

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



23e SESSION
Strasbourg, 16-18 octobre 2012

CG(23)13FINAL
07 février 2013

Le deuxième niveau des collectivités locales – gouvernance intermédiaire en Europe

Commission de la gouvernance
Rapporteur : Emilio VERRENGIA, Italie (L, PPE/DC ¹)

Résolution 351 (2012)	2
Recommandation 333 (2012)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Les collectivités locales intermédiaires ou de second niveau ont un rôle bien établi dans nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, assurant un haut niveau de responsabilité, réalisant des économies d'échelle, accroissant l'efficacité de la prestation des services publics, ce qui ne semble pas possible au niveau des municipalités. Le Congrès, qui s'inquiète de ce que la crise économique actuelle incite certains gouvernements à réorganiser leur architecture territoriale en engageant, de manière précipitée et irréfléchie, des réformes qui risquent de nuire durablement à l'autonomie des collectivités territoriales et à la démocratie locale, décide d'intensifier ses efforts pour garantir que les réformes territoriales sont mises en œuvre à l'intention des citoyens et en pleine consultation avec tous les niveaux de gouvernement.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès
PAP : Pas d'affiliation politique



Le deuxième niveau des collectivités locales – la gouvernance intermédiaire en Europe

RESOLUTION 351 (2012)²

1. De nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de longue date d'une structure d'administration locale organisée en plusieurs niveaux. Chaque pays, selon ses traditions et son histoire, façonne sa propre architecture institutionnelle, afin de mieux cibler l'offre de services, d'atteindre un bon niveau de représentation politique, alliant transparence et responsabilité, et de parvenir à une répartition efficace des compétences entre les différents niveaux de gouvernement.

2. Par ailleurs, dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe, un certain nombre de fonctions importantes sont confiées aux pouvoirs locaux intermédiaires, en matière d'environnement, de développement économique, de transports, d'enseignement. Ces fonctions sont liées à des ressources propres. Dans le respect du principe de l'autonomie fiscale, ces pouvoirs intermédiaires bénéficient de ressources fiscales.

3. La crise financière actuelle a incité certaines autorités nationales à proposer des refontes radicales de leurs structures d'administration locale, en vue de les simplifier, d'en réduire le nombre de niveaux, voire d'en supprimer. Les collectivités les plus menacées par ces propositions sont principalement les collectivités locales de deuxième niveau.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se félicite de l'action des associations européennes de collectivités territoriales qui, comme le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe), l'ARE (Assemblée des régions d'Europe) et la CEPLI (Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires), représentent les différents niveaux des collectivités territoriales et contribuent à affirmer et à défendre l'importance de la démocratie locale et l'application du principe de subsidiarité.

5. Le Congrès salue particulièrement l'action de la CEPLI, pour la défense du niveau intermédiaire de gouvernance dans les pays où celui-ci a été ou est remis en cause.

6. Le Congrès a notamment pris note du Manifeste de Salerne adopté par l'assemblée générale de l'Arc latin (Ravello-Salerne, 16 mars 2012) par lequel les membres plaident pour un rôle renouvelé des gouvernements locaux intermédiaires en Europe, et souhaitent 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.

7. Le Congrès constate avec préoccupation que les propositions de réorganisation de l'administration locale sont présentées de manière hâtive et il rappelle que l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ainsi que le principe de gouvernance « multi-niveaux » – là où la responsabilité est partagée entre différents niveaux de gouvernement qui coordonnent leurs travaux pour représenter au mieux les citoyens – devraient être respectés pour que la démocratie locale ne soit pas affaiblie.

8. Le Congrès, réaffirmant le principe de subsidiarité selon lequel les autorités centrales ne devraient assumer que les tâches ne pouvant être remplies par des instances de niveau intermédiaire ou local, est convaincu que le nombre de niveaux d'autorités décentralisées dans un Etat membre devrait être proportionnel à sa taille géographique.

² Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, rapporteur : E. Verrengia, Italie (L, PPE/DC).
2/20

9. A cet égard, le Congrès est particulièrement inquiet du fait que la réorganisation prévue, notamment en Italie, préconise que ces collectivités ne fassent plus l'objet d'élections directes, ce qui affaiblirait la démocratie locale à ce niveau de gouvernance.

10. Le Congrès, en conséquence, se référant à la Charte européenne de l'autonomie locale et au Cadre de référence pour la démocratie régionale :

a. appelle les associations nationales de pouvoirs locaux :

i. à faire pression sur leurs gouvernements pour entreprendre toute réorganisation territoriale de façon prudente et bien gérée, en la planifiant correctement et dans le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

ii. à demander que l'élection directe des conseillers soit maintenue afin de préserver la démocratie locale de ce niveau de gouvernance ;

iii. à veiller à être dûment consultées avant l'adoption de toute réforme ;

b. décide de continuer à soutenir les structures et les procédures visant à sauvegarder et à accroître les droits des citoyens et leur accès – aussi proche que possible – aux responsables des orientations politiques ; de coopérer aux activités du CCRE et de la CEPLI pour la défense des intérêts des collectivités locales de deuxième niveau et l'extension de leurs travaux et de leurs capacités ;

c. souhaite une réforme organique des pouvoirs locaux intermédiaires qui, tout en procédant à une révision du découpage territorial, réaffirme, dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale, le caractère démocratique de ces collectivités et maintienne l'élection directe de ces organes par les citoyens ;

d. demande à sa Commission de la gouvernance de continuer d'examiner cette question.

Le deuxième niveau des collectivités locales – la gouvernance intermédiaire en Europe

RECOMMANDATION 333 (2012)³

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.

³ Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, rapporteur : E. Verrengia, Italie (L, PPE/DC).

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.

Le deuxième niveau des collectivités locales – gouvernance intermédiaire en Europe

EXPOSE DES MOTIFS⁴

I. Introduction

a. La notion de collectivités intermédiaires

1. Traiter des pouvoirs locaux intermédiaires nécessite de préciser tout d'abord ce qu'ils sont, du fait de la diversité des pays concernés, de leurs dimensions, de l'architecture territoriale et institutionnelle et des systèmes juridiques et constitutionnels en vigueur. La tendance contemporaine, en matière d'organisation territoriale, a été de privilégier sur le long terme, un échelon relativement vaste, qui peut prendre la forme de régions, quel que soit le nom donné à cet échelon. Pour des raisons qui sont plus économiques et financières que strictement administratives, une évolution se dessine en faveur de la concentration des administrations locales, par un mouvement dont les pouvoirs locaux intermédiaires pourraient être les premières victimes.

2. Les pouvoirs locaux intermédiaires ne sont pas toujours clairement définis dans les différents pays européens. Il s'agit de pouvoirs locaux qui se situent entre le niveau local de base, essentiellement municipal, et au-dessous d'un niveau qui s'apparente à celui de la région ou d'autres pouvoirs locaux dotés d'attributions décisionnelles importantes, c'est-à-dire un niveau qui se situe juste au-dessous du niveau étatique national. Ils posent nécessairement la question de la gouvernance à multi-niveaux dans laquelle le niveau intermédiaire ou supra-local occupe une place centrale et donc cruciale, précisément du fait de sa position intermédiaire. La gouvernance à multi-niveaux est considérée, au sein de l'Union européenne, comme l'action coordonnée de l'Union, des Etats membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués. Elle suscite, par une approche intégrée, la participation des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial, etc.) ».

3. Une des questions relatives à la détermination des pouvoirs locaux intermédiaires est de savoir s'ils relèvent du niveau local ou du niveau régional. Les réponses reflètent une approche divergente d'un pays à l'autre, en fonction de son régime constitutionnel et administratif. Des conséquences concrètes sont déduites de cette différence d'appréciation. Considérer, en effet, les pouvoirs locaux intermédiaires comme de simples collectivités locales, à l'instar du niveau local de base que sont les communes ou les municipalités, en fait de simples collectivités administratives, chargées de gérer des missions de service public, même si ces missions sont nombreuses. Les considérer comme des collectivités de type « régional » les rapprocherait de pouvoirs disposant de compétences dépassant le seul caractère administratif. La tendance générale est, néanmoins, de considérer ces pouvoirs au niveau local, c'est-à-dire de les rapprocher du niveau communal, en tant que collectivités locales et non en tant que collectivités régionales au sens qui est donné à ce mot dans les pays à fort pouvoir régional ou dans les pays fédéraux.

⁴ Préparé avec la contribution de Michel Verpeaux, Professeur, Université Paris I, France. Adopté par la Commission de la gouvernance le 31 mai 2012.

b. Les tendances actuelles

4. Ces dernières années, la plupart des réformes territoriales en Europe ont concerné la place du second niveau d'administration locale. En Europe de l'Ouest, la régionalisation initiée dans certains pays s'est poursuivie aussi bien dans les Etats fédéraux que dans les Etats unitaires (accroissement des compétences des *Länder* en **Allemagne**, mais aussi des communautés autonomes en **Espagne**, du moins de certaines d'entre elles, comme la Catalogne). Une tendance plus récente encore, du fait de la crise économique et financière, manifeste cependant une forme de recentralisation au profit de l'Etat, et la diminution des compétences transférées aux instances locales. Cette évolution est particulièrement nette en **Espagne**, au détriment des Communautés autonomes mais aussi en **Italie**, cette fois au détriment des collectivités intermédiaires. Dans un cas comme dans l'autre, c'est la crise qui en est à l'origine.

5. En **France**, l'acte II de la décentralisation, initiée en 2004, avait voulu renforcer le niveau régional mais, en définitive, ce sont les départements qui avaient le plus profité du phénomène de transferts des compétences. La réforme des collectivités territoriales de 2010 s'est faite notamment, en grande partie pour les mêmes causes économiques que dans les autres pays, sur la base du rapprochement entre les départements et les régions, sans pouvoir prédire, pour l'instant, quel sera l'échelon qui l'emportera.

6. La crise économique et financière que connaissent la plupart des pays d'Europe est de nature à accélérer des phénomènes de regroupement d'administrations locales et à réaliser des réformes, peut-être souhaitables en termes d'efficacité, mais qui n'auraient sans doute pas pu être réalisées dans un autre contexte et qui l'ont été souvent sans concertation et de manière hâtive.

7. Il est nécessaire de dresser un état des lieux s'agissant des pouvoirs locaux intermédiaires avant d'établir les menaces qui pèsent sur eux et les moyens d'y remédier.

II. Les pouvoirs locaux intermédiaires en Europe

8. Les pouvoirs locaux intermédiaires occupent une place différente selon les pays. Mais, pour pouvoir être considérés comme tels, ils doivent satisfaire certaines conditions : l'existence d'une organisation à plusieurs niveaux et leur reconnaissance en tant que véritables collectivités dotées d'une autonomie garantie.

a. Présentation générale des collectivités intermédiaires

9. L'administration territoriale et locale, dans les pays d'Europe, peut être structurée en consacrant un, deux ou trois niveaux d'administration.

10. L'organisation à un seul niveau intéresse la **Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Slovaquie**. Ce sont, soit des petits pays, territorialement parlant, soit des pays peu peuplés. Par définition, ils ne connaissent pas de pouvoirs locaux intermédiaires.

11. Treize pays sont organisés autour d'une structure à deux niveaux. Il s'agit de **l'Autriche, du Danemark, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de la Lettonie, des Pays-Bas, du Portugal** (en dehors de Madère et des Açores), de **la Roumanie, de la Slovaquie, de la Suède, de la Turquie et de la République tchèque**. Ces Etats peuvent connaître des évolutions visant à modifier les pouvoirs locaux, notamment en cherchant à concentrer les fonctions administratives dans un souci d'efficacité, mais on ne peut pas considérer qu'il s'agit de pouvoirs locaux « intermédiaires ».

12. Enfin, les autres pays connaissent une organisation territoriale autour de trois niveaux, avec une grande diversité du fait que certains sont des Etats unitaires, d'autres sont des Etats fédéraux, et d'autres enfin sont des Etats fortement régionalisés. C'est dans ces pays que la notion de pouvoirs locaux intermédiaires est susceptible de se rencontrer.

13. Parmi ces pays, quatre Etats, qui ne peuvent être qualifiés de fédéraux, connaissent trois niveaux de structures locales : il s'agit de **l'Espagne** (avec 8111 communes, 50 provinces et 17 communautés autonomes), de **la France** (avec 22 régions dont la Corse mais sans l'outre-mer, 96 départements sans l'outre-mer et 36 683 communes), de **l'Italie** (8101 communes, 103 provinces et 20 régions), et de **la Pologne** (2478 communes, 314 comtés et 16 régions).

14. Les comtés polonais correspondent donc à l'échelon intermédiaire. Le statut des comtés est fixé par la loi du 5 juin 1998 sur la libre administration des comtés.

15. En **Pologne**, les relations entre les niveaux d'administration territoriale ne sont pas hiérarchisées entre les régions, les comtés et les municipalités. Cela signifie que le niveau supérieur ne contrôle pas le niveau inférieur. Chacun de ces niveaux exerce ses propres compétences. Si la région gère la politique régionale, le rôle principal du niveau intermédiaire est de gérer les politiques locales, parmi lesquelles figurent, dans une liste de plus d'une vingtaine de compétences, la protection de la santé, l'éducation publique, la sécurité sociale, la politique du handicap, les transports publics et les routes, la culture et la conservation du patrimoine, le tourisme, l'ordre public et la sécurité des citoyens et l'environnement.

16. L'autorité centrale, c'est-à-dire le Gouvernement et le Parlement, décident en outre du transfert de compétences qui doivent être exercées au niveau local. Le problème principal est celui des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences nouvelles, ce qui est susceptible de contredire les principes constitutionnels, notamment ceux des articles 166 et 167 de la Constitution relatifs à la définition et au transfert des compétences ainsi qu'à la répartition des recettes publiques.

17. La coopération entre les communes, les comtés et les régions et les autorités centrales se fait par une Commission mixte du Gouvernement et du gouvernement local, qui discute notamment des projets de lois intéressant le fonctionnement des pouvoirs locaux. C'est au sein de cette Commission que les collectivités intermédiaires font des propositions en matière financière et que sont conduits les projets d'infrastructure comme le programme national des routes d'intérêt local.

18. Deux de ces quatre Etats qui connaissent une architecture à trois niveaux, **l'Espagne et l'Italie**, ont connu une forte politique de régionalisation ou d'autonomie dans les années 1980 et 1990, ce qui peut expliquer qu'il existe trois niveaux de pouvoirs locaux, le niveau supérieur étant fort éloigné du concept de collectivité locale et se rapprochant du statut de l'Etat fédéral. Le niveau provincial a été maintenu malgré la politique de régionalisation commencée en 1990. Compte tenu de la taille géographique et de l'importance démographique de ces pays, il peut paraître logique que ces pays connaissent trois niveaux d'administration locale, même si le niveau supérieur ne correspond pas (ou plus pour **l'Italie**) à une collectivité locale.

19. En **Italie**, la Constitution italienne dispose, dans son article 114, que :

“La République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État.

Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution”.

20. Les provinces sont traitées en même temps que les collectivités locales de base que sont les communes ou les villes métropolitaines et elles sont toutes chargées de fonctions administratives, comme l'indique l'article 118:

“ Les fonctions administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation. Les communes, les provinces et les villes métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la région, selon leurs compétences respectives”.

21. Il n'existe pas de dispositions spécifiques pour les provinces italiennes, à la différence de ce qui existe pour les régions, à partir de l'article 117. Ce dernier fait d'ailleurs des régions italiennes des collectivités dotées d'attributions normatives très développées : “Le pouvoir législatif est exercé par

l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales". Les pouvoirs locaux intermédiaires sont alors clairement distingués de l'échelon supérieur.

22. Les provinces ne sont pas non plus énumérées nominativement, à la différence des régions qui le sont à l'article 131. Mais cela peut aussi se comprendre, compte tenu du nombre des provinces, qui est de 103.

23. La Constitution **espagnole** prévoit dans son article 137 (au sein du Titre VIII « De l'organisation territoriale de l'État ») que « L'État organise son territoire entre les communes, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres ». Toutes les entités locales semblent ainsi placées sur le même plan. Mais cette impression doit être nuancée. Le chapitre II du titre VIII est en effet consacré à « De l'administration locale » (art. 140 à 142), alors que le chapitre III est intitulé « Des communautés autonomes » (art. 143 et suivants).

24. La Constitution espagnole opère donc une différenciation entre les véritables collectivités locales que sont les communes et provinces, et des pouvoirs locaux de statut régional. L'article 140 garantit l'autonomie des communes, tandis que l'article 141 affirme :

«1. La province est une entité locale dotée d'une personnalité juridique propre, formée par le regroupement des communes et en même temps une division territoriale pour l'accomplissement des activités de l'État. Toute modification des limites des provinces doit être approuvée par les Cortès générales, par une loi organique.

2. La direction et l'administration autonome de la province sont confiées à des conseils de province [Diputaciones] ou à d'autres corps à caractère représentatif.

3. On peut créer des regroupement de communes différents de la province ».

Son article 142 a également vocation à s'appliquer aux communes et aux provinces.

« Les finances locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités ; elles se nourrissent essentiellement de leurs impôts propres et de leur participation aux impôts de l'État et des Communautés autonomes ».

25. Quant à **la France**, les départements sont des collectivités territoriales et ils sont inscrits dans la Constitution à l'article 72, al. 1^{er}, dans la liste des collectivités territoriales, au même titre que les communes et les régions (elles-mêmes insérées dans la Constitution depuis 2003). L'histoire des collectivités territoriales n'est cependant pas la même : si les départements datent de la Révolution française, les régions ne sont des collectivités territoriales que depuis 1986, et inscrites en tant que telles dans la Constitution seulement depuis 2003. Ces dernières ont été ajoutées au sein de la pyramide des administrations locales, sans remettre en cause, dans un premier temps, les collectivités existantes. Les départements vivent, comme les deux autres catégories de collectivités, selon un régime uniformisateur qui en font des collectivités de droit commun. En outre, il existe de fortes similitudes dans le droit applicable à ces trois niveaux d'administration locale, sauf quelques spécificités institutionnelles et sauf en ce qui concerne la répartition des compétences.

26. A ces quatre pays, il est possible d'ajouter le **Royaume-Uni**, dans lequel la politique de dévolution initiée après 1997 par le gouvernement travailliste, a créé un échelon spécifique de pouvoir local en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. L'Ecosse dispose d'un parlement doté de pouvoirs judiciaires, le pays de Galles d'une assemblée et l'Irlande du Nord est administrée par une assemblée, elle aussi dotée de pouvoirs judiciaires. Avant l'élection de ces instances, en 1999, il n'existait qu'un seul échelon de gouvernement local résultant des deux niveaux qui existaient au départ, les districts et les comtés ayant été regroupés par le précédent gouvernement conservateur dans les années 90. Il y a en Angleterre, selon l'endroit, quatre types de structure d'administration locale. Dans certaines zones, les conseils de comté (premier niveau) exercent la plupart des principales fonctions d'administration locale, tandis que les conseils de district et les conseils de ville/commune sont respectivement les deuxième et troisième niveaux d'administration locale (les conseils de district relèvent cependant directement du gouvernement central pour les questions importantes telles que l'aménagement du territoire). Certains élus des conseils de comté siègent aussi au sein des conseils de district et/ou de ville/commune. Les conseils uniques (premier niveau) exercent toutes les fonctions des conseils de comté et de district et, dans les zones rurales, les conseils de ville/commune (deuxième niveau) constituent souvent le niveau inférieur. Des conseils

métropolitains (premier niveau) existent dans les zones principalement urbaines, où il n'y a généralement pas de deuxième niveau. La capitale, Londres, dispose d'un statut spécial : elle compte 33 conseils d'arrondissement (deuxième niveau) et, au niveau supérieur, l'Assemblée du Grand Londres (premier niveau).

27. Il faut mettre à part les Etats fédéraux dont le troisième niveau n'est pas celui d'une collectivité locale mais celui d'un véritable Etat, avec des compétences étendues et un statut d'autonomie très renforcée. Mais ces Etats fédérés gèrent des compétences d'ordre local par rapport au niveau étatique proprement dit, qui correspond à un niveau national et leur existence génère celle de pouvoirs locaux intermédiaires, qui sont situés entre eux et les communes de base.

28. **L'Allemagne** compte ainsi 16 *Länder* (dont trois villes Etats), et 295 *Lankreise* qui sont considérés comme le niveau intermédiaire, et 12196 communes.

29. Mais, à titre de comparaison, **l'Autriche** qui est aussi un Etat fédéral, comprend neuf *Länder*, mais il n'y a que 2357 communes ou *Gemeinden* et il n'existe donc de pouvoirs locaux intermédiaires.

30. En **Belgique**, qui est un Etat fédéral depuis 1994, il existe 10 provinces (5 en Wallonie et 5 en Flandres) et 589 communes. La structuration en trois niveaux d'administration, alors que le pays n'est pas un grand pays du point de vue de la superficie, s'explique par la fédéralisation récente qui a ajouté un niveau de pouvoir local aux deux niveaux plus traditionnels, sans avoir cherché, jusqu'à présent, à supprimer l'un de ces niveaux existants.

31. La Constitution belge présente la particularité de prévoir, dans son article 5, une énumération des provinces de chacune des régions, dans le but de protéger chacune des velléités législatives d'en supprimer quelques-unes ou toutes :

« La Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur. La Région flamande comprend les provinces suivantes : Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg.

Al 2 ; Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces ».

32. Si la loi peut créer de nouvelles provinces, elle ne peut donc pas en supprimer, dans le cadre de la Constitution existante. A Bruxelles-capitale, les autorités locales des 19 communes sont incluses dans une Région, qui exerce également les fonctions d'une province.

33. Parmi ces différents pays qui connaissent des pouvoirs locaux intermédiaires, certains sont marqués par des évolutions susceptibles de remettre en cause la situation existante.

b. Les évolutions les plus récentes intéressant les pouvoirs locaux intermédiaires

34. Les pouvoirs locaux intermédiaires ont connu des réformes récentes qui vont presque toutes dans le sens d'une limitation de leurs attributions.

35. En **France**, il est certain que le département a, depuis la création des régions en tant que collectivités territoriales en 1982, subi de nombreuses critiques, ainsi que des « menaces » sur son existence même. La suppression des départements, en tant que catégorie de collectivités territoriales nécessiterait donc une révision de la Constitution. La réforme territoriale débutée en 2010 intéresse au premier chef les départements, tant en ce qui concerne leurs organes élus que leurs compétences. L'incertitude provient du fait que cette réforme traite de manière globale les départements et les régions.

36. Le « conseiller territorial » est l'une des innovations de caractère électoral de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Le conseiller territorial sera, dans un horizon fixé en principe en 2014, élu pour siéger dans les conseils généraux et la réunion de ces derniers constituera le nouveau conseil régional, selon une logique destinée à respecter l'existence des deux assemblées locales (art. 5 de la loi). Les conseillers territoriaux remplaceront donc, selon cette loi, les actuels conseillers généraux (c'est-à-dire départementaux selon une dénomination ancienne que le législateur de 2010 n'a pas voulu remettre en question) et régionaux, mais les deux assemblées seront

maintenues chacune à leur niveau. Le terme « territorial » présente l'avantage de ne privilégier aucun des niveaux existants et de laisser planer un doute quant à une fusion éventuelle des départements et des régions.

37. La création d'un élu devant « servir » aux départements et aux régions, a été préférée, au moins dans un premier temps, à la suppression pure et simple des départements ce qu'avait proposé en 2008 une Commission chargée de faire des propositions pour « libérer la croissance », mais ce qui aurait nécessité une révision de l'article 72, al. 1^{er}, de la Constitution. Elle a également été préférée, ou à la suppression de plusieurs départements ou de plusieurs régions, ce qu'avait suggéré la Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par l'ancien premier ministre Edouard Balladur. La loi du 16 décembre 2010 a, néanmoins, prévu et assoupli les mécanismes visant à fusionner des départements et des régions, comme le montre le projet en cours de fusion des collectivités territoriales d'Alsace en vue de la création d'une collectivité unique qui se substituera à la région et aux deux départements existants. Ce nouvel élu territorial s'inscrit donc dans le projet plus vaste d'une rationalisation des compétences et des dépenses publiques des départements et des régions, parce que la superposition de ces deux collectivités a souvent été perçue comme un empilement de niveaux d'administration en partie inutile.

38. L'unification des collectivités territoriales, s'agissant des départements et des régions, passe aussi, selon la loi du 16 décembre 2010, par une tentative de clarification des compétences. Celle-ci devait passer, dans le projet initial, par une définition législative des compétences des régions et des départements afin d'éviter le phénomène de superposition des interventions départementales et régionales. Cette remise en cause de la « compétence générale » des départements et des régions s'est heurtée à de nombreuses réticences, y compris sur le terrain juridique et son éventuelle entrée en vigueur a été repoussée à 2015. Il est probable qu'avec le nouveau parlement, élu en juin 2012, des réformes verront le jour sur les points présentés ci-dessous.

39. En **Belgique**, s'agissant des perspectives d'évolution, il faut distinguer la situation des provinces wallonnes et celle des provinces flamandes.

40. La réforme de l'État belge, qui a été concrétisée par la loi spéciale de réformes institutionnelles (du 13 juillet 2001), marque une étape importante de l'histoire des provinces belges et de leur intégration dans le système fédéral et elle prépare le transfert aux Régions de certaines compétences relatives aux collectivités locales, soit principalement les provinces et les communes.

41. Aux termes de ces dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002, les Régions wallonne et flamande, chacune pour les provinces qui les composent, sont désormais compétentes pour organiser de nombreux aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'institution provinciale. Sous réserve de certaines exceptions, c'est dorénavant aux Régions qu'il revient notamment de régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales, de décider d'un éventuel changement ou d'une rectification des limites des provinces, d'encadrer les associations de provinces ou encore de veiller au financement général des provinces.

42. Cette réforme de 2001 renforce et concrétise le principe, consacré en 1993, selon lequel les provinces sont, avant tout, des composantes des Régions. De nombreuses conséquences pratiques découlent de cette évolution du système institutionnel. En droit positif, ce sont les gouvernements régionaux qui sont compétents pour nommer les gouverneurs de province (encore que ce soit sur avis conforme du gouvernement fédéral). Ce sont également les gouvernements régionaux qui exercent la tutelle générale sur les activités déployées par les provinces.

43. Le transfert aux régions des compétences relatives aux collectivités locales a permis à chacune d'elles de développer sa propre législation-cadre provinciale et d'y apporter des modifications en vue, notamment, de moderniser les institutions (par exemple dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).

44. Les institutions provinciales ont été adaptées à la structure fédérale du Royaume et elles ont fait l'objet d'un certain nombre de mesures de rationalisation et de modernisation. Ces mesures n'ont toutefois pas privé les provinces de l'essentiel de leurs caractéristiques et attributions, telles qu'elles les détiennent, en tant qu'organes démocratiquement élus au premier degré, depuis 1831.

45. Le rythme des réformes et des propositions s'est cependant accéléré. À la suite des élections régionales du 7 juin 2009, le gouvernement wallon a proposé d'entamer un processus de réflexion visant à déboucher sur une réforme plus profonde de l'institution provinciale. Dans la Déclaration de politique régionale wallonne 2009- 2014, on peut ainsi lire qu'« [a]fin de simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune, le Gouvernement reformera l'institution provinciale pour la faire évoluer, à terme et après révision de la Constitution, en communauté de territoires adaptée comme entité de gestion des intérêts supracommunaux, de pilotage politique des (structures)intercommunales, de soutien aux politiques communales et de déconcentration de missions régionales et communautaires dans le cadre des stratégies établies par la Région et/ou les Communautés ».

46. L'objectif visé est assez ambitieux puisqu'il s'agit de « transformer l'institution provinciale en communauté de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organe politique et ayant une triple mission : la déconcentration des politiques régionales ou communautaires, la gestion de l'intérêt supra-local y compris le pilotage politique des structures intercommunales correspondant à son ressort territorial et enfin le soutien aux politiques communales ».

47. Ainsi que le gouvernement wallon l'affirme, la réalisation de ce projet de réforme nécessite une révision de la Constitution. Cet obstacle potentiel a cependant été levé au cours de la négociation politique qui a mené à l'accord du 11 octobre 2011 sur la sixième réforme de l'État. En effet, afin d'assurer la faisabilité du projet de réforme provinciale envisagé, il a été prévu de compléter l'article 195 de la Constitution (lui-même ouvert à révision) par une disposition provisoire qui autorisera, pendant la présente législature, la révision, notamment, des dispositions afférentes aux provinces qui n'ont pas été ouvertes à révision en mai 2010.

48. Cependant, et malgré le franchissement probable de cette première étape, la transformation des provinces en communautés de territoires organisées sur la base de bassins de vie risque d'être confrontée à d'autres problèmes juridiques, notamment quant à la définition de ces bassins de vie.

49. En Flandres, le souhait est de remédier au trop grand nombre d'acteurs au niveau intermédiaire en vue d'une plus grande efficacité administrative. A l'heure actuelle, la compétence des provinces est générale (ou « ouverte »). Les provinces s'occupent de tout ce qui dépasse le niveau purement local (c'est-à-dire municipal) et elles servent de support ou d'accompagnement à la demande de différents partenaires. Le projet, en cours de discussion au sein des instances flamandes, est de réduire les compétences provinciales aux matières liées au territoire (selon une conception « ouverte » des compétences) et de réduire les tâches liées aux personnes à une liste exhaustive (ou close) de compétences. Le droit belge est familier de cette distinction entre les compétences territoriales et les compétences personnelles, ainsi que l'illustre la distinction entre les régions et les communautés. Les provinces sont perçues comme des entités politiques, mais ne sont pas des entités politiques. Le « décret provincial » édicté par la région flamande serait ainsi modifié, et les communes seraient aussi incitées à la fusion volontaire. Au nom de la subsidiarité, les villes et les communes disposeraient de davantage de compétences, l'objectif étant que n'interviennent plus que deux niveaux de décision, le niveau communal et le niveau flamand. En même temps que la réforme institutionnelle flamande, une révision des articles 41 et 162 de la constitution qui règlent « l'intérêt provincial » est en cours de préparation au niveau fédéral. Cette révision, qui nécessite une majorité de deux tiers au parlement fédéral, signifierait l'abolition des provinces comme entités politiques mais pas géographiques. C'est la région de Flandres qui déciderait alors de l'organisation politique.

50. En **Pologne**, la crise économique et financière affecte la situation financière des comtés et conduit à réduire les investissements concernant les compétences des autorités intermédiaires. Les budgets locaux sont affectés par des décisions nationales, comme celle conduisant à l'augmentation des salaires des enseignants qui sont pris en charge par les comtés.

51. Si la crise ne modifie pas la réforme territoriale ou la carte administrative du pays, elle a déclenché une discussion sur le système des finances publiques, notamment celles des pouvoirs locaux intermédiaires. L'Association des comtés de Pologne a entamé des négociations avec le Gouvernement sur un niveau acceptable de déficit budgétaire. Des dangers peuvent cependant apparaître quant au maintien du système d'administration locale: au-delà des questions de

constitutionnalité des éventuels textes législatifs, la limitation des attributions des comtés et leur remplacement par une administration départementale spécifique signifieraient la méconnaissance de communautés locales historiques que sont les comtés, et qui ont été le fondement de la reconstruction des gouvernements locaux depuis 1999.

52. Ce mouvement de réduction du nombre de collectivités locales se rencontre aussi dans des pays qui ne connaissaient que deux niveaux d'administration. Mais il est frappant de constater que c'est l'échelon compris entre le niveau communal et le niveau étatique qui est visé dans ces différentes réformes. L'échelon de base paraît moins menacé que le niveau intermédiaire.

53. C'est ainsi qu'au **Danemark**, alors même que le pays connaît une structuration autour de deux niveaux, une évolution similaire à celle d'autres pays peut se rencontrer. La structure territoriale a longtemps été organisée autour des communes, au nombre de 271 et des comtés (au nombre de 13). L'organisation interne des pouvoirs locaux et régionaux était fixée par une loi de 1968 relative à l'autonomie locale, qui s'appliquait à tous les comtés et communes. Les municipalités de Copenhague, Frederiksberg et Bornholm (cette dernière depuis 2003) possédaient un statut spécial, puisqu'ils sont considérés à la fois comme des entités municipales et comme des comtés. Tant les collectivités de base que les comtés jouissaient d'une « compétence générale » pour agir dans le cadre de leurs limites administratives. La réforme relative au découpage administratif et à la répartition traditionnels des attributions et des fonctions entre le pouvoir central, les comtés et les communes, est partie du constat des insuffisances qui ont été attribuées, en partie, à la taille trop petite des comtés et des communes, et en partie à une répartition inefficace des attributions entre les trois niveaux de pouvoir. Ces problèmes entraînaient bon nombre d'effets négatifs, tels qu'une baisse de la qualité des services publics ou une augmentation de leur coût dans des domaines aussi importants que la santé, l'emploi, les catégories d'administrés ayant des besoins particuliers, l'éducation spéciale ou la fiscalité.

54. Le Gouvernement a publié en avril 2004 ses propres propositions de réorganisation administrative et de nouvelle répartition des attributions entre les différents niveaux de pouvoir, et il a engagé des négociations avec les partis politiques afin d'obtenir leur appui. Selon cet accord, la structure administrative du Danemark devait être modifiée comme suit : les treize entités régionales (comtés) existantes devaient être dissoutes et remplacées par cinq collectivités régionales élues. Le principe était donc bien de faire « remonter » le niveau d'administration locale vers une collectivité plus grande sur le plan territorial. Même si le Danemark échappe à une structure à trois niveaux permettant de parler de pouvoirs locaux intermédiaires, la principale raison de l'abandon des comtés existants et de la création de cinq nouvelles régions a tenu à la volonté de confier à des collectivités régionales puissantes et efficaces la responsabilité première en matière de santé. En ce sens, cette évolution ressemble beaucoup à celle rencontrée dans les pays qui connaissent des pouvoirs intermédiaires. Les conseils régionaux nouvellement créés sont conçus de telle sorte qu'ils soient en mesure de gérer les hôpitaux et l'ensemble du système national d'assurance-maladie. De plus, ils devraient également remplir d'autres fonctions - que la municipalité individuellement n'est pas en mesure de remplir -, telles que la gestion d'un certain nombre d'institutions (essentiellement pour les groupes ayant des besoins particuliers). En outre, les régions seront responsables de la préparation des plans de développement régional incluant une vision générale du développement de la région dans les domaines de la nature et de l'environnement, le commerce et l'industrie, le tourisme, l'emploi, l'éducation et la culture, ainsi que le développement des zones rurales et la participation à l'élaboration de plans de développement régional, ou la création de sociétés de transport.

55. Cette réforme peut se traduire par un « transfert massif » de compétences des collectivités de niveau intermédiaire vers le gouvernement central, étant donné qu'il est prévu que les conseils régionaux soient chargés uniquement de la santé et de certaines missions de développement régional, les autres compétences étant centralisées. Ainsi, la responsabilité de l'enseignement secondaire, de l'environnement et des autoroutes sera transférée au pouvoir central. Cette démarche peut être suspectée par certains observateurs de ne pas être conforme au principe de subsidiarité consacré par l'article 4, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée «la Charte»).

56. La situation est assez similaire en **Grèce**, mais elle a pris un tour beaucoup plus dramatique, du fait de la crise particulièrement vive que connaît ce pays et dans le cadre d'une politique de réduction des déficits publics. Le gouvernement Papandréou a initié en janvier 2010 une réforme des collectivités locales, nommée Kallikratis en référence au célèbre architecte. Les divisions administratives de la Grèce ont été simplifiées : ont été créées 13 "périphéries" ou régions. Les anciens "*nomes*" ou préfectures ont été supprimés, diminuant drastiquement le nombre d'élus (de 14960 à 703). Des districts régionaux ont été créés pour assurer la continuité avec les "*nomes*" supprimés, mais ils ne constituent pas un niveau administratif à part entière. Le nombre de municipalités a été également diminué, et il est passé de 1034 à 325, ce qui a contribué à diminuer aussi le nombre d'élus locaux de moitié (de 16150 à 8070).

c. La création de la CEPLI

57. C'est dans le cadre de ces politiques visant à réduire les compétences des pouvoirs intermédiaires que la CEPLI a été créée.

58. A l'occasion d'un séminaire européen consacré au « rôle des pouvoirs locaux intermédiaires dans les stratégies de l'Union européenne et l'objectif de cohésion territoriale », des associations de neuf pays européens et deux réseaux européens de pouvoirs locaux, dont l'Assemblée des départements de France (ADF), ont créé en 2008 la Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires (CEPLI).

59. La CEPLI se compose de l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des districts régionaux allemands (DLT), l'Union des provinces italiennes (UPI), l'Association des provinces wallonnes (APW), l'Association des provinces flamandes (VVP), l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie (ANMRB), la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP), l'Union des autorités préfectorales de Grèce (ENAE), la Fédération nationale des collectivités locales et territoriales de Hongrie (MOOSZ), l'Union nationale des Conseils de Judets de Roumanie (UNCJR), l'Union des Powiats de Pologne (UPP), et les réseaux associés, Arc Latin et Partenalia. A ce jour, la Confédération compte plus de 8 000 entités territoriales.

60. La CEPLI représente ainsi les départements et autres pouvoirs locaux intermédiaires, entre les communes et les régions, auprès des institutions européennes et favorise les échanges de bonnes pratiques. La CEPLI se veut une représentation politique comme l'Assemblée des régions d'Europe ou le Conseil des communes et régions d'Europe. On peut remarquer cependant que font partie de la CEPLI des associations de pays dans lesquels la définition de pouvoirs intermédiaires ne correspond pas à celle donnée ci-dessus.

61. La CEPLI est alors la première confédération européenne regroupant des associations nationales de pouvoirs locaux intermédiaires, et les réseaux associés. La CEPLI se veut un modèle de coopération et d'échange au service de ses membres et de l'Europe. Elle a pour objectif de devenir un partenaire reconnu auprès des institutions de l'Union Européenne et des autres associations nationales et européennes.

62. La CEPLI est une plate-forme d'échanges et de débats, de modèles ou de bonnes pratiques. Elle se doit de respecter les aspects constitutionnels de chacun des pays. Elle doit tenir compte des différents impératifs, celui du processus démocratique et celui de la rationalisation des compétences. L'importance grandissante des régions, dans la plupart des pays, est de nature à renforcer la vigilance de la CEPLI.

III. La remise en cause d'un niveau intermédiaire des collectivités intermédiaires

63. Dans différents pays d'Europe, la crise économique et financière a incité les autorités gouvernementales à initier des réformes visant à limiter le rôle ou même à supprimer les échelons administratifs intermédiaires. Ces derniers remplissent des missions qui paraissent indispensables et pour lesquels il sera nécessaire de trouver d'autres autorités de gestion chargées d'exercer ces compétences. L'éventuelle suppression des pouvoirs locaux intermédiaires pose des délicats

problèmes de conformité aux principes juridiques, qu'ils soient supra-nationaux ou constitutionnels. Dans ce dernier cas, la situation de chaque pays peut présenter des spécificités.

a. Les projets de réforme visant à remettre en cause le niveau intermédiaire de collectivités locales

64. Les origines de cette remise en cause sont d'ordre administratif mais aussi politique, économique et social avec, comme objectif premier, la limitation des dépenses publiques.

65. Actuellement, différentes procédures de réformes affectent le niveau intermédiaire. Elles débouchent éventuellement sur des propositions des gouvernements, notamment concernant sa transformation en un second niveau.

66. En **Italie**, les provinces ont fait l'objet de plusieurs initiatives politiques et législatives récentes et la situation continue d'évoluer. Le présent rapport ne présente donc que l'état de la situation au moment où il a été rédigé. Un premier décret-loi destiné à assainir les finances publiques, adopté le 6 décembre 2011 dans le cadre d'un plan de réduction des dépenses publiques d'environ 13 milliards d'euros comprenait des mesures de « *réduction des coûts de fonctionnement des autorités nationales, du Conseil national de l'économie et du travail, des autorités indépendantes et des provinces* » (article 23 du décret).

67. Les paragraphes 14 à 22 de l'article 23 du décret comportent plusieurs dispositions prévoyant une réorganisation des rôles et des compétences des provinces italiennes. L'Etat et les régions devront ainsi transférer (initialement avant le 30 avril 2012) des compétences provinciales aux communes et, uniquement si cela est nécessaire pour assurer une pratique unitaire, aux régions, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité. Des ressources humaines, financières et matérielles doivent également être transférées pour accompagner ce transfert de compétences. Une révision du décret, adoptée le 13 décembre 2011, a repoussé au 31 décembre 2012 la date-limite pour transférer les compétences provinciales aux collectivités locales ou régionales.

68. Ce transfert s'accompagne d'une réforme électorale : le conseil provincial, qui, à l'avenir, n'aura que dix à seize membres, sera élu par les organes élus des communes situées dans la province concernée. Un projet de loi sur « les modalités de l'élection du conseil provincial et du président de la province » doit être adopté par le parlement d'ici le 31 décembre 2012 (délai fixé initialement au 30 avril 2012). Toutefois, le nouveau système électoral, de type indirect, n'assure pas une représentation équitable de toutes les circonscriptions et de tous les groupes politiques.

69. L'Union de provinces italiennes a exprimé son désaccord avec ces mesures qui touchent les provinces, notamment quant à la méthode utilisée (faire passer une réforme territoriale dans un texte destiné à assainir les finances publiques), mais elle a aussi demandé qu'un processus soit engagé pour regrouper les provinces en des entités aux dimensions adaptées à l'exercice de leurs fonctions.

70. Sept régions et provinces italiennes ont saisi la Cour constitutionnelle, d'un recours en annulation des dispositions relatives à la suppression d'instances démocratiquement élues et à l'élimination ou la transformation de ces collectivités.

71. Un second décret-loi rectificatif relatif aux finances publiques (qualifié de décret-loi de « révision des dépenses »), publié le 6 juillet 2012, comprenait des mesures complémentaires pour réorganiser les provinces. Il vise à en diviser le nombre quasiment par deux, mais il confie aux Conseil des Ministres le soin de fixer les critères de fusion et de choix des provinces concernées. Des collectivités locales et régionales participeront à la procédure. A la différence de l'article 14 du premier décret-loi, qui ne donnait aux provinces qu'une fonction de coordination à l'égard des communes, l'article 17, paragraphe 10, du nouveau décret-loi leur confie des fonctions de base dans plusieurs domaines (aménagement du territoire, environnement, transports publics, entretien et aménagement des routes et circulation routière).

72. En **Roumanie**, le niveau départemental est actuellement remis en question en Roumanie. Les 41 conseils départementaux sont les autorités de l'administration publique locale. Ils ont pour rôle principal d'assurer la coordination de l'activité des conseils de commune et de ville. De plus, ils possèdent de nombreuses compétences en ce qui concerne la gestion des services publics d'intérêt départemental, notamment les infrastructures, le transport, la culture, l'éducation, la santé, la protection des enfants et des personnes âgées, l'inclusion sociale, la protection de l'environnement et l'urbanisme. En 1999, huit régions de développement ont été mises en place pour coordonner le développement régional nécessaire à l'intégration à l'Union européenne. Elles correspondent aux divisions de niveau NUTS 2 de l'Union européenne. En 2011, le Président de la République roumaine a demandé le lancement d'une réorganisation administrative et territoriale, mais cette proposition ne s'est pas encore concrétisée dans un débat.

73. En conséquence, l'Union nationale des Conseils départementaux de la Roumanie est prête à s'investir dans le débat concernant la réforme administrative. Elle considère que les pouvoirs locaux intermédiaires forment un maillon essentiel de l'organisation territoriale nationale en raison de la coordination verticale des pouvoirs locaux infra-étatiques qui garantit la cohésion territoriale, sociale et économique.

74. La situation examinée ci-dessus de la **Belgique** et de la **France** est de nature à faire peser des menaces sur les pouvoirs locaux intermédiaires dans ces pays (cf. supra).

b. Les atouts et les faiblesses des pouvoirs locaux intermédiaires

75. En dépit des différences entre chaque pays, ces collectivités sont des éléments fondamentaux d'un système de gouvernement et de gouvernance européenne. Les réformes entamées dans certains pays l'ont été avec une certaine précipitation et sans concertation avec les collectivités intéressées.

76. L'éventuelle suppression ou limitation des compétences attribuées, à l'heure actuelle, aux pouvoirs locaux intermédiaires pose la question de la gestion de ces compétences par d'autres niveaux territoriaux et des avantages que ces transferts pourraient apporter aux populations concernées.

77. Il peut paraître ainsi délicat que les écoles, les services sociaux ou encore les ponts et chaussées puissent être dévolus à des collectivités éloignées des citoyens. Les compétences de ces collectivités intermédiaires sont diverses. En effet, ces compétences demandent que la collectivité puisse décider et légiférer quant aux urgences quotidiennes se posant dans les communes.

78. Des compétences nombreuses sont exercées par l'échelon local intermédiaire, notamment les transports et l'urbanisme. Les provinces assument aussi par exemple, des compétences de formation, d'emploi, d'environnement, en ce qui concerne les travaux publics, les ponts et chaussées et la sécurité publique, dans un souci de proximité.

79. Aux yeux de beaucoup, ce niveau paraît le plus adapté en matière sociale et d'aménagement du territoire, car ces administrations locales peuvent apprécier à un niveau local les besoins des citoyens mais aussi avec un certain recul. Ils peuvent ainsi plus aisément que d'autres échelons territoriaux décider si les services publics doivent être gérés ou non par les institutions locales (comme la santé ou en matière d'éducation) ou délégués à des autorités extérieures aux collectivités locales ou à des entreprises privées.

80. Les autorités locales intermédiaires – même si leurs compétences varient d'un pays à l'autre à travers l'Europe – jouent un rôle essentiel en apportant aux populations et à leurs territoires des réponses quotidiennes qui leur permettent de faire face aux conséquences de la crise. En raison de leurs connaissances spécifiques dues à la proximité avec les citoyens, ces autorités suffisamment importantes sont à même d'apporter des réponses rapides et de prendre les mesures les plus appropriées. Les pouvoirs locaux intermédiaires mettent en place des initiatives innovantes en vue de contrebalancer les effets de la crise. Ce constat semble démontrer que ces instances possèdent une grande capacité à réagir et à mobiliser les populations vis-à-vis d'un large éventail de situations.

81. La suppression ou la fusion des niveaux intermédiaires avec d'autres collectivités territoriales peut constituer en outre une atteinte à la démocratie, conçue comme un service rendu aux citoyens. La démocratie locale exige en effet que le citoyen puisse élire directement ses représentants. Or, dans certains pays, comme en Italie, cette élection directe est remise en cause au niveau provincial. La diminution, dans des proportions importantes du nombre d'élus, est aussi de nature à porter atteinte aux conditions d'une démocratie réelle. Enfin, l'éloignement des centres de décision par rapport aux citoyens est susceptible de contredire le principe même de la démocratie locale et de renforcer la méfiance des citoyens envers les pouvoirs administratifs locaux. En France, l'élection de conseillers territoriaux communs aux départements et aux régions a été critiquée au nom de la spécificité de chacun des deux niveaux de collectivités.

82. Les pouvoirs locaux intermédiaires bénéficient de nombreux atouts qui ne se retrouvent pas nécessairement à d'autres niveaux d'administration locale. Ils jouissent, pour la plupart d'entre eux, de l'autorité légitime conférée par une élection de leurs organes au suffrage universel direct, ils possèdent une expérience en termes de gestion des services et des programmes et ils ont la capacité, due à la proximité, de répondre aux besoins de la société, et de la population. Ils peuvent mettre en œuvre des politiques de cohésion sociale et territoriale à l'appui des programmes européens, ils mettent en œuvre des compétences en matière sociale (insertion, santé, etc.) qui soutiennent la cohésion sociale aux niveaux nationaux, comme au niveau européen, et ils ont une grande efficacité en termes d'utilisation des ressources financières.

83. Dans un contexte européen et international, la gouvernance à multi-niveaux doit être étroitement associée au principe de subsidiarité. La subsidiarité a trait aux compétences des différents niveaux de pouvoirs tandis que la gouvernance à multi-niveaux met l'accent sur leur interaction. Une réglementation intelligente devrait aller de pair avec un allègement de la bureaucratie et des charges administratives pour les citoyens et pour les collectivités territoriales. Cependant, cette réglementation devrait rejeter une approche uniquement quantitative. Les pouvoirs locaux intermédiaires ont un rôle extrêmement important dans la résolution des défis affectant les citoyens. Ils doivent disposer des compétences nécessaires pour répondre à leurs besoins : l'économie génératrice d'emploi, la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale et territoriale et la gestion de fonds structurels.

84. En dépit de la crise actuelle, les acteurs de ces niveaux intermédiaires doivent proposer des alternatives pour rationaliser l'administration. Il est indispensable qu'une administration publique plus efficace et moins onéreuse soit mise en place, mais il peut être dangereux de considérer que ce problème ne se résolve qu'en supprimant des niveaux d'administration. Le niveau intermédiaire peut être amélioré pour engendrer davantage de services à un moindre coût, mais il ne peut pas disparaître complètement. Il doit proposer de nouveaux horizons, pour répondre aux besoins qui sont en croissance.

85. L'éventuelle disparition des niveaux intermédiaires conduit nécessairement à se demander par quoi les remplacer et à qui attribuer les compétences exercées jusque-là par les niveaux intermédiaires. Il faut alors se demander si une gestion par un autre niveau territorial, plus grand ou plus petit, est de nature à rendre les mêmes services aux citoyens.

86. Les projets contemporains de réforme donnent le sentiment que la réflexion ne se fait plus par rapport à la recherche des cadres ou des niveaux adéquats, ce qui est souvent désigné sous le concept de « territoire pertinent ». Seule la question des coûts et de la réduction de ceux-ci est envisagée. Aborder le sujet de cette manière peut paraître partial, car les réformes pourront se traduire exclusivement par des réductions qui ne fourniront pas de réponses concrètes aux problèmes posés aux citoyens. Au contraire, elles entraîneront un déclin de la représentation de ces derniers, ce qui risque d'entraîner des hiatus entre les différents échelons de gouvernance. Il faudrait d'ailleurs examiner de manière totalement objective si les réductions effectuées conduisent aux économies escomptées.

c. Les questions juridiques posées par l'éventuelle suppression des pouvoirs locaux intermédiaires

i. La question du respect de la Charte

87. Les réformes administratives prévues visant les pouvoirs locaux intermédiaires sont susceptibles de méconnaître les articles 4 et 5 de la Charte. La question est de savoir si ces dispositions conventionnelles interdisent la disparition de niveaux d'administration ou si elles permettent des adaptations des niveaux territoriaux sans remettre en cause le respect des principes conventionnels.

88. L'article 3 de la Charte, consacré au « Concept de l'autonomie locale », définit cette dernière comme:

« le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux (....) ».

89. L'article 4, relatif à la portée de l'autonomie locale, dispose que les « compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi » (al. 1^{er}). Ses alinéas 3 et 4 définissent un principe qui ressemble beaucoup au principe de subsidiarité tel qu'il est souvent compris :

« al. 3- L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

« al. 4- Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ».

90. L'article 9 de la Charte stipule aussi l'attribution de ressources qui correspondent aux tâches de la collectivité.

91. Cet article 4 n'interdit pas à la loi de définir les compétences des pouvoirs locaux, y compris intermédiaires, et donc de les modifier. L'affirmation d'un principe de subsidiarité implique seulement que, de manière privilégiée, les compétences sont exercées au plus près des citoyens. Un éventuel transfert de compétences exercées jusque-là par les pouvoirs locaux intermédiaires vers les autorités municipales de base n'est donc pas contraire aux principes de la Charte. S'agissant du transfert de ces mêmes compétences vers un échelon supérieur, correspondant à des collectivités régionales, s'il apparaît comme contraire à la subsidiarité, pourrait être justifié au vu de « l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».

92. Mais la supériorité de la Charte sur les textes de valeur législative ne peut être appréciée, en tout état de cause, que par les juridictions nationales de chacun des Etats concernés.

ii. Le rôle du Comité des régions de l'Union Européenne

93. Pour le Comité des Régions de l'Union Européenne, il est fondamental que la Commission européenne, les organes législatifs et les gouvernements nationaux accordent davantage d'attention aux pouvoirs locaux et régionaux lorsqu'ils conçoivent les législations et évaluent leurs incidents. Le Comité des Régions vise à faciliter la participation active des autorités locales et régionales dans les processus législatifs des politiques européennes dans une phase *ex ante* au travers de la participation dans les exercices d'évaluation des impacts et dans la consultation des parties prenantes, mais aussi dans la phase décisionnelle au travers de votes consultatifs. C'est dans ce cadre que le Comité des régions de l'Union surveille de très près l'évolution des réformes qui concernent les pouvoirs locaux intermédiaires.

94. A cet égard, le Comité des Régions juge primordial de mettre en exergue la contribution des niveaux intermédiaires à la bonne gouvernance, tant au niveau national qu'au niveau européen. Chaque territoire est unique et se confronte aux défis et aux opportunités façonnés par son histoire et sa situation géographique. Le meilleur moyen d'assurer son développement durable est d'assurer que la responsabilité et les pouvoirs correspondent aux circonstances locales. En dépit des différences nettes des systèmes d'organisation des pays européens, le pouvoir local intermédiaire apporte partout les réponses concrètes aux besoins urgents des citoyens : politiques sociales, emploi, environnement, énergie, mobilité, transport, éducation, promotion des territoires. Par conséquent, le Comité des Régions estime que ce niveau administratif devrait être renforcé.

95. Pour le Comité, les pouvoirs locaux intermédiaires représentent une partie vitale de la gouvernance européenne. Ils ont la légitimité et la capacité d'organiser les processus de gouvernance horizontale mobilisant les acteurs locaux autour d'objectifs communs de développement. De même, ils sont essentiels dans la mise en pratique du principe de subsidiarité inscrits dans les traités européens, car ils jouent un rôle fondamental dans la promotion de la plus large concertation entre les niveaux de gouvernance.

iii. Les pouvoirs locaux intermédiaires et les constitutions nationales

96. Les réformes en cours dans différents pays pourraient être de nature à remettre en cause le rôle des niveaux intermédiaires dans l'architecture territoriale et institutionnelle des États membres. Certaines d'entre elles ne seraient pas possibles, en outre, sans changement du texte constitutionnel. Mais l'inscription des collectivités, notamment des pouvoirs locaux intermédiaires, varie beaucoup, depuis une énumération nominative jusqu'à une garantie seulement législative, en passant par la garantie de la seule existence de la catégorie concernée, ce qui n'a pas d'incidence sur la liste des collectivités concernées. Les révisions constitutionnelles susceptibles de devoir être opérées seraient alors très différentes d'un pays à l'autre, ou d'un système juridique à l'autre.

97. La Constitution **polonaise** ne consacre pas directement l'existence de tous les niveaux d'administration locale et renvoie à la loi pour déterminer certains niveaux d'administration. Les pouvoirs locaux consacrés par la seule loi peuvent ainsi être plus facilement modifiés ou supprimés. Tel est le cas des comtés polonais. La Constitution comprend un Titre VII, intitulé "Des collectivités territoriales". Son article 164 précise, en effet, que :

«La commune est la collectivité territoriale de base.

Les autres collectivités régionales, ou locales et régionales, sont définies par la loi.

La commune accomplit toutes les missions des collectivités territoriales qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités territoriales ».

98. La Constitution opère ainsi une distinction entre la collectivité de base qu'est la commune, qui a un statut et une existence garantis par la Constitution, et les autres, dont la dénomination, le cadre et les compétences ne relèvent que de la loi.

99. Le seul principe commun à l'ensemble des collectivités polonaises est inscrit à l'article 163 "Les collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux autorités des autres pouvoirs publics". Mais ces missions peuvent être exercées par les actuels pouvoirs ou par d'autres pouvoirs locaux.

100. Les articles 166 et 167 de la Constitution polonaise sont relatifs aux transferts des compétences et des moyens entre l'État et les collectivités locales.

101. L'alinéa 1er de l'article 166 affirme que :

«La collectivité territoriale accomplit, en tant que mission propre, les missions publiques dont le but est la satisfaction des besoins de la collectivité.

Al 2. Les collectivités territoriales peuvent accomplir d'autres missions publiques en vertu d'une délégation législative, si tels sont les besoins de l'État. La loi définit la procédure de transfert et les modalités d'accomplissement de ces compétences déléguées ».

102. L'article 167, al. 4 prévoit que «Les changements dans le domaine des missions et des attributions des collectivités territoriales entraînent des modifications dans la répartition des recettes publiques ».

103. Les cas **espagnol, italien et français** sont assez semblables sur ce point car les constitutions nationales ne reconnaissent les provinces espagnoles, italiennes et les départements français qu'en tant que catégories et non pas de manière nominative, ce qui peut se comprendre car leur nombre est trop important. Une révision de la Constitution serait nécessaire pour faire disparaître le niveau intermédiaire des pouvoirs locaux. Mais ces constitutions ne déterminent pas de manière précise l'étendue des compétences dévolues aux différents niveaux, laissant place à d'éventuelles interprétations jurisprudentielles.

104. La Constitution **belge** prévoit, quant à elle, dans son article 5, une énumération des provinces de chacune des régions, dans le but de protéger chacune d'entre elles des vellétés législatives qui viseraient à en supprimer quelques-unes d'entre elles ou toutes les provinces (cf. supra). Toute modification des limites et de l'existence de l'une de ces dix provinces nécessite ainsi une révision de la Constitution, ce qui constitue une garantie du maintien des provinces existantes. Mais cet article ne contient aucune précision quant au rôle et aux compétences des provinces.

105. L'article 41 (al. 1^{er}) dispose alors que « Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ». Cette disposition consacre donc l'existence d'un organe provincial – le conseil provincial – et lui réserve un domaine d'action propre, celui de l'intérêt provincial. Sans modification de la Constitution, qui est d'ailleurs envisagée dans les projets de réforme de l'Etat belge, les attributions qui relèvent d'un intérêt provincial, nécessairement défini abstraitement, mais aussi celles que la loi a « décentralisées » vers les provinces ne peuvent être exercées que par les provinces.

106. C'est aussi dans l'article 162 qu'est inscrite la notion d'intérêt provincial, au sein du Chapitre VIII « Des institutions provinciales et communales » : cet article renvoie à la loi le soin de consacrer :

«2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales ».

IV. Conclusion

107. Incontestablement, dans certains Etats membres, les pouvoirs locaux intermédiaires traversent une période d'incertitude quant à leur devenir et au périmètre de leurs interventions, pour des raisons qui tiennent beaucoup à des considérations qui n'ont pas nécessairement de rapport avec l'efficacité de leur action administrative. Ce sont des motivations largement extérieures à leurs activités qui peuvent expliquer, à défaut de pouvoir les justifier, les réformes en cours ou en préparation dans les différents pays d'Europe.

108. Face à ces menaces, les pouvoirs locaux intermédiaires, s'ils veulent subsister, doivent affirmer leur spécificité et le rôle indispensable qu'ils peuvent jouer auprès des citoyens, en termes d'efficacité administrative, de services rendus, et de respect de la démocratie locale.