

Chambre des régions

47^{ème} SESSION

Strasbourg, 16 octobre 2024

CPR(2024)47-02

7 octobre 2024

Introduction aux débats sur les thèmes:

Régions à statut spécial

Numérisation, intelligence artificielle et gouvernance régionale

Le rôle des régions dans la coopération internationale pour le redressement et la reconstruction de l'Ukraine

Document de réflexion établi par le Secrétariat

DEBAT SUR LES «REGIONS A STATUT SPECIAL»

Des régions à statut spécial existent dans de nombreux États unitaires européens. Dans la plupart d'entre eux, la capitale fait l'objet d'une loi spéciale, ce qui la rapproche davantage d'une région sui-generis que d'une collectivité locale ordinaire. En outre, de nombreuses régions réelles bénéficient d'un statut spécial en recevant des pouvoirs spéciaux, plus étendus que les autres régions, dans certains domaines politiques, qui peuvent inclure ou non des pouvoirs législatifs et le pouvoir de s'écarter de certaines législations nationales. Ces dispositions sont généralement établies dans le but de prendre en compte des aspects spécifiques du territoire en question, tels que la géographie (généralement l'isolement géographique), l'histoire ou la spécificité ethnique, linguistique ou culturelle de la population du territoire. Les régions à statut spécial peuvent également être créées pour permettre l'intégration ou la réintégration en douceur d'un territoire dans le cadre constitutionnel national, parfois après un conflit majeur, comme ce fut le cas immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Cette délégation de pouvoirs est asymétrique par nature, ce qui signifie que les régions à statut spécial se voient attribuer des pouvoirs autonomes plus étendus que ceux des autres entités administratives.

Dans ce débat, les régions à statut spécial doivent être distinguées des entités administratives (États fédérés) des États fédéraux. Dans les États fédéraux, la division en entités régionales obéit parfois à des principes plus arbitraires, comme la volonté d'équilibrer la taille géographique ou démographique des entités respectives. Dans d'autres cas, les divisions administratives des États fédéraux se sont développées selon des lignes historiques et peuvent représenter un lien atavique avec un passé féodal, qui n'a souvent que peu de pertinence pour les habitants modernes d'un territoire. En outre, les États fédéraux répartissent généralement les compétences entre les entités de niveau inférieur de manière symétrique ; cependant, ces entités ont des pouvoirs législatifs et peuvent naturellement finir par différer les unes des autres, parfois plus que les régions à statut spécial dans les États unitaires - sans que cela soit considéré comme un statut spécial en tant que tel. Ceci est contraire à l'idée centrale des régions à statut spécial telle qu'elle est utilisée dans ce débat, dans laquelle les autorités centrales visent à élever le statut de régions spécifiques en leur accordant des pouvoirs et des compétences supplémentaires.

Les régions à statut spécial doivent également être distinguées des territoires qui sont en libre association ou qui font partie d'une confédération. Dans ce cas, la spécificité de chaque entité est préservée, sans que cela résulte nécessairement d'une décision du gouvernement central.

Enfin, les régions à statut spécial doivent également être distinguées des territoires contestés, occupés ou sous le contrôle d'autorités de fait. Ces territoires peuvent parfois revendiquer leur « indépendance » ou affirmer qu'ils ont adhéré à un pays voisin, bien qu'ils n'aient que peu ou pas de fondement en droit international et qu'ils ne soient pas reconnus par la majeure partie de la communauté internationale. Dans ces territoires de la « zone grise », la perspective d'obtenir un statut spécial est parfois considérée comme pouvant jouer un rôle dans la (ré)intégration de ces territoires dans l'ordre constitutionnel national.

L'octroi d'un statut spécial n'implique en aucun cas l'octroi du droit de se séparer de l'État. En fait, l'octroi d'un statut spécial à une région spécifique peut souvent garantir ou renforcer l'intégrité territoriale d'un État en laissant la place à des aspirations politiques légitimes en faveur de l'autonomie tout en cimentant le principe de l'unité nationale au sein de l'État. Même si l'octroi d'un tel statut à certaines régions peut atténuer certaines tensions et généralement aussi des tendances séparatistes potentielles, réelles ou perçues, une telle décision est parfois considérée comme dangereuse pour l'unité de l'État et peut-être même comme un premier pas vers la sécession.

Le présent débat tentera d'examiner quels sont les arrangements spéciaux typiques pour ces régions où, pour diverses raisons, les autorités centrales ont décidé de leur confier des

compétences et des ressources spéciales, sans que cela ne menace l'intégrité territoriale de l'Etat ou son caractère d'Etat unitaire.

Position du Congrès sur le régionalisme / la démocratie régionale

Le Congrès soutient fermement la régionalisation et l'autonomie régionale conformément au principe de subsidiarité. Au fil des ans, le Congrès a adopté un certain nombre de textes à cet effet. Le plus important d'entre eux est le Cadre de référence pour la démocratie régionale (le « Cadre de référence »). Ce document a été élaboré sur la base de recommandations antérieures du Congrès et s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale (la « Charte »). Contrairement à la Charte, le Cadre de référence ne prend pas la forme d'un traité contraignant ; toutefois, le Comité des Ministres recommande aux Etats membres de prendre en compte le Cadre de référence en tant que « référence utile et pratique pour ceux qui envisagent des réformes institutionnelles et la gouvernance au niveau régional ».

Le Congrès a également adopté des textes portant spécifiquement sur les régions à statut spécial¹, en notant notamment qu'il est possible de prévoir des dispositions constitutionnelles spécifiques pour les régions à forte identité, ajoutant que le statut spécial d'autonomie régionale peut constituer un contrepoids efficace aux tendances sécessionnistes². Sur cette base, le Congrès a recommandé que « les États membres recourent davantage au modèle du statut spécial ». Dans sa Résolution 361 de 2013, le Congrès a décidé de « discuter régulièrement des développements et d'échanger des bonnes pratiques sur ce sujet, en particulier au sein de sa Chambre des régions ».

Pour donner suite au présent débat, la Chambre des Régions pourrait envisager de créer un groupe de travail chargé de recueillir des avis d'experts / d'organiser une conférence de haut niveau en vue de préparer un rapport et éventuellement un projet d'instrument juridique portant spécifiquement sur l'autonomie régionale, la régionalisation et les régions à statut spécial.

Points de discussion

- Quels types de régions à statut spécial existe-t-il en Europe ?
- Quels sont leurs pouvoirs supplémentaires typiques ? Jusqu'à quel point un statut spécial peut-il être fort sans constituer une menace pour le caractère unitaire d'un État ?
- Quelle a été l'expérience des participants et des régions avec ce type de dispositions ?
- Existe-t-il des groupes/autorités régionales ou des populations dans certains territoires qui ont demandé ou demandent une plus grande autonomie régionale ou un statut spécial ?
- La régionalisation asymétrique est-elle considérée comme une menace ou une opportunité ?
- Comment maximiser ses avantages et minimiser ses inconvénients potentiels ou réels ?

DEBAT SUR «LA NUMERISATION, L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET LA GOUVERNANCE REGIONALE»

L'évolution rapide des technologies numériques et l'émergence de l'intelligence artificielle (IA) ont transformé de nombreux aspects de la société ces dernières années, grâce à des avancées spectaculaires dans les domaines de l'apprentissage automatique, du traitement du langage naturel et de la vision par ordinateur. Des technologies telles que les assistants vocaux, les

¹ Résolution 488 (2022) et Recommandation 483 (2022), Identités régionales : promouvoir le dialogue et la diversité dans l'unité ; Résolution.398 (2016), Autonomie et frontières dans une Europe en mutation ; Recommandation 346 (2013) et Résolution 361 (2013), Régions et territoires à statut particulier en Europe.

² Résolution 361 (2013), Régions et territoires à statut particulier en Europe

véhicules autonomes et les systèmes de recommandation illustrent cette révolution, rendant l'IA omniprésente dans notre vie quotidienne. Ces développements ont ouvert la voie à des innovations qui remodelent l'économie, les soins de santé, la sécurité et les interactions humaines, tout en soulevant d'importantes questions politiques, éthiques et de gouvernance.

Les processus de gouvernance et la démocratie sont de plus en plus affectés par la numérisation et l'évolution de l'intelligence artificielle. Ces phénomènes entraînent des répercussions à la fois positives et négatives sur les décisions prises au nom de la population et sur les services publics. L'IA peut notamment affecter la prise de décision, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des citoyens, la gestion des services publics, la prévision et la gestion des crises, l'accès à l'information et à l'éducation, le renforcement de la sécurité et l'économie en général.

Les implications de l'IA concernent la gouvernance à tous les niveaux et sont très importantes au niveau régional, où les politiques publiques doivent être coordonnées, de manière aussi transparente que possible, avec les politiques mises en œuvre à la fois au niveau supérieur et au niveau inférieur. La numérisation et l'intelligence artificielle entraînent en effet de profonds changements dans tous les domaines, y compris dans l'administration locale et régionale. Les nouvelles technologies peuvent rendre une région dotée d'une bonne infrastructure numérique attrayante pour les entreprises et les citoyens ; elles peuvent être utilisées pour améliorer la qualité de la démocratie locale et régionale, des services publics, de la lutte contre la pollution, de l'efficacité énergétique et de la mobilité, ainsi que pour rendre les villes et les régions plus humaines et plus durables. Toutefois, en fonction de leur utilisation, elles peuvent également avoir des effets opposés, en retirant le pouvoir aux citoyens et en creusant les fossés au nom de l'efficacité à long terme.

Les collectivités locales et régionales peuvent être des acteurs clés dans la promotion de la numérisation, comme l'indique le Congrès dans sa Recommandation 263 (2009) *La fracture numérique et la e-inclusion dans les régions*. L'importance de la numérisation des services publics locaux et régionaux a été particulièrement évidente lors de la pandémie de Covid-19, où elle a littéralement sauvé des vies dans certaines circonstances. Les collectivités territoriales ont également un rôle clé à jouer dans la protection des droits de l'homme par l'utilisation des nouvelles technologies, comme l'indique le Congrès dans sa Recommandation 480 (2022) *Villes et régions intelligentes - Perspectives pour une approche de la gouvernance centrée sur les droits de l'homme*.

Champ d'application du débat

1. L'IA comme outil pour une meilleure démocratie et une meilleure gouvernance régionale

L'IA peut analyser et traiter de grandes quantités de données rapidement et avec précision, ce qui permet aux décideurs politiques de mieux comprendre des questions complexes. Cela peut conduire à des politiques publiques plus efficaces et fondées sur des preuves. Les technologies de l'IA peuvent aider à surveiller les processus gouvernementaux et à détecter les anomalies, réduisant ainsi la corruption et diverses formes de gaspillage.

L'IA peut faciliter la participation des citoyens en analysant les opinions à grande échelle à partir des médias sociaux ou en utilisant des chatbots pour répondre aux questions des citoyens et recueillir leurs commentaires. Les plateformes alimentées par l'IA peuvent également aider à organiser des consultations publiques et des référendums électroniques. Les gouvernements peuvent utiliser l'IA pour optimiser la gestion des services publics tels que les transports, les soins de santé et l'éducation. L'IA peut être utilisée pour prévoir et gérer les crises, qu'elles soient liées à la santé, à l'économie ou à l'environnement. Les technologies de l'IA peuvent rendre les informations gouvernementales plus accessibles et plus compréhensibles pour les citoyens, améliorant ainsi l'éducation, la transparence et la responsabilité.

2. L'IA, un risque pour la démocratie et la gouvernance

L'utilisation de l'IA dans la gouvernance publique et les processus démocratiques soulève des questions politiques, éthiques et relatives aux droits de l'homme. D'une part, les décideurs politiques peuvent accorder à l'IA une confiance supérieure aux attentes des citoyens ; d'autre part, le fonctionnement des algorithmes étant très obscur pour la plupart des gens, l'IA peut être considérée comme une « boîte noire » impénétrable par les citoyens. En tant que telle, l'IA peut à la fois accroître l'écart entre les souhaits des citoyens et les décisions prises en leur nom, et diminuer le niveau de confiance des citoyens dans la prise de décision et les décideurs politiques.

L'IA peut être utilisée pour manipuler l'opinion publique et influencer les processus démocratiques, par exemple au moyen de fausses informations, de visuels et de publicités microciblées. Cela menace l'intégrité des processus démocratiques et la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques. L'IA a souvent besoin de grandes quantités de données personnelles pour fonctionner efficacement, ce qui soulève des préoccupations en matière de surveillance excessive, de respect de la vie privée et de protection des données. Les citoyens et les autorités doivent être en mesure de vérifier et d'annuler les décisions des systèmes d'IA. La détermination des responsabilités en cas de défaillance de l'IA est complexe, en particulier lorsque de multiples acteurs sont impliqués et qu'ils n'ont pas nécessairement tous les mêmes capacités de gestion de l'IA. Les systèmes d'IA peuvent être vulnérables aux attaques et aux erreurs, ce qui compromet leur fiabilité et leur sécurité. Les algorithmes peuvent également amplifier les biais des données, entraînant des décisions injustes et exacerbant les inégalités sociales. L'accès inégal aux technologies et aux données de l'IA, souvent concentré entre quelques entreprises ou pays, peut exacerber les inégalités mondiales et créer des déséquilibres de pouvoir économique et politique. Pour garder le contrôle total des développements et des systèmes liés à l'IA dans la gouvernance régionale, les représentants politiques et le personnel administratif devraient être formés en conséquence et les autorités régionales devraient unir leurs forces pour traiter avec les « grands acteurs » qui proposent des solutions numériques.

3. Réglementer l'IA - La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle

La [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#) et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit est le tout premier instrument international juridiquement contraignant dans ce domaine. Adoptée par le Comité des ministres le 17 mai 2024, elle vise à garantir que les activités menées tout au long du cycle de vie des systèmes d'IA sont pleinement compatibles avec les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, tout en favorisant le progrès et les innovations technologiques. Il complète les normes internationales existantes relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit, et vise à combler les lacunes juridiques qui pourraient résulter des progrès technologiques rapides. Pour rester pertinente dans le temps, la convention-cadre ne réglemente pas la technologie elle-même et est essentiellement neutre sur le plan technologique. En vertu de cette convention, les États signataires doivent respecter des principes fondamentaux, des exigences en matière de gestion des risques et des impacts, des voies de recours, des droits procéduraux et des garanties. La convention-cadre couvre l'utilisation des systèmes d'IA par les autorités publiques et les acteurs privés.

Points de discussion

- Dans quelle mesure les autorités régionales utilisent-elles les technologies numériques en général et l'IA en particulier ?

- Les représentants politiques et le personnel administratif qui doivent traiter et intégrer les technologies numériques et l'IA dans les systèmes de gouvernance régionale sont-ils suffisamment formés et conscients des avantages et des risques ?
- Les technologies numériques et l'IA sont-elles considérées comme efficaces pour améliorer la qualité des services ?
- Sont-elles utilisées pour mieux comprendre les attentes des citoyens ou surtout pour optimiser les ressources ?
- Des risques ou des inconvénients sont-ils apparus dans l'expérience des participants ?
- Le cadre juridique actuel est-il suffisant ? Les régions ont-elles dû fixer des limites à l'utilisation ou à l'impact de l'IA au-delà des exigences légales ?
- Et, plus généralement, comment maximiser le potentiel de l'IA tout en minimisant ses risques ?

DEBAT SUR «LE ROLE DES REGIONS DANS LA COOPERATION INTERNATIONALE POUR LE REDRESSEMENT ET LA RECONSTRUCTION DE L'UKRAINE».

Alors que l'aide militaire destinée à aider l'Ukraine à se défendre contre une agression à grande échelle de la Fédération de Russie occupe à juste titre une grande partie du débat international et national, les efforts de reconstruction et de redressement du pays ont suscité l'intérêt de la communauté internationale dès les premiers mois de l'invasion. Selon la troisième évaluation rapide des besoins et dommages par la Banque mondiale, le coût estimé du redressement et de la reconstruction de l'Ukraine s'élève à 486 milliards de dollars³. À ce jour, 47 milliards d'euros ont été mobilisés, notamment par le biais de plusieurs initiatives de la Facilité des ressources multi donateurs pour les institutions et les infrastructures (MRII) pour l'Ukraine, y compris le Fonds fiduciaire pour l'aide d'urgence, le redressement, la reconstruction et la réforme de l'Ukraine (URTF), et les dépenses publiques pour la garantie de la capacité administrative (PEACE).

Le Conseil de l'Europe soutient ces efforts de plusieurs manières. Premièrement, en mettant en œuvre le plan d'action « Résilience, relance et reconstruction (2023-2026) »⁴, qui vise à accroître la résilience des institutions publiques en renforçant la gouvernance démocratique et l'État de droit et en protégeant les droits de l'homme des citoyens. Deuxièmement, en ayant lancé le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui permettra aux entités ukrainiennes de demander réparation, ainsi qu'aux partenaires internationaux de se mobiliser au sein du Conseil de l'Europe à cette fin. Troisièmement, par le financement de projets par la Banque de développement du Conseil de l'Europe, notamment dans les domaines du logement et de la santé.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux soutient pleinement ces initiatives et contribue à mobiliser les municipalités et les régions des Etats membres du Conseil de l'Europe. A l'issue de sa 46^{ème} session, le Congrès a publié une déclaration invitant les villes et régions européennes à explorer les possibilités de partenariat avec leurs homologues ukrainiens, idéalement dans une vision à long terme⁵. En effet, dans la poursuite de cet objectif de reconstruction et de relance, les régions s'avèrent être des acteurs clés, dont le rôle vital a été reconnu et souligné lors de la Conférence sur la relance de l'Ukraine qui s'est tenue à Berlin en juin 2024. En outre, conformément au cadre juridique ukrainien, elles sont dotées des compétences nécessaires pour élaborer des « programmes de restauration complets » et des « plans de restauration et de développement régionaux ». Leur expertise leur permet de relever les défis aux niveaux régional

³ Troisième évaluation rapide des dommages et des besoins (RDNA3), 31 décembre 2023.

⁴ Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine « Résilience, relance et reconstruction » 2023-2026, adopté par le Comité des Ministres le¹⁴ décembre 2022.

⁵ Déclaration 8(2024), Déclaration sur le deuxième anniversaire de la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

et local dans le respect du principe de subsidiarité. Elles peuvent contribuer à la fois à l'aide humanitaire et à la reconstruction des infrastructures critiques et sociales, des logements et des équipements publics.

En outre, les réformes de décentralisation et d'autonomie locale que l'Ukraine entreprend depuis des années et que le Congrès encourage, avec la ferme conviction que ce processus contribue à renforcer la résilience aux niveaux local et régional. L'Ukraine a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1997, puis son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales en 2014⁶. La Charte contient des éléments pertinents visant à construire des communautés fortes et résilientes qui joueront un rôle crucial dans les processus de reconstruction et de relance. Elle défend le principe de la coordination entre les différents niveaux de gouvernance, avec un système de consultations régulières avec les autorités locales et régionales, même en temps de crise. Elles sont ainsi intégrées dans la gestion nationale des crises.

Enfin, la reconstruction et la relance de l'Ukraine, associés à un effort de décentralisation et de gouvernance à plusieurs niveaux, s'inscrivent dans le contexte plus large de son intégration européenne. En effet, son statut de candidat à l'adhésion à l'UE l'encourage à poursuivre ses efforts déjà manifestes en termes de développement économique, de disponibilité des infrastructures, d'implication de la société civile, etc. afin de se conformer aux acquis communautaires.

La coopération internationale des régions pour l'Ukraine s'est concrétisée à ce jour par plusieurs initiatives coordonnées distinctes, telles que l'Alliance européenne des villes et des régions pour la reconstruction de l'Ukraine, ou Cities4Cities, démontrant que l'attrait de cette dynamique a trouvé un écho international auprès des régions européennes et d'ailleurs.

Points de discussion :

- Qu'a-t-il été fait dans la coopération entre les régions pour la reconstruction et le redressement de l'Ukraine, et que reste-t-il à faire ? Comment les régions ont-elles été intégrées dans des initiatives globales telles que le MRIF de la Banque mondiale ou le mécanisme de la Facilité pour l'Ukraine ?
- Quels sont les défis potentiels de ce type de coopération ?
- Quels mécanismes pourraient assurer une amélioration du dialogue et de la coordination entre les parties prenantes à différents niveaux ?
- Comment les régions peuvent-elles garantir l'inclusion des groupes de société civile dans le processus de reconstruction et de redressement ?
- Qu'est-ce qui détermine le choix d'une région avec laquelle coopérer ?
- Quel est le rôle que les régions peuvent jouer et en quoi peut-il différer ou se distinguer de la coopération gouvernementale ou multilatérale ?
- L'Ukraine a-t-elle besoin d'une régionalisation plus poussée pour atteindre ses objectifs européens ? Comment les régions partenaires peuvent-elles y contribuer ?

⁶ Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ; Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).