responsables (chefs des organes exécutifs les plus élevés – depuis 2012). En vertu de l'article 73 de la Constitution fédérale, les Sujets de la Fédération sont habilités à exercer pleinement l'autorité de l'Etat, y compris pour les questions concernant le système électoral retenu, les particularités des procédures et des institutions électorales conformément à leurs spécificités, tout en satisfaisant aux règles concernant les droits électoraux des citoyens, fixées par la Constitution et la législation fédérale. Toutefois, la loi fédérale n° 67 – FZ sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de participer aux référendums des ressortissants de la Fédération de Russie du 12 juin 2002 (telle que révisée le 21 février 2014) a limité la possibilité des Régions de traiter d'elles-mêmes ces questions. Cette loi-cadre dispose que les élections des chefs des organes suprêmes des Sujets de la Fédération sont fondées sur un système de scrutin majoritaire, supposant donc une majorité absolue.

Conformément à l'article 35, paragraphe 16, de la loi fédérale, 25% (pourcentage non négligeable) des sièges de l'organe législatif régional ou de l'une de ses chambres sont répartis entre les listes de candidats désignés

par des associations électorales en fonction du nombre de voix obtenus par les différentes listes. De cette manière, la législation fédérale impose dans toutes les Régions un système électoral mixte (majoritaire et proportionnel), ce qui renforce l'activité électorale des partis politiques.

Depuis 2008, le système électoral a été modernisé à l'initiative des présidents de la Fédération Medvedev et Poutine.

En 2008-2009, la législation électorale russe a été révisée pour donner au parti politique vainqueur lors des élections législatives régionales le droit de proposer au chef de l'Etat la nomination du haut responsable régional (chef du pouvoir exécutif). Ces dispositions sont restées en vigueur jusqu'en 2013. Les conditions d'enregistrement des associations électorales et des candidats lors d'un scrutin ont aussi été modifiées : le nombre de signatures requises pour l'enregistrement de candidats aux élections législatives à la Douma d'Etat a été réduit ; outre les partis représentés à la Douma d'Etat, ceux qui constituent des groupes dans plus d'un tiers des assembles législatives de la Fédération de Russie n'ont plus besoin de collecter des signatures.

En avril 2012, une loi fédérale prévoyant le retour aux élections directes des chefs de Régions (après une interruption de 2004 à 2011) a été adoptée. En 2013, la loi a été modifiée pour donner le droit aux parlements des Régions, parallèlement à l'élection directe des responsables régionaux, d'élire les gouverneurs. La même année, quatre des Républiques du Caucase du Nord (Daghestan, Ingouchie, Ossétie-du-Nord, République karatchaïo-tcherkessie) ont saisi cette occasion et décidé de ne plus procéder à l'élection directe de leurs responsables. En mars 2014, la République de Crimée a décidé de ne pas élire directement son chef. Celui-ci a été élu par le parlement régional sur recommandation du Président russe, à l'instar de ce qu'avaient décidé certaines républiques du Caucase du Nord. La plupart des Régions russes ont cependant décidé de conserver la procédure de scrutin direct.

Nous avons déjà noté que la loi fédérale n° 67-FZ a primauté sur les lois régionales relatives aux élections des membres des assemblées législatives. Entre 2007 et 2014, elle a été modifiée chaque année par la Douma d'Etat. Le rythme de révision de la législation électorale des Régions est ainsi dicté par celui des modifications de la « loi-cadre ». Toutefois, il arrive souvent que des lois régionales soient également révisées parce à l'initiative des législateurs régionaux.

Ces modifications peuvent être illustrées par l'exemple des règles importantes du système électoral des députés régionaux, telles que le seuil électoral légal (pourcentage minimum de voix obtenues pour obtenir un siège), qui peut être déterminé par la loi régionale. Cette barrière allait de 3 à 10% jusqu'en 2005. En 2009, plus de la moitié des Régions avaient fixé une barrière de 7%, ce qui correspond à l'article 35 de la loi fédérale n° 67-FZ, en vertu duquel le pourcentage minimum d'électeurs ne peut être supérieur à 7% du nombre d'électeurs ayant participé au vote. La loi fédérale portant modification de la loi fédérale n° 95-FZ du 5 mai 2014 relative aux garanties générales des droits électoraux et du droit de participer au référendum des citoyens de la Fédération de Russie a abaissé de 7 à 5% le seuil électoral dans les scrutins locaux et régionaux.

Aujourd'hui, il n'y a plus de seuil de participation aux élections. Toutefois, certains ont mis en cause la légitimité d'organes élus, formés à l'issue de scrutins où la participation serait inférieure à la moitié des électeurs inscrits sur les listes électorales. Des propositions de lois visent à établir un seuil minimum de participation d'au-moins 50% des électeurs, inscrits sur les listes électorales pour les scrutins régionaux et fédéraux. Ce chiffre sera pris en considération lorsque des élections seront invalidées. Les élections des organes de l'autonomie locale font exception à la règle.

Les Sujets de la Fédération peuvent légiférer librement sur l'exercice de leurs pouvoirs dans le domaine en rapide évolution des relations publiques. Les grandes réformes destinées à améliorer la gestion des Régions sont cependant menées par les autorités fédérales au titre de la réforme administrative (voir les Grandes lignes de la réforme administrative en Russie entre 2006 et 2010, approuvées par le décret n° 1789-p du Gouvernement fédéral du 25 octobre 2005, tel que modifié le 9 février 2008, le 28 mars 2008 et le 10 mars 2009).

En 2007, il a été prévu, dans le cadre de la réforme administrative, d'entamer une expertise anticorruption des projets de loi, d'autres règlements et de mettre en œuvre des programmes de réforme administrative au sein des Sujets de la Fédération. C'est dans ces conditions qu'a été adoptée la loi fédérale n° 273-FZ du 25 décembre 2008 sur la lutte contre la corruption, suivie par un plan national anticorruption (n° Pr-1568), qui a été approuvé par le Président de la Fédération le 31 juillet 2008. La plupart des Sujets de la Fédération ont entrepris de travailler à l'élaboration et à l'approbation de leurs propres actes réglementaires sur la réalisation

d'expertise anticorruption. L'obligation finale de mener des expertises anticorruption a été imposée par la loi n° 172-FZ du 17 juillet 2009 sur l'expertise anticorruption des textes légaux et des projets de règlements.

Entre 2008 et 2012, les autorités ont appliqué, à l'initiative du Gouvernement fédéral, des normes fondamentales au service public et à la réglementation de l'administration. En 2012, la réglementation du service public s'est achevée. 540 règlements administratifs de services (fonctions) fédéraux ont été approuvés. Un total de plus de 9 000 règlements administratifs ont été adoptés au niveau régional et plus de 15 000, au niveau local. La réglementation administrative des fonctions et des services d'Etat (au niveau local) a permis de systématiser les compétences des pouvoirs publics, de combler les lacunes de la législation fédérale et de normaliser les procédures administratives.

Le programme fédéral ciblé de « réforme administrative 2005 – 2010 » a permis de diffuser les informations sur le processus de réforme. La section « Gestion du programme au niveau régional » comprenait l'élaboration d'un projet pilote de réforme aux niveaux régional et local.

Les « Grandes lignes de l'élimination des obstacles administratifs et de l'amélioration de l'accès aux services publics et municipaux pour 2011-2013 » (approuvées par le décret présidentiel n° 601 du 7 mai 2012 sur les grandes orientations de la gouvernance en Fédération de Russie) ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration.

Ces réformes ont contribué à répartir les compétences entre les pouvoirs fédéraux et régionaux et à renforcer la capacité financière des collectivités locales, en assurant la stabilité des fonds régionaux d'aide financière et le cofinancement des pouvoirs locaux. Elles ont permis de revoir la répartition des compétences entre les niveaux fédéral, régional et local, bien que les compétences des pouvoirs locaux ne soient toujours pas assortis de moyens financiers correspondants.

Compétences

La Constitution russe prévoit que le pouvoir administratif au sein des Sujets de la Fédération est exercé par les organes que ceux-ci ont créés (article 11, paragraphe 2). La répartition du pouvoir politique et administratif entre l'administration fédérale et régionale est déterminée par la Constitution fédérale et les traités fédéraux et autres sur cette question.

En vertu de la Constitution fédérale, les différents types de Sujets de la Fédération disposent de leur propre statut constitutionnel et juridique. Une République est un Etat dont le statut est déterminé par la Constitution fédérale et par sa propre constitution. Elle peut choisir ses propres langues officielles. Le statut des Régions (*oblast*), des districts autonomes et des villes d'importance fédérale est déterminé par la Constitution fédérale et par leur Charte respective, adoptée par l'assemblée législative régionale.

Le statut des districts autonomes est défini par la Constitution fédérale et par la Charte de ceux-ci, adoptée par l'assemblée législative régionale. Il est aussi possible d'adopter des lois fédérales sur les districts autonomes.

La Constitution fédérale régit la question de la souveraineté de la manière suivante : l'Etat fédéral est souverain et non les Sujets de la Fédération. La souveraineté fédérale s'étend à l'ensemble du territoire russe (article 4, paragraphe 1). Les Sujets de la Fédération ne peuvent faire sécession.

En vertu de la Constitution fédérale, les organes exécutifs fédéraux peuvent créer leurs propres subdivisions territoriales et nommer les fonctionnaires compétents pour exercer leurs compétences. Sous réserve d'accord avec les organes exécutifs régionaux, les organes fédéraux peuvent leur déléguer une partie de leurs compétences (et inversement).

La Constitution fédérale fait expressément référence à l'administration des Sujets de la Fédération ; elle détermine des compétences conjointes entre l'Etat fédéral et les Sujets de la Fédération (article 72). En tant que Sujets de la Fédération, les Régions jouissent de l'autonomie (autorité plénière) pour régler les questions internes échappant à l'autorité et aux compétences de l'Etat fédéral et ne relevant pas des compétences conjointes (article 73).

Les pouvoirs régionaux ne possèdent pas toujours les structures suffisantes pour gérer pleinement le système d'administration des Régions. Cette question pourrait être résolue par le processus de décentralisation. Voilà pourquoi en 2011, le Président russe a constitué deux groupes de travail gouvernementaux, dirigés par les Vice-premiers ministres Dmitri Kozak et Alexandre Khloponine, pour examiner les questions liées à la

décentralisation et à la répartition des pouvoirs entre le centre et les Régions. Ils avaient avant tout pour tâche d'améliorer et de valoriser les rapports fédéraux entre les pouvoirs publics aux niveaux fédéral, régional et local.

Outre ces deux commissions, le ministère fédéral du Développement régional avait aussi réfléchi aux questions liées à la répartition des pouvoirs, aux compétences conjointes entre les organes fédéraux, les organes exécutifs régionaux et les collectivités locales. La régulation des relations interethniques faisait également partie de ses activités.

Les Régions appliquent leur propre législation, y compris par l'adoption de lois et de règlements dans les domaines ne relevant pas des compétences de l'Etat fédéral et de celles, conjointes, qu'elles partagent avec l'Etat fédéral. En cas d'incompatibilité entre une loi fédérale et un acte réglementaire régional, c'est la première qui prévaut.

Autonomie financière

En vertu de la Constitution fédérale (article 71), les impôts et taxes relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. L'Etat fédéral et les Régions ont une compétence conjointe pour la définition des principes généraux d'imposition en Russie.

Le Code fédéral du budget (loi n° 145-FZ du 31 juillet 1998, tel que révisée au 1^{er} janvier 2014) établit à ses articles 8-9 les grands principes des compétences des pouvoirs locaux et régionaux dans le domaine des rapports budgétaires. Pour élargir le champ de leur propre compétence fiscale, les Sujets de la Fédération adoptent une législation institutionnelle tenant compte de la diversité et des spécificités régionales.

En vertu de la Constitution fédérale, la structure du pays implique la participation des entités régionales à l'élaboration et à l'adoption des lois fédérales concernant le budget. C'est pourquoi, le processus législatif au niveau régional comprend non seulement les lois et autres actes relevant de la compétence des Régions (article 76, paragraphe 4, de la Constitution), mais aussi les lois fédérales et les projets visant à déterminer des principes communs d'imposition en Fédération de Russie (article 72, paragraphe 1, de la Constitution).

Cependant, en pratique, il reste encore à élaborer un mécanisme stable et efficace de participation des Sujets de la Fédération au processus législatif au niveau fédéral. C'est pourquoi la coordination de la législation fiscale au niveau fédéral et régional est d'une grande importance.

Le système fiscal de la Fédération de Russie reflète les trois niveaux administratifs du pays. Ainsi, selon le Code fédéral des impôts (loi n° 146-FZ du 31 juillet 1998, partie 1), les impôts et taxes se subdivisent en trois catégories : fédérale, régionale et locale. En 1999, une disposition donnant une liste plutôt limitative d'impôts locaux et régionaux a été ajoutée dans le Code des impôts, ce qui était fondamental pour préserver l'unité du système fiscal. Ni les assemblées législatives de niveau régional ni les organes représentatifs de niveau local ne peuvent décider le prélèvement d'impôts non prévus dans le Code. Chaque année, la loi fédérale de budget permet de déterminer le montant des impôts et taxes attribué aux pouvoirs locaux et régionaux.

Les impôts régionaux sont déterminés par le Code fédéral des impôts et les lois régionales. Ils sont votés au niveau régional et doivent être prélevés dans la Région correspondante. Lorsqu'elle approuve les impôts régionaux, l'assemblée législative décide du taux d'imposition applicable aux différents types d'impôts (dans les limites fixées par le Code), des incitations fiscales, des procédures et des conditions de paiement. Tous les autres éléments des impôts régionaux sont fixés par les chapitres correspondants du Code fédéral des impôts. Les impôts régionaux sont destinés au budget des Régions et sont destinées à la mise en œuvre de leurs obligations.

Les impôts locaux sont régis avant tout par la législation fédérale. L'impôt foncier en particulier est prévu par le Code des impôts et la réglementation des organes représentatifs locaux. La décision de le prélever et de cesser de le faire est prise conformément au Code des impôts et à la réglementation des organes représentatifs locaux. L'impôt est prélevé sur le territoire des municipalités. L'impôt local sur les biens personnels est déterminé par une loi fédérale distincte (loi n° 2003-1 du 9 décembre 1991 sur les impôts touchant les biens personnels).

Les pouvoirs régionaux peuvent accorder des incitations fiscales au titre des impôts locaux et régionaux. Mais étant donné que cela représente seulement 10 à 12% des recettes fiscales, ils ne peuvent guère influencer le poids des impôts. Cependant, c'est là un outil supplémentaire pour attirer des investissements dans la Région.

Il importe de noter que la répartition des impôts selon les catégories fédérale, régionale et locale ne signifie pas qu'ils sont fixés de façon rigide et qu'ils sont seulement attribués au budget correspondant. La répartition de la plupart des impôts entre les différents niveaux d'administration est régie par la législation sur le budget et est définie chaque année lors de l'approbation des budgets respectifs.

La part correspondante des différents impôts est inscrite dans le budget concerné pour respecter la réglementation fiscale lors de la préparation du budget en Russie. Le Code des impôts peut être révisé sur décision des autorités fédérales pour réduire les recettes provenant de la collecte des impôts régionaux dans tel ou tel Sujet de la Fédération.

Avant 2004, seize impôts et taxes avaient été attribués à l'Etat fédéral, sept, aux collectivités régionales et cinq, aux pouvoirs locaux. Après 2004, les chiffres correspondants étaient respectivement de huit, trois et deux. Cette évolution a conduit à une augmentation des recettes fiscales de l'Etat fédéral et à une baisse de la part de celles qui reviennent aux Régions.

La part des recettes provenant d'autres sources dans le budget des Régions est en moyenne de 25% et dans quatorze Régions, de plus de 50%. Dans ces conditions, il était inévitable que l'hétérogénéité des recettes budgétaires entre les différents niveaux du système fédéral se traduise par des péréquations budgétaires. Les Régions économiquement faibles ont besoin d'une aide financière régulière de l'Etat fédéral.

C'est pourquoi ces transferts entre niveaux d'administration se sont révélés être le principal instrument des rapports entre l'Etat fédéral et les Régions étant donné que les opérations de redistribution financière sont devenues un élément essentiel de la politique régionale en Russie. Le système a résisté à la crise économique de 2008-2009, mais après la crise, la préservation de la centralisation globale des flux financiers est allé de pair avec un développement de la capacité financière des Régions (comme la création d'un fonds régional des routes en 2011-2012 à l'aide de ressources fiscales et autres et l'essor du prélèvement des impôts sur les lieux de production par la mise en place au niveau régional de mécanismes encourageant les entreprises à s'acquitter de leurs impôts sur les lieux de production réels).

L'aide financière octroyée aux Régions par le centre fédéral passait aussi par le ministère fédéral du Développement régional. Celui-ci contrôlait, dans son domaine de compétence, l'aide de l'Etat provenant du Fonds fédéral d'investissement, l'attribution de subventions de l'Etat fédéral aux Régions, la réalisation des projets de développement social et économique des régions fédérales, la mise en œuvre de programmes fédéraux ciblés et le suivi des programmes ministériels ciblés de développement territorial global et des programmes fédéraux ciblés associés au développement économique des Régions et des pouvoirs locaux.

Cependant, la stagnation économique qui a commencé en 2012, réduit les recettes de l'Etat fédéral. Les Régions, confrontées à un recul de leurs recettes, risquent de faire faillite étant donné qu'elles ont été invitées par le Gouvernement fédéral à augmenter les dépenses sociales. Dans ces conditions, elles recherchent de plus en plus l'aide de l'Etat fédéral. Selon le ministère fédéral des Finances, seules dix des 83 Régions n'ont pas reçu de subventions de l'Etat fédéral au cours du premier semestre de 2013 (Moscou, Saint-Petersbourg, la Région de Moscou, le Tatarstan, les Régions de Tioumen et de Sakhaline, et les districts autonomes Khanty-Mansi, et Jamalo-Nenets). La dette publique des Régions russes en 2014 a augmenté de 20% et a dépassé 2 000 milliards de roubles (plus de 30 milliards d'euros). Dans trois Sujets de la Fédération, elle a plus que doublé, tandis que dans dix Régions, elle dépasse le montant des recettes des collectivités locales. L'économie russe est si centralisée que les Régions n'arrivent guère à affirmer leur autonomie économique. Les Régions se sont endettées avant tout parce qu'elles financent une grande part des obligations sociales (80 à 85%) tandis qu'une grande part de leurs recettes provient du centre. Les autorités fédérales continuent d'accorder des prêts à bas prix aux Régions pour remplacer les prêts commerciaux dans la mesure où celles-ci doivent s'endetter pour satisfaire à leurs obligations sociales.

L'indépendance financière des pouvoirs régionaux, qui reçoivent une aide financière de l'Etat fédéral, est limitée par le Code du budget. Les subventions accordées deviennent un critère jouant au détriment des collectivités régionales. Les Régions dont 60% du budget au moins dépendent d'une aide de l'Etat fédéral sont placées sous le contrôle du ministère fédéral des Finances. A l'initiative de celui-ci, un nombre toujours plus grand de Régions recevant un soutien financier du Trésor fédéral sont assujetties à un contrôle fédéral.

Le ministère propose de maintenir le droit des collectivités locales de contracter des prêts étrangers afin de rembourser des dettes et de financer le déficit budgétaire uniquement dans les Régions qui ne reçoivent pas de dotation pour assurer le fonctionnement minimum des pouvoirs publics régionaux. Depuis 2014, le contrôle de la régularité budgétaire des autorités fédérales et régionales s'est développé. Le ministère fédéral

des Finances s'efforce d'assurer un contrôle fédéral des Régions, et souhaiterait pouvoir révoquer les gouverneurs de Régions très endettées, mais cette mesure destinée à préserver la discipline budgétaire après le retour du système d'élections des responsables régionaux est contraire au caractère fédéral de l'Etat russe.

Contrôles

Les Régions légifèrent (adoption de lois et de règlements) sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences de l'Etat fédéral et sur les compétences conjointes de l'Etat fédéral et des Sujets de la Fédération. Les contraintes de capacité de leur propre législation dans le domaine du droit fiscal ont déjà été mentionnées.

La Cour constitutionnelle fédérale peut contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et des actes du Président de la Fédération et du Gouvernement fédéral à la demande de l'assemblée législative ou du pouvoir exécutif des Régions. En outre, le Président de la Fédération et le Gouvernement fédéral peuvent saisir d'une requête en contrôle de la conformité des constitutions, des chartes, des lois et d'autres textes normatifs de Régions avec la Constitution fédérale sur les questions relevant de la compétence des organes fédéraux ou de la compétence conjointe de l'Etat fédéral et des Régions (article 125 de la Constitution).

Les actes normatifs ne relevant pas de ces deux domaines ne sont pas examinés par la Cour, car ils échappent à la compétence de l'Etat fédéral. La Cour règle les litiges relatifs aux questions de compétence entre les organes fédéraux et régionaux et entre les organes suprêmes des Sujets de la Fédération.

Rapports avec les autres niveaux d'administration

En vertu de la Constitution fédérale, l'origine des compétences des collectivités locales est différente au sein de la Fédération, qui prévoit un partage des pouvoirs législatifs et administratifs entre l'Etat fédéral et les Régions dans le domaine des pouvoirs locaux. Les compétences conjointes de la Fédération de Russie et des Sujets de la Fédération comprennent la détermination des principes généraux d'organisation du système d'organes de l'Etat et des pouvoirs locaux (article 72, point m).

La structure des collectivités locales est déterminée de façon autonome par la population (article 131, paragraphe 1, de la Constitution). Les pouvoirs locaux jouissent d'une autonomie de gestion pour les biens municipaux. Ils élaborent, adoptent et mettent en œuvre le budget local, ils arrêtent des prélèvements fiscaux et assurent le maintien de l'ordre public. Ils peuvent être chargés par la loi de certaines compétences administratives et reçoivent les ressources matérielles et financières nécessaires pour exercer celles-ci.

Les organes locaux jouent un rôle significatif en tant que personnes publiques dans la réglementation des rapports sociaux au niveau régional. Cependant, il reste à délimiter plus précisément la répartition des compétences entre les collectivités locales et les administrations d'Etat. Il est difficile de distinguer les questions qui devraient être résolues uniquement au niveau local dans toute la Fédération de Russie. Les organes locaux, qui ne sont pas de instances politiques d'Etat, ont des capacités limitées.

Les principes généraux d'organisation des pouvoirs locaux sont régis par la loi fédérale n° 131-FZ du 6 octobre 2003 sur les principes généraux de l'autonomie locale en Fédération de Russie (telle que révisée au 30 janvier 2014). La loi détaille la répartition des pouvoirs pour ce qui est des questions d'importance locale entre les deux niveaux d'administration.

La loi comprend des articles spéciaux sur les compétences des organes fédéraux et régionaux au niveau local, et sur celles des collectivités locales. L'article 6 de la loi énumère trente questions d'importance locale. Cette liste ne peut être réduite par la législation régionale, mais les Régions peuvent légiférer pour confier d'autres questions aux pouvoirs locaux.

L'article 6 de la loi comprend une disposition fondamentale sur le droit des pouvoirs locaux d'examiner les questions qui ne sont pas exclues de leurs compétences et qui ne relèvent pas de celles d'autres collectivités locales ou d'autres personnes publiques. Ces règles sont appliquées aux garanties fédérales de l'autonomie des organes des pouvoirs locaux.

Les parlementaires aux niveaux fédéral et régional disposent d'une marge de manœuvre considérable pour déterminer les principes juridiques, territoriaux, structurels et économiques d'organisation des collectivités locales. La possibilité d'adopter des règlements au niveau local n'est pas non plus exclue. Cependant, la réglementation de base se fait aux niveaux fédéral et régional. Les pouvoirs politiques sont en fait habilités à déterminer en toute autonomie l'étendue de leurs propres compétences dans le domaine des pouvoirs locaux.

Il s'agit avant tout des autorités fédérales, mais les Régions peuvent exercer leurs pouvoirs seulement dans les cas expressément prévus par la loi (article 6, par. 1, de la loi n° 131-FZ).

La loi n° 131-FZ a contribué à la centralisation d'un certain nombre de questions réglementaires intéressant les collectivités locales en confiant cette compétence au niveau fédéral aux dépens du niveau régional. Bien que les Régions aient conservé une partie de leurs pouvoirs, elles ont été privées de la compétence de contribuer à la réglementation de beaucoup de questions d'importance locale. Cette loi a donné la prépondérance à l'élément fédéral sur la dimension régionale en matière de détermination des principes généraux d'organisation des collectivités locales, alors que ces principes généraux sont, en vertu de la Constitution fédérale, une compétence conjointe de l'Etat fédéral et des Sujets de la Fédération.

Cependant, cela ne signifie pas que les Régions ne peuvent pas adopter de réglementation autonome (complémentaire) des pouvoirs locaux. En 2008, la Cour constitutionnelle fédérale a publié un avis selon lequel les Régions (Sujets de la Fédération) peuvent participer à la réglementation des collectivités locales, y compris dans les cas où la législation fédérale est muette, sous réserve de ne pas être incompatible avec celle-ci.

Le renforcement des pouvoirs des autorités fédérales s'est notamment traduit par l'abrogation, dans la plupart des Régions, des lois régionales de base sur les pouvoirs locaux qui avaient été adoptées dans la foulée des réformes libérales des années 1990. Les constitutions (chartes) régionales ont conservé les dispositions générales sur les collectivités locales qui reprenaient la législation fédérale. Les Régions peuvent adopter de nouvelles lois sur les pouvoirs locaux pour développer et préciser le contenu normatif de la législation fédérale afin de l'adapter à des situations particulières (ainsi, la loi n° 308-IV-L du 23 novembre 2011 de la République de Kalmoukie sur certaines questions d'organisation des pouvoirs locaux en République de Kalmoukie).

Ainsi, le principe du fédéralisme sera mis en œuvre à l'aide de mesures concrètes, pour constituer une transition entre les niveaux réglementaires fédéral et local et assurer un niveau régional de réglementation des collectivités locales.

Dans sa résolution finale, le IVe Congrès du Conseil panrusse des collectivités locales (juin 2012) a déclaré que dans certains cas, « la répartition des pouvoirs du système fédéral est remplacée par une délégation administrative verticale. C'est pourquoi, les relations fédérales et locales fondées sur l'autonomie constitutionnelle des pouvoirs locaux sont remplacées par des rapports administratifs de mise en œuvre de compétences déléguées par les autorités de niveau supérieur ». La résolution propose une autre façon de déterminer les pouvoirs des collectivités locales en adoptant une loi fédérale qui définirait les critères et les limites de délégations successives de certaines compétences fédérales et régionales au niveau local.

Les Régions participent aussi au processus législatif fédéral au sein du Conseil de la Fédération, la chambre haute du Parlement russe. Conformément à l'article 95, paragraphe 2, de la Constitution fédérale, le Conseil de la Fédération se compose de deux représentants par Sujet de la Fédération : un au titre de l'assemblée représentative et l'autre, au titre du pouvoir exécutif régional.

Le Conseil de la Fédération est la « Chambre des Régions ». Il représente les intérêts des Régions au niveau fédéral tout en reflétant la nature fédérale de la Russie. Institution d'intégration et de consolidation des Régions, il assure un équilibre entre les intérêts fédéraux et régionaux lors de la prise de décisions destinées à viser des objectifs de développement stratégiques.

La procédure de formation du Conseil de la Fédération a été modifiée à plusieurs reprises par des lois et des règlements fédéraux. Entre janvier 1996 et décembre 2001, les gouverneurs (chefs de l'autorité exécutive régionale) et les chefs des assemblées législatives régionales étaient membres d'office du Conseil. Entre janvier 2002 et décembre 2012, ils ont été remplacés, suivant une réforme proposée par le Président Poutine, par des représentants désignés, qui devaient siéger au Conseil de la Fédération sur une base régulière et professionnelle (l'un d'entre eux était alors nommé par le gouverneur, l'autre, par l'Assemblée législative régionale).

Les chefs des pouvoirs exécutifs régionaux étaient donc privés de la possibilité de défendre leurs intérêts de façon autonome dans la capitale et de participer aux activités politiques et de partis au niveau fédéral. A titre de « compensation », le Président Poutine a créé, par décret en 2000, un conseil consultatif, le Conseil d'Etat de Russie, à l'intention des chefs de Région. Cet organe, qui se réunit périodiquement et qui examine, avec la participation du Président, les questions d'actualité du pays, n'a pas de statut constitutionnel. C'est un organe

consultatif, qui assiste le Président sur des questions de coopération entre les autorités de l'Etat. Ainsi que l'a envisagé Vladimir Poutine, le Conseil d'Etat devrait devenir un organe politique ayant des visées stratégiques.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, une nouvelle procédure de formation du Conseil de la Fédération a été mise en place (article 1^{er}, paragraphes 1 à 4, de la loi fédérale n° 229-FZ du 3 décembre 2012 sur la formation du Conseil de la Fédération). La législation fédérale a imposé le principe de l'élection des membres du Conseil (« sénateurs ») en évitant d'avoir à réviser la Constitution fédérale. Les auteurs de la nouvelle procédure ont abandonné l'idée initiale d'une élection directe des sénateurs par la population au niveau régional. Le compromis adopté permet de prendre en compte la volonté de la population. De plus, la nouvelle procédure se fait par écrit sans passer par les partis politiques.

La nouvelle procédure d'élections devrait renforcer la stabilité de la chambre haute de l'Assemblée fédérale dans son ensemble, les autorités régionales ayant perdu le droit de révoquer sans motif et de changer leurs représentants au sein du Conseil de la Fédération (au nombre de deux). Désormais le sénateur élu au titre de la chambre législative régionale peut être membre de celle-ci. De son côté, le représentant de l'organe exécutif régional au Conseil est élu en même temps que le Gouverneur.

Evaluation globale

De fait, il y a un troisième élément en Russie, la Région, entité de la structure politique fédérale. La Russie poursuit son développement sous la forme d'un Etat fédéral. La société teste par tâtonnements son propre modèle de fédération. Depuis 2007, la démocratisation de la Fédération de Russie se poursuit sous la forme d'une régionalisation. Les Régions russes deviennent un élément incontournable de l'espace politique du pays.

Dans le contexte de la verticale du pouvoir instaurée par Poutine en 2000, le centre fédéral continue d'unifier les régimes politiques au niveau régional. C'est pourquoi, les années 1991-1999 peuvent être qualifiées de période de décentralisation, alors que depuis 2000, on constate un processus de recentralisation. Cependant, les différentes politiques menées par le centre fédéral à l'égard des Régions, en raison de la diversité des conditions de développement économique, géographique et socio-culturel, reproduit inévitablement leur différenciation.

Pour comprendre le processus de régionalisation en Russie, il faut véritablement réinterpréter la notion de régime démocratique en analysant les pratiques gouvernementales. En effet, il est nécessaire non seulement de clarifier la correspondance formelle entre le régime politique russe et les normes démocratiques, mais aussi d'analyser la dynamique actuelle de la configuration du pouvoir au niveau régional et de prendre en considération la culture politique de la population.

Tout en analysant les rapports entre le centre et les Régions, il faut tenir compte du rôle déterminant joué par des institutions informelles dans la vie politique russe. On observe une tendance à faire un usage informel d'institutions officielles et à utiliser le système fédéral comme moyen pour réguler les rapports entre membres de l'élite. L'autonomie politique des Régions est parfois utilisée par les élites régionales comme arme dans les « marchandages politiques » avec le centre.

La politique continue de recentralisation du pouvoir en Russie a été dominée par une approche administrative des questions liées aux rapports au sein de la Fédération. Les Régions n'ont pas encore obtenu leur autonomie financière, car les autorités ont eu tendance depuis 2007 à augmenter le budget fédéral en réduisant celui des Régions. Seules quelques Régions sont autosuffisantes et contribuent au budget, tandis que les autres en sont débitrices.

Il en découle avant tout que bien que la politique de l'Etat oscille entre centralisation et décentralisation, l'autonomie politique des Régions existe formellement et en pratique. Cependant, le développement de la société est compromis par le fait que le fédéralisme n'est pas devenu une valeur clé de la culture politique. Les résultats de sondages d'opinion (réalisés entre 2010 et 2012), montrent une absence de demande réelle et systématique de fédéralisme dans le discours politique ambiant.

Les Régions montrent toujours un grand intérêt, non pas par un fédéralisme social et démocratique, mais par un système reposant sur des bases ethniques. Dans la culture politique dominante de la société russe (au sein de l'élite et du reste de la population), les idées de pluralisme politique et d'autonomie des acteurs de la scène politique sont moins importantes que les idées de centralisme, d'unitarisme et de personnalisation du pouvoir. Selon les politologues, le système fédéral actuel de la Russie, correspond, quels que soient ses

avantages et ses inconvénients, au degré de développement socio-économique de la société et à la culture politique de l'élite et de la population dans son ensemble.

Actuellement les pourparlers sur la répartition des pouvoirs entre le centre et les Régions et la péréquation budgétaires visant à harmoniser le niveau de développement des Régions retiennent beaucoup l'attention. Cependant, à l'avenir, le développement passera par une combinaison des activités du centre et de celles des Régions pour le bien public afin de renforcer l'autonomie financière et la compétitivité des Régions. Le centre a créé des mécanismes politiques et économiques de collaboration avec les Régions qui lui permet d'assurer la stabilité du système tout en influençant les possibilités de développement régional. La situation est rendue plus difficile par la conjoncture économique et politique externe (faiblesse des cours du pétrole, imposition de sanctions économiques à la Russie par les pays occidentaux et leurs partenaires en raison de l'annexion de la Crimée à la Russie⁸⁷, de la solidarité de la Russie avec le Donbass et de la participation active de la Russie au règlement du problème syrien). Il n'est donc pas surprenant que dans son discours annuel à l'Assemblée fédérale le 3 décembre 2015, le Président Vladimir Poutine ait été amené à souligner la nécessité de donner des incitations aux Régions pour accroître leurs recettes sans réduire les financements fédéraux.

L'incorporation de deux nouvelles entités – la République de Crimée et la ville de Sébastopol – dans la Fédération de Russie en mars 2014 est un défi majeur pour la stabilité politique, économique et sociale de l'Etat. Cette mesure requiert une attention particulière pour améliorer les structures fédérales, assurer la répartition des compétences entre le centre et les Régions et renforcer réellement les collectivités locales.

⁸⁷ Résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies

SERBIE

Jelena Jerinić⁸⁸, professeure assistante à la faculté de droit de l'Université Union, Belgrade, Serbie

Situation générale en matière d'organisation territoriale

Aux termes de la Constitution serbe de 2006, le territoire de l'Etat se compose de collectivités locales (communes et villes, en serbe : *opština* et *grad*) et de provinces autonomes (en serbe : *autonomna pokrajina*). Les collectivités locales se situent à un niveau unique et présentent un caractère quasi uniforme⁸⁹ et la Serbie compte par ailleurs deux provinces autonomes : la Voïvodine et le Kosovo-Metohija. La Constitution de 2006 établit ainsi une régionalisation asymétrique, en ce sens que le statut de province autonome n'est reconnu qu'à ces deux parties du territoire représentant un niveau de pouvoir intermédiaire, tandis que le reste du territoire (généralement désigné sous le nom de « Serbie proprement dite ») ne dispose pas d'un tel statut, ou d'un statut similaire, et ne compte qu'un niveau en-dessous du pouvoir central⁹⁰.

De nouvelles provinces autonomes peuvent être créées et celles déjà établies peuvent être supprimées ou fusionnées, selon la procédure prévue pour la révision de la Constitution. La proposition en ce sens doit être approuvée par une majorité de citoyens lors d'un référendum. La Loi relative à l'organisation territoriale⁹¹ fixe le territoire des provinces autonomes, ainsi que les conditions dans lesquelles leurs limites peuvent être modifiées. Le territoire d'une province autonome ne peut être modifié sans le consentement de ses citoyens, exprimé par la voie du référendum.

Dans l'ensemble, le statut constitutionnel des provinces autonomes répond aux critères de régionalisation du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe (ci-après le « Cadre de référence⁹² »). Il existe en effet un niveau entre le gouvernement central et les autorités locales, et le principe de l'autonomie régionale est reconnu dans la Constitution (article 182). Les assemblées des provinces sont élues au suffrage direct, libre et secret (article 180). La Constitution établit en outre un ensemble de domaines de compétence propre, dans lesquels les provinces régissent les questions d'importance régionale (article 183). Leur autonomie est régie par la loi, dans la mesure où la Constitution place le statut et les autres règles générales des provinces au-dessous des lois adoptées par le parlement national dans la hiérarchie des instruments légaux du pays (article 195). Dans ce cadre, les autorités des provinces sont libres de régler de manière autonome l'organisation et les compétences de leurs organes et de leurs services publics (article 179).

La Constitution garantit l'autonomie financière des provinces, mais la mise en œuvre de cette autonomie dans la pratique est loin d'être assurée, faute de loi au niveau central précisant la nature et indiquant le montant détaillé des recettes directes des provinces, ainsi que la part des provinces autonomes dans les recettes du budget central, comme le prévoit l'article 184 de la Constitution. Neuf ans après l'adoption de la Constitution, la loi sur le financement des provinces n'a toujours pas été approuvée.

Dans les domaines relevant de leurs compétences, les provinces peuvent fixer leurs politiques en toute indépendance. En ce qui concerne les politiques nationales, les assemblées de province ont compétence pour proposer des lois et d'autres textes généraux soumis au parlement (article 107), mais non pour proposer des modifications de la Constitution (article 203).

En ce qui concerne les collectivités locales par rapport aux provinces (il se trouve, par exemple, 47 villes et communes sur le territoire de la province autonome de Voïvodine), la province peut déléguer des questions relevant de sa compétence aux collectivités locales, dans la mesure où cette délégation s'accompagne d'un transfert des ressources nécessaires à l'exercice de ladite compétence (article 178).

⁸⁸ Professeure assistante à la faculté de droit de l'université Union, Belgrade, jelena.jerinic@pravnikultet.rs

⁸⁹ Pour en savoir davantage sur l'organisation des collectivités territoriales en Serbie, voir par exemple : Jerinić, J. Besirevic, V., Vila I., 2015, *Local Self-government in Serbia*, Observatory on Local Autonomy ; Milosavljevic, B., 2015, « Territorial Organisation of the Republic of Serbia – Possibilities for Reform », *Serbian Architectural Journal*, n° 7 [à paraître], ainsi que le rapport de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Serbie (*La démocratie locale et régionale en Serbie*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG(21)4, 6 octobre 2011), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%294&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#> [accès le 12 février 2016].

⁹⁰ Texte de la Constitution serbe en français – <http://mjp.univ-perp.fr/constit/rs2006.htm> [accès le 12 février 2016].

⁹¹ *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 129/2007.

⁹² Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, 2009, Conseil de l'Europe, MCL-16(2009)11, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanFrench&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> [accès le 12 février 2016].

Au plan historique, la Voïvodine et le Kosovo-Metohija ont été instaurés en tant qu'unités territoriales au sein de la Serbie en 1945 – la Voïvodine, comme province autonome et le Kosovo-Metohija comme district (*oblast* en serbe) jusqu'en 1963 où il devint, lui aussi, province autonome. La Constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie de 1974, dont la Serbie était l'une des unités fédérées, leur a conféré des missions et des pouvoirs (y compris celui d'adopter leur constitution) plutôt caractéristiques de ceux généralement attribués aux unités fédérées⁹³. Ce statut a perduré après la dissolution de la Yougoslavie, mais leur autonomie a été sérieusement restreinte par la Constitution serbe de 1990. Le rétablissement de l'autonomie de la Voïvodine a été entamé après les changements démocratiques intervenus en Serbie en 2000. La Constitution de 2006, en vigueur aujourd'hui, a pour l'essentiel institutionnalisé le niveau d'autonomie accordée à la province par une loi de 2002 (appelée loi « Omnibus » en Serbie⁹⁴), qui avait fixé les compétences de la province dans un certain nombre de domaines importants, tels que l'éducation, la protection de la santé, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, la construction, le logement et l'agriculture.

L'identité pluriethnique est depuis toujours une composante importante de l'autonomie de la Voïvodine. C'est dans cette partie du territoire que l'on trouve la plupart des minorités nationales de la Serbie. La Voïvodine abrite 26 groupes ethniques et reconnaît six langues officielles – le serbe, le hongrois, le slovaque, le roumain, le croate et le ruthène oriental. Quelque 33 % des habitants de la Voïvodine appartiennent à l'une des nombreuses minorités nationales, les plus importantes étant les Hongrois (13 %), les Slovaques (2,6 %), les Croates (2,43 %) et les Roms (2,19 %⁹⁵). Le caractère hétérogène de la province a été reconnu dans le préambule du statut de la Voïvodine adopté en 2009, qui affirmait, entre autres, que la province était fondée sur le « désir [des citoyens de Voïvodine] de vivre ensemble dans la liberté, la justice et la paix, dans un esprit d'intérêt mutuel et dans le respect de la diversité culturelle des communautés nationales vivant en Voïvodine ». Ce statut a été remplacé par un autre texte à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle serbe.

Pour ce qui concerne le Kosovo-Metohija, à la suite de l'adoption de la résolution 1244 (1999) par le Conseil de sécurité de l'ONU, son territoire a été placé sous l'administration provisoire de la MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo), accompagnée dans un deuxième temps par EULEX (Mission Etat de droit menée par l'Union européenne au Kosovo). L'assemblée du Kosovo a déclaré l'indépendance en 2008, mais celle-ci n'est pas reconnue par l'Etat serbe. Des pourparlers sont en cours en vue de la normalisation des relations entre la Serbie et les institutions du Kosovo. L'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 sous l'égide de l'Union européenne, qui a permis l'ouverture de négociations pour l'adhésion de la Serbie à l'UE, constitue à cet égard une avancée majeure.

La Constitution serbe reconnaît à la province autonome du Kosovo-Metohija une autonomie dite « substantielle », qui devait être régie par une loi spécifique adoptée conformément à la procédure de révision de la Constitution. La loi n'a pas encore été adoptée. En ce qui concerne la Voïvodine, son statut est régi par la Constitution, par le statut de la province adopté par l'assemblée provinciale et approuvé par le parlement national, et par une loi sur l'établissement des compétences adoptée par le parlement national⁹⁶. Peu après l'adoption du statut de la Voïvodine et de la loi sur les compétences, en décembre 2009, un groupe de trente parlementaires (du Parti démocrate de Serbie et de Nouvelle Serbie, alors dans l'opposition) a saisi la Cour constitutionnelle de Serbie d'une requête en annulation de la plupart des dispositions du statut et de la loi sur les compétences. Deux longues procédures ont suivi. En juillet 2012⁹⁷, la Cour a tout d'abord annulé plus de vingt articles de la loi sur les compétences, avant de conclure, plus d'un an après, en décembre 2013⁹⁸, à l'inconstitutionnalité de la majorité des dispositions du statut, différant de six mois l'exécution de son arrêt afin que les responsables puissent mettre le statut en conformité avec la Constitution et éviter ainsi des

⁹³ Milosavljević, B., 2012, « Ustavopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji », *Pravni život*, n° 12, p. 835-848.

⁹⁴ L'intitulé complet est : Loi sur la détermination de certaines compétences de la province autonome (*Journal officiel de la République de Serbie*, n° 6/2002).

⁹⁵ Ces chiffres sont tirés des résultats du recensement national de 2011.

⁹⁶ A la suite de l'adoption de la Constitution serbe de 2006, une nouvelle loi sur l'organisation territoriale (Loi relative à l'organisation territoriale de la République de Serbie, *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 129/2007) et une nouvelle loi sur les compétences de la province autonome (Loi relative à la détermination des compétences de la province autonome de Voïvodine, *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 99/2009, 67/2012, décision de la Cour constitutionnelle) ont été adoptées, de même que le Statut de la province autonome de Voïvodine (*Journal officiel de la province autonome de Voïvodine*, n° 17/2009). En termes d'organisation territoriale, aucun changement n'a été introduit par rapport à la situation prévalant avant l'adoption de la Constitution.

⁹⁷ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Serbie n° 173-353/2009, 10 juillet 2012.

⁹⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Serbie n° 170-360/2009, 5 décembre 2013.

répercussions graves sur le fonctionnement de la province. Le nouveau Statut de la province autonome de Voïvodine a été adopté en mai 2014⁹⁹.

Cette brève étude ne traitera pas de l'organisation du Kosovo-Metohija, qui demeure dans la pratique hors du cadre établi par la Constitution. Pour ce qui est de la Voïvodine, l'établissement d'un rapport sur son statut et son organisation s'avère difficile, du fait de l'annulation d'un grand nombre de textes fondamentaux la concernant. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont en effet inversé le processus d'élargissement de l'autonomie de la province entamé en 2002. On ne saurait donc dire que l'autonomie n'a de cesse de progresser en Serbie, ou que la pratique de l'autonomie est bien ancrée dans le pays. On ne peut que souligner d'emblée que la régionalisation en Serbie, et les perspectives à cet égard, sont on ne peut plus incertaines.

Mentionnons enfin brièvement la nature des « régions » créées par une loi sur le développement régional adoptée en 2009¹⁰⁰. Selon les dispositions de celle-ci, la Serbie est divisée, aux fins du développement régional, en cinq régions : Voïvodine, Belgrade, Sumadija et Serbie de l'Ouest, Serbie du Sud et de l'Est, Kosovo-Metohija. Comme indiqué plus haut, la Constitution ne fait pas mention de régions (ni de formes similaires d'organisation territoriale autres que provinces autonomes et collectivités locales). La loi précise que ces « régions » sont des unités territoriales fonctionnelles statistiques, établies pour la planification et la mise en œuvre de la politique de développement régional, conformément à la Nomenclature des unités territoriales statistiques NUTS – niveau 2. N'étant pas des unités administratives et n'ayant pas de personnalité juridique, elles ne satisfont donc pas aux critères du Cadre de référence.

Organisation institutionnelle et administrative de la Voïvodine

Comme indiqué plus haut, il ressort de la Constitution que la province règle de manière autonome l'organisation de ses instances, conformément à la Constitution et à son statut (article 179). Dès lors la province de Voïvodine a été dotée aux termes de son Statut des instances suivantes : une assemblée (que prévoit également la Constitution), un gouvernement et une administration.

Conformément à la Constitution, l'assemblée de la province est élue au suffrage direct. Les modalités électorales ont été déterminées dans le statut et par des règlements adoptés au niveau de la province, qui ont mis en place un système proportionnel¹⁰¹. Le pouvoir exécutif est détenu par le gouvernement de Voïvodine, dont les membres, les secrétaires provinciaux, dirigent les différents services de l'administration de la province, sous la conduite du président du gouvernement. Le gouvernement est élu à la majorité par l'assemblée, selon des modalités similaires à celles de l'élection du gouvernement central. L'organisation des instances provinciales adoptée en 2009 tenait de fait du dispositif parlementaire, caractérisé par un système de freins et contrepoids, que l'on retrouve au niveau du pouvoir central, lequel, en revanche, constitue un exemple singulier de système parlementaire, avec un chef d'Etat élu au suffrage direct doté de compétences très limitées.

En se fondant sur les dispositions constitutionnelles de l'article 180 relatives à l'assemblée provinciale, le groupe de députés qui a contesté les textes fondamentaux de la Voïvodine a également soulevé une requête en inconstitutionnalité à propos de l'exécutif de la province. Les parlementaires ont fait valoir que le système d'équilibre des pouvoirs prévu par le statut était incompatible avec la reconnaissance par la Constitution de l'assemblée en tant qu'organe *suprême* de la province autonome. Considérant cet argument, la Cour constitutionnelle s'est demandé si cette disposition constitutionnelle préétablissait pour la province un système de gouvernement « directorial » ou « non parlementaire », sur le modèle suisse, où l'exécutif est entièrement subordonné à l'organe de représentation. Dans sa décision, la Cour a fait droit à cette argumentation et annulé toutes les dispositions du statut allant dans ce sens et définissant les compétences du gouvernement de la province et de ses membres. En revanche, la Cour a estimé que les dispositions du statut concernant l'administration provinciale étaient conformes à la Constitution.

La Cour constitutionnelle a conclu que les termes utilisés dans le texte du statut définissaient l'assemblée provinciale et son gouvernement (alors désigné sous le nom de « gouvernement de la province autonome de Voïvodine » – en serbe *Vlada AP Vojvodine* – et aujourd'hui appelé « gouvernement provincial – en serbe *Pokrajinska vlada*) comme détenteurs d'une autorité ou d'un pouvoir (en serbe *vlasti*) normatifs, c'est-à-dire

⁹⁹ *Journal officiel de la province autonome de Voïvodine*, n° 20/2014.

¹⁰⁰ Loi relative au développement régional, *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 51/09, 30/10.

¹⁰¹ Datant de 2004, les dispositions précédentes au niveau de la province concernant l'élection des députés prévoyaient un système électoral mixte par lequel la moitié des députés (60) étaient élus à la proportionnelle et l'autre moitié au scrutin majoritaire.

exécutifs, ce qui n'était pas conforme à la Constitution, car cette terminologie ne peut être associée qu'à l'autorité ou au pouvoir détenus par les organes de l'Etat central – en termes de pouvoir législatif, exécutif et judiciaire – et non à l'autorité et au pouvoir détenus par des niveaux inférieurs de gouvernement. Dans le même temps, considérant la subordination de l'organe exécutif de la province (son gouvernement) à son organe représentatif, la Cour a également annulé toutes les dispositions instituant les mécanismes d'équilibre des pouvoirs, par exemple, la possibilité de dissoudre l'assemblée de province sur proposition motivée du gouvernement provincial.

Au bout du compte, le parlement de la province et le parlement national, qui adoptent conjointement le statut de la province, ne disposaient que d'une marge de manœuvre très réduite, lorsqu'ils ont entamé le travail de mise en conformité du statut avec la décision de la Cour constitutionnelle. Cette décision a par ailleurs brouillé la lecture des commentateurs et des spécialistes de droit constitutionnel, qui ont bien du mal à comprendre quelle sorte d'autonomie les rédacteurs de la Constitution – et les organes chargés de son interprétation – ont voulu mettre en place en garantissant l'autonomie de la province en ce qui concerne l'organisation de ses structures (article 179).

Compétences de la province autonome

La Constitution reconnaît deux sortes de compétences provinciales – celles transférées à la province, qui deviennent ainsi des « compétences propres de la province », et les compétences déléguées, sur lesquelles l'Etat central conserve un pouvoir de contrôle plus important. La délégation de compétence est régie par l'article 178, qui prévoit que l'Etat central peut, conformément à la loi, déléguer certaines questions relevant de sa compétence aux provinces autonomes et aux collectivités locales. Il accorde les moyens nécessaires à l'exercice des compétences déléguées, sur lequel il garde le droit de contrôle.

Les articles 177 et 183 ont trait aux compétences propres de la province. La province est compétente en premier lieu sur les questions qui peuvent être traitées de manière appropriée au sein de son territoire et ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Etat central. Les critères permettant de déterminer les questions qui sont d'intérêt central, provincial ou local sont fixés par la loi.

La Constitution dresse une liste de domaines dans lesquels la province est libre de régir les questions d'intérêt provincial. Ce cadre de compétences est le suivant : aménagement du territoire et développement ; agriculture, gestion de l'eau, foresterie, chasse, pêche, tourisme, restauration, stations thermales et de soins, protection de l'environnement, industrie et commerce, transport ferroviaire, routier et fluvial, entretien des routes, organisation de foires et d'autres manifestations économiques ; éducation, sport, culture, soins de santé, aide sociale et information du public au niveau provincial. La province doit aussi veiller au respect des droits de l'homme et des droits des minorités ; elle peut créer ses propres symboles et prendre des dispositions quant à la manière dont ils seront utilisés ; elle gère les actifs de la manière prévue par la loi.

Après avoir établi la distinction entre les compétences propres et les compétences déléguées, la Cour constitutionnelle a conclu que 22 dispositions de la loi sur les compétences de la Voïvodine n'étaient pas conformes à la Constitution, pour trois types de raisons. En premier lieu, certaines compétences déléguées en vertu de la loi étaient considérées comme des compétences propres ; deuxièmement, la Cour a estimé que la loi sur les compétences prenait en considération certains des domaines répertoriés dans la Constitution comme des domaines de compétence provinciale exclusive, alors que la compétence de la province était censée se limiter aux questions d'intérêt provincial ; enfin, la loi attribuait certaines compétences à la province dans des domaines non répertoriés dans la Constitution¹⁰².

La décision de la Cour, à la mi-2012, n'a toutefois pas eu de conséquences importantes sur le plan pratique dans un premier temps. Les compétences de la province sont en effet également encadrées par une autre loi, et la plupart des dispositions de la loi sur les compétences qui ont alors été déclarées inconstitutionnelles figuraient aussi dans le statut de la province. Mais à peine plus d'un an plus tard, ces dispositions du statut ont à leur tour été déclarées non conformes à la Constitution. L'effet cumulatif de ces deux décisions les a rendues beaucoup plus visibles.

¹⁰² Milosavljević, 2012.

Autonomie financière

La Constitution prévoit que les provinces autonomes ont des recettes directes (ou initiales) destinées au financement de leurs compétences, et qu'elles adoptent un budget annuel. La nature et le montant de ces recettes sont à déterminer par une loi, la province ayant en outre une part des recettes du budget de l'Etat central.

La Constitution stipule également que le budget de la province autonome de Voïvodine doit s'élever à 7 % au moins du budget de la République de Serbie, et que les trois septièmes du budget de la province autonome de Voïvodine doivent être utilisés pour financer les dépenses en capital (article 184). Toutefois, des représentants du gouvernement de la province, ainsi que des élus de la Voïvodine au parlement national indiquent année après année que la garantie constitutionnelle concernant le volume du budget de la province n'est pas respectée¹⁰³.

La loi spécifique sur le financement de la province autonome n'a toujours pas été adoptée. C'est probablement pour cette raison que le statut de 2009 énumérait les différentes catégories de recettes de la province, établissait que le pourcentage de recettes propres de la province devait être fixé par l'assemblée de la province, et mentionnait la possibilité pour la province de souscrire des emprunts¹⁰⁴. La Cour constitutionnelle a cependant conclu à l'inconstitutionnalité de cette disposition, au motif que la Constitution prévoit que ces questions doivent être encadrées par la loi et non par des textes de moindre force légale. C'est la raison pour laquelle le statut de 2014 ne contient aucune disposition de cette sorte. Toutefois, différentes catégories de recettes au niveau de la province avaient déjà été énumérées dans la Loi sur le système budgétaire¹⁰⁵, qui est toujours en vigueur et dont les dispositions, en l'absence d'une loi spécifique, s'appliquent au financement de la province.

Contrôle du cadre légal et de l'administration de la province

La Constitution a mis en place des mécanismes de contrôle des activités de la province en matière de réglementation et d'administration. Le gouvernement central peut saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle examine la constitutionnalité et la légalité d'une décision prise par la province autonome, avant l'entrée en vigueur de la disposition. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle peut, avant de se prononcer, reporter l'entrée en vigueur de la décision contestée.

Pour ce qui concerne les activités administratives, il convient de distinguer les deux types de compétences. Les compétences propres de la province ne relèvent pas, pour l'essentiel, du champ de contrôle de l'Etat et sont soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle et du système judiciaire, ainsi qu'à celui de divers organes indépendants – aussi bien au niveau de la province (par exemple, le médiateur de la province) qu'au niveau national (par exemple, la Cour des comptes nationale, l'agence anticorruption, le commissaire à l'information d'intérêt public et à la protection des données personnelles, le commissaire à la protection contre la discrimination, etc.).

La Loi relative à l'administration de l'Etat¹⁰⁶ dispose en son article 71 que les ministères au niveau central contrôlent la constitutionnalité et la légalité des décisions adoptées par les provinces autonomes dans leur domaine de compétence. Les autorités de la province ont l'obligation de communiquer leurs décisions au ministère compétent dans les 24 heures. Celui-ci a alors 48 heures pour proposer au gouvernement de saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle examine la constitutionnalité et la légalité de la mesure adoptée. Dans la pratique, aucune information ne permet de savoir si les organes de la province s'acquittent effectivement de cette obligation. La même loi autorise les ministères compétents à intervenir, lorsque la province autonome ne met pas en œuvre un instrument général dont les dispositions entrent dans le champ des compétences propres de la province, et à la mettre en demeure de prendre les mesures nécessaires dans un délai de trente jours (article 72). Si les autorités de la province ne donnent pas suite, le ministère peut alors confier la responsabilité de l'exécution à un autre organe de la province, ou bien y procéder lui-même, et ce, pendant

¹⁰³ Voir par exemple Sejdinovic, N., 2014, *Od prave mere do simuliranja, Nezavisno drustvo novinara Vojvodine*, Novi Sad, p. 25-27 [une analyse des positions des partis politiques sur la question du statut constitutionnel de la province autonome de Voïvodine ; le chapitre cité porte sur l'absence de loi relative au financement de la province].

¹⁰⁴ Article 63 de l'ancien statut.

¹⁰⁵ *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015 et 103/2015.

¹⁰⁶ *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 79/2005, 101/2007, 95/2010 et 99/2014.

une période pouvant aller jusqu'à 120 jours. Sur ce point également, on ne dispose d'aucune information indiquant qu'une telle situation s'est déjà produite dans la pratique.

Pour faire contrepoids, la province autonome dispose du droit, garanti par la Constitution, de présenter un recours devant la Cour constitutionnelle, si elle considère qu'un acte individuel ou une action d'un organe de l'Etat ou d'une collectivité territoriale bafoue l'un des droits qui lui sont garantis par la loi ou par la Constitution (article 187 de la Constitution).

Les compétences déléguées sont, quant à elles, placées sous le contrôle strict de l'Etat central. Les organes de l'Etat central disposent, en effet, de prérogatives générales et spécifiques pour la supervision de toutes les autres entités exerçant des missions publiques déléguées. Ils peuvent notamment retirer un domaine délégué, et assurent le contrôle de la légalité des dispositions générales adoptées par ces entités (voir les articles 73, 55, 56 et 57 de la Loi relative à l'administration de l'Etat).

Relations de la province autonome avec les autres niveaux de gouvernement

Les provinces autonomes de Serbie ne disposent pas de représentation institutionnelle au parlement national ou dans d'autres organes de l'Etat central. Elles ne sont pas non plus parties prenantes aux procédures de nomination dans les principaux organes publics. Le seul levier officiel en matière d'élaboration des lois au niveau national est le droit conféré à l'assemblée de la province de déposer une proposition de loi au parlement national. Ce droit d'initiative en matière législative est également conféré à tous les députés, au gouvernement et aux groupes réunissant au moins 30 000 électeurs.

Les relations entre les organes régionaux et les organes de l'Etat sont censées être fondées sur la coopération et l'information réciproque. Les autorités de l'Etat n'ont toutefois pas l'obligation de consulter les autorités régionales sur les questions d'intérêt régional, et, dans la pratique, elles le font rarement. Un ministre n'assume pas individuellement la responsabilité des relations avec les autorités de la province dans son domaine de compétence ; cette responsabilité incombe au gouvernement dans son ensemble. L'article 5 de la Loi relative à la détermination des compétences de la province autonome de Voïvodine stipule que le gouvernement central peut créer, sur proposition de l'exécutif de la province, une commission mixte permanente constituée de représentants du gouvernement et de représentants de l'exécutif de la province. A ce jour, cependant, une telle commission n'a pas été mise en place. Un représentant de la province autonome de Voïvodine participe aux travaux de la commission intergouvernementale des finances instaurée en vertu de la Loi relative au financement des collectivités locales¹⁰⁷. Cet organe n'examine toutefois que les questions concernant le financement des collectivités locales. Celles liées au financement du gouvernement de la province ne sont pas – tout au moins pas directement – de son ressort.

Les relations de la province autonome avec les collectivités locales ne sont pas de nature hiérarchique. Ceci tient probablement au caractère asymétrique de la régionalisation en Serbie, mais aussi à la conception même de l'autonomie territoriale dans le pays. La province peut cependant déléguer certaines de ses compétences propres aux collectivités locales de son territoire.

Conclusions

Lorsque nous avons commencé à travailler sur cette contribution, au début de l'année 2014, il était difficile, compte tenu des effets incertains de la décision de la Cour constitutionnelle et du contexte des élections législatives prévues à la mi-mars 2014, de procéder à une évaluation définitive de la situation de la régionalisation en Serbie. Au moment de la rédaction finale, deux ans plus tard, force est de constater que les choses n'ont guère changé.

Les dispositions constitutionnelles relatives à la province autonome satisfont dans l'ensemble aux critères établis par le Cadre de référence, et l'on peut dire à cet égard : oui, la province autonome de Voïvodine est une région. Mais il n'en demeure pas moins qu'après la mise en place du cadre constitutionnel, le parlement national et l'assemblée de la province ont adopté des textes fondamentaux régissant l'organisation et les compétences de la province dont un nombre important de dispositions ont par la suite été frappées d'inconstitutionnalité.

Les raisons d'une telle situation tiennent en partie au texte même de la Constitution. Adoptée de manière un peu hâtive, en l'absence d'un véritable débat public, la Constitution en vigueur contient quantité

¹⁰⁷ *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 62/2006, 47/2011 et 93/2012.

d'ambiguïtés et d'approximations¹⁰⁸. Le législateur porte sans doute aussi sa part de responsabilité, en ce qu'il aurait dû savoir que ces dispositions pouvaient faire l'objet de recours en inconstitutionnalité, ce que confirme le nombre de dispositions déclarées inconstitutionnelles. La Cour constitutionnelle, enfin, qui s'est pour l'essentiel limitée à une interprétation littérale du texte de la Constitution, n'a pas su conserver certaines des dispositions du statut de la province et de sa loi sur les compétences¹⁰⁹.

La conception d'ensemble de l'autonomie provinciale, telle qu'encadrée par la Constitution et interprétée par la Cour constitutionnelle de Serbie, est à l'évidence de nature étroite. La Cour a estimé que, aux termes de la Constitution serbe de 2006, la province autonome de Voïvodine, en tant que partie de l'organisation interne de la République de Serbie, représente une forme de décentralisation territoriale. A cet égard, le droit garanti des citoyens à l'autonomie territoriale, énoncé dans l'article 12, doit être considéré comme étant l'un des moyens permettant l'exercice de la souveraineté des citoyens, et non comme un droit de l'homme ou un droit des minorités, garanti par la Constitution. La Constitution prévoit en outre la décentralisation du pouvoir de l'Etat par le biais de l'octroi de compétences propres et de la délégation de compétences. Dans sa décision relative au statut de la province, la Cour n'a par ailleurs pas reconnu à cet instrument la force légale que certains experts serbes y voyaient – celle d'un instrument bien particulier qui n'est pas entièrement subordonné aux lois adoptées par le parlement national. Elle l'a, au fond, placé sur le même plan que les statuts des collectivités territoriales, alors même qu'il est adopté dans le cadre d'une procédure spécifique impliquant l'assemblée provinciale et le parlement national¹¹⁰.

Outre l'interprétation restrictive des possibilités pour la province de régir son organisation et ses compétences, l'absence de cadre légal approprié pour les questions liées aux finances de la province est clairement le signe que le pouvoir central fait peu de cas de l'autonomie régionale.

En tout état de cause, on peut affirmer que la régionalisation en Serbie – ou à tout le moins l'ampleur de l'autonomie régionale – est en recul, et que son avenir est incertain. L'espoir demeure, cependant, qu'une révision de la Constitution, qui va probablement intervenir, ne serait-ce qu'en raison des négociations en vue de l'adhésion du pays à l'Union européenne, puisse aussi être l'occasion de clarifier un tant soit peu les questions liées à la régionalisation et à l'autonomie régionale.

Bibliographie :

- Beširević, V., 2013, « Muke po Statutu: Da li će jezička dogmatizacija Ustava ukinuti političku autonomiju Vojvodine? Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine », *Pravni zapisi (Legal Records)*, n° 2/2013, p. 476-510.
- Jerinic, J. Besirevic, V., Vila I., 2015, *Local Self-government in Serbia*, Observatory on Local Autonomy.
- Korhecz, T., 2013, « Statut autonomne pokrajine u ustavnom pravu Republike Srbije. Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine », *Pravni zapisi (Legal Records)*, n° 2/2013, p. 436-466.
- Milosavljević, B., 2012, « Ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji », *Pravni život*, n° 12, p. 835-848.
- Milosavljević, B., 2013, « Pokrajinski statut i organizacija pokrajinske vlasti prema Ustavu Republike Srbije », *Pravni zapisi (Legal Records)*, n° 2/2013, p. 467-475.

¹⁰⁸ Dans son avis sur la Constitution serbe, la Commission de Venise a ainsi considéré qu'il s'agissait d'un « projet trop hâtif qui est en-deçà du niveau atteint précédemment », soulignant en particulier que la rédaction hâtive avait empêché une véritable discussion publique. Cette procédure, « motivée par des considérations politiques majeures, reflète les difficultés particulières que connaît le pays », relevait la Commission, qui indiquait que ceci soulevait « des questions quant à la légitimité de ce texte dans l'opinion publique ». La Commission a, par ailleurs, mis en évidence l'ambiguïté de la garantie constitutionnelle de limitation du pouvoir de l'Etat par le droit des citoyens à l'autonomie provinciale et locale, et la possibilité de restreindre légalement l'autonomie provinciale par une loi ordinaire (voir les points 7 et 8 de l'avis de la Commission). Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2007, Avis sur la Constitution de la République de Serbie, CDL-AD(2007)004.

¹⁰⁹ Voir : Beširević, V., 2013, « Muke po Statutu: Da li će jezička dogmatizacija Ustava ukinuti političku autonomiju Vojvodine? Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine », *Pravni zapisi (Legal Records)*, n° 2/2013, p. 476-510.

¹¹⁰ Par exemple, Korhecz, T., 2013, « Statut autonomne pokrajine u ustavnom pravu Republike Srbije. Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine », *Pravni zapisi (Legal Records)*, n° 2/2013, p. 436-466. On trouve une analyse contraire, présentant le statut comme un « texte réglementaire dépourvu d'éléments de constitutionnalité », dans : Petrov, V., Simovic, D., 2013, « Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti: uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. godine », *Pravna rijec*, n° 35, p. 143-154.

- Milosavljevic, B., 2015, « Territorial Organisation of the Republic of Serbia – Possibilities for Reform », Serbian Architectural Journal, n° 7 [à paraître]
- Petrov, V., Simovic, D., 2013, « Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti: uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. godine », *Pravna riječ*, n° 35, p. 143-154.
- Sejdinovic, N., 2014, *Od prave mere do simuliranja*, Nezavisno drustvo novinara Vojvodine, Novi Sad

REPUBLIQUE SLOVAQUE

Tomáš Černěňko, professeur à l'Université d'économie de Bratislava, département de l'administration publique et du développement régional et Veronika Ferčíková, diplômée de l'Université d'économie de Bratislava, République Slovaque

Situation générale en matière d'organisation territoriale

Le système d'administration publique en Slovaquie est un exemple de système administratif à deux niveaux. L'administration centrale intervient au niveau national (NUTS₁) et au niveau des districts (LAU₁) et les collectivités locales (LAU₂) ainsi que les régions (NUTS₃) sont autonomes. Le niveau NUTS₂ (« suprarégional ») n'existe qu'à des fins statistiques, ne possède aucun pouvoir ni organes élus ou autres et est utilisé principalement en relation avec l'Union européenne et ses programmes de financement.

L'autonomie territoriale est consacrée par la Constitution slovaque au chapitre IV, articles 64-71. L'article 64 reconnaît le statut autonome à la fois aux communes et aux régions. Le statut des communes a été établi en septembre 1990 par la loi n° 369/1990 et les communes ont remplacé les anciennes unités administratives locales (les « comités nationaux locaux »). L'établissement de l'autonomie régionale a été plus difficile d'un point de vue politique. A l'issue de longues discussions sur le nombre de régions autonomes (du modèle 3+1 – Bratislava et trois grandes régions, les mêmes que les régions actuelles du niveau NUTS₂ utilisé en relation avec la politique de financement de l'UE, sur la base de la situation historique prévalant avant 1989 – ou basé sur 16 régions – d'après les régions historiques du territoire slovaque avant 1918, le nombre de régions a été réduit à 12 dans le cadre des discussions gouvernementales, puis de nouveau réduit par le parlement aux huit régions actuelles), huit régions autonomes ont finalement été établies le 1^{er} janvier 2002 à l'issue des élections des assemblées régionales, le 1^{er} décembre 2001.

La Constitution garantit l'existence des entités autonomes locales et régionales, ainsi que leurs droits de fixer les impôts locaux et d'approuver et d'émettre des ordonnances générales à caractère contraignant. Tous les autres droits, devoirs ou responsabilités (les impôts qui peuvent être collectés, les compétences originaires ou déléguées (services publics à assurer), etc.) sont définis dans des lois complémentaires.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est limité au seul pouvoir d'approuver et d'émettre des ordonnances générales contraignantes qui doivent être compatibles avec le système juridique général. Ces ordonnances peuvent porter sur tous les domaines de compétence reconnus (au niveau local ou régional).

Les administrations régionales ne peuvent pas modifier l'aménagement de leur territoire (la création des « unités inférieures » – districts (administration centrale) ou collectivités locales (communes, villes) – est l'apanage de l'Etat). Les régions ont le droit de créer des institutions (organismes) pour s'acquitter des tâches relevant de leur compétence. Les politiques spéciales, par exemple en faveur des minorités (et autres questions connexes, comme l'éducation, la langue, la culture) sont le domaine du gouvernement central.

Les communes ont le droit d'imposer les impôts locaux suivants : a) taxe foncière (réglementée par l'Etat), b) taxe sur les chiens, c) taxe pour l'usage de l'espace public, d) taxe sur l'hébergement, e) taxe sur les distributeurs automatiques de produits, f) taxe sur les machines à jeu autres que les machines à sous, g) taxe sur l'entrée et le stationnement des véhicules motorisés dans le centre historique de la ville, h) taxe sur les installations nucléaires (réglementée par l'Etat).

Le seul impôt imposé par les régions était la taxe sur les véhicules motorisés, dont devaient s'acquitter toutes les entreprises établies dans la région. Elle a été abolie et depuis le 1^{er} janvier 2015, il s'agit d'un impôt fixé par l'Etat dans le cadre de la modification de la loi n° 582/2004 sur les taxes locales et les redevances locales au titre des déchets municipaux et des déchets mineurs de construction, qui a modifié la taxe sur les véhicules motorisés. Ni les collectivités locales ni les régions ne jouent un rôle important dans l'établissement de la fiscalité à l'échelle nationale. Et la seule taxe régionale qui existait a été supprimée.

Les régions ont le pouvoir d'élaborer leurs propres politiques publiques dans tous les domaines relevant de leur compétence, à savoir, principalement, l'enseignement secondaire, les hôpitaux, les services sociaux, les institutions culturelles telles que les galeries et les musées, les transports publics régionaux et les routes. En ce qui concerne l'enseignement secondaire et la « politique de santé », la compétence des régions porte principalement sur le développement de réseaux d'établissements scolaires et d'hôpitaux (où des prestataires privés et des églises interviennent également). Les régions n'ont aucune influence sur les politiques

éducatives et de santé proprement dit, élaborées par les autorités nationales. C'est dans le domaine des services sociaux que l'on observe le plus fort chevauchement entre les compétences des régions et celles des collectivités locales. En effet, quand une collectivité locale ne peut pas assurer un service, la région est tenue de prendre le relais.

Les régions n'ont pas de pouvoir sur les collectivités locales situées sur leur territoire. La Constitution dispose que les deux niveaux d'administration sont indépendants l'un de l'autre. La coopération pour le développement ou dans le cadre d'autres politiques est bienvenue, mais facultative.

Organisation institutionnelle et administrative

Organes élus (système électoral, fonctions)

Le système d'élection aux organes autonomes des régions est réglementé par la loi sur les élections des organes des régions autonomes. Les élus et les présidents de région sont élus au suffrage universel direct égal, à bulletin secret. Le système électoral est à scrutin majoritaire et les régions sont divisées en circonscriptions électorales. La participation aux élections régionales est très faible ; en 2009 et en 2013, elle s'est établie aux environs de 20 %, ce qui est largement en-deçà du taux de participation aux élections nationales (près de 60 %) ou locales (municipales) (près de 50 %). L'assemblée régionale élit le conseil régional (le président de région plus quelques élus).

Le président de région peut être destitué par un référendum et son mandat prend fin uniquement dans les cas spéciaux définis par la loi (par exemple, en cas d'infraction pénale ou de fin du séjour permanent dans la région). Les élus ne peuvent pas être destitués, même si leur mandat peut être résilié pour les mêmes raisons ; en revanche, tout membre de l'assemblée régionale peut démissionner s'il le souhaite.

Les seules conditions préalables réelles pour se présenter à une élection sont l'âge et la résidence permanente. La question des conflits d'intérêts n'est pas réglementée de manière exhaustive au niveau régional – ainsi, les présidents de région peuvent siéger au parlement national, voire au Parlement européen (mais les élus ne peuvent pas être employés par le bureau exécutif régional ni être membres des personnes morales créées par la région, le président de région ou un maire).

Les assemblées régionales, composées des élus, sont convoquées périodiquement, au moins tous les deux mois. Les séances des assemblées régionales sont publiques et tous les élus peuvent participer aux débats et poser des questions. Les membres du public présents peuvent avoir droit à la parole (le Président, les députés nationaux et les membres du gouvernement, les représentants des organes de l'Etat central et les maires des autres régions ont automatiquement le droit de s'exprimer). L'ordre du jour de la séance de l'assemblée est préparé par le conseil régional, avec l'aide du bureau exécutif.

La région jouit du pouvoir législatif par l'émission de « réglementations contraignantes ». Si une de ces réglementations est incompatible avec la loi en vigueur, le procureur régional est tenu d'adresser un avertissement officiel. Si cet avertissement est ignoré, un tribunal ordinaire est saisi de l'affaire.

Tous les élus reçoivent une indemnité. Les salaires du président de région et de l'auditeur principal sont plafonnés par les autorités centrales et ne sont pas réglementés par le code du travail.

Organes exécutifs

Toutes les régions sont dotées de bureaux exécutifs relativement importants, dirigés par l'administrateur en chef de la région, nommé et révoqué par le président de région. La structure du bureau exécutif est approuvée par l'assemblée régionale. Tous les postes exécutifs sont pourvus sur décision du président de région ou du conseil régional, dans le cadre d'une procédure totalement décentralisée, et les nominations doivent intervenir à l'issue d'un concours libre. Le chef de l'exécutif régional rend compte au président de région ou au conseil régional, qui gère toutes les affaires relatives aux ressources humaines au sein du bureau.

Structures administratives

Les responsabilités respectives de l'Etat central, des régions et des collectivités locales sont définies par la loi et ne peuvent pas être transférées d'un niveau à l'autre. Toutefois, dans certains cas (services sociaux, culture et sport par exemple), il arrive que les responsabilités des régions et des communes se chevauchent

partiellement. En d'autres termes, l'Etat n'a aucun droit d'intervenir dans les structures régionales autonomes.

Les régions ont un auditeur principal, qui rend compte à l'assemblée, le principal mécanisme de contrôle à ce niveau. Officiellement, l'auditeur principal est indépendant du président de région ; il est élu par l'assemblée et son salaire est également plafonné par la loi. La seule forme de contrôle est exercée par la cour des comptes (audit externe) et le procureur, et il s'agit d'un contrôle de légalité. Le droit de regard de l'opinion publique est garanti par la loi sur le libre accès à l'information, qui s'applique à tous les organismes publics en Slovaquie, y compris les administrations autonomes.

Compétences

Les régions autonomes ont été établies à la suite de longues négociations politiques, qui ont enclenché un vaste processus (une réforme) de décentralisation de 2001 à 2005. Les régions ont alors été dotées d'un certain nombre de compétences, dont la plupart relevaient auparavant de l'Etat central (compétences dites « originaires »). Elles ont également reçu des compétences déléguées, c'est-à-dire qu'elles sont les exécutantes, tandis que l'Etat conserve la responsabilité du financement. Jusqu'à 2005, la plupart des revenus des régions autonomes provenaient des transferts du budget de l'Etat, mais la décentralisation financière a autonomisé les régions, leur donnant leurs propres revenus et modifiant le système de fiscalité partagée. Les compétences et les pouvoirs administratifs régionaux couvrent les domaines suivants :

- éducation : responsabilité pour l'enseignement secondaire ;
- santé : responsabilité pour une grande partie des soins aux patients (mis à part les hôpitaux universitaires) et pour les services spécialisés (afin de garantir un réseau minimum de prestataires) ;
- protection sociale : fourniture des services sociaux ;
- développement économique : responsabilité pour le développement économique régional, l'élaboration des plans de développement régional, la gestion des fonds de l'UE, en coopération avec NUTS₁ ;
- environnement : responsabilité générale ;
- infrastructure/transports : responsabilité pour les transports en commun périurbains et les routes régionales ;
- aménagement du territoire : responsabilité pour les plans d'aménagement régional ;
- tourisme : coordination des acteurs infrarégionaux et locaux ;
- culture : les régions possèdent un patrimoine culturel d'importance régionale et promeuvent les traditions culturelles régionales et l'art populaire.

(Les régions assument également des responsabilités dans le domaine de la planification des investissements découlant des fonds de l'UE, des négociations relatives au développement régional et de la représentation de la Slovaquie au Comité des Régions)

En ce qui concerne l'exercice de leurs pouvoirs, les régions sont pleinement autonomes. Seules des activités ou des décisions illégales peuvent mobiliser l'administration centrale ou les instances judiciaires. Il n'y a aucun lien entre les collectivités locales et les administrations régionales.

Autonomie financière

Le système financier régional a été mis en place dans le cadre de la réforme de 2001-2005. Les régions autonomes se financent généralement par leurs propres revenus, par les subventions au titre du budget de l'Etat et par d'autres ressources. Les sources principales de financement sont la part de l'impôt sur le revenu qui revient aux régions et, jusqu'en 2012, la taxe régionale sur les véhicules motorisés. Cette taxe était fixée par la région dans la limite de certains seuils et rapportait un revenu relativement modeste. La part de l'impôt sur le revenu collecté par l'Etat et son pourcentage sont négociés chaque année par le parlement dans le cadre du processus d'approbation du budget de l'Etat. De 2012 à 2013, cette part est passée de 23,5 % à 21,9 %. En 2016, la part de l'impôt sur le revenu allouée au budget de l'Etat a été réduite à zéro et les régions ont reçu 30 % (tableau 1). Toutefois, les représentants politiques des régions ont exprimé leur insatisfaction à cet égard.

Tableau 1 : part de l'impôt sur le revenu

	2002- 2011	2012 - 2013	2014	2015	2016
Communes	70,3 %	65,4 %	67 %	68,5 %	70 %
Régions	23,5 %	21,9 %	21,9 %	29,2 %	30 %
Budget de l'Etat	6,2 %	12,7 %	11,1 %	2,3 %	-

Ces 30 % sont répartis entre les huit régions et alloués selon les critères de péréquation suivants :

- le nombre de résidents permanents dans la région (pondération : 15 %) ;
- le nombre de citoyens âgés de 15 à 18 ans (pondération : 15 %) ;
- le nombre de citoyens âgés de plus de 62 ans (pondération : 32 %) ;
- la densité démographique de la région (pondération : 9 %) ;
- les routes de deuxième et troisième classe dans la région (pondération : 20 %) ;
- l'endroit où se situe la région (pondération : 9 %).

Tableau 2-1 : évolution des dépenses publiques régionales (en milliers d'euros) :

	Volume total	% des dépenses publiques	Pour 1 000 habitants	Services généraux	Activités économiques	Santé	Educations	Services sociaux	Loisirs Culture Religion
2007	952 290	0,8	173	92 196	188 452	9 238	437 214	176 943	48 247
2008	1 121 888	0,8	204	171 894	217 424	19 359	464 306	189 730	59 125
2009	1 131 503	0,8	205	121 822	230 262	11 663	511 039	199 759	59 958
2010	1 055 177	0,8	192	95 134	190 581	9 958	504 625	194 018	60 861
2011	1 142 336	0,8	206	102 901	220 272	11 618	531 582	210 430	65 533

Tableau 2-2 : évolution des dépenses publiques régionales en chiffres :

	Dépenses totales des administrations régionales (en milliers d'euros)	Dépenses de l'administration publique (en millions d'euros)	% des dépenses publiques	Population	Dépenses des administrations régionales par habitant (en euro)
2012	1 104 264	27 148,4	24,59	5 410 836	204,08
2013	1 067 139	27 622,2	25,88	5 415 949	197,04
2014	1 090 440	28 049,6	25,72	5 421 349	201,14
2015	1 081 004	30 414,5	28,14	5 421 349	199,40

2016	1 076 064	29 514,7	27,43	5 421 349	198,49
2017	1 078 064	30 259,3	28,07	5 421 349	198,86

*Estimation

Source : rozpocet.sk, STATdat.

Comme indiqué plus haut, une partie des ressources provient de l'Etat, qui est tenu d'apporter les fonds nécessaires aux régions pour l'exécution des responsabilités publiques déléguées (le plus visible étant les transferts en faveur de l'éducation).

Les régions, qui sont des personnes morales, sont donc autorisées à faire des affaires et sont libres d'investir, pour autant qu'elles respectent les règles du système juridique en place en Slovaquie. L'Etat ne réglemente pas particulièrement leurs activités d'investissement, leurs emprunts et leurs déficits, mais exige des budgets équilibrés pour l'exercice en cours et fixe un niveau maximum d'endettement, à savoir 60 %, calculé sur les revenus « actuels » du budget de l'année précédente.

Il est impossible de présenter les évolutions de l'investissement direct des régions en chiffres, car les données sur ces structures ne sont pas disponibles, mais les dépenses d'investissement des régions s'élèvent environ à 10 % des dépenses totales.

L'évolution en chiffres des recettes, des subventions, des dépenses, des déficits et des emprunts des régions est présentée dans le tableau ci-dessous. Les déficits et les dettes des régions ne jouent aucun rôle dans l'économie nationale et n'ont pas augmenté pendant la crise.

Aucune donnée n'est disponible qui permettrait de décrire la situation et les évolutions réelles de l'effectif des régions, mais l'effectif total d'un bureau exécutif régional est estimé à plusieurs dizaines de personnes. Les régions ne disposent pas de leurs propres agents sectoriels. Les établissements scolaires, les hôpitaux, les établissements sociaux, etc., sont des personnes morales et gèrent leurs questions de personnel eux-mêmes. Par exemple, on compte presque 20 000 enseignants dans les établissements scolaires régionaux (environ 1 % de l'effectif total du pays). La structure du bureau exécutif régional est définie par le conseil régional.

Tableau 3 : évolution des recettes, des dépenses et des déficits des régions entre 2009 et 2014

Approuvé	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
(en milliers d'euros)									
Recettes totales	1 120 108	1 110 182	1 113 718	1 134 346	1 141 670	1 146 889	1 253 842	1 279 429	1 327 431
Recettes fiscales	595 326	502 002	531 729	552 669	554 287	569 004	625 181	655 708	701 505
Autres recettes	59 749	75 337	77 505	78 000	89 000	84 000	122 500	122 500	122 500
Subventions et transferts	415 242	434 288	429 284	412 677	406 509	416 885	421 161	416 221	418 426
Recettes issues du remboursement des crédits, des prêts et des aides financières remboursables (OF)	996,00	996,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0
Soldes des années précédentes et transferts de fonds monétaires (OF)	15 601	19 583	34 910	56 000	58 000	42 000	50 000	50 000	50 000
Prêts reçus (OF)	33 194	77 976	40 290	35 000	33 874	35 000	35 000	35 000	35 000
Dépenses totales	1 120 108	1 055 177	1 113 718	1 104 264	1 067 139	1 090 440	1 081 004	1 076 064	1 078 064

Revenus et contributions	379 864	359 765	351 045	352303,00	319 124	334222,00	346 202	343 086	345 086
Biens et services	245 887	222 332	246 815	203 528	199 323	201 225	201 986	201 662	201 662
Transferts courants	331 939	344 591	347 897	387 655	400 408	403 316	403 316	403 316	403 316
Paiement des intérêts sur les prêts	4 647	7 958	8 278	8 000	8 000	8 000	7 000	7 000	7 000
Dépenses d'investissement	147 813	88 363	145 741	135 778	105 343	111 401	86500	85 000	85 000
Prêts et prises de participation (OF)	664,00	664,00	664,00	1 000	1 000	1 000	1000	1 000	1 000
Remboursement du principal (OF)	9 294	31 504	13 278	16 000	33 941	31 276	35000	35 000	35 000
Excédent/déficit global	0,00	55 005	0,00	30 082	74 531	56 449	172838	203 365	249 367
Exclusion des opérations financières	-39 833	-66 387	-61 258	-74 000	-56 933	-44 724	-49 000	-49 000	-49 000
Recettes (OF)	-49 791	-98 555	-75 199	-91 000	-91 874	-77 000	-85 000	-85 000	-85 000
Dépenses (OF)	9 958	32 168	13 941	17 000	34 941	32 276	36 000	36 000	36 000
Y compris produits à recevoir/charges à payer	1 328	11 382	1 230	-1 756	-4 688	970,00			
Autres ajustements				-3 500		2 324	0	0	0
Excédent/déficit (SEC 95)	-3 850	0,00	60 028,00	-49 174	12 910	15 019	123 838	154 365	200 367

Source : ministère slovaque des Finances, *OF : opération financière

Contrôle

Le contrôle de la légalité est la prérogative du procureur, qui peut proposer d'abroger un texte normatif sans toutefois avoir le droit de le suspendre. Seuls les tribunaux possèdent un tel pouvoir. Le contrôle financier est prévu dans la loi sur les règles budgétaires des collectivités territoriales autonomes. Cette loi définit le processus budgétaire, le niveau maximum d'endettement, les règles de gestion des biens, etc. Seul le Bureau national d'audit a compétence générale pour vérifier les comptes des régions. D'autres organismes d'audit/de contrôle peuvent intervenir uniquement dans les cas prévus par la loi. Il n'existe aucun système juridique ou mécanisme en vigueur pour contrôler les personnes et les activités administratives.

Relations avec les autres échelons d'administration

Relations avec l'Etat central ou fédéral

En ce qui concerne la participation à la procédure d'adoption des amendements constitutionnels ou aux procédures de modification des structures territoriales et/ou institutionnelles des régions, les règles générales s'appliquent, ce qui signifie que les régions doivent être informées et consultées. A ce jour, il n'existe aucun établissement spécifique ni structure officielle permettant aux régions de participer à l'élaboration des lois nationales, à travers une représentation institutionnelle ou une participation régionale au niveau national, par des mécanismes de participation procédurale et de coopération. Il n'existe pas non plus de pratique régulière de renforcement des relations intergouvernementales entre les exécutifs des différents échelons.

En ce qui concerne les procédures de nomination et la participation régionale à l'établissement des relations financières avec l'Etat, les régions ne sont représentées par aucun mécanisme direct. Si elles ont d'ordinaire la possibilité de faire des suggestions, c'est l'Etat qui prend les décisions finales.

Il existe une section administrative au ministère de l'Intérieur, chargée des relations avec les autorités régionales. Cela étant, l'Etat n'est pas autorisé à intervenir dans les domaines de compétence régionale.

Relations avec l'Union Européenne

Les régions sont représentées au Comité des Régions mais dans aucune autre structure officielle. Il n'existe toutefois aucune obligation spécifique en termes de fourniture d'informations, qui justifierait d'autres droits participatifs.

Des bureaux régionaux ont été ouverts à Bruxelles, chargés d'assurer la communication avec les directions générales, d'autres représentants slovaques à Bruxelles, notamment les membres du Parlement européen, et de participer aux négociations avec les représentants des ministères.

Relations avec le Conseil de l'Europe

Les régions sont représentées au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Relations avec les communes/collectivités locales

Les régions n'ont aucun pouvoir réglementaire sur les communes situées sur leur territoire, ni aucun pouvoir de contrôle. Les collectivités locales participent néanmoins aux affaires des régions. Tous les maires d'une région doivent pouvoir s'exprimer, à leur demande, lors des séances de l'assemblée régionale. De nombreux maires sont membres du conseil régional, mais aucune autre règle générale ou institutionnelle n'a été fixée. Le rôle le plus important, quoiqu'informel, des régions vis-à-vis des communes est celui d'une assistance (financière ou autre), principalement dans les domaines de la gestion, de la planification et de la mise en œuvre de projets, qui consiste souvent à coordonner et à favoriser la coopération entre les communes. Le dit « Conseil de partenariat » réunit des représentants des deux niveaux, ce qui permet de constituer divers groupes de travail pour élaborer des documents stratégiques.

Relations avec les autres régions

La seule coopération institutionnelle qui existe entre les régions prend la forme de l'Association des présidents de région (SK8). Toutefois, cette association intervient à plusieurs niveaux, notamment lors des réunions des « directeurs exécutifs » et des chefs de service (éducation, affaires sociales, etc.). Elle joue également un rôle important dans les processus de négociation avec le gouvernement. Les relations entre les régions peuvent être qualifiées de coopération volontaire. Toutefois, dès lors qu'il s'agit d'attirer des investisseurs ou des résidents potentiels, les régions peuvent se faire concurrence (par exemple, pour des raisons fiscales), mais de façon modérée.

Coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière avec les entités territoriales d'autres Etats, les autres acteurs ou le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) repose sur le volontariat entre régions voisines. De 2007 à 2013, cinq programmes de coopération transfrontalière ont été mis en œuvre – un concernant les frontières extérieures et quatre, les frontières intérieures (pour la région de Bratislava par exemple, avec l'Autriche, la Hongrie et aujourd'hui la République tchèque) – outre des programmes tels INTERREG et INTERACT II. L'initiative CENTROPE a également été créée pour favoriser la coopération entre plusieurs régions autrichiennes (3), hongroises (2), tchèques (2) et slovaques (2), afin de développer les domaines d'intérêt commun.

Evaluation générale

La Slovaquie a adopté un système d'administration infranationale à deux niveaux. Nous souscrivons au point de vue des notes préliminaires sur la situation de la régionalisation en Europe, qualifiant la Slovaquie, d'après son score IAR, de pays où existe une régionalisation administrative. Même si plus de la moitié des critères de

régionalisation sont réunis, l'influence réelle de l'existence des régions sur la vie des citoyens n'est pas visible. Les compétences ayant trait aux situations de la vie courante ont tendance à demeurer l'apanage des collectivités locales, tandis que les autres, relatives aux politiques économiques, sociales, sanitaires et à toutes les autres questions « importantes », sont conservées par l'Etat. La Slovaquie est donc un cas typique de pays à deux niveaux d'administration. Malgré son histoire et une minorité hongroise et rom relativement importante, aucune régionalisation partielle n'a jamais été mise en œuvre.

Aucun changement n'a été enregistré depuis 2007 en ce qui concerne le rôle, voire les compétences, des régions. Les débats à venir porteront probablement sur la taille des régions, nombreux étant ceux, citoyens comme responsables politiques, qui évoquent la fusion des régions en unités statistiques NUTS2 (3+1 au lieu des huit régions actuelles, c'est-à-dire trois régions et Bratislava comme capitale, dotée de compétences propres aux régions, à l'instar de Berlin en Allemagne par exemple). L'éventualité de cette fusion est aujourd'hui plutôt irréaliste et relève davantage du débat académique, étant acceptée progressivement par certains responsables politiques et spécialistes, que d'un réel objectif politique. A ce jour, rien ne laisse penser que la réforme des régions en Slovaquie suivra l'exemple danois.

SUEDE

Anders Lidström, professeur au sein du département des sciences politiques de l'Université de Umeå, Suède

Le niveau intermédiaire de gouvernement

La Suède comporte un système de gouvernement local à deux niveaux comprenant 290 municipalités (*kommuner*) et, au niveau intermédiaire, 11 conseils de comté (*landsting*) et 10 régions (*regioner*). L'île de Gotland a le statut à la fois de municipalité et de région. La principale différence entre les régions et les conseils de comté est que les premières sont dotées de ressources plus importantes et disposent de compétences globales en matière de développement économique sur leur territoire. Depuis 1997, les conseils de comté ont été progressivement transformés en régions. Les municipalités et les conseils de comté/régions sont des unités autonomes locales dotées de fonctions distinctes et il n'existe pas entre elles de relation hiérarchique. Les conseils de comté ont été créés en 1862 pour exercer les fonctions d'auto-gouvernance qui requièrent une base démographique plus large. Aujourd'hui, la principale fonction des conseils de comté et des régions est la gestion des soins de santé. L'autorité de niveau intermédiaire la plus petite compte 126 000 habitants et la plus grande 2,1 millions d'habitants. La taille moyenne est de 452 000 habitants (Lidström, 2011a).

Les analyses comparatives semblent indiquer que les collectivités locales suédoises disposent généralement de ressources très importantes et d'une autonomie étendue, bien que limitée (Sellers et Lidström 2008). Parmi les autorités locales de second niveau de douze pays européens analysées par Heinelt et Bertrana (2012), les régions et les conseils de comté suédois sont celles qui disposent des capacités budgétaires et politiques/administratives les plus grandes vis-à-vis à la fois du pouvoir central et des municipalités. Cependant, elles occupent une place moyenne du point de vue de la supervision par le gouvernement central. Il est clair qu'en Suède, le niveau intermédiaire est soumis à des restrictions bien plus fortes que les autorités régionales plus puissantes des fédérations ou des Etats unitaires régionalisés. C'est ce que montrent de manière détaillée les analyses comparatives de Hooghe, Marks et Schakels (2010) consacrées aux autorités de niveau intermédiaire de 42 pays. Sur leur échelle d'évaluation des autorités régionales, qui va de 0 à 32, les régions et conseils de comté suédois obtiennent la note 10, c'est-à-dire une note en gros équivalente à celle des autorités de niveau intermédiaire du Danemark et de la Norvège. Ce chiffre est évidemment inférieur à celui de nombreux Etats unitaires plus régionalisés, comme l'Italie (22,7), l'Espagne (22,1) et la France (16), et très inférieur aux états fédérés de l'Allemagne (29,3) et de la Belgique (28,1).

La principale source de revenu des conseils de comté et des régions est l'impôt proportionnel sur le revenu. Le taux d'imposition est fixé par chaque conseil de façon indépendante. Ni le gouvernement central, ni les autres autorités locales ne sont consultés à ce sujet. En moyenne, les Suédois versent 31 pour cent de leur revenu sous forme d'impôt aux collectivités locales, dont un tiers environ revient au conseil de comté/région. Des mesures de péréquation atténuent les écarts les plus importants mais le taux varie néanmoins entre 29 et 34 pour cent. La plupart des Suédois paient l'impôt sur le revenu uniquement à l'autorité locale ; seules les personnes aux revenus les plus élevés versent un impôt sur le revenu supplémentaire au gouvernement central. Les subventions générales reçues du pouvoir central constituent également une source majeure de revenu des autorités locales. Il s'agit principalement de subventions globales, bien qu'il existe aussi un nombre croissant de subventions complémentaires spéciales.

Les autorités locales disposent d'une autonomie très importante mais sont également soumises à la réglementation et au contrôle du pouvoir central. Les deux niveaux de gouvernement local sont protégés par la constitution qui leur reconnaît notamment le pouvoir de lever des impôts. Certaines de leurs fonctions ont un caractère obligatoire car elles sont exercées formellement au nom du pouvoir central. Nombre d'entre elles concernent les services d'aide sociale qui, dans le système de gouvernement suédois, sont principalement sous la responsabilité de l'échelon de gouvernement local. Au niveau des conseils de comté/régions, ces fonctions incluent les soins de santé, les soins des personnes handicapées et les services dentaires publics. Les conseils de comté suédois se distinguent au niveau européen comme des organes ayant une fonction prédominante, puisqu'ils dépensent environ 80 pour cent de leurs ressources dans le domaine de la santé. La plupart des autres fonctions sont optionnelles et relèvent de compétences générales, notamment la gestion des institutions culturelles et des interventions limitées dans le domaine du développement régional. Les régions, là où elles existent, jouent un rôle plus important dans le développement économique sur leur territoire. Contrairement au second niveau de gouvernement existant en Allemagne, en Autriche, en Suisse et

en Belgique, les régions et conseils de comté suédois ne disposent d'aucun pouvoir législatif. Il n'existe pas non plus en Suède de différences d'attributions entre les collectivités locales conduisant, par exemple, certaines régions à exercer des fonctions spéciales et des pouvoirs plus étendus, comme cela est le cas dans la province d'Åland en Finlande ou en Ecosse au Royaume-Uni (Lidström, 2011b).

Sur la voie de la réforme régionale

La Suède est souvent décrite comme un *Etat unitaire décentralisé* (Loughlin, 2000 ; Ansell et Gingrich 2003) comprenant un gouvernement central traditionnellement fort et unifié et des municipalités dont le rôle est important mais un échelon intermédiaire faible et morcelé. Outre les conseils de comté et les régions, il existe des organes administratifs exerçant les fonctions de l'Etat sur le territoire de chaque conseil de comté et de chaque région. Certaines agences spécialisées de l'Etat ont aussi des antennes régionales mais celles-ci sont réparties sur la base de divisions territoriales généralement plus étendues que les comtés. Ces divisions régionales sont modifiées de temps à autre en fonction des besoins spécifiques de l'agence concernée. Dans ces conditions, il n'y a rien d'étonnant à ce que le niveau intermédiaire soit parfois qualifié en Suède de « pagaille régionale » (Olsson et Åström 2004). Le contraste est vif, en effet, entre cette organisation fragmentée et l'ordre rationnel qui prévaut, semble-t-il, aussi bien au niveau des municipalités qu'à celui du pouvoir central.

La division du territoire en comtés a été introduite par une révision de la constitution suédoise en 1634, à l'époque où la Suède était une grande puissance, pour faciliter le contrôle par le centre de l'ensemble du territoire du pays. Cependant peu à peu, et tout spécialement à partir des années 70, il est apparu que la division du pays en comtés était dépassée. Les aires fonctionnelles de l'activité économique et la mobilité accrue des citoyens ont rendu ces frontières obsolètes. Cela est particulièrement évident dans les aires métropolitaines où les modalités de l'activité économique et sociale ont changé, y compris dans les municipalités rurales. La nécessité d'une réforme de l'échelon des comtés est donc manifeste depuis de nombreuses années mais cette réforme s'est révélée difficile à réaliser en pratique.

Plusieurs commissions parlementaires ont examiné la question en proposant différents types de réformes. Cependant, depuis les années 90, trois options dominent la discussion à ce sujet. La première est le maintien d'un rôle fort du pouvoir central par l'intermédiaire des organes administratifs de l'Etat présents dans les comtés. La deuxième est l'extension des fonctions des conseils de comté sous la forme de parlements régionaux élus dotés de compétences importantes en matière de développement régional. La troisième est le remplacement des conseils de comté directement élus par des unités de coopération inter-municipale indirectement élues (Johansson, 1999). Chacune de ces options a été testée dans différentes parties du pays.

L'organisation territoriale du pays était jugée particulièrement problématique dans deux parties du pays : le long de la côte ouest où la zone métropolitaine du grand Göteborg enjambait trois comtés et en Scanie, dans le sud de la Suède, où la région avait été artificiellement divisée en deux comtés – le comté de Malmöhus et le comté de Kristianstad – après avoir été détachée du Danemark en 1658. Dans ces deux zones, des pressions se sont exercées en faveur de la création de régions plus étendues non seulement de la part d'hommes politiques locaux membres des conseils municipaux ou des conseils de comté mais aussi d'intérêts économiques régionaux. La régionalisation a clairement été un projet des élites locales et régionales. Le soutien pour la réforme au sein de la population est demeuré assez tiède (Nilsson, 2007). Différentes formes de coopération institutionnalisée entre les municipalités et les conseils de comté, ainsi que la création de conseils directement élus, ont été examinées.

Le processus en faveur de la régionalisation a été fortement stimulé par l'adhésion de la Suède à l'Union européenne en 1995. Avant même l'entrée de la Suède dans l'UE, les comtés avaient commencé à s'adapter aux normes de l'Union européenne qui privilégient fortement le rôle de l'échelon régional. Une fois l'adhésion devenue effective, la plupart des hommes politiques à tous les niveaux se sont convaincus de la nécessité pour la Suède de mettre en place un échelon régional doté de pouvoirs importants. Les conseils de comté, auparavant perçus par certains comme une anomalie, allaient devoir jouer un rôle dans l'Europe des Régions en tant que seule forme de gouvernement régional directement élue en Suède (Lidström, 2010a).

C'est dans ce contexte que le parlement a décidé, en 1996 et 1997, d'approuver la création de deux nouvelles régions sur une base expérimentale. La région de Scanie, qui regroupe les comtés de Malmöhus et de Kristianstad, est devenue une réalité en janvier 1997. La région de Västra Götaland, qui regroupe quatre comtés de l'ouest de la Suède, a été créée un an plus tard. Pour que la nouvelle région acquière une certaine légitimité parmi les municipalités de l'ensemble de la région, les municipalités de Västra Götaland ont obtenu

d'être représentées au sein de la structure décisionnelle de la région. Et pour éviter que les deux régions nouvelles ne soient perçues comme une simple extension de leur ville principale, les centres régionaux ont été localisés ailleurs que dans la ville principale. En Scanie, Kristianstad – et non Malmö – est devenue la capitale régionale et, en Västra Götaland, ce rôle a été attribué à Vänersborg plutôt qu'à Göteborg.

La régionalisation, cependant, ne s'est pas limitée au regroupement des conseils de comté. Les fonctions de développement ont aussi été transférées des organes administratifs de comté aux collectivités régionales. En sus des régions de Scanie et de Västra Götaland, deux comtés qui n'étaient pas affectés par les changements territoriaux ont été inclus dans le programme expérimental. Dans l'un d'eux, le comté de Kalmar, un modèle de gouvernance régionale indirectement élu a été testé. Les questions de développement régional ont été confiées à un conseil de coopération régional composé de représentants des municipalités et du conseil de comté. Dans ces projets expérimentaux, l'utilisation d'élections indirectes a été mise en avant comme moyen de renforcer et de légitimer l'autonomie régionale.

La Commission sur les responsabilités dans le secteur public

Parallèlement au débat sur la régionalisation, la question de l'avenir du système d'aide sociale était aussi à l'ordre du jour. Devant les défis actuels et futurs auxquels est confronté ce système, comme le vieillissement de la population, l'exode rural et les progrès de l'urbanisation, un réexamen approfondi de la répartition des fonctions et des tâches du secteur public est apparu nécessaire (Lidström, 2010b). En outre, les conséquences de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne pour le système d'administration publique demandaient à être examinées en détail. L'efficacité générale du système avait besoin d'être améliorée en assignant chaque fonction à l'échelon de gouvernement le mieux indiqué et en évitant les chevauchements entre les différents niveaux.

En janvier 2003, le gouvernement social-démocrate a créé une commission parlementaire – la commission sur les responsabilités dans le secteur public – chargée de procéder à un examen détaillé de la répartition des compétences entre les différents échelons gouvernementaux et de l'organisation des collectivités locales et régionales. Cette commission comprenait des membres de tous les partis politiques représentés au parlement. L'espoir était que les propositions de la commission seraient acceptées par tous les partis et auraient donc de bonnes chances d'être mises en œuvre et de devenir permanentes. L'ampleur de la tâche était sans précédent. Jamais encore à l'époque moderne une commission parlementaire n'avait été chargée de réaliser seule un examen aussi détaillé du système d'administration publique en Suède. Le gouvernement a souligné que tout était possible et que, si nécessaire, une réforme radicale serait envisagée.

La commission a présenté un certain nombre de propositions qui, si elles sont mises en œuvre, réorganiseront de plusieurs façons le système d'administration publique suédois (Ansvarskommittén, 2007). La plus importante peut-être est la proposition de remplacer les régions et conseils de comté existants par six à neuf autorités régionales (*regionkommuner*) comprenant un conseil directement élu. En règle générale, chaque région aura une population de un à deux millions d'habitants et disposera de son propre hôpital régional et d'au moins une université dotée de ressources de recherche d'un montant significatif. En outre, le tracé des frontières de chaque région sera conçu de manière à englober les bassins d'emploi. Dans la mesure du possible, le sentiment d'appartenance des citoyens sera pris en compte dans la création des nouvelles régions, bien que la question de l'identité n'ait pas constitué un critère particulièrement important pour la commission. Sa préoccupation majeure a plutôt été de créer une base pour des services médicaux et de santé efficaces et pour le développement régional. Ses propositions ont été approuvées par tous les partis politiques et, lors d'un processus de consultation ultérieur, par une majorité écrasante des conseils de comté et des municipalités.

Contrairement à ce qui s'était passé lors des réorganisations antérieures des pouvoirs locaux, la commission a proposé de laisser aux acteurs locaux et régionaux le soin de définir eux-mêmes le territoire des nouvelles régions. Les municipalités, les conseils de comté, les représentants du pouvoir central au niveau régional, ainsi que les représentants des entreprises régionales et les partis politiques, ont été invités à se réunir pour trouver des solutions acceptables. Il était stipulé cependant que le résultat final de ces négociations devrait être approuvé par le parlement.

Les nouvelles autorités régionales devaient être chargées des services médicaux et de santé et du développement régional. Pour ce dernier, cela incluait à la fois de coordonner le travail d'autres acteurs à l'intérieur de la région et de mener à bien leurs propres fonctions de développement. Les tâches de développement régional confiées aux unités administratives de comté devaient être transférées aux autorités

régionales. Les unités administratives de comté devaient aussi être réorganisées de façon conforme au territoire des nouvelles régions. Elles conserveraient les fonctions de supervision et de contrôle de la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelon local et régional, mais non leurs fonctions de développement. Il était proposé en outre que l'organisation des agences régionales des administrations centrales soit adaptée aux frontières des nouvelles autorités régionales. Avec l'adoption de cette réforme, il ne devait subsister en Suède qu'une seule division territoriale des régions, qui serait la même à la fois pour les collectivités régionales et pour les diverses agences régionales des administrations centrales. On prévoyait aussi que la mise en œuvre de cette réforme améliorerait énormément la coordination entre tous les acteurs, tant au niveau local que régional.

Parallèlement aux travaux de la commission, des conseils de coopération régionaux ont été officiellement créés à partir de 2003, essentiellement sur le modèle déjà testé dans le comté de Kalmar. Dans chaque comté, toutes les municipalités et le conseil de comté devaient participer au nouveau conseil pour que celui-ci devienne effectif. Une fois créé, un financement important et la responsabilité principale de la coordination du développement régional seraient transférés de l'unité administrative de comté au nouveau conseil. Le conseil de comté devait aussi transférer ses fonctions de développement régional et ses fonctions culturelles régionales au nouveau conseil et les municipalités lui fournir certaines ressources. Par conséquent, dans ces comtés, le conseil de coopération régional devenait l'acteur principal en matière de développement régional.

Mise en œuvre partielle de la réforme et perspectives d'avenir

Comme indiqué plus haut, les représentants de tous les partis politiques au sein de la commission sur les responsabilités dans le secteur public ont approuvé à l'unanimité la réforme en faveur de la régionalisation, y compris les partis du gouvernement de coalition non socialiste au pouvoir de 2006 à 2014. Cependant, en dehors de la commission, les conservateurs se sont montrés réticents à soutenir les propositions. Leur parti étant en position de force au sein du gouvernement et disposant en fait d'un pouvoir de veto, le projet de réforme globale a été effectivement stoppé. Bien qu'en principe favorables à la régionalisation, les conservateurs ont fait valoir que tout remaniement des régions nécessiterait l'accord des intérêts locaux et régionaux concernés, accord qui s'était déjà révélé difficile à obtenir auparavant. Il est alors apparu que la régionalisation serait mise en œuvre de manière plus graduelle et décousue que ce qu'avait proposé la commission.

En 2009, le gouvernement a décidé d'accorder aux régions expérimentales de Scanie et Västra Götaland le statut permanent de régions à partir de 2011. De façon plus surprenante, les deux conseils de comté plus petits de Gotland et Halland se sont également vus accorder ce statut, alors qu'ils ne répondaient pas à la plupart des critères fixés par la commission sur les responsabilités dans le secteur public pour la création d'une nouvelle région. La plupart des autres conseils de comté et municipalités ont créé des conseils de coopération régionale. En 2011, treize conseils de ce type avaient été créés. Dans les quatre comtés restants, la responsabilité globale du développement régional est restée aux mains de l'unité administrative de comté (Sveriges kommuner och landsting, 2013). Depuis 2015, six des comtés ayant créé un conseil de coopération régional ont obtenu officiellement le statut de région, ce qui veut dire que les conseils de comté et les conseils de coopération seront supprimés et que leurs fonctions seront transférées aux nouvelles régions. Trois autres conseils de comté seront transformés en régions à partir de 2017 et, par conséquent, à partir de cette année, le niveau intermédiaire en Suède comprendra 13 régions et 8 conseils de comté. La tendance générale observée pendant les dernières décennies va donc dans le sens d'un transfert des compétences de développement régional des organes du pouvoir central vers des collectivités régionales élues. Cependant, l'objectif de créer des régions plus grandes et moins nombreuses en fusionnant les conseils locaux existants n'a guère été atteint.

Cependant, avec l'arrivée au pouvoir en 2014 d'un gouvernement de coalition des socio-démocrates et des écologistes, la question du regroupement des comtés est revenue à l'ordre du jour. Deux commissaires ont été chargés par le gouvernement de proposer une nouvelle division régionale reposant sur « un nombre très fortement réduit de comtés et de conseils de comté » (Directive gouvernementale, 2015), ce qui implique en fait de fusionner les régions et conseils de comté actuels pour créer des unités régionales plus grandes. Ce processus, qui implique la consultation des intérêts locaux et régionaux, sera seulement consultatif et non décisionnel. Les premières régions devraient être créées en 2019 mais on s'attend à ce que le processus demande plus de temps. Pour le moment, par conséquent, la « pagaille régionale » continue.

Conclusions

La réforme régionale menée en Suède pendant les vingt dernières années a, par bien des aspects, suivi une voie très différente de celle des précédentes réformes territoriales. Les deux réformes de regroupement municipal appliquées entre 1952 et 1974 résultaient de mesures générales à caractère obligatoire dont l'initiative revenait au pouvoir central. La régionalisation actuelle, par contre, a pris un tour beaucoup plus décousu et volontaire et dépend des initiatives prises à l'échelon local et au niveau du comté (Lidström, 2010b). La tentative de restructurer complètement le niveau intermédiaire demande clairement beaucoup plus de temps que prévu. Plusieurs solutions très différentes coexistent aujourd'hui à ce niveau : des régions et conseils de comté directement élus, résultant ou non d'un regroupement, et dans lesquels les fonctions de développement régional ont été transférées à des unités indirectement élues ou bien demeurent la responsabilité du pouvoir central au niveau régional. La situation a donc évolué en Suède d'une manière très différente de celle des pays voisins (Torfing, Lidström et Røiseland, 2015).

Tous les partis représentés au sein de la commission sur les responsabilités du secteur public étaient favorables à une réforme régionale globale mais celle-ci n'a été que partiellement mise en œuvre à ce jour, principalement à cause du rôle central des conservateurs dans le gouvernement précédent. Les compétences en matière de développement régional ont été progressivement transférées des organes régionaux de l'administration centrale à des collectivités régionales élues mais il n'a pas été possible de procéder à de nouveaux regroupements. Les conservateurs se sont opposés à toute tentative de réforme globale de grande envergure en privilégiant les initiatives de bas en haut. Les municipalités et les conseils de comté ont eu du mal à se mettre d'accord sur les frontières de régions plus grandes et, par conséquent, cette option n'a pu se réaliser.

Il reste à voir si le nouveau gouvernement parviendra à mettre en œuvre et maintenir une réforme globale de l'organisation des régions. Le processus est en cours mais, malgré l'appui important existant au niveau politique en faveur de la régionalisation, le soutien pour la réforme reste faible parmi la population du pays (Lidström, 2012).

Références :

- Ansell C. et Gingrich J. (2003), « Trends in Decentralization » in B. E. Cain, R. J. Dalton et S. E. Scarrow, (éds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford : Oxford University Press.
- Ansvarskommittén (2007), *Hållbar samhällsorganisation*, SOU 2007:10.
- Directive gouvernementale (2015), *Ny indelning av län och landsting*, Direktiv 2015:77.
- Heinelt Hubart et Bertrana Xavier (2012), *The Second Tier of Local Government in Europe*, London and New York : Routledge.
- Hooghe Lisbet, Marks Gary et Schakels Arjan H. (2010), *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Abingdon and New York : Routledge.
- Johansson Jörgen (1999), « Demokrati i regioner. Utvecklingsdrag och möjligheter » in Anmå Erik (éd.), *Maktindelning. Demokratiutredningens forskarvolym I*, SOU 1999:76.
- Lidström Anders (2010a), « The Swedish Regions and the European Union » in Scully Roger et Wyn Jones Richard (éds.), *Europe, Regions and European Regionalism*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Lidström Anders (2010b), « The Swedish model under stress. Waning of the Egalitarian Unitary State ? » in Rose L. et Baldersheim H. (éds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Lidström Anders (2011a), « Sweden : Party-dominated Subnational Democracy under Challenge ? » in Loughlin John, Hendriks Frank et Lidström Anders (éds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford : Oxford University Press.
- Lidström Anders (2011b), « Regional self-government and democracy » in Herrschel Tassilo et Tallberg Pontus (éds.), *The Role of the Regions*, Kristianstad : Region Skåne.

- Lidström Anders (2012), « Den ljumma regionopinionen » in Lidström Anders (éd.), *Ett delat Norrland - på väg mot regioner?*, Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå Universitet 2012:1, Statsvetenskapliga Institutionen, Umeå Universitet.
- Loughlin John (2000), « Regional Autonomy and State Paradigm Shift in Western Europe », *Regional & Federal Studies*, 10(2), p. 10-34.
- Nilsson Lennart (2011), « Sveriges regionalisering - varthän ? » in Nilsson Lennart (éd.), *Västsvensk demokrati i tid och rum*, Göteborgs Universitet : SOM-Institutet.
- Olsson J. et Åström J. (2004), « Sweden » in Dosenrode S. et Halkiev H. (éds.), *The Nordic Regions and the European Union*, Aldershot, Ashgate.
- Sellers Jefferey et Lidström, Anders (2008), « Decentralization, Local Government, and the Welfare State », *Governance*, vol. 20(4), p. 609-632.
- Sveriges kommuner och landsting (2013), *Kommunernas region - kommunernas inflytande i regionen*, Stockholm : SKL.
- Torfing Jacob, Lidström Anders et Røiseland Asbjørn (2015), « The scandinavian regional model : accounting for the shift from convergence to divergence », *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 19 (4), p. 7-28.

SUISSE

Reto Steiner, professeur au Centre de compétences en administration publique et Claire Kaiser, Berne, Suisse

Situation générale du pays en matière d'organisation territoriale

La Suisse est une république fédérale (la Confédération suisse) composée, au niveau subnational, de 26 cantons subdivisés en 2 94 communes. Il s'agit des cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura. Jouissant d'une grande autonomie, ils disposent de compétences étendues et du droit à l'autodétermination. Le principe de la souveraineté cantonale est inscrit dans la Constitution fédérale, mais celle-ci n'existe que dans les limites fixées par la Constitution. Les piliers de la République fédérale suisse sont l'autonomie des cantons conformément à la Constitution fédérale, les droits égaux des cantons, leur participation au processus de décision sur le plan fédéral et la coopération entre cantons (Vatter, 2006).

Du fait de la structure fédérale de l'Etat suisse, les cantons présentent une certaine variété (Vatter, 2006). Ils diffèrent non seulement par leur organisation politique et administrative, mais encore par leur structure sociale et économique. Alors que le plus petit canton (Appenzell Rhodes-Intérieures) ne compte qu'environ 16 000 habitants, le plus grand (Zurich) a une population de plus de 1,4 million d'habitants. Afin de réduire les disparités entre cantons découlant de leur situation géographique, de leur développement économique différencié et des différences d'assiette fiscale, un système de péréquation financière, c'est-à-dire la péréquation des ressources et la compensation des charges, a été mis en place à l'échelle nationale (AFF, 2015a).

Dans le contexte suisse, « national » désigne le niveau fédéral, « régional » le niveau cantonal et « local » le niveau communal (Mueller, 2015). Le présent article s'intéresse à la régionalisation comprise fondamentalement comme la situation des cantons suisses, sans négliger leurs relations avec le niveau national et les communes. Les cantons correspondent aux régions NUTS 3. S'agissant des unités territoriales de niveau NUTS 2, la Suisse est divisée en sept (grandes) régions. Ceci étant, leur finalité est avant tout statistique ; c'est pourquoi elles ne constituent pas le sujet principal de cet article. Nous ne nous arrêterons pas non plus sur ce qu'il faut entendre par « région », ce terme étant employé dans certains cantons pour désigner des parties du territoire cantonal, comme à Berne et dans les Grisons (Mueller, 2015).

L'article s'articule comme suit : la deuxième partie examine l'organisation institutionnelle des cantons. La troisième traite de leurs compétences, la quatrième de leur autonomie financière et la cinquième des contrôles. La sixième s'intéresse à la coopération entre cantons. La septième analyse leurs relations avec d'autres niveaux d'administration, et la huitième présente les conclusions. Chaque partie donne une description des principes de base et dégage les grandes tendances des dix dernières années.

Organisation institutionnelle et administrative

Ancré dans le fédéralisme et la démocratie subnationale, le cadre institutionnel des 26 cantons varie considérablement. Chacun a sa propre constitution. Elle ne doit pas être contraire au droit fédéral et définit les institutions politiques et leurs activités (art. 51 de la Constitution fédérale, Ladner, 2011). Les cantons jouissent d'une autonomie d'organisation, c'est-à-dire qu'ils s'organisent de façon autonome et sont libres de décider de leur structure gouvernementale (Koller, 2013).

Les autorités d'exécution des cantons sont généralement composées de cinq à sept membres. A quelques exceptions près, la fonction de conseiller d'Etat (membre d'un gouvernement cantonal) est une activité à plein temps. Au niveau cantonal, contrairement à ce qui se passe au niveau fédéral, les conseillers sont directement élus par le peuple, le plus souvent au scrutin majoritaire. La seule exception est le canton du Tessin, qui applique le système proportionnel (Ladner, 2011). L'administration cantonale est un système collégial combiné à une division en départements. Autrement dit, en règle générale, chaque membre d'un gouvernement cantonal dirige un département ; le gouvernement fonctionne comme une autorité collégiale sans qu'aucune prérogative particulière ne soit dévolue à son président – qui change chaque année –, hormis la présidence des réunions du gouvernement (Vatter, 2006).

Le nombre de départements de l'administration cantonale correspond dans la plupart des cantons au nombre de conseillers. Ses unités administratives sont généralement appelés offices (Ämter). La taille de l'administration et son mode de fonctionnement varient des grands cantons urbains aux petits cantons périphériques, souvent conservateurs. Alors que les administrations cantonales (y compris les établissements cantonaux) de Genève, Vaud et Zurich emploient plus de 25 000 personnes, sept cantons ont un effectif inférieur à 2 000 personnes (Koller, 2013). La déferlante de « nouvelle gestion publique » (NGP) dans les années 1990 et 2000 a entraîné des réformes dans un grand nombre d'administrations cantonales.

Chaque canton possède son propre parlement qui exerce le pouvoir législatif et des fonctions de contrôle et de supervision, d'une importance variable suivant les cantons. Les parlements des cantons comptent de 49 (Appenzell Rhodes-Intérieures) à 180 députés (Zurich). Les membres de ces parlements à chambre unique sont démocratiquement élus. Comparés au Parlement national, les parlements cantonaux jouent un rôle de moindre importance. Ceci s'explique par le fait qu'hormis les membres du Conseil fédéral, les autorités d'exécution des cantons sont directement élues par le peuple et donc indépendantes des parlements. Une autre raison est que les instruments les plus importants de démocratie directe au niveau cantonal restreignent la compétence législative des parlements des cantons. Le nombre, les compétences et l'importance des commissions parlementaires varient selon les cantons (Ladner, 2011 ; Vatter, 2006). Dans deux cantons suisses, Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris, la Landsgemeinde existe encore. La Landsgemeinde, ou assemblée souveraine des citoyens actifs du canton, se tient une fois par an. C'est la plus haute autorité législative cantonale. Elle élit le Conseil d'Etat et les hauts fonctionnaires, et adopte de nouvelles lois (Ladner, 2011).

La démocratie directe est plus développée dans les cantons suisses qu'au niveau national. Une différence fondamentale tient aux possibilités beaucoup plus étendues offertes par le référendum. Alors qu'au niveau national c'est un moyen de réagir contre des lois et des modifications de la Constitution, au niveau cantonal, il permet de contester certains actes individuels ou décisions administratives du parlement. Avec le référendum financier obligatoire ou facultatif, les investissements récurrents ou d'importants investissements ponctuels sont soumis à l'approbation des électeurs. Il est également possible de modifier les lois au niveau cantonal par le biais d'une initiative populaire (Linder, 1999 ; Ladner, 2011).

Dans la structure fédérale suisse, les tribunaux cantonaux constituent le pouvoir judiciaire cantonal. Les juges sont élus par le Conseil d'Etat ou par le parlement du canton.

Il y a eu ces dernières années des tentatives occasionnelles de réforme territoriale au niveau cantonal, comme les fusions, ou des débats politiques à ce sujet. Les promoteurs de ces visions d'avenir en attendent des retombées telles que l'élimination du problème du « passager clandestin » (free rider) qui touche les grands centres urbains, un meilleur positionnement dans la compétition internationale des régions, une administration plus efficace, des processus de prise de décisions politiques plus courts et l'élimination des négociations inter-cantonales, notamment pour les concordats. A ce stade, cependant, un changement d'échelle territoriale des limites cantonales apparaît des plus improbables, et ce non seulement en raison des barrières élevées érigées par le droit constitutionnel (Kübler, 2006), mais aussi parce que cela dépasse le champ de la réalité politique ; pour l'heure, priorité est surtout donnée au renforcement de la coopération inter-cantonale. Les tentatives de fusion de cantons se sont jusqu'à présent soldées par un échec manifeste, comme illustré par le projet de fusion des cantons de Genève et de Vaud, refusé nettement par les électeurs en 2002, ou par le vote sur le lancement d'un processus de fusion entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne en 2014, qui a été clairement rejeté dans le canton plus rural de Bâle-Campagne. Ce refus a laissé sans effet le oui donné par le canton plus urbain de Bâle-Ville.

Tous les cantons suisses ont mis en œuvre des réformes en matière de gestion publique. Cependant, en raison du système fédéral, le pilotage et la réalisation concrète de chaque composante du modèle varient considérablement d'un canton à l'autre (Ogul et al., 2012). Le principal objectif de ces réformes administratives est le renforcement de la capacité de pilotage et le développement d'une « orientation client-citoyen » recherchant l'efficacité et la performance dans l'accomplissement de l'action publique.

Compétences

Les cantons possèdent toutes les compétences non expressément déléguées à la Confédération (Ladner, 2011). Depuis 2008, la répartition des tâches entre cette dernière et les cantons résulte d'un « désenchevêtrement » des tâches rendu nécessaire par l'évolution du système au fil des années. Il était en effet devenu opaque et inefficace, créant des incitations non souhaitées. La répartition actuelle des tâches est

régie par les principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et de concordance. L'allocation et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité (art. 5a de la Constitution fédérale), qui prévoit que les tâches doivent être réalisées au niveau d'Etat le plus bas possible (Steiner et Kaiser, 2013). « Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences » (art. 43 de la Constitution fédérale) (AFF, 2015a).

L'éventail des tâches dévolues aux cantons est large. Les dépenses cantonales agrégées correspondent à plus de 40 % des dépenses totales de l'ensemble du secteur étatique (AFF, 2015a). En termes absolus, les dépenses totales des cantons suisses s'élèvent à près de 82 milliards de francs suisses. En ventilant les dépenses des cantons par fonction, on observe que celles allouées à l'éducation en représentent la plus grande part (27 des dépenses totales). La responsabilité principale de l'éducation est confiée aux cantons. La Confédération, les cantons et les communes assument toutefois différentes compétences, selon le degré d'enseignement considéré, et coopèrent étroitement (Koller, 2013). La part des dépenses par fonction s'établit comme suit : 20 % pour la protection sociale, 14 % pour la santé, 13 % pour les affaires économiques, 13 % pour les services généraux des administrations publiques, 8 % pour le poste « ordre et sécurité publics ». Enfin, les 4 % restants des dépenses totales des cantons sont destinés aux postes loisirs, culture et culte, protection de l'environnement, défense, logement et équipements collectifs (AFF, 2015b).

En Suisse, le constat d'une tendance à la centralisation s'impose. Les lois qui donnent des orientations au niveau fédéral instaurent des normes minimales. Nous en avons un exemple en matière éducative : les électeurs suisses ayant approuvé en 2006 une révision des articles constitutionnels sur l'éducation, qui visait à harmoniser les paramètres fondamentaux du système suisse (notamment l'âge d'entrée à l'école et la durée et les objectifs des différents degrés d'enseignement), les cantons sont désormais tenus par la Constitution de remplir cette mission. Dans le cadre du concordat HarmoS (Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a défini concrètement les grands paramètres. En 2015, l'harmonisation de la scolarité obligatoire avait déjà bien progressé (CDIP, 2015). Nous avons un autre exemple de la tendance à une centralisation renforcée dans le domaine de la médecine hautement spécialisée, où les cantons sont tenus d'établir conjointement une planification pour l'ensemble de la Suisse en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

Autonomie financière

L'autonomie financière est un élément clé du fédéralisme. Aux termes de la Constitution fédérale (art. 47, al. 1 et 2), la Confédération respecte l'autonomie des cantons en ce qui concerne leurs tâches propres, leur organisation et leur financement. L'autonomie financière englobe la capacité à générer des ressources financières, notamment en percevant des redevances. Vu du côté des dépenses, elle crée une interface entre les tâches et l'autonomie organisationnelle (Müller et Vogel, 2013). En principe, les unités territoriales des trois niveaux d'administration peuvent ainsi s'acquitter de leurs tâches de façon autonome et sont également libres de percevoir des taxes et des redevances pour les financer. Ceci, combiné aux éléments de démocratie directe qui permettent aux citoyens de décider aux urnes de nombreuses questions factuelles, tend à introduire une logique économique dans la gestion et allocation des ressources publiques. En raison de la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales de même rang, les taxes sont moins élevées que dans d'autres systèmes (AFF, 2015).

La nouvelle péréquation financière (et la répartition des tâches) entrée en vigueur en 2008 visait à réduire les disparités cantonales sur le plan de l'offre de biens publics et de la pression fiscale, ainsi qu'à améliorer l'efficacité de la prestation des services publics. Le régime antérieur, étant donné ses origines historiques, ne répondait plus à ces exigences. La péréquation financière de la Confédération a pour but de réduire les disparités entre les cantons dues à des facteurs géo-topographiques, aux différences de développement économique et, partant, aux différences dans les recettes fiscales. Le principe de la péréquation financière et de la compensation des charges, condition préalable au maintien de la structure fédérale de la Confédération, est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 135). La péréquation financière et la compensation des charges ont notamment pour but :

- a) de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière ;
- b) de garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières ;
- c) de compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographique ou socio-démographiques ;

- d) de favoriser une collaboration inter-cantonale assortie d'une compensation des charges ;
- e) de maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale (art. 135, al. 2 de la Constitution fédérale).

La péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération. Le système n'est pas sans prêter à controverse, notamment s'agissant du niveau des contributions. Outre la péréquation financière entre les cantons, des mécanismes de péréquation intra-cantonale sont en place pour réduire les disparités entre les communes (AFF, 2015).

Contrôles

La Confédération exerce une haute surveillance (il s'agit toutefois d'un contrôle légal, et non pas politique) pour veiller à ce que cantons et communes respectent le droit et les principes constitutionnels. L'existence des cantons étant garantie, toute modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation de la Confédération. Les cantons peuvent demander l'assistance de la Confédération en cas de différends ou en cas de troubles menaçant la sécurité intérieure ou l'ordre public. Les institutions politiques des cantons doivent satisfaire à des normes minimales en matière de démocratie : leurs constitutions doivent être basées sur la participation de la population. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, elles doivent être divisées entre trois pouvoirs, l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Les cantons doivent en outre garantir à leurs citoyens les droits qui sont les leurs en vertu de la Constitution fédérale, comme les droits fondamentaux. Les cantons sont tenus de respecter et d'exécuter le droit fédéral. Lorsque la compétence de législation appartient exclusivement à la Confédération, elle peut exercer un contrôle légal relativement rigoureux sur les cantons et communes. Le droit fédéral prime par conséquent sur le droit cantonal. Par ailleurs, les cantons sont tenus de créer les établissements et équipements requis pour l'application du droit fédéral, comme les prisons (Linder, 1999).

Coopération et conventions inter-cantonales

Aux termes de la Constitution fédérale (art. 48), les cantons peuvent conclure des conventions entre eux (ou concordats) et créer des organisations ou institutions, principalement pour réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Ces conventions ne doivent être contraires ni au droit ni aux intérêts de la Confédération et la Confédération peut y participer. Dans certains domaines, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions inter-cantonales, sous forme d'arrêté fédéral, ou obliger certains cantons à adhérer à la demande des cantons intéressés (art. 48a de la Constitution fédérale). Cette possibilité existe dans les domaines suivants : exécution des peines et des mesures, instruction publique pour les domaines visés, hautes écoles cantonales, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spéciales, institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Des institutions inter-cantonales, comme un établissement d'enseignement supérieur, peuvent être créées pour assumer conjointement certaines tâches ou permettre à un canton d'assurer la prestation de services pour d'autres.

La collaboration inter-cantonale est une forme de fédéralisme horizontal en Suisse. Depuis la seconde moitié du XXe siècle, tout particulièrement, les cantons ont commencé à se coordonner dans certains domaines et à créer des organes inter-cantonaux dotés des compétences voulues (Zehnder, 2007). La collaboration inter-cantonale est multifonctionnelle et souple pour s'adapter aux exigences locales. Les modalités de coopération entre cantons, officielles ou officieuses, sont multiples. Il peut s'agir de conventions bilatérales ou multilatérales, de l'accomplissement de tâches communes, d'échanges d'expériences, d'une standardisation ou de la représentation d'intérêts communs auprès de la Confédération. Les conférences inter-cantonales sont une importante composante du fédéralisme coopératif. Elles permettent en effet d'exercer une influence verticale officieuse, mais directe. Le but de ces conférences nationales ou régionales est de coordonner leurs activités et de trouver une position commune face à la Confédération (Iff et al., 2009). Au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) [Konferenz der Kantonsregierungen – KdK], les gouvernements des 26 cantons s'entendent pour coordonner les intérêts des cantons et les représenter conjointement auprès de la Confédération. La CdC se consacre avant tout au renouvellement du fédéralisme et à son développement, à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, au processus de décision sur le plan fédéral, à la mise en œuvre des missions fédérales par les cantons, de même qu'à la politique extérieure et à la politique européenne (CdC, 2015). Les conférences régionales des gouvernements (Regionalkonferenzen) couvrent des modalités de coopération mises en place lorsque la solution n'est pas

nationale, mais bilatérale ou régionale. Les conférences sectorielles des directeurs (Direktorenkonferenzen) regroupent les chefs des départements cantonaux, qui se retrouvent pour contribuer au débat et définir des prises de position communes dans leurs domaines respectifs. Les conférences existent non seulement au niveau gouvernemental, mais aussi au niveau administratif (Fachbeamtenkonferenzen).

Ces conférences ont pris une importance grandissante en raison de l'introduction de normes minimales et de l'accent légèrement plus important placé sur le recours aux économies d'échelle (à titre d'exemple, l'école de police de Hitzkirch forme les aspirants de 11 cantons) et la mise à disposition de services publics comparables dans les cantons. Dans certains cas, les cantons ont conclu des accords entre eux afin d'éviter qu'une question ne soit réglée par la Confédération. Nous en avons un exemple avec le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, dit concordat « Hooligans », proposé par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) [Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und – direktoren – KKJPD], auquel l'ensemble des 26 cantons ont adhéré. Ils ont convenu de diverses mesures dont la création de la base de données « HOOGAN », qui a pour but de tenir les supporters violents qui y sont enregistrés à l'écart des stades (CCDJP, 2015).

Relations avec d'autres niveaux d'administration

Le fédéralisme suisse revêt un caractère coopératif fort. Ce fédéralisme coopératif est un mode de coopération de plusieurs niveaux politiques pour l'accomplissement d'une même tâche politique (Linder, 1999). Ce caractère coopératif du fédéralisme suisse s'explique par plusieurs raisons : au premier chef, les liens existant entre des tâches complexes, par exemple en matière d'aménagement du territoire, requièrent une coopération et une coordination verticales entre les trois niveaux d'administration. Par ailleurs, les incitations politiques favorisent un enchevêtrement financier dans les systèmes fédéraux. L'Etat central s'emploie en effet à stimuler l'innovation dans les cantons par des transferts à des fins spécifiques, tandis que les cantons s'efforcent d'utiliser le budget de l'Etat central pour leurs propres fins (Scharpf, 1994). Comparé à d'autres systèmes fédéraux, comme le fédéralisme allemand, le fédéralisme helvétique est caractérisé par une grande autonomie des administrations de l'échelon subnational (Linder, 1999).

Le droit constitutionnel définit l'autonomie des cantons et des communes. Les principes de base de l'autonomie cantonale sont la garantie d'existence des cantons, leur autonomie d'organisation interne, l'élection autonome de leurs organes politiques, l'absence de contrôle politique de la part de la Confédération, des compétences propres importantes, des ressources financières propres et la participation sur un pied d'égalité à la création et à l'expression de la volonté nationale (Aubert, 1980 ; Linder, 1999). Le fédéralisme suisse est donc un fédéralisme de type symétrique qui prévoit un statut d'Etat pour la Confédération et les cantons au lieu d'une subordination hiérarchique des niveaux inférieurs d'administration. Ceci est illustré par le fait que chaque canton a sa propre constitution et que les cantons et les communes disposent d'une souveraineté fiscale (Linder, 1999).

S'agissant des relations entre les niveaux cantonal et local, on peut affirmer que les cantons de la partie francophone de la Suisse sont plus centralisés que les cantons germanophones. Ceci s'explique probablement par leurs différences en termes de culture politique ou préférences politiques, ainsi que par la proximité avec la France (Mueller, 2015). Une typologie de la décentralisation cantonale fait apparaître cinq groupes de cantons : premièrement, de grands cantons décentralisés (Grisons, Thurgovie et Zurich) dans lesquels la souveraineté des communes est préservée ; deuxièmement, de petits cantons décentralisés (Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Schwyz, Obwald et Nidwald) ayant une culture politique traditionnellement conservatrice et une forte autonomie locale ; troisièmement, de grands cantons équilibrés (Berne, Lucerne, Saint-Gall, Argovie, Uri, Soleure et Valais) caractérisés par la prédominance d'une culture politique germanique et l'alternance entre des majorités de centre-droit et de centre-gauche ; quatrièmement, de petits cantons équilibrés (Bâle-Ville, Jura, Schaffhouse et Bâle-Campagne) ; enfin, cinquièmement, les cantons centralisés de Genève, de Neuchâtel, de Fribourg, de Vaud et du Tessin, où une culture politique égalitaire conduit à plus de centralisation (Mueller, 2015).

Conclusions

Les cantons suisses sont dotés d'une forte autonomie et de compétences multiples. Dans une perspective internationale, le fédéralisme helvétique peut être qualifié de fédéralisme « décentralisé ». Cela signifie que tout changement vers la centralisation requiert une justification, tandis que dans le fédéralisme « unitariste » allemand, ce sont la décentralisation et la concurrence qui doivent être justifiées (Braun, 2003).

Au cours des dernières décennies, cependant, on a pu observer une certaine tendance à la centralisation et au renforcement de la coordination entre les cantons. Le rôle proactif du niveau fédéral est soutenu par les citoyens. Ceci peut être une conséquence de la concurrence accrue entre les régions européennes et de ce que l'on peut tirer un meilleur profit des économies d'échelle et de champ dans un périmètre plus large, mais aussi des attentes des citoyens, qui veulent que l'offre de services soit d'un niveau comparable dans tous les cantons. La taille réduite des cantons suisses est dès lors considérée comme un obstacle. La solution à ce problème pourrait passer par la fusion des petits cantons actuels, mais les cantons et la Confédération ont choisi un mode de coordination plus pragmatique qui privilégie la réactivité et la proximité avec les citoyens et tourne la page de la concurrence fiscale.

Références :

- Aubert, Jean-François, *So funktioniert die Schweiz: dargestellt anhand einiger konkreter Beispiele*, Cosmos, Bâle, 1980.
- Braun, Dietmar, « Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich », in *Swiss Political Science Review*, 9(1), 2003, p. 57-89.
- CDIP (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique), *Harmonisation de la scolarité obligatoire : la CDIP tire un bilan positif*, <http://www.edk.ch/dyn/28726.php>, 2015, consulté le 16 septembre 2015.
- Eurostat, *Annuaire régional d'Eurostat 2014, Union européenne, 2014*.
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 18 mai 2014).
- Administration fédérale des finances (AFF), *Statistique financière*, www.efv.admin.ch, 2015a, consulté le 14 août 2015.
- Administration fédérale des finances (AFF), *Péréquation financière*, www.efv.admin.ch, 2015b, consulté le 11 août 2015.
- Iff, Andrea / Sager, Fritz / Herrmann, Eva / Wirz, Rolf, *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern)*, Berne, 2009.
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), www.kdk.ch, 2015, consulté le 14 août 2015.
- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, www.kkjpd.ch, 2015, consulté le 16 septembre 2015.
- Koller, Christoph, « Die kantonalen Verwaltungen » in A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader et N. Soguel (dir.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, NZZ Libro, Zurich, 2013, p. 127-148.
- Kübler, Daniel, « Agglomerationen », in Klöti, Ulrich et al. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 2006, p. 259-286.
- Ladner, Andreas, « Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy », in J. Loughlin, F. Hendriks et A. Lidström (dir.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 196-220.
- Linder, W., *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt, Berne, Stuttgart, Vienne, 1999.
- Müller, Georg / Vogel, Stefan, *Ergänzungsgutachten betreffend Finanzautonomie der Kantone/Gleichbehandlung/Lenkungsabgaben*, Erlinsbach/Fällanden, 2013.
- Mueller, Sean, *Theorising decentralisation – comparative evidence from sub-national Switzerland*, ECPR Press, Colchester, 2015.
- Oğul, Onur K. / Mini, Flavia / Juon, Michael / Bleiker, Jaqueline Madeleine, *Umsetzung von New Public Management-Elementen in der Rechtsetzung in den Kantonen*, Schriftenreihe no 49, KPM, Berne, 2012.

- Scharpf, Fritz W., Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Campus, Francfort, 1994.
- Steiner, Reto et Kaiser, Claire, « Die Gemeindeverwaltung », in A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader et N. Soguel (dir.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, NZZ Libro, Zurich, 2013, p. 149-166.
- Vatter, Adrian, « Die Kantone », in U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos et P. Sciarini (dir.), Handbuch der Schweizer Politik, 4e édition, NZZ Libro, Zurich, 2006, p. 203-231.
- Zehnder, Vital, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Schulthess, Zurich, 2007.

UKRAINE

Anatoliy Kruglashov, docteur en sciences politiques, Président du département des sciences politiques et d'administration publique de l'Université d'Etat de Chernivtsi, Chernivtsi, Ukraine

Introduction

Les anciens pays soviétiques ont rencontré de nombreux problèmes dans leurs processus de régionalisation et de décentralisation. Des périodes de décentralisation ont alterné avec le mouvement opposé de recentralisation du système de gouvernance et d'administration publique. L'Ukraine est un cas typique de ce phénomène et, par moments, également le lieu de la manifestation de tendances diamétralement opposées : une approche de décentralisation visant à attribuer aux régions davantage de pouvoirs et ressources et l'approche inverse consistant à soustraire des ressources et des compétences aux régions pour les redonner au gouvernement et aux administrations centrales.

En vertu de sa Constitution, l'Ukraine est un Etat unitaire, le statut d'autonomie de la Crimée étant la seule exception à ce principe. L'organisation administrative du territoire comporte trois niveaux :

- a) premièrement, 27 régions, dont 24 *oblasts*, la République autonome de Crimée (aujourd'hui annexée par la Fédération de Russie au terme d'un référendum douteux et illégal tenu dans la péninsule le 17 mars 2014) et deux villes à statut particulier – Kiev et Sébastopol ;
- b) deuxièmement, 490 raions (districts) ;
- c) troisièmement, 458 municipalités, 118 districts municipaux, 886 colonies et 28 540 villages¹¹¹. Cette organisation administrative du territoire correspond pour l'essentiel à la structure héritée de l'ex-URSS, à laquelle ont été apportées des modifications concernant le statut de la Crimée (qui s'est vue accorder l'autonomie en février 1991¹¹²) et certaines entités administratives telles que les raions.

Ce chapitre examine les principales tendances de politique régionale de l'Ukraine, en s'intéressant en particulier au système de gouvernance et à l'autonomie locale.

Se débarrasser du carcan de l'héritage soviétique

Le principal facteur qui détermine la politique régionale et le système d'autonomie locale de l'Ukraine reste le modèle soviétique d'organisation administrative et territoriale du pays et l'ancien modèle de politique régionale qui y est associé. Si la gouvernance régionale et la gouvernance locale relevaient juridiquement de la responsabilité des *soviets* (conseils) locaux, ces derniers n'ont jamais eu de réels pouvoirs, étant intégrés à un système de gouvernance organisé suivant les principes du centralisme démocratique. Sous la couverture d'organes prétendument élus de façon démocratique, ce principe masquait dans la réalité une centralisation totale de l'appareil de l'Etat et une subordination hiérarchique de tous les organes publics aux plus hautes instances du parti. Le soviet de l'échelon le plus élevé pouvait invalider toute décision d'un soviet d'échelon inférieur, et tous les soviets étaient totalement assujettis au Bureau politique du Parti communiste de l'Union soviétique. Ainsi, les autorités régionales étaient intégrées à un vaste système de gouvernement centralisé, sous une façade d'autonomie locale des soviets¹¹³. Ce n'est qu'à la faveur des réformes lancées par Gorbatchev, nonobstant les profondes contradictions et incohérences de celles-ci, que le démantèlement de ce type de système de pouvoir inefficace et gourmand en ressources a pu commencer.

Certaines des bases de la nouvelle politique régionale et du nouveau système d'administration régionale du pays ont été jetées lorsque l'Ukraine a proclamé son indépendance (24 août 1991). D'entrée de jeu, le nouvel Etat indépendant a été confronté à nombre de défis et de questions pressants. La politique régionale du nouvel Etat devait protéger l'intégrité territoriale et l'unité de l'Ukraine, avant de se préoccuper du développement économique et social des territoires du pays. Par exemple, au début de 1992, la menace du séparatisme, provenant principalement de la Crimée et secondairement de la Transcarpathie, a assombri l'horizon politique de l'Ukraine. Le gouvernement ukrainien a dû faire face à ce défi, choisissant de le faire

¹¹¹ Atlas national de l'Ukraine [document électronique]. - <http://wdc.org.ua/atlas/en/1060000.html> [page consultée le 12.02.2016]

¹¹² Tatarenko A., The Legal Status and Modern History of Crimean Autonomy [document électronique]. - <http://verfassungsblog.de/the-legal-status-and-modern-history-of-crimean-autonomy>

¹¹³ Черкас О.Г. Становлення та розвиток взаємовідносин вищих і місцевих органів влад в Україні: радянський період, [в:] Теорія та практика державного управління, Зб. наук. праць, Харків, 2013. - Випуск 1 (40). - С. 430

principalement à travers une accélération de la centralisation, par exemple en mettant en place le poste de représentant du Président dans l'ensemble des régions et des districts du pays.

Centraliste par définition, ce modèle d'administration régionale a été consolidé avec l'adoption de la Constitution de l'Ukraine (28 juin 1996). D'un côté, la Constitution énonce un large éventail de compétences d'administration locale, qu'elle sépare de la structure de gouvernement de l'Etat. En effet, les organes d'autonomie locale se sont vus accorder un certain degré d'autonomie administrative et financière. Mais, d'un autre côté, cette avancée est limitée par la disposition constitutionnelle sur les « compétences déléguées », en vertu de laquelle les soviets régionaux et locaux doivent remplir certaines fonctions de l'Etat, sous le contrôle du Président de la République et du Cabinet des ministres ukrainiens. Dans ce contexte, le vrai pouvoir était exercé par les chefs de l'administration de l'Etat au niveau des régions et des districts. Ils devaient être nommés par le Président, avec le consentement officiel du Premier ministre, ce qui garantissait leur loyauté à l'administration du Président en premier lieu.

Dans le cadre de la mise en œuvre des principes constitutionnels d'un modèle dual de dévolution de compétences aux régions (associant une administration de l'Etat forte et des organes d'autonomie locale faibles), une nouvelle loi sur l'autonomie locale a été adoptée en Ukraine (21 mai 1997)¹¹⁴. La loi a défini les principales compétences de tous les organes de l'autonomie locale et a mis en œuvre la nouvelle structure territoriale. Les administrations locales des villages, colonies et municipalités ont reçu le statut de conseil de base, qui est assorti de compétences étendues. Elles représentent légalement les intérêts des communautés locales associées aux territoires respectifs (en ukrainien, *territorialni hromady*). Ainsi, elles ont juridiquement reçu le droit d'établir leurs propres organes et appareil exécutifs. En même temps, la nouvelle loi a défini les conseils régionaux (oblasts) et de district en tant qu'instances habilitées à représenter communautés locales de certains territoires prises globalement, mais pas individuellement. La nouveauté la plus marquante en lien avec les conseils régionaux et sous-régionaux est l'absence d'organe exécutif. Le rôle de l'exécutif est joué par l'administration de l'Etat au niveau des régions et des districts, qui consiste en un vaste appareil de bureaucrates (des fonctionnaires, qui ont pour employeur le Président de l'Ukraine et non les communautés locales). Ainsi, ces deux échelons d'autonomie locale doivent déléguer une bonne partie de leurs fonctions à l'administration de l'Etat. En même temps, ils conservent un droit de regard sur les fonctions et compétences déléguées et se font régulièrement rendre compte de leur exécution. Cette reddition de compte concerne les questions budgétaires, les programmes régionaux à court ou long terme et diverses autres questions¹¹⁵. D'un point de vue juridique, les conseils régionaux et de district sont habilités à contrôler certaines activités des chefs de l'administration de l'Etat. Ces derniers doivent chaque année rendre compte aux conseils, de leurs activités ayant trait au développement social et économique des territoires relevant de leur compétence. Si une majorité des députés de la région ou du district concerné votent contre le chef de l'administration de l'Etat compétente, le Président de la République doit examiner le cas et proposer une solution. Par ailleurs, le Président doit révoquer tout chef contre lequel une motion de défiance a été votée par au moins deux tiers des membres du conseil¹¹⁶.

Cependant, la pratique nationale démontre le caractère limité de l'influence que peuvent avoir les organes représentatifs sur l'activité des instances exécutives locales en Ukraine. Pour conclure cet aperçu historique, il convient de mentionner que le Parlement ukrainien (*Verkhovna Rada*) a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 juillet 1997¹¹⁷. Cette démarche a mis en évidence la nécessité de poursuivre la transformation du système de l'autonomie locale dans le pays, que ce soit à l'échelon régional ou à l'échelon sous-régional.

¹¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹¹⁵ Руснак Б.А. Конституційно-правові засади та пріоритетні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні, Місцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку. Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції, м. Чернівці, 15 грудня 2000 року. – Чернівці, 2000. - С. 26

¹¹⁶ Закон України "Про місцеві державні адміністрації", Офіційне видання, Київ 1999, 30 с.

¹¹⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

Des pas en avant et des pas en arrière : les promesses et les échecs de la régionalisation en Ukraine

Une nouvelle occasion de moderniser la politique régionale et le système de gouvernance régionale s'est présentée après la révolution Orange de 2004-2005. Mus par l'idéal de démocratisation et d'intégration européenne de l'Ukraine, la majorité des citoyens et des communautés locales aspiraient à des changements profonds dans le pays. Les promesses d'amélioration radicale concernaient également l'autonomie locale et la réforme de l'administration régionale. Dans un second temps est venu le projet de réforme constitutionnelle (8 décembre 2004), qui prévoyait une réduction notable des pouvoirs du Président de la République, au profit du Parlement du Cabinet des ministres¹¹⁸. Le projet de réforme a été examiné au Parlement et approuvé par la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. Cependant, malgré l'enthousiasme qu'elle a suscité dans l'opinion, la réforme n'a jamais été adoptée. Le Président de la République, à l'instar de ses prédécesseurs et successeurs, n'a pas voulu relâcher sa mainmise sur le pouvoir à travers l'appareil bureaucratique centralisé. En règle générale, lorsqu'ils sont en fonctions, tous les dirigeants ukrainiens préfèrent différer les réformes jusqu'au jour suivant la fin de leurs fonctions.

Outre la réforme de l'administration régionale et de l'autonomie locale, le Président V. Yushchenko a aussi tenté de lancer une réforme administrative et territoriale. Cette réforme était motivée par le fait que l'organisation territoriale de l'Ukraine, définie dans les années 30, était dépassée et ne cadrait pas avec les objectifs actuels de la politique régionale du pays. Le manque de pertinence de la délimitation des régions et des districts, en termes de potentialité territoriale, financière et économique, est très frappant. Cette division administrative inadéquate du territoire impose des changements et des mesures de péréquation urgents¹¹⁹. Un autre objectif de la réforme des régions et des districts était de créer des organes d'autonomie locale qui pourraient exercer leurs fonctions avec des ressources matérielles et budgétaires suffisantes¹²⁰. Malgré cet objectif noble, la réforme, qui a été lancée en 2006, n'a pas bénéficié de l'adhésion et de l'appui de l'ensemble de la société et a finalement échoué en 2008. Cela s'explique avant tout par le fait que la réforme n'a pas fait l'objet d'une solide préparation, mais aussi par les appréhensions du public et sa défiance à l'égard des visées des réformateurs eux-mêmes. En effet, les initiateurs de la réforme n'avaient pas présenté de justifications détaillées de la nécessité des changements envisagés ; ils n'avaient pas non plus présenté un tableau des avantages et inconvénients possibles de la réforme ; et, enfin, ils avaient omis de mettre en exergue auprès des bénéficiaires supposés les principales retombées positives que l'on pouvait attendre de la réforme du système d'autonomie locale.

Aux termes de la réforme proposée, les trois précédents échelons de gouvernance régionale auraient été maintenus. Cependant, le premier échelon d'autonomie locale (à savoir les communautés) aurait fait l'objet d'une fusion pour donner lieu à des unités de plus grande taille (comprenant plusieurs villages et colonies, par exemple) et plus viables. Cette idée semble avoir été inspirée par l'expérience polonaise de réforme administrative, la mieux réussie des pays post communistes¹²¹. Le caractère chaotique de la réforme envisagée et le manque d'arguments financiers positifs en faveur des changements proposés ont sapé les efforts des réformateurs et se sont en fin de compte traduits par le fiasco de la campagne politique en faveur du processus. Par exemple, le grand public et même bon nombre d'experts n'ont pas obtenu d'informations complètes sur le changement de système d'imposition proposé ou la répartition des ressources budgétaires entre les trois niveaux d'autonomie locale (communautés, districts et régions). Dernier point mais non le moindre, la forte opposition à la réforme a nourri l'idée d'une modification des organes administratifs des régions elles-mêmes. Cette question, qui touche à l'identité des citoyens ukrainiens, s'est avérée très sensible.

La question de la réforme régionale fut abordée pour la deuxième fois par le Gouvernement de Julia Tymoshenko. Son Cabinet des ministres a approuvé un texte plus détaillé du concept de réforme de l'autonomie locale (27 juillet 2009). Ce document décrivait correctement certaines des lacunes de l'autonomie locale en Ukraine et formulait des propositions visant à les combler. Les propositions étaient axées sur la suppression de l'administration de l'Etat au niveau des districts et la réduction des fonctions de

¹¹⁸ Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, «Офіційний вісник України. Щотижневий збірник актів законодавства», 2004. - № 49. - С. 21 - 47

¹¹⁹ Ткачук А, Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907 – 2009 роки. – Київ, 2009. - С. 81 – 90

¹²⁰ Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності: Матеріали "круглого столу" / За ред. Варналія З.С. - Київ, 2005. - 73 с.

¹²¹ Kruglashov A. Central and Eastern Europe Regional Reforms: From Dismantling a Soviet Model to Europeanizing a National One, in Francesco Palermo et Sara Parolari, *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe*, Laiden & Boston, 2013, pp. 7 à 34.

l'administration de l'Etat au niveau des régions, en les limitant à des activités de suivi et de contrôle. Aux termes de ces propositions, l'administration de l'Etat au niveau des régions superviserait l'exécution du budget de l'Etat dans les différentes régions concernées, ainsi que l'application des lois, décrets du Président de la République, résolutions du Gouvernement etc. Les conseils locaux (c'est-à-dire, des districts et des régions) disposeraient de pouvoirs supplémentaires, y compris le droit d'établir leurs propres organes exécutifs. Ainsi, la grande majorité des fonctionnaires de l'administration de l'Etat au niveau des régions devraient quitter cette dernière pour devenir des agents de l'administration locale (ce qui se traduirait par un changement radical concernant la partie à laquelle ils doivent loyauté au premier chef).

Par ailleurs, ces propositions innovaient par la reconnaissance de la notion de service public en tant que critère de dévolution de fonctions administratives. En conséquence, le document proclamait la réforme des organes régionaux et locaux dans le but d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services publics aux populations locales (faisant une sorte de déclaration qui ne figurait pas précédemment dans le discours officiel en Ukraine)¹²². Cependant, malgré les idées pertinentes que contenait ce document, il n'abordait pas les vrais dysfonctionnements de l'administration de l'Etat au niveau des régions et des administrations locales¹²³.

Ainsi, les plans ambitieux et les promesses de V. Yushchenko et J. Tymoshenko concernant la réforme de la politique régionale, de la gouvernance régionale et de l'autonomie locale en Ukraine ont abouti à un échec total. Le fiasco des réformateurs et d'autres facteurs ont ouvert la voie à l'élection de V. Yanukovych en tant que nouveau Président de l'Ukraine. Ce dernier a engagé une politique qu'on pourrait décrire comme un ensemble de contre-réformes concernant l'orientation de l'Ukraine par rapport à l'Europe. Il ambitionnait d'édifier un système de pouvoir suivant les modèles de pouvoir russe et bélarussien. C'est la raison pour laquelle il a d'entrée de jeu procédé au rétablissement douteux (au sens juridique du terme) de la Constitution de 1996. Cette mesure a ouvert la voie à une recentralisation du pouvoir exécutif entre les mains du Président de la République, lui permettant de renforcer son emprise sur les autorités régionales et locales.

Pour cerner les tendances de la régionalisation en Ukraine, il importe également d'examiner l'évolution des modèles d'élections locales. Depuis 2006, l'Ukraine expérimente un système d'élection des députés des conseils régionaux et locaux axé sur les partis politiques. Du fait de la mise en œuvre d'un système d'élection à la proportionnelle (sauf pour les plus petites communautés locales), les partis politiques monopolisent le processus de proposition de candidats, la composition des électorales commissions et la composition des conseils régionaux et locaux en Ukraine. Par ailleurs, dans la composition des commissions électorales, la priorité est donnée aux partis politiques qui sont représentés au Parlement. Cela donne davantage de pouvoir à ces partis en relation avec le processus électoral dans les circonscriptions locales et régionales. Ainsi, la loi pertinente limite effectivement la capacité civique passive (éligibilité) des citoyens ukrainiens. Cela signifie que si un citoyen ukrainien n'est pas membre d'un parti politique ou n'est pas recommandé par un parti politique il aurait du mal à être candidat à un siège au sein d'un conseil régional ou local. Cette disposition législative pourrait être critiquée comme étant anticonstitutionnelle, en raison de sa nature discriminatoire. Certes, le Parlement fit en 2010 quelques concessions face aux critiques de la société civile et des citoyens, en introduisant un système électoral mixte (de représentation majoritaire et proportionnelle), mais, à nouveau en 2015, la loi en question a été révisée. Cette fois-ci, le monopole des partis sur le processus électoral au niveau régional et local a même été renforcé. Cela a créé une vive déception chez les électeurs et un fossé grandissant entre les conseils régionaux et locaux élus et leurs communautés respectives, portant un coup au processus de renforcement de la démocratie locale en Ukraine.

Sous le Gouvernement de V. Yanukovych, les chefs de l'administration de l'Etat au niveau des régions et des districts ont peu à peu recouvré le contrôle total qu'ils exerçaient dans le passé sur les territoires relevant de leur compétence. Tout en mettant en place la « ligne verticale du pouvoir », V. Yanukovych et son entourage ont sans relâche tenté de prendre le contrôle des conseils locaux dirigés par des maires directement élus. A cette fin, ils ont tenté d'exercer un contrôle politique strict sur ces territoires, dans lequel Parti des régions n'a jamais joui d'un soutien massif. En conséquence, des maires qui n'affichaient pas une loyauté inconditionnelle ont été révoqués de leur poste dans une quarantaine de municipalités au moyen de motions de défiance manipulées contre le conseil municipal respectif.

¹²² Дацишин М., Керецман В. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні. - Київ, 2007. - С. 52

¹²³ Мамонова В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/o3.pdf. - С. 66

Le Président Yanukovych et son gouvernement sont officiellement arrivés au pouvoir derrière l'étendard de la réforme en 2011-2012. Conformément à son image projetée de réformateur, il a produit de nombreux documents et rapports de stratégie notamment sur l'administration publique et la réforme administrative¹²⁴. Il a promis de réformer non seulement le Gouvernement central et ses organes, mais aussi l'administration ukrainienne en général. Cependant, il n'a pas tenu nombre de ses promesses. En ce qui concerne le processus de régionalisation, on peut difficilement dire que sa politique est réussie et démocratique.

Après le changement révolutionnaire de pouvoir en Ukraine et la fuite de V. Yanukovych, les questions de la politique régionale, de la régionalisation et de l'autonomie locale ont pris de l'importance dans le discours public. Les nouvelles autorités, dont le Président ukrainien Petro Poroshenko, le Premier ministre Arseniy Yatseniuk et le Président de la *Verkhovna Rada* Volodymyr Groisman, ont affirmé à plusieurs reprises que le pays devrait entreprendre une série de réformes, notamment une réforme de l'administration publique, de la gouvernance régionale et de l'autonomie locale¹²⁵. Certaines mesures juridiques et politiques ont été prises afin d'honorer ces promesses et obligations des nouvelles autorités¹²⁶. Toutefois, ces tentatives de réforme des politiques au niveau de l'Etat et des régions se sont heurtées à de nombreux obstacles et difficultés. Après la violation brutale par la Russie du droit international et des garanties de la souveraineté de l'Ukraine, à travers l'annexion directe de la Crimée et la guerre par procuration dans le Donbass – parrainée et orchestrée par le Kremlin, l'Etat et la société ukrainiens sont confrontés à des défis et menaces sans précédents. Tout cela amène les autorités à accélérer le rythme des réformes, mais en même temps rend le processus de réforme plus difficile et coûteux.

La « décentralisation » est aujourd'hui un point clé de la réforme de la gouvernance régionale. L'idée même de décentralisation de la gouvernance des territoires est favorablement accueillie par l'ensemble de la société et cette question a fait l'objet de nombreux débats publics¹²⁷. La décentralisation semble constituer un juste milieu entre le scénario de la fédéralisation du pays (qui n'est pas perçu comme une bonne perspective pour l'Etat et la nation)¹²⁸ et le précédent système de gouvernement très centralisé, bureaucratique et corrompu. Le concept de décentralisation est progressivement (peut-être serait-il plus correct de dire « lentement ») en train d'être décrit dans un document d'orientation du gouvernement¹²⁹, le projet d'amendements constitutionnels, préparé par le Président P. Poroshenko. Quelques lois – dont le nombre reste assez modeste – sont prévues pour mettre en œuvre cette décentralisation¹³⁰. Le processus visant à traduire dans les faits la réforme de la décentralisation envisagée suscite de vives inquiétudes et un débat animé. Par exemple, le projet d'amendements constitutionnels prévoit le poste de préfet dans les régions ukrainiennes. Il prévoit de doter le préfet, en plus de certaines compétences de contrôle, d'un droit de veto à toute décision prise par un conseil régional ou local. Ce point du projet de texte, ainsi que celui de la nomination du préfet par le Président de la République, ont immédiatement déclenché des réactions négatives au sein de la classe politique et chez les analystes. Il conviendrait de souligner que ce droit de veto dépasse les pouvoirs actuels des chefs de l'administration de l'Etat au niveau des régions. Les modifications de la Constitution envisagées pour doter les préfets de pouvoirs accrus relèvent-elles d'un processus de décentralisation ou plutôt d'un processus de recentralisation ?

On peut observer à l'échelon le plus bas de l'autonomie locale dans le pays, des avancées de la réforme de la décentralisation, certes non extraordinaires mais dignes d'intérêt. Les communautés locales, pour l'essentiel les villages, colonies et petites villes, sont encouragées à fusionner en communautés de plus grande taille et

¹²⁴ Яримистий М. Напрямки реформування системи державного управління та державної служби, «Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування», 2010. - № 1. - С. 7 – 9

¹²⁵ Про внутрішнє та зовнішнє становище в Україні в 2015 році: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shortichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-doverhovnoyiradi-u-35412>

¹²⁶ Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – вип. 2 (25). – С. 26 - 37

¹²⁷ Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – вип. 2 (21). – С. 278 - 282

¹²⁸ Литвин В. Децентралізація, федералізація, сепаратизм: парадокси політичного дискурсу / Володимир Литвин. // Голос України. – 2014. – 8 травня. – С. 4 – 5

¹²⁹ Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні // Наукові праці НУ ОЮА [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2272/Mishyna.pdf?sequence=1>. - С. 229

¹³⁰ Закон України «Про засади державної регіональної політики»: в редакції від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. Офіційний веб-портал Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>; Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики від»: в редакції від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс]. Офіційний веб-портал Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

plus solides. Cependant, ces communautés regroupées ne constituent qu'un petit pourcentage des communautés ukrainiennes en général. Le Gouvernement encourage le processus de regroupement des communautés à travers des mesures incitatives financées par le budget de l'Etat ou autres¹³¹. En même temps, la question controversée de la modification des frontières administratives des régions et des districts en Ukraine n'a pas été réglée et semble avoir été différée à une étape ultérieure de la réforme de la décentralisation, si tant est que cette réforme se matérialise.

Conclusions

Les autorités ukrainiennes ont officiellement affirmé la nécessité de réformer le système de gouvernance régionale et l'autonomie locale, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et la pratique de l'UE. Des documents d'orientation et stratégies du gouvernement incluent désormais une large gamme de concepts pertinents, tels que le principe de subsidiarité et la politique de décentralisation, empruntés au langage normatif des institutions européennes. En fait, l'Ukraine, à l'instar de nombreux autres anciens pays soviétiques, se trouve dans une situation de vulnérabilité au plan intérieur, que dénotent ses va-et-vient entre la centralisation et la décentralisation de la politique régionale. Des aspects juridiques de la réforme régionale donnent lieu à des débats parfois interminables et ne sont pas correctement fondés sur la Constitution ukrainienne ou sur un ensemble de lois nécessaire pour l'aboutissement de toute réforme. Par exemple, la disposition de la Charte européenne de l'autonomie locale sur les organes exécutifs des conseils régionaux et de district n'a pas été mise en œuvre depuis la ratification de la Charte. Aucune avancée n'a été enregistrée sur ce point au cours des deux années ayant suivi l'annonce de la décentralisation en février-mars 2014.

Les aspects institutionnels de la réforme de la gouvernance régionale n'ont toujours pas été correctement traités. La répartition des pouvoirs entre l'administration de l'Etat au niveau des régions et les conseils, et entre les conseils des différents échelons, doit encore être réglée. La plupart des pouvoirs et des fonctions restent aux mains de l'administration de l'Etat au niveau des régions et des districts. La capacité des conseils régionaux à les gérer n'a pas évolué depuis 2007.

Les conseils régionaux et locaux rencontrent de nombreuses difficultés financières. Malgré certaines mesures prometteuses prises par le nouveau Gouvernement, le processus budgétaire en Ukraine reste centralisé et caractérisé par des « relations spéciales ». Le défaut persistant de transparence et d'un ensemble complet de règles modernes ouvre la voie à la corruption. De plus, ces dernières années, les conseils régionaux et locaux ont été profondément affectés par la concurrence entre les clans oligarchiques pour le contrôle de territoires et de ressources. Le modèle d'élections locales axé sur les partis politiques sert davantage les intérêts des groupes d'affaires locaux que ceux des communautés locales.

Cependant, l'impact grandissant de la société civile est un point positif des changements en cours en Ukraine en rapport avec le processus de régionalisation. On note de nouvelles formes d'interaction entre les organes de pouvoir régionaux et locaux et les ONG et militants de la société civile. Les conseils locaux et l'administration de l'Etat développent de nouvelles plateformes et pratiques en vue d'améliorer la communication, telles que les organes consultatifs, comités d'experts, consultations publiques, demandes d'information, pétitions électroniques, etc. Toutefois demeure le problème de l'absence de mise en œuvre pratique des instruments de dialogue prévus par la loi ukrainienne. La mise en œuvre effective de ces instruments nécessite beaucoup de volonté, d'énergie et de ressources. Les fonctionnaires de l'administration de l'Etat et les agents publics, au niveau régional et local, doivent être bien formés et motivés pour utiliser les instruments de coopération avec la société civile, tandis que les représentants des ONG et les citoyens doivent aussi recevoir une formation et un appui. Les deux parties de la communication doivent surmonter de nombreux obstacles pour que la gouvernance régionale et locale fonctionne de manière efficace, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

Les organes de l'administration de l'Etat au niveau régional et local et les administrations locales restent exposés à des influences négatives. Ils sont contraints de travailler dans un contexte imprévisible et leur efficacité n'est pas à la hauteur des attentes des citoyens ukrainiens. Le Gouvernement central hésite à adopter une ligne politique claire en matière de décentralisation, les réformes ne suivent pas les promesses faites et les rapports entre le centre et la périphérie ont grandement besoin d'être ajustés et améliorés. Le

¹³¹ Лопушинський І.П., Оленковська Л.П. Реформування місцевого самоврядування як основа впровадження децентралізації цих моделей управління // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2015. - № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/17.pdf

système de gouvernance est caduc dans sa globalité et a besoin d'une réforme et d'innovations à tous les niveaux.

Dans le ballottage de la politique régionale de l'Ukraine entre centralisation et décentralisation, c'est l'approche centraliste, intrinsèque à l'élite politique du pays, qui a tendance à l'emporter. L'Ukraine n'a toujours pas achevé la conception et la mise en place d'un nouveau modèle de politique régionale qui corresponde à son choix européen et aux attentes fondamentales de sa société. Il importe qu'elle mène ce processus à terme dans les meilleurs délais.

LE CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

La voix des villes et des régions en Europe

- Le Congrès est une assemblée politique composée de 648 élus - maires, gouverneurs, conseillers, etc. - représentant plus de 200 000 collectivités territoriales dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Il agit comme porte-parole des élus locaux et régionaux en Europe.

- Le Congrès promeut la décentralisation par le transfert de compétences politiques et de moyens financiers aux villes et aux régions.

Il s'assure que les décisions politiques sont prises au plus près des citoyens.

- Le Congrès garantit la participation citoyenne et favorise une perception positive des identités locales.

Il milite pour une démocratie de terrain vivante dans un monde de plus en plus globalisé.

- Le Congrès renforce la démocratie territoriale grâce au suivi permanent de la bonne application de la Charte Européenne de l'autonomie locale, et grâce à l'observation des élections locales et régionales et à ses recommandations aux gouvernements des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Il défend l'autonomie territoriale, la démocratie et les droits de l'homme au niveau local.



Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Avenue de l'Europe – 67075 Strasbourg Cedex France

Tel : + 33 (0)3 88 41 21 10 – congress.web@coe.int – www.coe.int/congress