

29^e SESSION
Strasbourg, 20-22 octobre 2015

CPR/2015(29)2FINAL
22 octobre 2015

Évolution de la régionalisation dans les États membres du Conseil de l'Europe

Commission de la gouvernance

Rapporteur 1: Marie-Madeleine MIALOT MULLER, France (R, SOC)

| | |
|---------------------------|---|
| Résolution 390(2015)..... | 2 |
| Exposé des motifs..... | 4 |

Résumé

Le rapport a pour objectif d'établir un tableau des grandes tendances de la régionalisation dans les États membres du Conseil de l'Europe depuis 2007, qu'elle aille dans le sens d'un renforcement ou d'un affaiblissement. A cette fin, le rapport examine respectivement les pays non régionalisés, les pays à régionalisation faible et les pays à régionalisation forte. Le rapport porte principalement sur les développements survenus en matière d'organisation institutionnelle et administrative des régions, de leurs compétences et de leur autonomie financière. Plusieurs études de cas présentent des développements récents particulièrement significatifs en matière de régionalisation.

La résolution recommande aux autorités régionales de poursuivre les politiques de régionalisation, en gardant à l'esprit la nécessité d'une solidarité territoriale, dans le cadre des États nationaux. Il affirme également que les régions doivent disposer de ressources, qu'elles peuvent employer librement, leur permettant la mise en œuvre efficace et effective de leurs compétences, dans le cadre d'une solidarité nationale ou fédérale.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : non-inscrits

RÉSOLUTION 390 (2015)²

1. Considérant :

- a. le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (2002) ;
- b. la Déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale (2002) ;
- c. la résolution 361 et la recommandation 346(2013) du Congrès sur les régions et territoires à statut particulier en Europe ;
- d. la résolution 83 et la recommandation 65(1999) du Congrès sur l'état actuel et les perspectives de la régionalisation en Europe.

2. Soulignant que la différence des formes de gouvernance régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe reflète principalement leur diversité politique, historique, politique, sociale et culturelle ;

3. Observant l'adaptation permanente des formes de gouvernance régionale aux évolutions des contextes politiques et économiques ;

4. Convaincu des bénéfices que peut apporter la régionalisation en matière de qualité des services publics, de croissance et de développement économique, quand des pouvoirs et des ressources substantielles sont attribués aux autorités régionales, qui sont responsables politiquement devant la population, et interagissent avec leur partenaires européens, nationaux et locaux dans un esprit de gouvernance à multiveaux ;

5. Observant que la régionalisation a permis l'émergence, dans de nombreux Etats européens, d'acteurs régionaux puissants dotés de capacités et de pouvoirs politiques et économiques efficaces ;

6. Constatant avec préoccupation que depuis quelques années le mouvement de décentralisation en Europe semble marquer une pause, à l'exception de l'introduction de nouvelles autorités métropolitaines dans certains pays ;

7. Constatant que la crise économique et financière, qui a éclaté en 2008, a obligé les autorités publiques à une réflexion sur leur organisation territoriale, y compris au niveau régional ;

8. Constatant que depuis 2008, des tendances à la recentralisation des compétences se sont développées dans certains pays ;

9. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux :

a. soutient et encourage les politiques de régionalisation des Etats membres qui s'inscrivent dans le respect du principe de subsidiarité et dans la perspective du maintien de la cohésion territoriale des Etats ;

b. réaffirme que les politiques de régionalisation doivent se poursuivre en gardant à l'esprit la nécessité d'une solidarité territoriale, dans le cadre des Etats nationaux ;

c. réaffirme que les régions doivent disposer d'un statut juridique et de compétences clairement définies, inscrits dans la loi organique ou dans la Constitution, qu'elles doivent gérer une part importante des affaires publiques et doivent avoir toute latitude d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité, et que l'encadrement ou la limitation de leurs compétences doit se fonder sur la constitution et/ou la loi organique;

d. réaffirme que les régions doivent disposer de ressources, qu'elles peuvent employer librement, leur permettant la mise en œuvre efficace et effective de leurs compétences, dans le cadre d'une solidarité nationale ou fédérale ;

e. invite sa Commission de la gouvernance à poursuivre sa réflexion en matière de régionalisation par un point d'étape annuel sur le sujet;

f. invite son Bureau à tenir compte de cette résolution et de son exposé des motifs dans sa réflexion sur les modifications réglementaires qu'il envisage ou envisagerait, notamment en ce qui concerne la composition de la Chambre des régions.

². Discussion et approbation par la Chambre des régions le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3^e séance (voir le document CPR/2015(29)2FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Marie-Madeleine MIALOT MULLER, France (R, SOC).

ÉXPOSÉ DES MOTIFS³

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 4 |
| 1. Les pays non régionalisés | 5 |
| 2. Les pays à régionalisation limitée..... | 5 |
| 2.1. Au niveau de leur territoire | 6 |
| 2.2. Au niveau des compétences | 6 |
| 2.3. Au niveau de l'autonomie | 7 |
| 2.4. Les récentes réformes territoriales dans les pays à régionalisation limitée..... | 7 |
| 2.5. Les tendances à la recentralisation dans les pays à régionalisation limitée..... | 9 |
| 3. Les pays à régionalisation forte | 9 |
| 3.1. Les Etats à régionalisation asymétrique | 10 |
| 3.2. Les Etats fédéraux | 11 |
| 3.3. L'autonomie financière des régions..... | 13 |
| 3.4. Le développement de régionalismes et de nationalismes régionaux | 14 |
| A. L'Ecosse..... | 14 |
| B. La Catalogne..... | 14 |
| C. La Flandre | 14 |
| Conclusion..... | 15 |

³ Cet exposé des motifs a bénéficié des contributions de membres du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, disponible sur demande auprès du Secrétariat

Introduction

1. Le renforcement de la démocratie régionale et locale est le principal objectif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Les régions et les communautés autonomes sont porteurs de démocratie : elles portent et confortent la diversité culturelle en Europe et sont des partenaires décisifs du développement socio-économique.

2. Lors de la 13^{ème} session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, en Finlande en 2002, les ministres ont approuvé un socle commun de principes et de règles sur l'autonomie, des lignes directrices appelées par la suite «Principes d'Helsinki». Selon ces principes de base, qui forment une doctrine a minima pour le Conseil de l'Europe, les autorités régionales sont définies comme des « collectivités territoriales se situant entre le gouvernement central et les autorités locales. Cela n'implique pas nécessairement une relation hiérarchique entre les collectivités régionales et locales. » Cette doctrine a minima reflète la difficulté, aux débuts des années 2000 de faire des recommandations aux Etats dans le domaine de la régionalisation pouvant embrasser la diversité juridico-politique du paysage européen.

3. Parallèlement, le Congrès, poursuivant sa réflexion entamée par la rédaction d'un projet de Charte européenne de l'Autonomie régionale (1997), a abouti en 2008, dans l'annexe de sa Recommandation 240 (2008), à la proposition d'un projet de Charte sur la démocratie régionale. La même année, le Comité européen sur la démocratie locale et régionale a proposé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'élaborer un «Cadre de référence pour la démocratie régionale», conjointement avec le Congrès. Ce document est la compilation et la synthèse des décisions respectives des Ministres et du Congrès, se présentant sous la forme d'un référentiel pour tout Gouvernement voulant entamer une procédure de régionalisation ou de réforme de ses structures.

4. Le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale⁴ reprend la définition des collectivités régionales établie dans les principes d'Helsinki. Il établit également 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 », entendant par autonomie régionale « 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 ». Pour l'Assemblée des régions d'Europe, « la région est l'entité publique territoriale correspondant au niveau immédiatement inférieur au niveau de l'Etat et doté d'un gouvernement disposant de pouvoirs politiques propres⁵ »

5. La régionalisation quant à elle décrit le processus de division d'un Etat en régions et la définition de frontières entre celles-ci. Cela inclut également la mise en place d'autorités dotées d'un certain nombre de compétences au sein de ces régions. En ce sens, la régionalisation se réfère également à l'élargissement et l'habilitation des institutions régionales des régions existantes⁶.

6. Offrant une gamme presque infinie de gradations, la régionalisation en Europe conduit à l'émergence d'un kaléidoscope aussi riche que varié. La carte régionale du continent européen présente une grande variété d'entités, chacune avec son nom (régions, provinces, autonomies, comtés, collectivités, états, républiques, territoires, pour ne citer que quelques-uns), chacune avec son propre ensemble de compétences. Certaines régions partagent le pouvoir politique, jusque-là une réserve de la souveraineté, - les régions ayant un pouvoir législatif -, d'autres assument un rôle dans l'administration de la vie sociale au sein de leur territoire respectif, d'autres, encore, ne sont que des auxiliaires des organes de l'Etat central respectif de l'autorité. Certaines enfin n'existent que pour contractualiser avec la Commission européenne et pour gérer les fonds attribués par celle-ci. Dans tous les cas, nous assistons à un grand éventail de gradations.

4 Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale. Conseil de l'Europe (2009)
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16\(2009\)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=DG1-CDLR](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16(2009)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=DG1-CDLR)

5 Déclaration sur le régionalisme en Europe, Assemblée des régions d'Europe, Bâle, 4 décembre 1996

6 Frans Schrijver, Regionalism after Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom

7. Ce rapport a pour objectif d'établir un tableau des grandes tendances de la régionalisation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe entre 2007 et 2015⁷, qu'elle aille dans le sens d'un renforcement ou d'un affaiblissement. Dans ce contexte, sont ici recueillies et comparées des données sur le développement de l'organisation institutionnelle et administrative des régions, leurs compétences, l'autonomie financière, les contrôles et les relations qu'elles entretiennent avec les autres niveaux de gouvernement, d'après le droit interne d'une sélection d'Etats membre. La sélection des pays reflète la variété des modèles existant en Europe et permet d'illustrer les grandes tendances de la régionalisation sur la période étudiée. Ce rapport n'est donc pas une étude exhaustive. Enfin, il s'agit également de mieux évaluer la régionalisation pour établir l'importance du fonctionnement démocratique de régionalisation et mieux repérer les modèles, très différenciés, adoptés dans les divers pays membres du Conseil de l'Europe.

1. Les pays non régionalisés

8 Le Congrès a identifié dans son rapport de 1999 « Etat actuel et perspectives de la régionalisation en Europe », seize pays membres du Conseil de l'Europe ne possédant pas d'institutions régionales, soit parce qu'ils sont trop petits pour cela (ce qui est le cas de sept d'entre eux: Andorre, Chypre, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Principauté de Monaco, Saint-Marin), soit en raison de leur contexte politique spécifique (ce qui est le cas de neuf d'entre eux : Arménie, Bulgarie, Estonie, Islande, Lettonie, Lituanie, "Ex-République yougoslave de Macédoine", Monténégro, Slovaquie). Ces seize pays sont dotés d'un seul niveau (municipal) d'autonomie territoriale.⁸

9. Entre 2007 et 2015, on constate peu de mouvement vers un processus de régionalisation au sein des Etats non régionalisés du Conseil de l'Europe. En 2011, Malte a mis en place cinq comités régionaux¹⁰ disposant d'une série de compétences¹¹. On peut également citer la Slovaquie. A la suite d'un amendement voté à l'article 143 de la Constitution en 2006, les régions sont désormais établies par la loi. Une série de lois a été préparée en 2007, concernant l'établissement des régions, leur financement, les délégations des compétences et les élections régionales. Lorsque ces lois sont passées devant l'Assemblée Nationale, un référendum consultatif a été organisé, avec un taux de participation extrêmement faible (moins de 11%). Malgré le oui au référendum, l'Assemblée n'a pas avancé dans son examen des projets de loi, et la mise en place des régions reste une question ouverte. Une nouvelle consultation publique est maintenant en cours avec en ligne de mire l'adoption d'une stratégie pour la fin de l'année 2015. En Lettonie, il y a désormais cinq régions de planification disposant de certaines compétences autonomes (aménagement du territoire, planification du développement, budget indépendant, biens propres, engagement dans l'élaboration de projets) et plusieurs compétences déléguées (réglementation des transports publics régionaux, coordination de l'attribution des fonds européens et dé-institutionnalisation du système de protection sociale). Ces régions sont gérées par des conseils élus au suffrage indirect, composés de maires des municipalités composant les régions.

10. En ce qui concerne les autres pays, leur taille, leur géopolitique et leur histoire expliquent le choix fait en matière d'organisation territoriale et rend très peu probable une évolution dans les années à venir.

2. Les pays à régionalisation limitée

11. Pour mieux cerner le fait régional, nous avons tenté de dresser une typologie des pays faiblement régionalisés en Europe, et de les classer dans trois catégories. On entend ainsi par « pays à régionalisation limitée » les pays membres du Conseil de l'Europe connaissant une régionalisation limitée au niveau de leur territoire, au niveau des compétences ou niveau de l'autonomie.

7 Il s'agit de réévaluer la situation de la régionalisation depuis le rapport « Pratiques européennes et développements récents en matière d'autonomie régionale » publié par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) en 2007.

8 La coopération inter-régionale est traitée dans un autre rapport : « La coopération interrégionale en Europe : Tendances et perspectives », CPR(27)2, 2014,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(27\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(27)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

9 Etat actuel et perspectives de la régionalisation en Europe - CPR (6) 3 Partie II, 1999,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(6\)03&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(6)03&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)

10 <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=11707&l=1> (accès le 26 septembre 2015).

11 Voir règlement 363.160, règles sur les comités régionaux, 5 août 2011,

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=11707&l=1> (accès le 26 septembre 2015)

2.1. Au niveau de leur territoire

12. La régionalisation territorialement limitée concerne les cas où une seule une partie du territoire national est organisée en plus de deux niveaux d'administration au sein d'un Etat. En dehors de la partie du territoire où un niveau supplémentaire a été mis en place, le reste du pays (généralement la majeure partie) ne fait l'objet d'aucune régionalisation. Ceci n'inclut pas les situations où une partie du territoire n'est plus sous le contrôle de l'Etat ou les cas de conflits gelés.

13. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe entrent dans cette catégorie et comptent des régions à statut particulier : l'Azerbaïdjan (région du Nakhchivan), la Finlande (îles Åland), la Géorgie (République autonome d'Adjarie), le Portugal (îles Açores et Madères), la République de Moldova (Gagaouzie), le Royaume-Uni (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord et Grand Londres) et la Serbie (Voïvodine). Ces régions jouissent de pouvoirs législatifs, administratifs et financiers garantis plus nombreux et plus étendus. Elles sont établies afin de répondre aux besoins particuliers de certains territoires liés, entre autres, à leur histoire, leur situation géographique, leurs caractéristiques culturelles ou linguistiques, sans remettre en cause la structure d'ensemble de l'Etat.

14. Ce rapport n'examinera pas les conflits gelés en Europe (cas dans lesquels le gouvernement central ne contrôle pas une partie de son territoire) sauf pour rappeler que le Congrès a, dans sa Recommandation 346, suggéré que le Comité des Ministres invite « les Etats membres à davantage utiliser le modèle du statut particulier, en tant qu'option réaliste pour une solution négociée aux problèmes territoriaux régionaux, y compris les conflits gelés »¹².

15. Si les motivations de l'octroi d'un statut particulier à des parties spécifiques du territoire d'un Etat peuvent varier d'un pays à l'autre, il est généralement admis que cette répartition différenciée de compétences permet d'apporter des solutions adaptées et peut constituer un important outil de gouvernance fondé sur l'Etat de droit dans les sociétés complexes d'aujourd'hui. Pour faire face à cette complexité, les pouvoirs sont de plus en plus répartis de façon non uniforme entre les différents niveaux d'autorité. La question des régions à statut particulier ayant déjà fait l'objet d'un rapport du Congrès en 2013, elle ne sera pas développée ci-après¹³.

16. Nous notons cependant que les situations de régionalisation partielle restent limitées aux pays qui connaissaient déjà ce type d'autonomie particulière en 2007.

2.2. Au niveau des compétences

17. La régionalisation concernant les compétences, ou régionalisation « mono-sectorielle » est une régionalisation de type thématique, concernant seulement une ou plusieurs compétences, où les institutions régionales n'ont pas la charge – dans le langage du Congrès « d'une part importante des affaires d'intérêt public »¹⁴.

18. Ce cas de régionalisation se trouve au Danemark et en Suède. Au *Danemark*, la seule compétence que les communes ne sont pas jugées aptes à exercer concerne les services de santé au sein du secteur hospitalier, ce qui a conduit à l'établissement d'un niveau régional tout à fait particulier : la région mono-sectorielle, compétente seulement en ce domaine. Il n'y a actuellement aucune réforme de la structure administrative danoise à l'ordre du jour. Au cours de la campagne électorale de 2011, certains partis, et notamment le parti libéral Venstre, ont soutenu la dissolution des régions. Leur principal argument était que les régions n'avaient pas été en mesure de gérer effectivement et efficacement la question du système hospitalier et n'avaient pas atteint les objectifs fixés par l'Etat. Ils souhaitaient donc que le système hospitalier soit géré par le niveau central. En face d'eux, les sociaux-démocrates ont soutenu le renforcement des régions et l'augmentation de leur domaine de compétences. Malgré ces débats et la victoire des sociaux-démocrates en 2011, la structure du système administratif n'a pas été modifiée. Au cours de la dernière campagne électorale en juin 2015, le parti libéral Venstre a exprimé encore une fois la nécessité pour les régions d'être plus performantes. Les régions seront évaluées dans quatre ans selon ce parti, qui est désormais au gouvernement.

12 CPR(25)2FINAL, Les régions et territoires à statut particulier en Europe, Commission de la gouvernance [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(25\)2FINAL&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(25)2FINAL&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

13 CPR(25)2FINAL, Les régions et territoires à statut particulier en Europe, Commission de la gouvernance [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR\(25\)2FINAL&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR(25)2FINAL&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

14 Art. 2.4 de la Charte du Congrès : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/CPLRE04.htm>

19. En Suède, 2009 a vu l'émergence de deux premières régions expérimentales (Västra Götaland et Skåne), devenues définitives en 2011. Entre 2011 et 2014, huit nouvelles régions ont vu le jour, au détriment des précédents comtés et conseils de coopération des comtés. Au total, la Suède s'est donc réorganisée autour de dix régions et de onze conseils de comté. Sur le plan matériel, la compétence principale des régions reste la gestion des hôpitaux et des institutions liées au secteur de la santé : les dépenses liées à ces matières 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 sanitaires et médicaux de 1982. Afin de permettre le bon fonctionnement du système de santé, les régions peuvent prélever des impôts.

2.3. Au niveau de l'autonomie

20. Les pays à régionalisation limitée, concernant leur niveau d'autonomie concerne les ceux où sont mises en place par l'Etat des autorités partiellement subordonnées au gouvernement, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, et des instruments de son action placés contrôles. Leurs fonctions visent à promouvoir le développement économique régional et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des autres collectivités locales et des organisations économiques.

21. Ces autorités régionales – telles que comprises par le Congrès – jouissent d'une autonomie politique partielle, qui pour certaines d'entre elles est gérée par des assemblées élues au suffrage universel direct – comme définies dans le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale.

2.4. Les récentes réformes territoriales dans les pays à régionalisation limitée

22. Dans un certain nombre d'Etat à régionalisation limitée, comme la République Tchèque ou la France, des réformes importantes des collectivités territoriales sont en cours, et touchent plus ou moins le niveau régional. La plupart des réformes territoriales conduites ces dernières années portaient sur la taille des communes (considérée en termes de population et de superficie). Les politiques de fusion réalisées dans beaucoup des pays d'Europe du Nord (en dernier lieu au Danemark et en Irlande) inspirent aujourd'hui les Etats du sud et de l'est de l'Europe, comme l'Albanie, où la réforme en est encore au stade de projet, ou la Grèce, où le processus a été mené à bien.

23. Les effets de la réforme territoriale des communes sont différenciés. D'un côté, elle peut avoir un impact direct sur la structure de l'administration territoriale de l'Etat, la forte réduction du nombre de communes entraînant la disparition de l'un des deux niveaux supra-municipaux et la conservation d'un seul niveau intermédiaire entre le niveau communal et l'Etat, comme c'est le cas en Grèce et en Irlande.

24. La Grèce a ainsi opté pour une régionalisation totale – mais de nature strictement administrative – et s'est nouvellement organisée autour de sept régions, après avoir préalablement réduit significativement le nombre de ses municipalités (de 1034 à 325). L'art.3 de la Loi "Kallikratis" 3852/2010 dispose que « les Régions sont des entités publiques territoriales autogérées qui constituent le deuxième niveau du gouvernement local. » Ces régions n'ont pas été dessinées en fonction d'identités historiques, et il n'est pas prévu qu'elles aient une autonomie politique ou des compétences législatives. Les treize régions grecques sont responsables pour la planification et la mise en œuvre des politiques régionales selon les principes du développement durable et de la cohésion sociale.

25. Des dispositions législatives prévoient également la consultation des comités parlementaires concernant les lois touchant la compétence régionale et de l'action ainsi que la participation de représentants de l'Association nationale des Régions dans plusieurs organes et procédures. Les régions sont elles-mêmes découpées en « unités régionales ». Ces dernières suivent généralement les délimitations des anciennes préfectures. Ces subdivisions jouent aujourd'hui un rôle important dans la décentralisation intra-régionale, notamment car elles conservent une importante part de l'ancien appareil administratif préfectoral. Malgré cette nouvelle organisation territoriale, la Grèce reste un Etat unitaire. Le pouvoir de lever des impôts reste, en principe, de la seule compétence du Parlement national, le *Vouli ton Ellínon* littéralement « Conseil des Grecs ». Néanmoins, à la suite d'un amendement adopté en 2011, la constitution grecque prévoit, que les autorités autonomes seront désormais en mesure d'imposer des « recettes locales ».

26. L'Irlande a subi une réorganisation régionale majeure en 2014, réduisant ses autorités locales de 114 à 31 et remplaçant ses deux précédent niveaux régional par un seul, composé de trois assemblées régionales: la Southern Regional Assembly, l'Eastern and Midlands Regional Assembly et la Connaught-Ulster Regional Assembly. Les assemblées régionales ne remplissent pas de responsabilités impliquant une interaction directe avec les citoyens. Elles ne sont pas directement élues, ont à leur tête un directeur nommé par le biais d'un processus de recrutement ouvert et disposent d'un personnel limité. L'objectif des assemblées est de coordonner, de promouvoir ou de soutenir la planification stratégique et le

développement durable. Leur fonction principale est d'élaborer des stratégies spatiales et économiques régionales.

27. En pratique, les autorités locales irlandaises n'ont pas de grands pouvoirs. Les assemblées régionales sont de nature administrative et manquent d'autonomie (politique ou fiscale). Elles ne détiennent pas de compétences législatives et leurs responsabilités, conférés par le gouvernement central, sont cantonnées à trois grands domaines: l'aménagement du territoire; la gestion et le suivi des dépenses cofinancées de l'Union européenne; et la surveillance et l'audit des administrations locales. Dans la pratique, la liberté des régions est donc limitée, celle-ci dépendant entièrement du gouvernement central pour les ressources financières et techniques. Ainsi, le gouvernement local est le plus souvent considéré comme un forum supplémentaire pour la politique nationale, plutôt que comme un espace politique et civique relatif au gouvernement local. Certaines études récentes décrivent cependant un mouvement en direction d'une autonomisation des régions via leur prise en charge de compétences dans les domaines de la santé, de la protection de l'environnement, de la gestion de l'eau et de l'approvisionnement, du développement économique, des routes et des infrastructures de transport.

28. D'un autre côté, la dimension accrue des communes peut, à plus ou moins long terme, entraîner un renforcement du niveau régional existant au détriment du deuxième niveau d'autonomie locale. En France, la loi du 7 août 2015 a transféré toute une série de compétences des départements aux régions et aux structures intercommunales (essentiellement les métropoles), ce qui aura pour effet de marginaliser progressivement le deuxième niveau d'autonomie locale (les départements), jusqu'à sa suppression définitive.

29. La France a longtemps connu une régionalisation purement administrative avant que ne soit introduite la décentralisation régionale actuelle. La France a opté pour une régionalisation en 1983 et les premières assemblées régionales ont été élues au suffrage universel direct en 1986. Auparavant seule existait une régionalisation purement administrative dont le chef était le Préfet de région nommé par l'Etat. En 2004, une première réforme législative a donné aux régions la compétence de développement économique avec un rôle de chef de file mais sans compétence exclusive. Au cours de la période 2004-2015, des réformes législatives importantes ont été entreprises. Une réforme est intervenue en 2011. Deux lois du 27 juillet 2011 ont prévu la transformation de la Guyane et de la Martinique en collectivités uniques, dénommées respectivement « collectivité territoriale de Guyane » et « collectivité territoriale de Martinique ». Régies par l'article 73 de la Constitution, ces collectivités exercent les compétences du département et celles de la région. Ensuite, Mayotte est devenue, en 2011, le 5ème département/région d'outre-mer.

30. En outre, en Décembre 2010, la France a adopté une loi de réforme de ses collectivités territoriales emportant deux conséquences. Tout d'abord, nous avons assisté à un plus grand rapprochement entre les niveaux départemental et régional avec la création d'un représentant commun: les conseillers territoriaux, élus au suffrage universel - qui fut finalement supprimé en 2012. Dans une tentative de clarifier la répartition des compétences entre la région et le département, la loi supprimait également la clause de compétence générale, qui reconnaissait aux régions et aux départements le droit de décider sur les questions relevant de leurs intérêts territoriaux respectifs. La loi prévoyait cependant une série d'exceptions et de dérogations et a fini par être abandonnée, avant même d'être entrée en force, et le principe de "compétence générale" a été rétabli.

31. En 2014, un nouveau débat législatif s'ouvre pour clarifier les compétences respectives des trois niveaux de collectivités existants. Le niveau des regroupements de communes en intercommunalité est renforcé et les régions en sortent renforcées dans certains domaines. Une loi définitive est votée le 16 juillet, elle concerne la nouvelle organisation du territoire. Elle affirme le leadership régional pour décider des aides économiques sur son territoire et dispose que la région détient l'exclusivité du financement des aides directes et des actions collectives en direction des entreprises. Elle définit les orientations générales pour toutes les dimensions de développement économique. La région participe à la coordination du Service Public de l'emploi aux côtés de l'Etat et des partenaires sociaux. Elle gèrera l'ensemble des transports publics des voyageurs (ferroviaire, bus). Une compétence partagée est conservée sur le sport, culture et tourisme, éducation populaire. Elle conserve la formation professionnelle et l'apprentissage.

32. Enfin, le Parlement a adopté définitivement le 16 janvier 2015 une nouvelle carte de France : les régions passent de 22 à 13. Les élections régionales, avec la nouvelle carte de France, auront lieu les 6 et 13 décembre 2015.

2.5. Les tendances à la recentralisation dans les pays à régionalisation limitée

33. Sur la période étudiée, plusieurs experts signalent des processus de « recentralisation ». Le mouvement général de décentralisation amorcé avant la crise économique et financière de 2008-2009 se voit donc menacé dans certains pays par des volontés centralisatrices de l'Etat. De telles réformes sont en effet désormais davantage liées au souhait de réaliser d'importantes économies d'échelle dans un contexte d'austérité et de réduction des dépenses publiques. Cela peut également être un moyen pour les Etats de reprendre politiquement la main sur les pouvoirs délégués aux collectivités territoriales

34. De manière générale, il n'y a pas de remise en cause des niveaux régionaux existants, mais des processus de « recentralisation », lesquels ne portent pas tant sur les compétences formelles des régions que sur leur capacité effective à mener des politiques publiques autonomes. Ils prennent surtout la forme de restrictions budgétaires et d'une limitation de l'autonomie financière des institutions régionales. Ainsi, en République de Moldova, des mesures ont récemment été prises dans le but de rapatrier au bénéfice de l'Etat central toutes les compétences liées à l'éducation. En France, on note une baisse des dotations étatiques. Ainsi réduire le déficit public, l'Etat a annoncé des économies de 50 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2015 à 2017, et les régions, tout comme les collectivités locales, doivent participer à l'effort général. L'Etat a baissé ses dotations aux communes, départements et régions de trois milliards d'euros sur la période 2014-2015. Trois milliards d'euros de dotations pourraient également être supprimés en 2016, la même somme en 2017, réduisant fortement la capacité des régions à accomplir leurs missions.

35. A cet égard, deux pays se détachent : la Hongrie et la Serbie. Entre 2002 et 2010, la Hongrie a promu une réforme de la régionalisation ambitionnant de remplacer les comtés et d'instaurer une nouvelle organisation régionale de l'Etat. Certains de ces comtés, bien que chargés de compétences dans les domaines du développement territorial et urbain, de l'aménagement du territoire et de la coordination, n'étaient rien de plus que les organes décentralisés du gouvernement central. La réforme n'a pas réussi à mobiliser le soutien politique nécessaire pour son approbation et a été retirée de l'agenda politique. En outre, les comtés ont vu leurs compétences, déjà restreintes, encore érodées. Ils ont également perdu la plupart de leurs ressources. Dans l'ensemble, les développements récents pointent vers une forte recentralisation forte.

36. En Serbie, la province autonome de Voïvodine a également vu son autonomie prévue dans la Constitution serbe érodée. Ceci est en partie dû à deux décisions de la Cour constitutionnelle qui, en 2012 et en 2013, a annulé plusieurs dispositions de la loi sur les compétences de la province et du statut d'autonomie de la province. En outre, ces décisions ont rapproché le statut de la Voïvodine de celui des autorités locales. D'autre part, en 2009, la Serbie a adopté une organisation régionale du pays autour de 5 régions, expressément compris comme "unités territoriales fonctionnelles statistiques établies aux fins de la planification et de la réalisation de la politique de développement régional." Ces unités territoriales ne sont pas des régions au sens du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale.

3. Les pays à régionalisation forte

37. Pour mieux saisir l'étendue du fait régional, nous avons classé un certain nombre d'états membre du Conseil de l'Europe dans la catégorie des pays à « régionalisation forte ». Nous avons identifié quelques critères pour cela, que ces structures politico-administratives peuvent avoir, en tout ou en partie. Ces critères de « régionalisation forte » sont notamment : leur reconnaissance formelle dans la constitution; une autonomie statutaire ou constitutionnelle; une autonomie normative de rang législatif; le pouvoir de fixer les impôts (régionaux ou locaux) ou de participer de façon significative à la fixation nationale des impôts; le pouvoir de fixer des politiques publiques autonomes ou de participer de façon significative à la fixation des politiques publiques nationales; des pouvoirs significatifs sur les collectivités locales de leur territoire, que ce soit des pouvoirs de législation sur l'organisation et les compétences des collectivités locales, de fixation des ressources financières des collectivités locale, de contrôle ou de substitution.

38. Parmi les Etats membres, on peut classer dans cette catégorie l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, la Belgique, la Fédération de Russie et la Bosnie Herzégovine. Il faut y ajouter l'Espagne et l'Italie, deux Etats unitaire où la régionalisation est forte. Notre approche s'inspire de la méthode utilisée par le « Regional Authority Index », instrument de mesure de l'Université de Caroline du Nord¹⁵. L'ensemble de données comprend les niveaux de gouvernements infranationaux avec une population moyenne de 150.000 personnes ou plus. L'échantillon se compose notamment de tous les Etats membres de l'Union

15 Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandi Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki, Sarah Shair-Rosenfield (2015). A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority. Oxford: Oxford University Press.

Européenne, tous les Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et de dix pays d'Europe au-delà de l'Union Européenne. Cet instrument mesure l'autorité régionale et la profondeur du processus de régionalisation grâce à une série d'indicateurs: la profondeur institutionnelle, la portée de la politique, l'autonomie fiscale, l'autonomie d'emprunt, la représentation, l'élaboration des lois, la réforme institutionnelle, le contrôle sur l'exécutif, le contrôle sur l'emprunt et le contrôle en matière de fiscalité. Ces dix dimensions constituent deux domaines de compétence: l'autonomie, ou l'autorité que le gouvernement régional exerce sur son territoire; ou l'autorité que le gouvernement régional ou ses représentants exercent dans le pays dans son ensemble¹⁶.

3.1. Les Etats à régionalisation asymétrique

39. On entend par « régionalisation asymétrique » le cas où la régionalisation est généralisée, mais où les régions n'ont pas toutes le même statut. C'est le cas par exemple en *Italie*. La Constitution républicaine italienne de 1948 a fixé le cadre conceptuel du régionalisme italien. Dès le départ, ce modèle s'est caractérisé par sa conception asymétrique. Dans un premier temps, seules cinq régions spéciales ont été établies sur les vingt existant aujourd'hui: les deux îles principales (Sicile et Sardaigne) et trois régions alpines dans le Nord, avec les groupes minoritaires cohérents (Vallée d'Aoste, le Frioul-Vénétie Julienne, Trentin-Haut-Sud). Les régions spéciales ont été mise en place en 1948 (Frioul-Vénétie Julienne à partir de 1963) dans le but d'éviter les mouvements séparatistes et de protéger les minorités linguistiques. Ces régions sont munies d'un statut spécial, approuvé par le parlement italien et ayant le rang d'une loi constitutionnelle. Elles ont de larges pouvoirs législatifs et une considérable autonomie financière. La Vallée d'Aoste retient 90 % de tous ses impôts, la Sicile parfois 100 %. La création des quinze autres régions ordinaires a été développée dans les années 1970.

40. Depuis la réforme de Constitution italienne de 2001 elles disposent de considérables pouvoirs en fait de législation. Mais leurs finances sont presque complètement contrôlées par l'État central, ce qui limite la portée de la réforme. Cette réalité est aggravée par plusieurs facteurs. Premièrement, les régions italiennes ne sont pas encore impliquées de manière efficace dans la prise de décision au niveau central. Deuxièmement, le Sénat italien n'est pas une émanation des collectivités territoriales. Troisièmement, la coordination intergouvernementale se fonde sur un système de conférences qui assurent un rôle purement consultatif, dont les travaux peuvent facilement être défaits. De plus, la crise apporte une vague de recentralisation. Enfin, l'examen des dépenses imposé par le gouvernement central représente une menace pour l'autonomie politique des régions italiennes. Le législateur régional risque de se voir confiné à un simple rôle d'exécutant. Dans l'état actuel des choses, l'Italie risque de subir une recentralisation et un processus de ré-asymétrisation, avec la réémergence d'un clivage entre les cinq régions spéciales et 15 régions ordinaires, les premières jouissant d'une plus grande autonomie financière.

41. Les provinces italiennes, quant à elles, sont provisoirement maintenues dans l'attente d'une réforme qui devrait les supprimer de la Constitution et remettre leur destin aux mains des régions ; ces dernières pourraient choisir de les conserver en tant que deuxième niveau (exerçant les compétences dites « d'area vasta ») ou de les supprimer totalement en transférant les compétences correspondantes aux communes (territorialement renforcées) ou en décidant de les exercer elles-mêmes.

42. L'Espagne est un pays fortement décentralisé. La répartition des compétences entre l'Etat central et les régions permet de le classer dans la catégorie des pays à régionalisation forte. Le niveau régional est constitué par *Comunidades Autónomas (communautés autonomes)*. La Constitution de 1978 garantit le droit à l'autonomie gouvernementale pour toutes les communautés autonomes et dresse une liste de plusieurs domaines de compétences pour *les régions*. Certaines sont à caractères exclusif (art. 148 de la constitution espagnole), d'autres sont partagées avec l'Etat (dans le cadre de l'art. 149). Les principaux domaines de responsabilité régionale recouvrent la planification urbaine et régionale, l'éducation à tous degrés, la santé, le logement, les travaux publics, les chemins de fer, ports et aéroports, l'agriculture et la pêche, la protection de l'environnement, la culture, le tourisme, la protection sociale, le développement économique au sein de la région, etc. Le pouvoir judiciaire n'est pas décentralisé, mais les régions ont la responsabilité pour la gestion et l'administration des ressources matérielles liées à l'Administration judiciaire.

43. La régionalisation espagnole a connu quelques ajustements mineurs sur la période étudiée. Celles-ci varient en termes de portée et vont des situations les plus délicates, comme la réforme du Statut de la Catalogne, à des initiatives pour le renforcement des compétences législatives régionales dans une variété de domaines comprenant l'éducation, la santé, la protection sociale, le développement économique, l'environnement, les infrastructures, les transports et le système juridique des autorités locales. Ceci est le

16 Marks, Gary, Hooghe, Liesbet and Schakel, Arjan H. (2008), 'Measuring Regional Authority', *Regional & Federal Studies*, 18:2, 111 — 121

résultat d'une conjugaison de facteurs, à savoir : l'achèvement de certains processus de décentralisation initiés précédemment, la modification des statuts d'autonomie de plusieurs régions en 2006 et 2007, et le transfert de certaines compétences à certaines communautés autonomes. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, ces ajustements coïncident avec la crise économique et financière, ceci a produit, à partir de 2010, des initiatives dans certains domaines, aboutissant à l'introduction de contrôles approfondis de l'Etat sur les finances régionales (notamment : réforme de l'art. 135 de la constitution, lois de stabilité budgétaire). Ces réformes ont souvent été présentées comme des réformes ayant pour objectif de réduire la dette publique et de renforcer l'efficacité au niveau régional, mais elles ont été largement discutées. En effet, pour certains gouvernements régionaux, elles ont entraîné une limitation des pouvoirs des communautés autonomes, voire un processus de re-centralisation. Dans certains cas, cet élan réformateur de l'Etat a été accompagné par des initiatives proprement régionales visant à la suppression de certains organismes régionaux (comme les défenseurs des droits), mesures justifiées pour éviter des « duplications administratives ».

3.2. Les Etats fédéraux

44. Le Conseil de l'Europe compte six Etats fédéraux parmi ses Etats membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, la Belgique, la Fédération de Russie et la Bosnie Herzégovine.

45. L'Allemagne est un état fédéral, constitué de 16 régions (Länder) listées dans le préambule de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Tous les Länder disposent non seulement un système autonome législatif, exécutif et d'organes juridiques, et de leur propre constitution. Les Länder sont gouvernés par un cabinet et dirigé par un ministre-président, avec un corps législatif monocaméral, le *Landtag* (Diète État), directement élu. Dans les trois cite-Etat (Berlin, Bremen, Hambourg), ces institutions prennent des noms différents, bien que les structures soient essentiellement les mêmes. Alors que la grande majorité des sujets fassent partie des compétences au niveau fédéral, les Länder ont une compétence exclusive pour ce qui relève de la police (prévention des risques), la culture et l'éducation (y compris l'enseignement supérieur). Certains domaines relèvent de la compétence des Länder lorsque— et aussi longtemps que — il n'existe pas de législation fédérale. Ceci concerne la majorité des sujets, et il faut noter que le niveau fédéral a général usé de sa compétence. En ce qui concerne les ressources des Länder, la capacité de légiférer en matière de taxes est exercée quasi exclusivement au niveau fédéral. La Constitution et la législation afférente prévoient les dispositions concernant la répartition des recettes. Une partie de celles-ci est partagée, bien que les impôts soient levés sur le fondement de la législation fédérale.

46. « La stabilité dans la continuité » semble être une devise appropriée au fédéralisme allemand, qui, ces dernières années, n'a connu que des ajustements mineurs. On constate tout d'abord une perte progressive de l'importance de l'activité législative des parlements des Länder. Les réformes du fédéralisme actées en 2006 ont tenté de renverser cette tendance, mais n'ont eu qu'un impact limité, d'autant que le champ d'application de la législation des Länder est devenu de plus en plus limité, non seulement en raison de la domination croissante de la législation de l'UE dans une pluralité de domaines de la politique précédemment du ressort des Länder, mais également à la culture croissante de la démocratie directe dans les Länder (pétitions citoyennes, initiatives et référendums). Ensuite, la crise financière et économique a conduit au renforcement du rôle du gouvernement fédéral, aux dépens des Länder. Ceci est notamment illustré par l'amendement constitutionnel exigeant des budgets équilibrés à tous les niveaux de gouvernement.

47. L'Autriche est un état fédéral fort comptant 9 Länder autonomes. Le fédéralisme autrichien est organisé autour de trois grands principes : la distribution des compétences administratives et législative, la participation des Länder dans la législation et dans l'administration fédérales et l'autonomie constitutionnelle des länder. Ils participent à l'écriture de la législation fédérale via le Bundesrat. Chaque land autrichien possède une législature élue, le *Landtag*, un gouvernement, le *Landesregierung*, et un gouverneur, le *Landeshauptmann* ou la *Landeshauptfrau*.

48. Sur la période étudiée, la régionalisation en Autriche a connu trois innovations sensibles. Premièrement, depuis 2014, les Länder autrichiens assument leur part du système judiciaire autrichien (adoption de tribunaux régionaux administratifs chargés de délibérer sur la plupart des recours administratifs). Deuxièmement, les Länder ont désormais de nouvelles obligations financières. Aux termes de celles-ci, chaque fois qu'un niveau de pouvoir adopte une législation susceptible de placer un fardeau financier sur les autres, il sera financièrement responsable, à moins que le "comité de concertation", composé de représentants des autorités locales, régionales et fédérales, ne soit en mesure de régler la question. Troisièmement, les Länder ont également profité des mécanismes prévus dans le traité de Lisbonne, en particulier en ce qui concerne à la fois leur participation aux affaires européennes et à l'élaboration de stratégies de coopération transfrontières avec leurs homologues régionaux.

49. En revanche, la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les Länder reste très complexe et fragmentée, surtout en ce qui concerne l'exercice matière de compétences partagées (tels que les services sociaux et de santé, par exemple). Une réforme a été mise à l'ordre du jour dans les dernières années, mais n'a pas encore été adoptée. Une proposition très centralisante présentée en 2008 a été largement rejetée par le Land, néanmoins, la réforme reste à l'ordre du jour.

50. La Suisse est une république fédérale composée de 26 cantons disposant chacun de leur propre constitution. Tandis que le plus petit canton, Appenzell Innerrhoden, compte seulement 16 000 habitants, le plus grand, Zurich, a une population de plus de 1,4 millions de personnes. Les principales caractéristiques du fédéralisme suisse sont l'autonomie cantonale selon la Constitution fédérale, l'égalité des cantons, leur participation dans le processus décisionnel de la confédération et la coopération entre les différents cantons. Chaque canton comprend un exécutif cantonal, un parlement cantonal et une cour cantonale. La démocratie directe est plus développée au niveau régional qu'au niveau national. Par exemple, les investissements sont soumis aux citoyens pour approbation par référendum, de manière facultative ou de manière obligatoire.

51. Les cantons disposent de tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément délégués à la confédération. La répartition actuelle des tâches entre la confédération et les cantons est basée sur les principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et de conformité. La variété des compétences est large et la totalité des dépenses des cantons correspond à plus de 40% du total des dépenses de l'Etat. L'autonomie financière est un élément essentiel du fédéralisme suisse. Ainsi, selon la Constitution fédérale, la Confédération respecte l'autonomie des cantons en ce qui concerne leurs tâches, leur organisation et leurs finances. L'autonomie financière comprend la possibilité de dégager des moyens financiers, notamment en levant des impôts et des taxes. Un nouveau système de péréquation financière a pris effet en 2008 et est destiné à réduire les disparités entre les cantons en ce qui concerne leur autonomie financière, à garantir à ceux-ci un niveau minimum de ressources, à compenser les charges financières excessives pouvant peser sur certains cantons en raison de facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques et à encourager la coopération inter-cantonale en matière d'égalisation budgétaire tout en maintenant la compétitivité fiscale des cantons du point de vue national et international. Les fonds de la péréquation proviennent de la confédération et des cantons les plus riches.

52. Au cours des vingt dernières années, on a constaté une tendance vers une coopération renforcée entre les cantons, et une centralisation accentuée, notamment avec l'introduction de lois nationales posant des standards minimums (Rahmengesetzgebung). Le niveau fédéral joue un rôle proactif, soutenu par les citoyens suisses. Ceci est peut-être le résultat d'une compétition accrue au niveau européen et d'économies d'échelle et d'envergure, pouvant être mieux mises en œuvre sur un plus grand périmètre. Ceci peut également être le résultat des attentes de citoyens pour lesquels les cantons devraient fournir des niveaux de services à peu près comparables. La faible dimension des cantons suisse est parfois présentée comme un obstacle au développement. Cependant les amalgames ne sont pas soutenus par les citoyens suisses.

53. La Belgique se compose de deux types d'entités fédérées : trois communautés, la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone ; et de trois régions : la Flandre, la Wallonie, et Bruxelles-capitale. Les Communautés exercent des compétences liées à la personne, telles que la culture, l'enseignement, la santé et l'aide aux personnes. Les Régions, quant à elles, exercent des compétences liées au territoire, telles que l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, et la politique du logement. Contrairement à d'autres systèmes fédéraux où l'autorité fédérale conserve une compétence d'harmonisation et où les collectivités fédérées mettent en œuvre les orientations et les mesures arrêtées, la structure fédérale belge s'organise sur la base d'une répartition exclusive des compétences : chaque niveau de pouvoir dispose de compétences propres qu'il lui appartient d'organiser et d'exercer en toute autonomie. Le principe des compétences exclusives se prolonge, pratiquement sans réserve, sur la scène internationale. Chaque région possède son gouvernement et son parlement.

54. La sixième réforme de l'Etat, qui a modifié la Constitution belge, a été clôturée début 2014. Cette réforme vient encore renforcer les compétences des régions et des Communautés. Les récentes évolutions sont de trois ordres. Tout d'abord, la chambre haute du parlement fédéral a été refondue et transformée en une chambre représentant les régions et les Communautés. Ensuite, la réforme a transféré un certain nombre de compétences, y compris d'ordre financier de l'Etat fédéral aux régions et aux Communautés. Enfin, le statut de la région de Bruxelles-Capitale a été aligné sur celui des deux autres régions.

55. Avec la réforme, les régions et Communautés belges acquièrent la compétence de participer au processus législatif fédéral. Les nouvelles responsabilités déléguées aux communautés comprennent les

soins de santé et l'assistance aux personnes âgées, ainsi que les règles d'octroi de licences, la construction et la rénovation d'hôpitaux. Les régions, ont reçu de nouvelles compétences en matière d'emploi, de mobilité, d'énergie, d'agriculture et de dépenses fiscales. En outre, la réforme a également augmenté l'autonomie fiscale pour des régions et des Communautés belges. Le transfert de compétences supplémentaires aux régions et aux communautés implique le transfert corrélatif des ressources financières et en personnel supplémentaires. La loi spéciale de financement réformée règle le financement des différentes entités fédérées du pays, permettant aux compétences transférées d'être effectivement exécutées.

56. Enfin, alors que la réforme élargit l'autonomie constitutive reconnue aux régions, elle tend également à produire une « re-symétrisation » 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.

57. La Bosnie-Herzégovine se présente comme un Etat fédéral composé de la Fédération Bosnie et Herzégovine, de la République Srpska, et du district de Brčko. Ce dernier dispose de toutes les compétences et institutions spécifiques à un Etat (pouvoir législatif, exécutif et judiciaire) bien qu'il ne soit pas nommé ainsi, et que son territoire ait des dimensions assez réduites mais d'une importance stratégique indéniable. La République Srpska ne connaît pas de niveau intermédiaire entre l'entité et le niveau local ; elle reste un Etat unitaire, même si elle est en voie de décentralisation et possède une protection relativement solide de l'autonomie locale.

58. Au sein de la Bosnie-Herzégovine, 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). Les cantons de la Fédération de Bosnie et Herzégovine ont leur propre Constitution, d'un conseil (Parlement) composé des membres élus directement par les électeurs du canton, d'un président élu par le conseil, d'un gouvernement dirigé par un premier ministre, et de leur propre système judiciaire. La régionalisation dans le pays n'a pas connu d'évolution significative entre 2007 et 2015.

3.3. L'autonomie financière des régions

59. En ce qui concerne les ressources propres des régions, les situations sont encore différenciées, même parmi les pays à décentralisation forte. Ainsi, si chaque Land allemand peut lever des impôts depuis longtemps, en Espagne, la plupart des communautés autonomes disposent d'un pouvoir fiscal plus limité.

60. En termes de ressources financières, le niveau fédéral allemand et les Länder sont interconnectés étant donné que les revenus provenant des principaux impôts sont partagé. Les disparités régionales en termes de capacité financière et économique des Länder et des autorités locales sont équilibrées par le système de péréquation financière. Un système d'appropriation de l'ensemble des recettes fiscales s'applique tout d'abord entre les différents niveaux de gouvernement, principalement entre la Fédération et les Länder. Ensuite, le total des recettes fiscales du niveau régional doit être réparti entre les Länder, égalisant leur capacité financière. Dans le même but, les Länder financièrement faibles reçoivent des fonds de la Fédération comme subventions supplémentaires. Enfin, la péréquation financière fonctionne au sein des différents Länder.

61. Il y a une quinzaine d'années, il a été préconisé d'introduire plus de compétition dans le système fédéral dans le domaine des relations financières, en particulier en ce qui concerne la péréquation horizontale. En 1999, la BVerfG a ouvert à la concurrence les relations financières comme expression de la responsabilité politique des gouvernements des Länder. Pourtant, en 2013 la Bavière et la Hesse ont déposé une plainte contre la réglementation de péréquation actuelle à la Cour constitutionnelle fédérale.

62. Après la première réforme du système fédéral en 2006, une deuxième partie aurait dû aborder et remodeler les relations financières entre la Fédération et les Länder. Cependant, il y avait peu d'incitations à les modifier en raison de la longue durée de l'accord entre la Fédération et les Länder sur le système de péréquation qui expirera en 2019. Depuis 2009, toutefois, des changements importants ont eu lieu dans le contexte des réactions à la crise économique et financière. Diverses mesures ont été adoptées pour lutter contre le déficit public à tous les échelons. Ainsi, la réforme introduit une obligation constitutionnelle d'équilibrer les budgets de la part de la Fédération et les Länder («frein à l'endettement»). Les dépenses régionales sont désormais liées par une nouvelle règle constitutionnelle sur les déficits structurels et la Fédération devra limiter ses revenus résultant des prêts. Ces derniers ne pourront excéder 0,35% du produit intérieur brut nominal. L'amendement constitutionnel lie toutes les autorités, y compris les Länder et les communes. Tous les Länder doivent s'efforcer d'approuver des budgets équilibrés, avec le plus petit déficit éventuel. En 2010, le Parlement du Land de Schleswig-Holstein a remis en cause cette disposition devant la Cour constitutionnelle fédérale alléguant une violation de sa souveraineté budgétaire, mais cette question a été jugée irrecevable.

63. En plus des nouvelles règles constitutionnelles relatives à la discipline budgétaire, un système d'alerte précoce coopérative a été instauré. En Janvier 2010, un Conseil de stabilité a été établi pour la surveillance et l'examen annuel de la gestion budgétaire et de la situation de la Fédération et des Länder, et en particulier pour mesurer les progrès des cinq Länder qui reçoivent des subventions de consolidation.

64. La situation en Espagne est différente et diverse selon les régions. La plupart d'entre elles sont considérées comme des régions à régime ordinaire, régies par la Loi organique des finances régionales (la LOFCA, ratifiée en 1980 et modifiée à plusieurs reprises, notamment en 2009). Dans ce cadre, les régions disposent de ressources propres et peuvent lever certaines taxes (comme celle frappant les héritages). De plus, elles peuvent établir une partie du pourcentage de l'impôt sur le revenu, impôt national. Chaque année fiscale, l'Etat central espagnol reverse le produit des impôts nationaux proportionnellement à la population de chaque communauté autonome, mais ce système de financement est fortement contesté par plusieurs régions. La Navarre et le Pays Bas quant à eux disposent d'une autonomie fiscale beaucoup plus grande, puisqu'elles ont leur propre système de taxes et d'impôts, dont l'impôt sur le revenu, tant des personnes physiques que des entreprises. Ces deux régions versent à l'Etat une somme équivalente à la prestation des services publics de l'Etat au sein de leur territoire. Les îles Canaries présentent également quelques spécificités, notamment concernant l'impôt sur la valeur ajoutée.

65. En Italie les mesures d'austérité adoptées par le gouvernement central en réponse à la crise économique et financière ont introduit des coupes substantielles quant à la capacité régionale en matière d'autonomie des dépenses. La réforme constitutionnelle de 2001 a renforcé en théorie l'autonomie financière des régions, mais le déclenchement de la crise financière et économique a inversé la trajectoire, remettant en cause la transition vers le nouveau système. De fait, les mesures d'austérité prises par l'Etat, coupant unilatéralement les transferts aux régions, sont un défi pour l'autonomie financière régionale.

66. En ce qui concerne les recettes des régions italiennes, la Constitution définit l'autonomie infranationale à l'aide du principe d'autosuffisance. En conséquence, les transferts publics – à l'exception des transferts de péréquation - doivent être supprimés et les régions doivent fonder leur financement sur des ressources "autonomes". Ceci équivaut principalement aux recettes fiscales des régions. Conformément à l'art. 119 de la Constitution et à la loi de 2009, ces recettes comprennent les impôts autonomes, les surtaxes régionales sur les impôts de l'Etat et des recettes fiscales communes, ainsi que les transferts de péréquation non affectés.

67. En revanche, les systèmes de financement des régions spéciales reposent principalement sur une part des impôts de l'Etat attribuables au territoire. En matière de déficits budgétaires, de dettes et d'emprunts, le nouveau cadre juridique établi par la loi de 2012, impose des limites au déficit et à la possibilité pour les régions de contracter des dettes. Dans le même temps, il fixe des limites strictes aux dépassements des budgets régionaux. Par conséquent, des écarts peuvent survenir, bien que chaque région doive veiller à la récupération du déficit au cours des trois années suivantes.

3.4. Le développement de régionalismes et de nationalismes régionaux

68. On entend par régionalisme l'attitude visant à valoriser et à défendre les intérêts et l'identité de régions particulières ou d'un groupe de régions, qu'elles soient officielles ou bien traditionnelles. Le régionalisme dévie parfois vers un nationalisme régional. Il s'agit d'un mouvement politique revendiquant la qualité de nation d'une région et sa reconnaissance en termes d'autonomie politique.

69. Certaines des poussées les plus fortes de régionalisme, qui prennent la forme d'une revendication pour l'indépendance, trouvent en partie leur source dans la crise économique et financière. Ce sont souvent les régions les plus riches qui cherchent à se soustraire aux obligations de solidarité et, plus généralement, au destin commun du pays touché par la crise. Ceci marque un certain repli identitaire et un reflux de la solidarité territoriale.

70. Pour certains exemples, la revendication de l'autonomie va même jusqu'à la revendication de l'indépendance, par voie de référendum.

A. L'Écosse

71. Depuis 1998 et l'adoption du Scotland Act, l'Écosse jouit d'une grande autonomie. Elle est dotée de son propre gouvernement et d'un parlement, qui ne peuvent toutefois contrevenir aux principes de la souveraineté britannique. Depuis les élections de 2007, le Scottish National Party (SNP) est à la tête de l'exécutif écossais. Depuis sa création en 1934, ce parti préconise l'indépendance de l'Écosse par la voie des urnes. Et, bien que le peuple écossais ait obtenu la dévolution des pouvoirs et retrouvé sa

souveraineté sur la plupart des affaires intérieures écossaises, les nationalistes continuent à réclamer l'indépendance totale. Le 15 octobre 2012, le gouvernement britannique et le gouvernement écossais signent à Edimbourg un accord par lequel le premier autorise le second à organiser un référendum.

72. Pour le SNP les enjeux sont nombreux. Il prône l'indépendance de l'Écosse non pas pour la délivrer d'un quelconque joug, mais pour libérer les « énergies refoulées ». Il affirme notamment qu'elle a les moyens de s'assumer, d'abord grâce au pétrole en mer du Nord, qui a rapporté plus de 11 milliards de livres en 2011-2012. Du fait de sa longue tradition antinucléaire, il associe également immédiatement la possibilité de l'indépendance écossaise au redéploiement des forces nucléaires britanniques et des infrastructures dédiées à leur soutien hors du territoire écossais. Enfin, il souligne le déficit démocratique existant de l'Écosse, en raison du jacobinisme du Royaume-Uni et considère également la Chambre des Lords (non élue) comme un affront à la démocratie.

73. Le référendum sur l'indépendance de l'Écosse s'est déroulé le 18 septembre 2014. Les Écossais ont dû répondre, par oui ou par non, à la question « Should Scotland be an independent country? ». L'indépendance est rejetée en définitive par 55,3% de non. Malgré l'échec référendaire, les élections parlementaires de mai 2015 au Royaume-Uni ont vu un incroyable élan en faveur du SNP (les autres principaux partis ayant en réalité été anéantis en Écosse). Ceci a pour effet que le SNP a à présent remplacé les Libéraux-Démocrates comme troisième force politique au Royaume-Uni, assurant que la question de l'indépendance de l'Écosse restera bien placée sur l'agenda politique du nouveau gouvernement

B. La Catalogne

74. Le nationalisme catalan est un mouvement politique prenant forme à la fin du XIXe siècle, revendiquant la reconnaissance de la Catalogne en tant que nation (voire l'ensemble des territoires de langue catalane) et en termes d'autonomie politique. Le 30 septembre 2005, après plus de deux ans de négociations, le Parlement catalan a approuvé à une large majorité un projet de nouveau statut d'autonomie, réalisant ainsi un des principaux objectifs inscrits au programme du gouvernement. Malgré les discussions et les négociations qui s'ensuivirent et son approbation par les Parlements catalan et espagnol et par referendum en 2006, la Cour Constitutionnelle a déclaré inconstitutionnels, en tout ou partie, 14 de ses articles, ainsi que les références faites dans le préambule à « la Catalogne en tant que nation » et « la réalité nationale de la Catalogne ». Cet arrêt a provoqué une forte réaction populaire en Catalogne, et d'importantes manifestations en demande du « droit à décider » ont eu lieu.

75. En 2013, le gouvernement régional catalan a officiellement appelé à un référendum régional sur l'autodétermination de la Catalogne, sur la base d'une Loi en matière de référendum approuvée par le parlement régional. Contrairement au cas de l'Écosse, il n'y a pas eu un cadre de négociation avec l'Etat. Le Tribunal Constitutionnel espagnol, saisi par le gouvernement, a tout d'abord suspendu l'application de la loi, et la tenue du référendum. Le Tribunal a ensuite jugé illégale cette loi catalane ainsi que le décret prévoyant l'organisation du référendum¹⁷. La possibilité de ce référendum a également été formellement rejetée par le Parlement espagnol en mars 2014. Malgré ces décisions, une « consultation » informelle – gérée par des associations civiques – a toutefois été tenue le 9 novembre 2014. La majorité des votants se sont prononcés pour l'indépendance de la Catalogne (plus de 80%), mais le taux de participation a été très faible (moins de 30%), ces données ayant fait l'objet d'interprétations contradictoires entre le gouvernement espagnol et le gouvernement régional. Dans ce climat de tensions politiques, le président du gouvernement régional a convoqué des élections régionales anticipées, qui se sont tenues le 27 septembre 2015. Des partis régionaux en faveur de l'indépendance ont d'ores et déjà formé une coalition et présentent ces élections comme un véritable « plébiscite » sur la possibilité d'ouvrir un processus qui aboutirait *in fine* à l'indépendance de la Catalogne. Les résultats de ces élections auront un impact décisif sur le statut politique de cette région.

C. La Flandre

76. La sixième réforme de l'Etat en Belgique a encore renforcé les compétences des régions et des Communautés. Cette réforme de l'Etat concerne surtout le transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les Communautés et Régions. Avec cette réforme, l'ancrage régional est de plus en plus marqué, ce qui implique une perte d'influence des Communautés au profit des Régions. Une « Belgique à 3+1 » se dessine avec trois Régions et une Communauté germanophone, qui revendique peu à peu de devenir une région à part entière. Du côté des régions, la pression pour encore plus de changement vient de la Flandre, région la plus riche. La Wallonie, quant à elle, ne pousse pas dans cette direction.

¹⁷ http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_015/NOTA%20INFORMATIVA%20NUMERO%2015-2015.pdf

Conclusion

77. Lorsque l'on se penche sur les tendances de la régionalisation au sein des pays membres du Conseil de l'Europe, on remarque une grande diversité : il n'y a pas de mouvement général vers une affirmation plus forte ou vers un affaiblissement de la régionalisation. Dans tous les cas, il n'y a pas de reconnaissance générale d'«un» fait régional en Europe, il y a une grande variété de situations juridiques, politiques, et administratives. Les développements concernant la régionalisation en Europe surviennent essentiellement en fonction des contextes nationaux spécifiques (politiques intérieures, contexte historique ou géographique, agenda politique).

78. Cependant ces dernières années, la régionalisation semble être en panne. Aucune nouvelle institution régionale, même partielle, n'a été créée. Nous n'avons constaté ni poussée de régionalisation partielle, ni d'élan vers une régionalisation généralisée, bien que des développements intéressants soient survenus en Irlande, au Royaume Uni ou en Belgique. On n'observe pas non plus de tendance massive au renforcement des institutions régionales dans le cadre des réformes générales de l'Etat conduites dans les différents pays, à l'exception notable de la Belgique. La sixième réforme de l'Etat y a en effet encore renforcé les compétences des régions et des Communautés, ce qui constitue plutôt un mouvement vers une fédéralisation.

79. De manière générale, il n'y a pas de remise en cause des niveaux régionaux existants, mais plusieurs experts signalent des processus de « recentralisation », lesquels ne portent pas tant sur les compétences formelles des régions que sur leur capacité effective à mener des politiques publiques autonomes et prennent surtout la forme de restrictions budgétaires et d'une limitation de l'autonomie financière des institutions régionales.

80. Deux cas en particulier illustrent une évolution nouvelle qui s'éloigne du processus de régionalisation. En Ecosse et en Catalogne, la demande d'une autonomie s'est transformée en revendication d'indépendance, si nécessaire par voie référendaire. Ceci marque un certain repli identitaire et un reflux (voire un refus) de la solidarité territoriale, sans compter que l'évolution de ces territoires vers l'indépendance pourrait être lourde de conséquences sur le système institutionnel des nations concernées.

81. Les changements observés sont fortement liés aux défis économiques. Les réponses des experts, confirmées par les rapports de monitoring du Congrès adoptés après l'éclatement de la crise économique et financière, montrent l'existence d'un lien direct entre la crise et la plupart des changements, effectivement réalisés ou seulement projetés, au niveau local (avec des répercussions sur le niveau régional) ou directement au niveau régional. Un consensus se forme parmi les responsables politiques : la crise imposerait de simplifier la structure du système administratif ou simplement de réduire le coût des administrations publiques. Ce facteur d'explication rend bien compte des politiques identifiées, que ce soit les politiques de recentralisation des compétences, les politiques de renforcement du niveau national pour le contrôle plus strict des dépenses publiques ou les politiques de réforme territoriale.

82. La crise semble imposer une réduction des dépenses publiques des collectivités territoriales. Les responsables politiques comprennent que la crise rend nécessaire la simplification du système, devenu trop lourd et trop coûteux, et la réduction du nombre des niveaux d'administration. La suppression d'un seul coup d'un niveau entier d'autonomie (en France, Grèce, Irlande, Italie et République tchèque) peut ainsi être présentée comme une mesure de réduction des coûts institutionnels.

83. Certaines des poussées les plus fortes de régionalisation, qui prennent la forme d'une revendication pour l'indépendance, ont également été affectées par la crise, celle-ci ayant joué un rôle d'accélérateur. Ce sont souvent dans les régions les plus prospères (la Catalogne en Espagne ou la Flandre en Belgique) qui visent à réduire ou à se soustraire complètement de leurs obligations de solidarité territoriale ou appeler à une plus grande autonomie fiscale et de nouveaux mécanismes de péréquation.

84. Il convient enfin de préciser que cette étude, qui n'est pas exhaustive, constitue une base de travail aux travaux futurs du Congrès et pose les premiers jalons pour une meilleure orientation de ses travaux en matière de régionalisation contemporaine.