Chambre des régions

**48e SESSION**
**Strasbourg, 26 mars 2025**

CPR(2025)48-02
3 février 2025

# Introduction aux débats sur les thèmes :

## Vers une bonne gouvernance financière régionale

## Le rôle des autorités sous-régionales dans les pays à trois niveaux d'autonomie infranationale

## Le rôle des régions dans le processus d'adhésion et de post-adhésion à l'UE

Document de réflexion établi par le Secrétariat

## VERS UNE BONNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE RÉGIONALE

### Cadre du débat

Depuis des décennies, le débat sur la décentralisation financière et l'autonomie fiscale des régions occupe une place importante. Souvent axé sur l'aspect politique et le volet « recettes » de la décentralisation financière, il aborde rarement la gouvernance financière proprement dite. Si les questions fondamentales concernant le montant et la structure des ressources des régions, ainsi que leur capacité à les gérer librement, demeurent importantes, les enjeux liés à la gouvernance financière sont tout aussi essentiels. Parallèlement à cela, d'autres défis sont apparus, notamment l'intégration des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle (IA), les nouveaux cadres de transparence et éthiques, ainsi que l'impact des considérations environnementales sur les procédures et les décisions financières.

De nombreuses régions européennes sont couvertes par les dispositions de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale (« la Charte »), qui ont également été évoquées en 1997 dans un projet de Charte européenne de l'autonomie régional, élaboré et présenté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Ce projet a conduit à l'adoption d'un Cadre de référence sur l'autonomie régionale, dont les dispositions sont très similaires à celles de la Charte, dont elles n'ont cependant pas le caractère contraignant.

Le Conseil de l'Europe a publié des lignes directrices concrètes et détaillées pour améliorer la gestion des fonds publics au niveau infranational, avec la Recommandation Rec(2004)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional. Adoptée l'année suivante, la Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux États membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales appelle à revoir, si besoin est, le cadre juridique et administratif concernant notamment la fiscalité locale afin de permettre l'amélioration des services et l'efficience de leur offre et, concernant la péréquation financière, d'assurer l'équité et la solidarité entre les collectivités.

La question de l'existence de « ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement » pour les collectivités régionales reste ouverte. Il en va de même pour la question de savoir comment ces collectivités gèrent les ressources disponibles en vue d'une efficacité et d'une efficience optimales de leurs actions. Néanmoins, de nouveaux défis ont émergé en matière de gestion financière et certains cas de mauvaise gestion sont devenus très médiatisés, entraînant une baisse de la confiance envers les pouvoirs publics.

Le recours aux innovations technologiques représente l'un de ces défis et une priorité pour de nombreuses, voire la plupart des collectivités régionales, mais aussi pour le Conseil de l'Europe. Lors de sa dernière session, la Chambre des régions a tenu un vaste débat sur l'IA et son impact sur la gouvernance régionale. Cette question est mentionnée ici pour tout commentaire ou contribution supplémentaire que les membres pourraient souhaiter apporter sur la relation entre l'IA et la gestion financière régionale. À titre de rappel, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature, le 5 septembre 2024, la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, premier traité international juridiquement contraignant dans ce domaine.

Un deuxième défi réside dans le nouvel accent mis sur la lutte contre la corruption et une plus grande transparence dans la prise de décision publique. Bien que cette tendance renforce la transparence et la responsabilité des autorités publiques, plusieurs responsables locaux et régionaux ont exprimé leurs préoccupations quant au fait que ces mesures peuvent entraver la prise de décision, menacer la vie privée des personnes en charge de ces décisions et rendre les élus réticents à assumer leurs responsabilités dans la prise de décisions nécessaires, et même parfois les amener à renoncer à briguer un mandat électif ou à

continuer de l'exercer. Le fait que, dans certains pays, les citoyens soient de plus en plus susceptibles de poursuivre personnellement des élus pour toute erreur de l'administration et que certains tribunaux aient statué contre ces élus, même en l'absence de faute ou de négligence individuelle avérée, n'est pas non plus une évolution favorable. À la lumière de ces questions, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 2022 la Recommandation CM/Rec(2022)2 aux États membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional, tandis que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale et une Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional.

Enfin, la question de l'« écologisation » des administrations régionales prend de plus en plus de place dans tout processus ou toute procédure de prise de décision régionale. Il s'agit d'une évolution fondamentale et extrêmement positive, tant du point de vue des droits humains que de la durabilité, et non seulement pour les autorités publiques mais aussi pour nos sociétés dans leur ensemble. Cependant, dans certains pays, les collectivités régionales restent soumises à des règles anciennes, notamment concernant les marchés publics, selon lesquelles elles doivent sélectionner l'offre la moins chère sans intégrer dans leur décision, ou même sans être autorisées à le faire, une évaluation des externalités, en particulier environnementales.

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné plusieurs collectivités infranationales dont les décisions, bien que conformes au cadre juridique et aux procédures établies, ont eu des conséquences désastreuses, constituant une violation de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie). Au sein du Conseil de l'Europe, le Congrès contribue aux travaux du Groupe multidisciplinaire *ad hoc* sur l'environnement (GME), qui a pour objet d'élaborer une stratégie sur l'environnement. Par ailleurs, le Congrès pourrait préparer un projet de protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le rôle des collectivités locales dans la protection de l'environnement.

**Points de discussion**

- Les ressources financières des régions sont-elles à la hauteur de leurs responsabilités et sont-elles en grande partie constituées de ressources propres dont elles peuvent disposer librement ? Existe-t-il des systèmes de péréquation efficaces qui garantissent aux citoyens des niveaux comparables de services publics pour un niveau d'imposition comparable ?
- Les cadres actuels de gouvernement ouvert permettent-ils de trouver un juste équilibre entre responsabilité et obligation de rendre des comptes, entre transparence et efficacité des décisions, entre les intérêts légitimes des citoyens et ceux des élus ?
- Les régions tiennent-elles compte de facteurs écologiques dans leurs décisions ? Sont-elles autorisées à inclure, par exemple, des critères environnementaux dans les procédures de passation de marchés ? Sont-elles encouragées et habilitées à le faire ? Le font-elles systématiquement ? Y a-t-il des choses qui restent à faire par le gouvernement central, par les autorités régionales elles-mêmes ou par la société civile afin d'assurer la progression vers une administration régionale plus verte ?

## LE RÔLE DES AUTORITÉS SOUS-RÉGIONALES DANS LES PAYS À TROIS NIVEAUX D'AUTONOMIE INFRANATIONALE

### Cadre du débat

Le processus de décentralisation a pour but d'améliorer la qualité des services publics tout en facilitant la prise en compte de l'avis des citoyens et en leur permettant de participer davantage à la conception et à la mise en œuvre des politiques. Plusieurs États ont mis en place des systèmes d'autonomie infranationale comportant trois niveaux de gouvernance, avec une répartition spécifique des pouvoirs qui varie selon les États membres. Le deuxième de ces niveaux, intermédiaire entre les régions et les collectivités locales, fait donc partie intégrante de la structure territoriale nationale. Ses fonctions et responsabilités peuvent permettre de réaliser des économies d'échelle améliorant l'efficacité des services publics et de fournir des services que les collectivités locales ne sont pas en mesure de proposer. Bien que ce niveau intermédiaire soit généralement considéré comme étant nécessaire dans les États les plus vastes, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a noté dès 2012, dans sa Recommandation 333 sur le deuxième niveau des collectivités locales, qu'il était remis en question au profit d'un élargissement des pouvoirs aux niveaux régional et local[1].

L'idée d'organiser un débat sur le rôle des niveaux intermédiaires de gouvernance a également été inspirée par les discussions menées actuellement en Ukraine, où aucun consensus n'a encore été trouvé quant au rôle futur des administrations des *raïons*. Après les fusions à la fois des *hromadas* (collectivités locales) et des *raïons* (collectivités intermédiaires), la taille de ces deux entités a considérablement augmenté, sans toutefois que le rôle des conseils et des administrations des *raïons* n'évolue de la même façon. Le Congrès soutient, par l'intermédiaire de son Centre d'expertise pour la gouvernance multiniveaux, l'élaboration d'un concept révisé de décentralisation. Le concept actuel, adopté par le gouvernement le 1er avril 2014, doit être actualisé à la lumière des développements récents, notamment l'impact de la guerre, les besoins de reconstruction et les réformes requises pour l'adhésion à l'Union européenne.

Ce document est fondamental pour l'Ukraine, car il est le seul à offrir une vision de l'organisation territoriale du pouvoir après la guerre, au terme de la réforme de décentralisation. L'une des questions les plus complexes dans cet exercice concerne le statut, le rôle, les compétences et les ressources des *raïons* dans le paysage administratif à venir de l'Ukraine.

L'Ukraine n'est assurément pas le seul pays doté de trois niveaux d'autonomie infranationale où des questions se posent concernant l'avenir du niveau intermédiaire. En France, en 2008, la Commission Attali chargée de « libérer la croissance » avait proposé la suppression des départements. La loi NOTRe de 2015 a supprimé la clause générale de compétence des départements, qui leur permettait une marge d'action pouvant dépasser leurs compétences légalement définies. Par ailleurs, la loi du 16 décembre 2010 a assoupli les mécanismes de fusion des départements et des régions, suivant les recommandations du Comité Balladur en 2009. En Pologne, le gouvernement a redéfini le système des finances publiques, limitant les pouvoirs des *powiats*, qui constituaient la base de la reconstruction du gouvernement local depuis 1999. En Italie, le référendum constitutionnel de 2001 a transféré une grande partie des pouvoirs de l'État central aux régions, dans une configuration où les provinces n'ont jamais eu une importance comparable à celle des départements français.

Dans l'ensemble, ces politiques visaient à rationaliser l'administration en réduisant la bureaucratie et en augmentant l'efficacité et l'efficience du service public. Toutefois, il convient

[1] REC 333(2012)

d'examiner les considérations liées à la démocratie et à la gouvernance. Du point de vue de la gouvernance, certaines des compétences soumises à des réformes sont particulièrement pertinentes pour ce niveau de gouvernance. Selon la taille des régions et des communes d'un pays donné, les écoles, les services sociaux, les services de l'emploi, la protection de l'environnement et l'entretien des routes et des ponts pourraient être affectés si leur gestion était transférée à d'autres autorités locales. Enfin, elles jouent un rôle dans la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et territoriale qui soutiennent les programmes européens[2].
Du point de vue de la démocratie, la suppression ou la réduction drastique des compétences des niveaux intermédiaires d'autorité publique peut rencontrer une forte résistance de la part des citoyens concernés. Les territoires de ces autorités peuvent avoir un passé historique important et de nombreux citoyens peuvent s'identifier à leurs départements, *kreise*, comtés, *powiats* ou provinces.
Rappelons que les collectivités régionales intermédiaires sont couvertes par les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale dans la plupart des pays européens, ce qui crée certaines obligations pour les États membres concernant, entre autres, le statut, les compétences et les ressources de ces collectivités. La Recommandation 333 du Congrès appelle au respect du principe de la gouvernance multiniveaux, ainsi qu'au respect de la Charte européenne de l'autonomie locale dans toute entreprise de réorganisation territoriale.
C'est dans ce contexte que des associations de collectivités locales de sept pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pologne et Roumanie) ont créé la Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires (CEPLI) en 2008. La CEPLI représente les collectivités locales intermédiaires dans leurs relations avec les institutions européennes et promeut l'échange de bonnes pratiques entre ces organes, suivant les exemples de l'Assemblée des Régions d'Europe et du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

**Points de discussion**

- Entre le besoin de simplification administrative et la complexification continue du travail administratif, quel est le rôle des niveaux intermédiaires de l'administration infranationale ?
- Existe-t-il d'autres pays où ce rôle fait l'objet de débats ou de projets de réforme ?
- Que peut-on faire pour améliorer l'efficacité des services fournis par le niveau intermédiaire de gouvernance ?
- Les autorités de ces niveaux ont-elles une taille adaptée pour garantir à la fois la proximité avec les citoyens et une masse critique leur permettant d'accomplir leur mission ? Que faire dans le cas contraire ?
- Quels exemples de bonnes pratiques ont été identifiés et partagés concernant le statut, le rôle et la gouvernance des autorités intermédiaires dans les pays à trois niveaux d'administration infranationale ?

## LE RÔLE DES RÉGIONS DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION ET DE POST-ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE

**Cadre du débat**

Une nouvelle vague d'élargissement a ajouté l'Ukraine, la Moldova, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie à la liste des pays candidats. Le processus d'élargissement, initié en 1973 avec une première vague d'adhésions, a connu six autres vagues, la dernière ayant eu lieu en 2013 avec l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne.

[2] CG(23)13

L'élargissement est considéré comme l'un des instruments les plus efficaces de la politique étrangère de l'Union européenne[3] et il est perçu généralement comme étant bénéfique à la fois pour le pays candidat et pour l'Union. L'Union européenne favorise la stabilité politique et la prospérité, notamment par le biais de la planification et du développement régionaux. Tous les pays candidats actuels et précédents à l'Union européenne sont membres du Conseil de l'Europe et font donc partie du Congrès, ce qui permet d'échanger des expériences et des pratiques liées à l'adhésion à l'Union européenne au sein de ce forum.

L'adhésion à l'Union européenne affecte tous les niveaux de gouvernance, y compris les pouvoirs régionaux. L'Union repose sur le principe de subsidiarité et de proximité, et 70 % de la législation européenne doit être mise en œuvre au niveau infranational. De plus, la moitié des investissements publics et un tiers des dépenses publiques sont réalisés par les collectivités locales et régionales[4]. Ces dernières jouent également un rôle clé dans l'absorption des fonds européens. La politique de cohésion, qui représente environ un tiers du budget total de l'Union européenne, associe activement les régions à ses programmes. Afin de permettre à ces niveaux de gouvernance de faire entendre leur point de vue, le Comité européen des régions a été intégré à l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Ce comité, comme le Congrès, est une assemblée politique consultative qui rassemble des élus infranationaux. Le Comité des régions est un partenaire institutionnel du Congrès.

Compte tenu des responsabilités des régions au sein de l'Union européenne, il est essentiel que les collectivités régionales soient activement impliquées et consultées à toutes les phases du processus d'adhésion. Ce processus complexe et rigoureux exige que l'acquis communautaire soit entièrement intégré dans la législation nationale, ce qui inclut 35 chapitres de négociation. Pour soutenir les pays candidats dans ce processus, l'Union européenne a mis en place divers programmes de financement, tels que l'instrument d'aide de préadhésion, le mécanisme pour l'Ukraine et les nouveaux plans de croissance pour les Balkans occidentaux. Les régions peuvent également bénéficier de ces programmes et doivent renforcer leurs connaissances à leur sujet. Par ailleurs, durant le processus d'adhésion, les collectivités régionales doivent également se préparer à leurs nouvelles tâches et responsabilités au sein de l'Union européenne et développer les capacités nécessaires pour les assumer. Cela peut parfois entraîner une réorganisation territoriale, avec l'obligation de créer des régions, comme l'a fait la Roumanie[5] pour mieux coordonner et promouvoir le développement régional.

L'état d'avancement du processus d'adhésion à l'Union européenne varie considérablement entre les pays candidats, tout comme les approches qu'ils adoptent, reflétant la diversité de leurs contextes respectifs. Cependant, ces pays peuvent apprendre les uns des autres, car de nombreuses régions des pays candidats rencontrent des défis similaires, tels que le manque de ressources, des compétences mal définies ou qui se recoupent, des relations complexes avec d'autres niveaux de gouvernance ou des questions liées au principe de subsidiarité.

L'Ukraine est un candidat qui nécessite un soutien particulier dans le cadre de son processus d'adhésion. La guerre, la finalisation de la réforme de décentralisation et la reconstruction du pays, où les collectivités locales et régionales devraient jouer un rôle crucial, sont au cœur de son adhésion. La solidarité entre les régions ukrainiennes et d'autres régions européennes

---

[3] Parlement européen (2023) : Document 52022IP0406

[4] Comité européen des régions (2024) : rapport annuel d'impact 2023

[5] Les régions de développement roumaines correspondent au niveau NUTS-II de l'UE, mais ne sont pas des entités d'autonomie et ne constituent donc pas un nouveau niveau de gouvernance. Elles ne disposent pas de personnalité juridique ni d'autorités élues directement et elles ont été créées en 1998 par l'association de conseils de comté (*județe*) pour coordonner le développement régional en vue de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

s’est notamment manifestée avec la création de l’Alliance européenne des villes et des régions pour la reconstruction de l’Ukraine par le Comité européen des régions avec le soutien et la participation active du Congrès. Lors de sa dernière session en octobre 2024, le Congrès a également tenu un débat sur le rôle des régions dans la coopération internationale pour la reprise et la reconstruction du pays. Le Congrès, par l’intermédiaire de son Centre d’expertise, aide actuellement les acteurs ukrainiens à actualiser le Concept de décentralisation de 2014 et élaborer une nouvelle vision globale pour une Ukraine démocratique, décentralisée et prospère après la guerre. Cette vision inclut un rôle défini pour les niveaux de gouvernance régionale et infrarégionale.

Ainsi, l’élargissement de l’Union européenne doit être inclusif et impliquer activement les collectivités régionales. Ces dernières jouent un rôle clé dans la fourniture de services publics essentiels que les communes ne peuvent pas toujours assurer, en garantissant leur qualité et leur adéquation aux besoins et attentes des citoyens, ce qui renforcera la confiance des citoyens envers les institutions publiques. De plus, elles façonnent et développent la vie sociale et économique sur leurs territoires tout en mettant en œuvre les directives européennes. Sans leur implication dans le processus d’adhésion, répondre aux critères d’adhésion à l’Union européenne devient beaucoup plus difficile.

**Points de discussion**

- Quelles sont les relations entre les régions et les institutions de l’Union européenne ?
- Pourquoi est-il important d’associer les régions au processus d’adhésion ? Quels sont les défis pour les régions dans ce processus ?
- Quel est le rôle des régions après l’adhésion ? Que pouvons-nous apprendre de l’expérience des régions après l’adhésion ?
- Comment les régions peuvent-elles mieux s’entraider pendant et après l’adhésion ?