***Régionalisation et solidarité : principes et préconisations   
du Congrès du Conseil de l’Europe***

***Marie-Madeleine Mialot Muller****[[1]](#footnote-1)*

**Préambule**

Le Conseil de l’Europe est une organisation internationale qui vise à promouvoir les droits de l’homme, le renforcement de la démocratie et la prééminence du droit en Europe parmi ses 47 Etats membres et au-delà. Son intérêt pour la démocratie régionale est ancré dans la conviction que la démocratie, pour être effective, doit opérer à différentes échelle : il ne peut y avoir de démocratie nationale sans l’existence de pouvoirs intermédiaires locaux et régionaux, car c’est à ces niveaux que les injonctions démocratiques citoyennes trouvent les réponses les plus efficaces et appropriées.

La promotion de la démocratie territoriale et de la gouvernance locale et régionale est le cœur de la mission du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe. Assemblée politique paneuropéenne, composée de 636 élus – conseillers régionaux et municipaux, maires et présidents de région – représentant plus de 200 000 collectivités de 47 pays européens, le Congrès du Conseil de l'Europe œuvre pour renforcer l’autonomie des collectivités territoriales. Il appuie ses travaux sur un texte-clé, la Charte européenne de l’autonomie locale, ouverte à la signature en 1985 et veille, en particulier, à l’application des principes et des normes européennes communes pour protéger les droits et l’indépendance (politique, administrative et financière) des collectivités locales et la participation citoyenne au niveau local. Le Congrès encourage les processus de décentralisation et de régionalisation, ainsi que la coopération transfrontalière entre les villes et les régions.

Le Conseil de l’Europe, dans le cadre de sa politique à l’égard de son voisinage immédiat, a établi une coopération avec le Royaume du Maroc. Les priorités 2012-2014 pour le Maroc ont été identifiées en coopération avec les autorités marocaines pour accompagner le processus de transition démocratique au Maroc et aider le pays à relever des défis nationaux liés aux droits de l’homme, à l’État de droit et à la démocratie. La gouvernance démocratique au niveau local et régional figure parmi les priorités de coopération.

Sont évoqués dans cette intervention :

1. Le rappel du Cadre de référence du Conseil de l’Europe pour la démocratie régionale
2. L’évolution de la régionalisation dans les pays du Conseil de l’Europe (projet de rapport : Marie-Madeleine Mialot, France)
3. Les Régions et territoires à statut particulier en Europe (rapporteur : Bruno Marziano, Italie)

**I. Le Cadre de référence du Conseil de l’Europe pour la démocratie régionale**

N’ayant pas la valeur contraignante de la Charte européenne de l’autonomie locale dont il est l’équivalent officieux et le complément nécessaire, le Cadre de référence a une valeur symbolique importante car les « Standards » qu’il contient ont reçu l’aval de la Conférence du Conseil de l’Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales à Utrecht (en novembre 2009), du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, de l’Assemblée parlementaire, du Comité des Régions de l’Union européenne et plus largement du monde régional et de ses grandes associations. Le but ultime reste l’adoption d’une Charte européenne pour la démocratie régionale.

Ce texte est un véritable code des droits et devoirs des entités régionales. Il est destiné aux pouvoirs intermédiaires entre le niveau central et celui, de base, des collectivités locales, et a deux fonctions principales :

* servir de source d'inspiration quand des pays décident de créer ou de réformer leurs collectivités régionales ;
* être un corpus de principes politiques de référence sur lequel le Congrès s'appuie, dans le cadre de sa mission statutaire de suivi de la démocratie régionale des pays du Conseil de l'Europe.

Il est composé de six chapitres et de 55 paragraphes, et chaque pays membre peut mettre en application ceux des principes concepts et modalités qu’il estimera le plus adéquat. Par son côté souple disposant d’alternatives et de graduation dans l’amplitude régionale, le texte est à la disposition des Etats fédéraux, régionalisés ou simplement décentralisés ou déconcentrés.

Le Cadre de référence se doit d’insister sur les principes de :

* subsidiarité : assurer une décision au plus proche du citoyen ;
* cohésion territoriale : assurer l’équité entre les citoyens, quel que soit le lieu où ils vivent, pour l’accès équitable aux services d’intérêt général ;
* solidarité entre les composantes d’un État souverain : les entités peuvent exercer leurs compétences de manières autonome, mais la structure étatique est susceptible d’être mise en péril dès lors que les entités se doivent d’observer la loyauté «  fédérale », soit ne pas poser d’actes pouvant compromettre l’équilibre de la construction globale et nuire aux intérêts des autres entités composantes.

Le contrôle : tout contrôle sur les collectivités régionales par des autorités de l’État central ne doit normalement viser qu’à assurer le respect de la légalité (Principe d’Helsinki 2002 adoption, Ministres des collectivités locales et régionales)

1. L’architecture régionale
   1. Structure régionale :
      1. Les collectivités régionales sont des collectivités territoriales situées entre le pouvoir central et les collectivités locales.
      2. Le principe de l’autonomie régionale doit être reconnu dans la législation interne.
   2. Compétences
      1. Par autonomie régionale, on entend la compétence juridique et la capacité effective de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, une part importante des affaires publiques selon le principe de subsidiarité.
      2. Elle est définie par la constitution et la loi : pouvoirs décisionnels et administratifs.
      3. Si des pouvoirs sont délégués aux collectivités régionales, celles-ci doivent pouvoir adapter l’exercice de leurs pouvoirs aux conditions régionales.
      4. Le développement économique, élément important, assuré en partenariat avec les opérateurs économiques de la région est une compétence largement déléguée.
   3. Les relations avec les autres niveaux de pouvoir :
      1. L’autonomie est le principe ;
      2. Le principe du respect réciproque organise les différents niveaux de pouvoirs les uns envers les autres. Des coopérations sont possibles ;
      3. Les régions doivent être consultées au cours des processus de décision pour toutes les questions qui les gouvernent.
   4. Les liens avec les structures de l’Etat ;
      1. Les conseils régionaux doivent être associés au processus de décision.
      2. Le contrôle ne doit viser que la légalité.
      3. Les principes de la loyauté mutuelle et de l’égalité de dignité : ils impliquent le respect de l’unité, de la souveraineté et de l’intégration territoriale de l’État.
2. Organes régionaux et organisation interne

* Principe de l’auto-organisation ;
* Principe d’une Assemblée représentative élue au suffrage universel direct et de fonctions exécutives ;
* Statut des élus régionaux, indemnité, liberté d’expression ;
* Une administration régionale et avec du personnel.

1. Financement

* Les Conseils régionaux doivent disposer de ressources en rapport avec leurs compétences ;
* Péréquation financière et transferts :
  + La péréquation doit être définie et permettre de corriger les effets de ressources inégales.
  + Les transferts doivent s’opérer sur des règles fixées à l’avance, et ne doivent pas porter atteinte à la liberté fondamentale d’exercer une politique discrétionnaire.
  + Tout transfert de compétence doit s’accompagner d’un transfert des moyens financiers correspondants ;
* Les relations nationales et internationales sont possibles : accords de coopération, etc.

**II. L’évolution de la régionalisation dans les États membres du Conseil de l’Europe**

Le Bureau du Congrès a donné mandat de préparer une étude sur la régionalisation dans les États membres du Conseil de l’Europe. Cette étude servira de base à un travail très complet et à l’élaboration d’un rapport pour le Congrès dont je suis la rapporteure. Nous voulons aborder les grandes tendances et les principaux enjeux pour réévaluer la situation de la régionalisation menée par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (en 2007)[[2]](#footnote-2).

Pour nous aider, a été formé un groupe d’experts membres du groupe d’experts indépendants sur la Charte européenne de l’autonomie locale. Le groupe de travail a élaboré un questionnaire très détaillé portant sur les panels centraux d’évaluation des processus de régionalisation ; à titre d’exemple j’illustrerai :

* Comment les compétences sont-elles définies ? Sont-elles exclusives ou partagées, s’agit-il de compétences pleines déléguées ?
* Quelles relations entre les régions et les autres niveaux d’autorité, à quelles formes de contrôle les régions sont-elles soumises, quelle est la spécificité du contrôle par rapport à ceux exercés sur d’autres niveaux, la protection juridique et constitutionnelle, de quelles évolutions récentes/contrôle de légalité ou /et de l’efficience jouissent- elles, quelles sont les pratiques telles que l’obligation d’obtenir une autorisation préalable ou une confirmation pour qu’un acte prenne effet, quel est le pouvoir d’annuler une décision ?

*Ressources*

* Sur quelle base les ressources sont-elles attribuées, d’après quelles compétences ?
* Comment sont définis les investissements, quelle définition (investissements directs ou indirects) ?
* Quelle est la part des régions dans la dette publique nationale ?
* D’où proviennent les ressources : État ? Région ? Quelle est la marge de liberté ?
* Quels contrôles financiers, quelles informations ?

Enfin, le Congrès s’est interrogé en mars 2013 sur l’impact de la crise sur la régionalisation, en termes de diminution de la marge d’action des autorités locales et régionales au cours d’une table ronde[[3]](#footnote-3). Les thèmes suivants ont été abordés :

* réduction des transferts de compétence ;
* transferts de compétences sans les moyens suffisants ;
* fusion de niveaux territoriaux ;
* réduction de la prise en compte des besoins sociaux ;
* inégalité de la répartition des recettes fiscales.

La table ronde organisée à cette occasion a conclu :

* que la régionalisation n’est pas une menace pour l’unité nationale, la centralisation excessive engendre la frustration ; au contraire ce peut être un outil de prévention des conflits car elle permet une expression des cultures minoritaires ;
* qu’un développement du nationalisme régional peut être un simple effet secondaire de la crise ou risque de voir une menace sur la stabilité politique européenne ;
* que les régions à statut spécial présentent des spécificités historiques, culturelles et linguistiques. Faut-il étendre ce statut ?

**III. Les Régions à statut particulier**

Le rapport[[4]](#footnote-4) de M. Bruno Marziano a pour objet de montrer les enjeux du statut particulier. En conférant à la région des pouvoirs plus étendus, le statut particulier lui offre l’opportunité de développer son propre système politique et constitutionnel et d’exprimer ainsi sa diversité et son autonomie sans remettre en cause la structure étatique. Une représentation de la région au niveau national et international (grâce à la mise en place de mécanismes bilatéraux de coopération avec l’État et les instances internationales) et une consultation citoyenne plus conséquente (grâce à des référendums ou une assemblée) caractérisent également les Régions à statuts particuliers. Le rapport cherche à promouvoir la pertinence du statut particulier pour renforcer la démocratie territoriale. Il s’agit de montrer, d’une part, les intérêts du statut particulier ; et d’autre part, de dresser un panorama de la situation en Europe en insistant sur l’étendue de ce qu’il reste à faire. En effet, beaucoup de régions bénéficieraient grandement de l’octroi du statut particulier, mais la volonté politique des autorités centrales fait souvent défaut.

Le statut particulier est une réponse à une situation spécifique : géographique, économique, culturelle, linguistique, historique… qui rend la région réticente à la gouvernance homogène de l’État. Ainsi, il pallie les insuffisances de la régionalisation et possède de nombreux avantages :

* il améliore la gouvernance territoriale ;
* contrepoids au séparatisme, il permet de prévenir et de résoudre des conflits territoriaux ;
* il garantit la diversité culturelle ;
* il garantit l’intégrité territoriale et une meilleure unité nationale.

Le rapport insiste sur l’uniformité du statut particulier : il doit être fait sur mesure, afin de répondre aux aspirations particulières de la façon la plus adéquate. Le rapport fournit une analyse comparée des cas rencontrés en Europe, tout en distinguant des tendances générales.

1. Organisation financière
   1. Principes financiers

* Ressources propres dont elles disposent librement :
* Ressources propres avec parts fixes sur les impôts nationaux (très peu de régions aujourd’hui disposent d’un pouvoir de lever des impôts) ;
* Autres ressources et impôts régionaux : les collectivités choisissent librement comment elles investissent leurs ressources propres et jouissent d’une discrétion politique pour l’exercice de leurs compétences.
* La péréquation financière
* Les Régions à statut particulier bénéficient de mesures de péréquation ou sont de fait exemptées de toute contribution au mécanisme national de péréquation financière.
* Les mécanismes de solidarité doivent reposer sur des règles prédéterminées basées sur des critères objectifs. Il faut éviter que l’État n’utilise sa compétence générale de coordination des finances publiques pour restreindre unilatéralement l’autonomie financière desdites régions.
  1. Principes institutionnels
* Des règles claires et prédéterminées sur la manière dont les relations financières sont réglementées : mode de calcul de la part fixe et de la part variable de l’impôt national transféré à la Région ; règles de la marge de discrétion sur le taux impôt national ; nécessaires révisions régulières des règles définies ;
* Mécanismes de prévention et de règlement des conflits sur les relations financières (ex : commissions paritaires) ;
* Importance de l’existence de recours judiciaires indépendants permettant de trancher les litiges :
* Les mécanismes doivent établir avec clarté des règles et degré de flexibilité pour les adapter pour une mise en œuvre d’une procédure simplifiée.

2. Portée de l’autonomie

* Protection des domaines de compétence
  + Elle doit être mentionnée dans la constitution et définie plus précisément dans les textes législatifs.
  + Pas de modification sans le consentement des collectivités concernées ;
* Autonomie politique dans leur domaine de compétence ;
* Répartition des compétences : elle doit être définie avec précision, mais parfois ces compétences ne sont pas exclusives, car il existe des domaines transversaux, d’où la nécessité de définir les procédures de coopération et de consultation.

Quels domaines de compétences ? On en identifie trois catégories :

* La protection des spécificités culturelles, linguistiques et ethno-nationales (culture, patrimoine, éducation, formation, sports, médias locaux) ;
* La réglementation des besoins socio-économiques et infrastructurels du territoire (urbanisme, protection de l’environnement, construction, commerce, transports routes, approvisionnement en eau et énergie) ;
* Les compétences de police et justice - grande variabilité.

Le rapport préconise les recommandations suivantes :

* Les États membres devraient être sensibilisés sur ce sujet ; les échanges de vue et d’expériences sont à encourager ;
* Le Comité des Ministres est invité à faire à faire meilleur usage des différents modèles du statut particulier comme solution spécifique aux problèmes territoriaux et régionaux, et à impliquer le Congrès, l’Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans la définition des statuts ;
* Le Congrès devrait participer à un examen transversal des conditions nécessaires pour une autonomie régionale réussie.

**Conclusion**

Le Conseil de l’Europe et, en son sein, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, défendent le principe de gouvernance multi-niveau et par-là l’utilité d’un niveau de pouvoir régional. Il ne privilégie aucune structure et organisation particulière.

Dans ses travaux, l’objectif est à la fois normatif et prospectif. Dans le cas du Cadre de référence pour la démocratie régionale, il s’agit de définir des principes de saine constitution et gestion démocratique de ce niveau de pouvoir qui s’appuie sur une légitimité démocratique, respecte l’État de droit et pratique le respect mutuel des différents niveaux de pouvoirs tout en assurant une capacité effective d’action aux collectivités régionales.

Pour ce qui concerne le rapport de M. Marziano ou celui dont j’ai la charge, il s’agit pour notre organisation de poursuivre le développement de la démocratie territoriale et d’analyser plus en détail les conditions d’une plus grande autonomie régionale.

Nous sommes convaincus que la démocratie régionale permet d'accroître la participation des citoyens et par conséquent d'améliorer la gouvernance et la cohésion territoriale – ce qui représente une valeur ajoutée certaine au mouvement vers une plus grande autonomie régionale. Dans ce contexte, le statut particulier d'autonomie peut permettre de mieux répondre aux aspirations des citoyens, en particulier dans les cas où les citoyens ne veulent pas être assimilés ou à accepter des règles homogènes. Un statut spécial peut également servir de contrepoids au séparatisme, car il offre une option pour une solution négociée des questions liées à un territoire, et peut être une alternative saine aux conflits.

Mon collègue M. Marziano démontre qu'il est possible et faisable de gérer les différences au sein d'un État par voie législative, sans porter atteinte à l'unité et la cohérence de cet État. Au contraire, l'existence de différentes formes de statut particulier, qui reflètent les besoins spécifiques d'un territoire et sa population, peuvent conduire à une plus grande intégration que celle produite par les systèmes uniformes ou unitaires.

Il est de notre expérience que, là où elles existent, **ces formes d'autonomie territoriale spéciale sont compatibles avec l'unité de l'État et peuvent aussi aider à préserver son intégrité territoriale**.

1. Membre de la Chambre des Régions, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe, Rapporteure sur la régionalisation*.* [↑](#footnote-ref-1)
2. Document CDLR(2008)02 [↑](#footnote-ref-2)
3. La table ronde intitulée « Régionalisation et décentralisation en Europe dans un contexte de crise économique » a eu lieu le 20 mars 2013, lors de la 24ème Session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe. [↑](#footnote-ref-3)
4. Rapport, projets de recommandation et de résolution sur les Régions et territoires à statut particulier en Europe approuvé par la Commission de la Gouvernance du Congrès du Conseil de l’Europe le 3 juin 2013 et soumis pour discussion et adoption lors de la 25e session du Congrès, le 30 octobre 2013. [↑](#footnote-ref-4)