

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 333 (2012)¹ Le deuxième niveau des collectivités locales – la gouvernance intermédiaire en Europe

1. Les collectivités locales intermédiaires ou de deuxième niveau ont un rôle bien établi – et souvent varié – dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe: elles offrent un niveau important de responsabilité des élus et font partie intégrante de la structure nationale de représentation politique et d'organisation territoriale. Même s'il existe de grandes différences entre les pays, elles ont, en général, des fonctions et des responsabilités importantes et permettent de réaliser des économies d'échelle, améliorant ainsi l'efficacité des services publics et fournissant des services que les communes ne peuvent pas proposer.

2. On peut donc affirmer que, dans une grande partie des Etats membres du Conseil de l'Europe, sont confiées aux pouvoirs locaux intermédiaires un certain nombre de fonctions centrales en matière d'environnement, de développement économique, de transports, d'écoles. Ces fonctions sont liées à des ressources propres qui, au nom de l'autonomie fiscale, proviennent d'impôts.

3. Un aspect important de l'organisation territoriale locale – qui est aussi un principe de base de la subsidiarité et de la responsabilité – est la prise de décisions et la mise en place de services au plus près des citoyens.

4. La taille et le fonctionnement institutionnel varié au niveau infranational des Etats membres du Conseil de l'Europe justifient fortement l'existence de plusieurs niveaux de gouvernement dans certains Etats, notamment ceux qui ont une tradition de fédéralisme ou qui couvrent une vaste superficie.

5. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, s'est fait jour la tendance à remettre en cause le niveau intermédiaire au profit de pouvoirs accrus au niveau régional et au niveau local.

6. Lorsque les autorités centrales entreprennent une réorganisation de l'administration locale, une attention particulière doit être accordée au respect des principes et des normes de la démocratie et de la subsidiarité. Toute nouvelle organisation territoriale doit faire l'objet d'un large débat avec tous les niveaux de gouvernance.

7. La Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) précise que les collectivités locales ont le droit d'être consultées pour tout changement politique qui les concerne directement, et fait référence, à cet égard, aux modifications de leurs limites territoriales, liées souvent au changement des structures de l'administration locale.

8. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe constate avec préoccupation que certains gouvernements profitent de la crise économique actuelle pour réorganiser leur architecture territoriale en engageant – de manière précipitée et sans entreprendre au préalable une consultation et une concertation larges – des réformes qui risquent de nuire durablement à l'autonomie des collectivités territoriales et à la démocratie locale. Les réformes qui réduisent considérablement le nombre d'élus au niveau infranational et qui accroissent la distance entre les centres de décisions et la population locale peuvent avoir un effet négatif sur la confiance dans la gouvernance locale. D'autant plus si – comme cela pourrait être proposé, notamment en Italie – les membres élus ne faisaient plus l'objet d'un scrutin secret, mais d'une élection de deuxième niveau.

9. Les réformes territoriales doivent être mûrement réfléchies et respecter les principes de la démocratie locale, avec une répartition claire des tâches et des compétences avec un financement adéquat. Lorsque des modifications sont apportées à l'architecture institutionnelle, il faut veiller à ce que les ressources soient dûment réattribuées et qu'aucune tâche ou compétence ne soit sous-financée.

10. Le Congrès se félicite de l'action entreprise par la Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires (CEPLI) pour la défense du niveau intermédiaire de gouvernance dans les pays où celui-ci est remis en cause.

11. Le Congrès a également pris note de la position prise par l'association Arc latin qui, en adoptant le Manifeste de Salerne lors de son assemblée générale tenue à Ravello-Salerne le 16 mars 2012, a plaidé pour un rôle renouvelé des gouvernements locaux intermédiaires en Europe, et a souhaité que tout processus de réforme ou de renouvellement de l'architecture institutionnelle garantisse le rôle des pouvoirs locaux intermédiaires comme acteurs clés de la bonne gouvernance locale.

12. Le Congrès, en conséquence, se référant à la Charte européenne de l'autonomie locale et au Cadre de référence pour la démocratie régionale, recommande que le Comité des Ministres invite les Etats membres à veiller:

a. à ce que le principe de gouvernance «multi-niveaux» soit respecté pour toute réorganisation territoriale, notamment à ce que le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement permette de répondre aux besoins des citoyens de la manière la plus efficace possible;

b. à ce que les changements proposés dans le nombre de niveaux de gouvernement soient revus à la lumière du principe de subsidiarité;

c. ce que la réorganisation territoriale soit entreprise de manière prudente et bien gérée, planifiée correctement et respectueuse de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment au regard des dispositions sur la nécessité de consulter les autorités locales pour toutes les questions qui les concernent directement, et afin de garantir que les

compétences des autorités infranationales sont proportionnées à leurs ressources financières;

d. à ce que toute réforme soit mise en œuvre de manière à perturber le moins possible le bon fonctionnement des services publics, mais qu'elle conduise à une claire identification des fonctions confiées aux différents niveaux de gouvernance territoriale et que, dans le but de contenir les coûts, l'on favorise la rationalisation au niveau des instances qui – au niveau des territoires – exercent des fonctions similaires;

e. à ce que les réformes soient accomplies de façon organique et – lors d'un redécoupage territorial – à ce que l'on réaffirme le caractère démocratique et maintienne l'élection directe par les citoyens de leurs instruments de gouvernance.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance (voir le document [CG\(23\)13](#), exposé des motifs), rapporteur: E. Verrengia, Italie (L, PPE/DC)..