



Déclassifié¹

AS/Soc (2018) 18

27 avril 2018

Asocdoc18_2018

**Commission des questions sociales, de la santé
et du développement durable**

**Le rôle des parlements nationaux pour assurer le succès des
processus de décentralisation²**

Rapporteur : M. Luís Leite Ramos (Portugal, PPE/DC)

Avant-projet de rapport

1. Thème, actualité et idées directrices du rapport

1. Le service public, tant au niveau national ou régional que local, est ce sur quoi reposent nos sociétés. Il permet de répondre à nos besoins quotidiens, de résoudre les tensions et les conflits et d'améliorer le bien-être de tous. Chaque État doit veiller à garantir que le service public remplit efficacement ses objectifs et utilise au mieux les ressources disponibles. Tandis que les collectivités locales sont au contact direct de la population et sont bien placées pour comprendre leurs besoins et y répondre de manière efficiente, les autorités nationales disposent d'une vue d'ensemble de la situation dans un pays et ont la responsabilité de maintenir l'équilibre entre les différentes régions et municipalités. Une série complexe de compétences doit donc être répartie conformément au principe de subsidiarité pour faire en sorte que les problèmes soient résolus au niveau le plus immédiat et le mieux adapté. Ce principe est au cœur de la décentralisation et les parlements ont ici un rôle important à jouer, car c'est à eux qu'il revient de définir, mettre en pratique et étoffer les dispositifs nécessaires à cet effet.

2. La réussite d'un processus de décentralisation exige que les compétences soient réparties de façon claire, que les organes concernés soient dotés de ressources suffisantes et que les fonctionnaires disposent des aptitudes requises. Elle requiert, en outre, de trouver un équilibre entre la stabilité, la continuité et la prévisibilité de l'administration de l'État, d'un côté, et la flexibilité de ses cadres institutionnels, de l'autre. Cette flexibilité est ce qui permet les adaptations nécessaires à l'évolution des besoins de la population. Il est donc essentiel que le processus de décentralisation ne soit pas conçu comme un ensemble de mesures ponctuelles du sommet vers la base, mais comme un processus de négociation continu regroupant les partenaires clés et les acteurs publics concernés.

3. Dans l'idéal, la décentralisation des compétences administratives consolide les régimes démocratiques, renforce la gouvernance locale, favorise la croissance inclusive et le développement économique local et améliore la capacité des services publics à répondre aux besoins de la population locale, par exemple, lorsqu'il s'agit de protéger et de promouvoir les droits des minorités

¹L'avant-projet de rapport a été déclassifié par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable lors de sa réunion du 26 avril 2018 à Strasbourg.

²Nouveau titre proposé par le Rapporteur, approuvé par la Commission.

et des communautés marginalisées. La décentralisation est fréquemment considérée comme un moyen de promouvoir un exercice plus responsable du pouvoir ainsi que le principe de subsidiarité et le droit des collectivités locales de gérer leurs propres affaires de manière autonome, comme le recommande la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (STCE n° 122).

4. Toutefois, des études récentes ont montré que certains processus de décentralisation n'atteignent pas le but recherché. Elles soulignent fréquemment que la décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un moyen de développer une administration publique efficace. La réussite ou l'échec de la décentralisation à cet égard, dépend de ses modalités de conception et de mise en œuvre. Lorsque des décisions majeures en matière de décentralisation sont prises de haut en bas, sans prendre réellement en compte le point de vue des personnes concernées, il en résulte généralement rancœurs et frustrations. Lorsque le transfert de compétences importantes aux collectivités locales ne s'accompagne pas de l'allocation de ressources financières suffisantes ou de l'octroi de l'autonomie en matière fiscale, cela entraîne le plus souvent une baisse de la qualité et de la fiabilité des services publics. Et lorsque les collectivités locales ne reçoivent pas la formation nécessaire pour remplir de nouvelles fonctions, cela affaiblit leur motivation et nuit à l'efficacité de l'administration publique.

5. Pour illustrer les enjeux de la réussite des processus de décentralisation et soutenir la coopération en ce domaine, je m'intéresserai en particulier aux questions suivantes : (1) quelles sont les tendances générales observées en matière de décentralisation en Europe ces dernières années ? ; (2) quelles sont les conditions du succès des processus de décentralisation ? ; (3) quel est le rôle spécifique des parlements nationaux dans les processus de décentralisation ? ; et (4) quels enseignements peut-on tirer des expériences menées dans divers pays et quelles recommandations peut-on, par conséquent, formuler pour les processus de décentralisation à venir ?

6. En juillet 2017, un expert externe a été chargé de réfléchir à ces questions ; les résultats de son travail, qui ont été présentés à la Commission lors de la réunion du 6 décembre 2017 à Paris, sont pris en compte dans ce document, ainsi que les conclusions et recommandations de la Commission de monitoring du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) et du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe, et aussi celles de l'OCDE dont j'ai pris connaissance au cours de réunions avec les personnes compétentes au sein du Conseil de l'Europe et pendant une visite d'étude à l'OCDE le 20 septembre 2017.

2. Tendances générales observées en matière de décentralisation en Europe

2.1. Contenu et aspects du processus de décentralisation

7. La décentralisation des pouvoirs et compétences administratives a été appliquée dans nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, en lien étroit avec des réformes territoriales (modification de l'organisation territoriale des unités de gouvernement infranationales), des réformes institutionnelles (réorganisation des pouvoirs, des responsabilités et des ressources) et des réformes de la gestion publique visant à redéfinir les procédures administratives³. D'autres pays sont actuellement en train de préparer ou de mettre en œuvre des réformes de ce type afin d'adapter leurs politiques et structures socioéconomiques à de nouveaux cadres institutionnels et aux évolutions sociétales, en particulier dans le domaine de la démographie, de l'économie ou de la technologie.

³ Selon la définition de l'OCDE des « réformes de la gouvernance multiniveaux » qui inclut ces trois dimensions.

8. La décentralisation permet de conférer une autonomie administrative, législative et fiscale aux échelons régionaux et locaux dans le but d'accroître la responsabilité et l'efficacité dans la délivrance de services publics, de renforcer la gouvernance démocratique et d'assurer que les décisions prises répondent aux intérêts de la population, et/ou de reconnaître et d'octroyer l'autonomie à des communautés distinctes reposant sur une base territoriale bien définie. La décentralisation administrative consiste à transférer des compétences en matière de gestion et de délivrance de services sociaux à des échelons de gouvernement inférieurs ; la décentralisation législative se traduit par la création d'organes représentatifs et le transfert de certains pouvoirs législatifs ; et la décentralisation budgétaire englobe le transfert de ressources et l'octroi de la capacité à générer des revenus à des instances de gouvernement infranationales ou à des collectivités locales.

9. L'accueil réservé sur le plan politique à un processus de décentralisation dépend, semble-t-il, de l'ordre dans lequel s'effectue la décentralisation des compétences. Il est rare, en outre, que les préférences et le point de vue du gouvernement central et celui des représentants des unités de gouvernement de niveau inférieur coïncident. Les gouvernements centraux privilégient souvent la décentralisation des compétences administratives (sur les aspects budgétaires et législatifs), tandis que les représentants des instances de gouvernement infranationales ont une préférence pour le transfert des pouvoirs législatifs. On observe fréquemment que le transfert de compétences administratives et politiques freine le processus de décentralisation si elle ne s'accompagne pas du transfert de ressources budgétaires, de façon à ce qu'aux nouvelles compétences législatives correspondent de nouveaux revenus⁴.

10. La décentralisation implique généralement un processus politique grâce auquel les nouveaux arrangements sont négociés, ratifiés et mis en pratique. Ce processus a principalement pour but de modifier la répartition des compétences et des ressources entre différents niveaux de gouvernement et inclut normalement des négociations formelles avec les représentants de différents échelons administratifs, et souvent une ratification formelle devant le parlement national. Des consultations publiques sont aussi de plus en plus fréquemment organisées dans ce contexte.

2.2. Tendances des processus de décentralisation

11. La tendance vers une autonomie accrue des échelons inférieurs de gouvernement au moyen du transfert de certains pouvoirs législatifs et de la collecte des impôts s'observe partout dans le monde depuis plusieurs décennies. Sur les 81 pays pris en compte par le *Regional Authority Index*, 52 montrent une augmentation nette de la décentralisation et 9 seulement un recul net à cet égard⁵. Jusqu'à la crise financière de 2008, de nombreux pays se sont servis de réformes de l'administration publique pour promouvoir la régionalisation, la réorganisation des communes et la décentralisation de compétences.

12. Cependant, la crise et les politiques d'austérité qui ont suivi ont enrayé ou même anéanti certaines des réformes envisagées ou en cours et un certain degré de recentralisation, au moins à court terme, est perceptible dans certains pays⁶. Cette évolution est un sujet d'inquiétude croissant pour le Conseil de l'Europe. Dès 2013, Herwig van Staa, président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, soulignait le fait que la démocratie locale et régionale « se

⁴ Falletti Tullia (2005), « *A sequential theory of decentralization : Latin American cases in comparative perspective* », *American Political Science Review*, 99(3), p. 327-346.

⁵ Hooghe Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sara Niedzwiecki, Sandra Chapman Osterkatz et Sarah Shair-Rosenfield (2016), « *Measuring regional authority : A postfunctionalist theory of governance* », vol. 1, *Oxford University Press*.

⁶ OCDE (2017), « *Réformes de la gouvernance multiniveaux : Vue d'ensemble des expériences des pays de l'OCDE* », Paris.

trouve à la croisée des chemins. Des menaces croissantes, aggravées par l'intensité de la crise économique, pèsent sur la gouvernance démocratique et portent atteinte à l'essence même d'une démocratie véritable fondée sur l'inclusion, la participation et l'appropriation des décisions [...] Les autorités nationales invoquent aujourd'hui des arguments économiques pour recentraliser et récupérer des compétences, comprimer les budgets locaux et restreindre la liberté des collectivités locales d'accroître leurs revenus par l'impôt et de décider de l'affectation de leurs ressources et de la manière de les dépenser »⁷. En 2017, Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a alerté les États membres sur les dangers que pose la montée du nationalisme et du populisme, et rappelé qu'« une répartition équilibrée des pouvoirs à tous les niveaux de gouvernement est l'un des piliers essentiels de tout État démocratique. Elle est une composante essentielle de l'indispensable système d'équilibre des pouvoirs (...) Des collectivités locales et régionales fortes rapprochent les rouages de la démocratie des citoyens, renforçant ainsi la sécurité démocratique »⁸.

13. En Europe de l'Ouest, on observe une évolution vers une plus grande asymétrie juridictionnelle, en particulier dans les pays où de puissants partis régionalistes ou nationalistes exigent la reconnaissance et l'autonomie de territoires distincts ou de communautés spécifiques qu'ils déclarent représenter.

14. Les réformes de décentralisation sont normalement initiées afin de résoudre des problèmes de performance ou d'intégration territoriale. Les problèmes de performance portent sur l'efficacité de la gouvernance qui diminue lorsque : (1) la répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernement ne s'accompagne pas de l'allocation de ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre la législation ; (2) l'élaboration des politiques exige l'approbation conjointe de plusieurs niveaux de gouvernement ; ou (3) les différents échelons de gouvernement sont incapables de coordonner leurs activités, ce qui aboutit à une duplication des services. Comme exemples récents de réformes visant à résoudre ce type de problèmes, on peut citer les réformes engagées en Suisse (2004) pour remédier au manque d'efficacité dans la délivrance des services publics et aux inégalités croissantes entre les cantons, et en Allemagne où la répartition des compétences avait été modifiée indépendamment des systèmes de financement public et de péréquation budgétaire (ce qui a donné lieu à trois réformes avec des phases de mise en œuvre s'étalant de 2004 à 2019)⁹.

15. Des problèmes d'intégration apparaissent lorsque des communautés locales regroupées sur un même territoire partagent des préférences distinctes en matière de délivrance de services publics. Lorsque ces communautés se caractérisent aussi par une langue ou une identité nationale communes, la réforme territoriale a souvent pour but de leur permettre d'obtenir, en sus de l'autonomie législative et budgétaire, une reconnaissance symbolique. Comme exemples de réformes visant à résoudre ce type de problèmes, on peut citer les réformes territoriales engagées en Écosse et au pays de Galles (2011-2016), qui revendiquaient le transfert de compétences et une plus grande autonomie dans la prise de décisions afin de pouvoir élaborer des politiques publiques mieux adaptées aux besoins de la population et de mettre en place des instances

⁷ Allocution de clôture de M. Herwig van Staa, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, lors de la conférence organisée conjointement par le Conseil des communes et régions d'Europe (CEMR) et le Congrès sur le thème « 1953-1988-2013 : La décentralisation à la croisée des chemins » (Strasbourg, 26 novembre 2013).

⁸ Conseil de l'Europe (2017), « Populisme - Quelle est la solidité de l'équilibre des pouvoirs institutionnels en Europe ? », Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe.

⁹ Pour plus de précisions sur l'évolution des objectifs et des résultats, voir Kropp, Sabine et Nathalie Behnke (2016), « *Marble cake dreaming of layer cake : The merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform* ». *Regional & Federal Studies*, 26(5), p. 667-686, doi: 10.1080/13597566.2016.1236335.

gouvernementales plus représentatives et plus responsables. Cependant, aux problèmes d'intégration, malgré le succès de plusieurs réformes en ce domaine, s'ajoutent fréquemment, en l'absence d'une coordination des efforts à l'échelle de l'ensemble du pays, des problèmes de performance, y compris en Angleterre. Ces expériences montrent que les réformes de décentralisation présentent très souvent un certain nombre de caractéristiques communes.

16. Les réformes impliquent, en particulier, des processus de négociation complexes car un seuil de consentement plus élevé est généralement requis pour modifier la constitution. Les processus de réforme doivent passer par de nombreuses étapes telles que : l'initiation de la réforme et la définition de ses orientations, la discussion et la formulation de ses buts et principes, l'élaboration de ses détails techniques au sein de groupes de travail plus petits, la négociation et l'accord sur ses modalités détaillées entre élus ou partis politiques, et la ratification de cet accord conformément aux règles applicables dans chaque situation. Les « paquets » de réforme sont généralement d'une grande complexité et exigent une véritable expertise pour la formulation d'un plan détaillé, tout en veillant à ce que les options envisagées soient réalisables d'un point de vue politique et puissent être acceptées par le public : il importe donc de trouver un équilibre entre les considérations politiques et la nécessité d'aboutir à des dispositifs permettant de résoudre efficacement le ou les problèmes à l'origine d'une réforme.

17. Il existe, en outre, un lien complexe entre décentralisation législative et décentralisation budgétaire. Alors que, dans certains cas, les deux réformes ont été menées de front (par ex., en Suisse), on a observé dans d'autres cas que séparer la définition des modalités budgétaires de la décentralisation des compétences législatives induit la nécessité de nouvelles réformes (par ex., en Allemagne et au Royaume-Uni). Allouer par exemple des compétences en matière de législation et de prestation de biens publics aux échelons régionaux de gouvernement, sans qu'aient été au préalable définis par la négociation des dispositifs de financement appropriés, risque de conduire à une inadéquation des pouvoirs législatifs et financiers et d'entraîner des problèmes de performance.

18. Enfin, en cas de blocage des négociations, on cherche fréquemment à surmonter le problème en excluant de la discussion les points litigieux ou en reportant leur examen à plus tard, et en privilégiant l'examen des aspects plus consensuels de la réforme, afin de pouvoir progresser. On pense ainsi que les questions en suspens pourront être réglées ultérieurement grâce à une évolution de l'opinion publique, à un changement de majorité politique ou d'autres modifications du contexte sociétal au sens large. Néanmoins, le risque existe que différer ainsi l'examen de certains aspects litigieux n'entraîne une incapacité à résoudre effectivement les problèmes de performance ou d'intégration sous-jacents.

2.3. *Les défis clés*

19. Les données détaillées recueillies dans le cadre des mécanismes de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (« le Congrès ») semblent indiquer qu'un problème clé dans nombre de pays est l'incapacité persistante des autorités de l'État à assurer la participation effective des collectivités locales aux décisions qui les concernent directement. Plus spécifiquement, il apparaît que, dans bien des cas, des mécanismes formels de consultation n'ont pas été mis en place, et/ou que les mécanismes de consultation existants ne sont pas suffisamment utilisés, et/ou que les moyens de consultation sont d'un type controversé et que le délai prévu à cet égard est excessivement court¹⁰. Très souvent, les collectivités locales sont invitées à contribuer initialement à l'exercice de consultation mais ne reçoivent guère, sinon aucun, retour d'information sur la prise en

¹⁰ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Résolution CG32(2017)19final « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016) ».

compte éventuelle – et de quelle façon – de leur contribution. Dans certains cas, le parlement n'est amené à approuver la législation pertinente qu'une fois achevées l'ensemble des négociations.

20. Les experts du Congrès et de l'OCDE considèrent que l'insuffisance quant à la définition, l'allocation et l'exercice des compétences locales est un problème récurrent grave¹¹. Celui-ci se manifeste par l'absence de véritables fonctions gouvernementales au niveau local, une délimitation imprécise des compétences et une surveillance excessive, d'un point de vue juridique ou dans la pratique, du gouvernement sur les collectivités locales.

21. L'écart entre les capacités administratives et financières, d'un côté, et les compétences déléguées ou transférées, de l'autre, constitue également un obstacle au succès des réformes. Les réformes budgétaires, qui sont souvent considérées comme des composantes essentielles du processus de décentralisation, sont difficiles à élaborer et à mettre en œuvre, et restent donc souvent le « maillon faible » des réformes. Le Congrès observe depuis plusieurs années dans de nombreux pays une intensification des problèmes de financement des collectivités locales, ces dernières étant particulièrement visées par les coupes budgétaires.

22. Selon les experts du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe, le renforcement des capacités est aussi une condition essentielle à la réussite des réformes de décentralisation, tout particulièrement dans les pays fortement centralisés qui s'engagent sur la voie de la décentralisation. Le Comité des Ministres, dans sa Recommandation (2007)¹² sur le renforcement des capacités aux niveaux local et régional reconnaît « que la capacité de l'administration locale repose essentiellement sur les compétences des élus, les capacités de gestion collective de l'organisation, les capacités du personnel (...) et les compétences financières et de gestion de projets » et souligne « l'importance d'un accroissement de ces capacités ».

3. Conditions du succès des processus de décentralisation

3.1. Définition du succès de la décentralisation

23. On considère généralement qu'une réforme de décentralisation est formellement réussie lorsqu'un texte législatif modifiant le statu quo constitutionnel a été adopté et ratifié sur la base d'un accord négocié entre tous les partenaires, y compris ceux qui détiennent potentiellement un droit de veto sur la réforme. Ce succès formel, cependant, ne signifie pas nécessairement que les objectifs de fond initiaux de la réforme ont été atteints ou que les problèmes de performance ou de légitimité à l'origine de la réforme ont été effectivement résolus. Pour mesurer le succès véritable d'une réforme, il convient d'établir dans quelle mesure : (1) les objectifs initiaux ont été atteints et sont inscrits dans un texte de loi (après l'abandon éventuel de certains objectifs au cours du processus de négociation) ; et (2) la réforme contribue à résoudre effectivement le problème originel aux yeux des parties prenantes, ce qui indique le niveau de consensus atteint et la longévité potentielle de la réforme.

24. Une fois achevé le processus politique et législatif d'une réforme de décentralisation, on peut généralement s'attendre à ce que les membres du ou des partis au pouvoir qui ont initié, négocié et entériné la réforme la décrivent comme un succès puisqu'ils ont soutenu cette réforme depuis le début. Toutefois, si les partis de l'opposition ou les chefs de la minorité parlementaire, les représentants des unités de gouvernement infranationales, les experts ou les organisations de la société civile sont aussi d'avis que la réforme contribue effectivement à résoudre les problèmes initiaux, on pourra considérer que la réforme a atteint un degré de succès plus élevé sur le fond. En

¹¹ Allain-Dupré (2018, à paraître), "Assigning responsibilities across levels of government : Trends, challenges and guiding principles for policy-makers", *OECD Working Paper, Fiscal Federalism Series*.

revanche, si une nouvelle proposition visant à modifier le transfert des compétences est déposée peu après la ratification d'une réforme, on sera généralement en droit de conclure que cette dernière a échoué sur le fond, bien qu'ayant réussi à surmonter tous les obstacles à son adoption¹².

3.2. Facteurs déterminant le succès ou l'échec d'une réforme de décentralisation

25. Le succès véritable d'une réforme de décentralisation dépend principalement de plusieurs facteurs clés¹³. L'organisation du processus de négociation et la création d'un espace distinct pour les négociations (par ex., en convoquant une assemblée constitutionnelle ou en mettant en place des commissions spéciales chargées de mener des consultations étendues sur le projet de réforme) semblent, en particulier, avoir un impact positif sur son efficacité. Une telle approche assure une meilleure inclusivité du processus de consultation des entreprises ou des organisations de la société civile en permettant la prise en compte d'intérêts plus larges, en instituant un calendrier indépendant des cycles électoraux ou politiques (pour éviter de simplement reconduire les conflits qui existent entre les partis politiques autour de la réforme) et en évitant la mise à l'écart ou le report des questions litigieuses, qui réduisent les chances de succès de la réforme sur le fond.

26. Séparer l'accord de principe de la négociation des modalités concrètes et organiser la réforme en séquences consécutives semble propice à l'identification de solutions efficaces et à l'amélioration des chances de succès véritable d'une réforme, puisque tous les acteurs impliqués sont également incertains de l'impact qu'elle aura sur eux. Cependant, un lien suffisant doit être maintenu entre les différentes sphères politiques et les séquences de la réforme pour que le processus de réforme reste cohérent et efficace. Les acteurs impliqués à la fois sur le plan constitutionnel et politique et les fonctionnaires de différents niveaux qui coopèrent entre eux pourront remédier aux lacunes éventuelles et faire en sorte que les personnes participant au processus d'élaboration de la réforme s'orientent vers des options réalisables d'un point de vue politique.

27. Les accords négociés devront dans tous les cas satisfaire aux critères de ratification définis dans la constitution ou établis par une convention d'ordre constitutionnel. Une communication efficace semble indispensable pour assurer la continuité entre les étapes de négociation et de ratification, par exemple en s'adressant à tous les acteurs disposant d'un droit de veto (c'est-à-dire toutes les personnes ou institutions dont l'approbation est requise pour « faire passer » la réforme) car, en cas de rejet, le marchandage politique qui s'ensuivra risque de diminuer le succès de la réforme sur le fond.

28. Étendre la perspective temporelle des acteurs impliqués dans le processus de négociation augmente les chances de prise en compte des facteurs de longue durée dans les solutions qui sont mises en avant. Les gouvernements qui prennent l'initiative d'une réforme cherchent souvent à conformer leurs objectifs aux cycles électoraux alors que, pour qu'une réforme ait des résultats durables, des échéances temporelles différentes sont nécessaires. Cela peut être obtenu, par exemple, en mettant sur pied des commissions de réforme inclusives regroupant des représentants d'horizons divers, y compris des représentants de tous les partis politiques, des fonctionnaires, des organisations de la société civile, des experts et des membres du public choisis au hasard.

¹² Behnke Nathalie, Bettina Petersohn, Andrea Fischer-Hotzel et Dominic Heinz (2011), « *Measuring success of constitutional reforms: Evidence from territorial reforms in eight western democracies* », *Regional & Federal Studies*, 21(4-5), p. 447-477, doi.org/10.1080/13597566.2011.578935.

¹³ Les données empiriques sont tirées d'un projet de recherche comparant les réformes territoriales menées dans plusieurs pays (Autriche, Belgique, Canada, France, Allemagne, Italie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni). Pour plus de détails, voir Arthur Benz (2016), « *Constitutional policy in multilevel government: The art of keeping the balance* », en coopération avec Dominic Heinz, Eike-Christian Hornig, Andrea Fischer-Hotzel, Jörg Kemmerzell et Bettina Petersohn, *Oxford University Press*.

29. Une assignation claire et cohérente des compétences entre entités et échelons administratifs permet d'éviter la duplication des fonctions et la dilution des responsabilités. Il convient de désigner clairement qui fait quoi en matière de financement, de réglementation, de planification stratégique, de mise en œuvre et de suivi. On notera que cela concerne tous les niveaux de l'administration, et pas seulement les échelons régionaux ou locaux. À chaque niveau, les attributions et les compétences doivent être assignées en tenant compte du caractère territorial, politique ou administratif de l'entité concernée. Il est essentiel de veiller à ce que la répartition des compétences se fonde sur les caractéristiques et les besoins des entités concernées, en trouvant une solution adaptée pour chaque unité territoriale particulière (asymétrie des réformes).

30. Pour être plus efficace, l'assignation des compétences doit avoir lieu sous la forme d'un processus continu. Les compétences doivent correspondre à l'évolution des besoins et être constamment ajustées sur la base de l'expérience acquise, de l'information reçue en retour et des enseignements tirés des exercices antérieurs. Il importe de veiller à ce que la législation reflète à la fois les compétences qui ont été assignées et les processus d'ajustement de ces compétences. Le déploiement de mécanismes de coordination est essentiel pour une interaction sans heurts entre les différents niveaux.

31. La mise en place de systèmes de suivi efficaces est le moyen d'assurer que les modalités de la décentralisation répondent aux besoins de la population et permettent de recueillir des données aux fins de la prise de décisions lorsque des ajustements sont nécessaires. Les parlements ont un rôle important à jouer dans la surveillance de la mise en œuvre des processus de décentralisation et dans le maintien de la transparence et de la responsabilité des dispositifs pertinents.

32. Les solutions doivent être adaptées aux territoires spécifiques et à leurs fonctions (par exemple, en distinguant les zones métropolitaines et rurales). Des réformes complémentaires sont parfois nécessaires pour prendre en compte les enseignements tirés de la pratique et adapter la conception et la mise en œuvre du processus de décentralisation. La réalisation de projets pilotes peut être utile à cet égard, dans le cadre du processus d'apprentissage national, afin de tester différentes approches à petite échelle et de déterminer les ajustements requis en apprenant de la pratique. Les parlements pourront soutenir, promouvoir et impulser de telles réformes via le travail des commissions pertinentes ainsi qu'au moyen d'initiatives parlementaires spécifiques.

33. La mobilisation de ressources adéquates au regard des compétences transférées, y compris de ressources humaines avec la mise en place de programmes de formation pour les fonctionnaires directement impliqués, est indispensable au succès d'un processus de décentralisation. Comme ils sont chargés d'approuver le budget de l'État, les parlements peuvent et doivent veiller à ce que l'État fournisse aux collectivités locales et régionales des moyens à la hauteur des fonctions et des compétences qui leur ont été attribuées.

4. Rôle spécifique des parlements nationaux dans la négociation et le suivi des réformes de décentralisation

34. Parallèlement aux gouvernements, qui prennent fréquemment l'initiative des réformes de décentralisation, les parlements nationaux ont un rôle important à jouer dans la délibération sur les principes devant guider une réforme, l'examen de ses détails techniques ainsi que la ratification de l'ensemble d'un projet de réforme. Toutes les réformes de décentralisation sont ratifiées par un vote du parlement et doivent donc être approuvées par un organe élu au suffrage direct à l'issue d'un processus démocratique. Par conséquent, le rôle des parlements nationaux est essentiel pour conférer à une réforme de décentralisation la légitimité requise.

35. Comme le souligne un rapport récent de l'OCDE, l'enjeu des réformes de la gouvernance multiniveaux n'est pas tant de parvenir à mettre en place un nouveau modèle stable et définitif de gouvernance que de donner les moyens à l'administration publique à tous les niveaux de s'adapter continûment à un environnement qui ne cesse d'évoluer¹⁴. Les parlements devraient donc participer constamment à ce processus et pas seulement au stade de l'adoption de la législation pertinente.

36. Les commissions parlementaires peuvent fournir un espace et des ressources pour la formulation de projets de loi et l'examen détaillé des réformes envisagées. Il est essentiel que les parlements soient inclus dans le processus de réforme dès le stade initial et qu'ils ne soient pas perçus comme ayant uniquement pour fonction de ratifier des textes qui ont été négociés par d'autres acteurs. Lorsque tel est le cas, il en résulte un manque de soutien pour les réformes proposées, des retards dans la ratification ou une remise en cause ultérieure des accords pertinents. Une participation plus active des parlements au processus de décentralisation est nécessaire pour assurer la cohérence du processus d'élaboration de ces politiques au regard de l'ensemble des politiques économiques et sociales, maintenir la qualité de la délivrance des services publics, et garantir la pérennité des réformes.

37. En comparant différents processus de réforme, des chercheurs ont constaté la création fréquente de groupes de travail parlementaires pour traiter un aspect spécifique de la réforme (par ex., l'élaboration de propositions de redistribution des ressources financières, la reconnaissance de communautés particulières, ou des politiques particulières comme les politiques d'éducation). Les superpositions entre commissions parlementaires, groupes de travail et équipes de recherche parlementaires constituent souvent un atout précieux en termes de savoir et d'expertise lors de l'élaboration des propositions ; ils permettent aussi d'assurer la prise en compte de certaines considérations politiques lors de l'examen de la faisabilité des solutions proposées.

38. Comme dans d'autres processus législatifs, les commissions parlementaires offrent la possibilité de consulter des acteurs externes, par exemple, en organisant des auditions avec d'autres parties prenantes, y compris des organisations de la société civile, ou en demandant à des experts ou au public intéressé de commenter le projet de réforme. Consulter la société civile et le public est important non seulement pour recueillir des informations sur l'impact potentiel de la décentralisation vis-à-vis de différents secteurs ou intérêts, mais aussi pour élargir la base consensuelle de la réforme. Lorsque le processus de ratification passe par un ou plusieurs référendums populaires, la communication entre les élus et la société civile doit, en particulier, être organisée et renforcée, afin d'accroître les chances de succès de la réforme.

39. Le rôle des parlements est également important pour maintenir la séparation entre la sphère constitutionnelle et la sphère politique et stimuler la volonté de résoudre les problèmes parmi les acteurs impliqués dans le processus de négociation. Alors que la composition des commissions parlementaires reflète les majorités politiques, les assemblées constitutionnelles ou les comités parlementaires spéciaux permettent de désynchroniser le processus de réforme des cycles électoraux et de déplacer la discussion des principes de la réforme territoriale hors du champ de la politique de parti. Réduire l'influence des considérations politiques partisans augmente les chances pour que les acteurs s'efforcent de parvenir à un consensus, trouvant ainsi une solution plus adaptée au problème constitutionnel sous-jacent.

40. La contribution des parlements nationaux dans le succès d'une réforme de décentralisation dépendra en premier lieu de la place qu'occupent les divisions politiques et la politique politicienne au sein des commissions ou groupes de travail. En outre, dans la recherche d'un consensus, les parlements nationaux ne doivent pas perdre de vue le type de réforme qui est réalisable d'un point

¹⁴ OCDE (2017) , « Réformes de la gouvernance multiniveaux : Vue d'ensemble des expériences des pays de l'OCDE », Paris.

de vue politique, compte tenu de la majorité ou des contraintes politiques existantes. En tant que lieu de négociation des réformes de décentralisation, les parlements offrent la possibilité de trouver une voie médiane car ils représentent les sensibilités politiques majoritaires et disposent de l'expertise et des ressources nécessaires pour consulter et prendre en compte divers intérêts économiques et sociétaux en vue de parvenir à un large consensus sur le contenu de la réforme.

5. Enseignements tirés des expériences précédentes

5.1. Étude de cas 1 : Surmonter la polarisation politique au moyen d'un mécanisme de coordination et de développement des capacités des élus locaux en Albanie

41. L'Albanie est un État unitaire qui était traditionnellement fortement centralisé jusqu'en 1991, date du début de la transition vers la démocratie. Depuis lors, un certain nombre de réformes de décentralisation ont été introduites. En 2013, les rapporteurs de la Commission de monitoring du Congrès ont jugé que l'Albanie avait effectué avec succès la transition à une société démocratique, avec la décentralisation des pouvoirs de l'État et la création d'une démocratie au niveau local, qui constituent des éléments majeurs du processus de démocratisation. L'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe et la ratification de la Charte lui ont fourni à la fois l'élan et les orientations nécessaires aux fins de la décentralisation.

42. [à développer à la suite de l'échange de vues avec des experts à Strasbourg le 26 juin 2018]

5.2. Étude de cas 2 : Améliorer l'efficacité au moyen d'une répartition claire des compétences et de dispositifs de financement pertinents en Espagne

43. L'Espagne fait partie des pays les plus fortement décentralisés, avec un niveau particulièrement élevé d'autonomie budgétaire et fiscale. Elle dispose d'un système à trois niveaux : local, régional et national (comme la France, l'Italie et la Pologne) et, dans ce type de systèmes, la répartition des compétences, souvent complexe, donne lieu parfois à des problèmes de duplication, de superposition et de coordination. La plupart des pays où les compétences et les fonctions sont aujourd'hui assez clairement délimitées n'ont pas trouvé immédiatement la solution mais, ayant compris l'importance des réformes, ils ont peu à peu résolu ces problèmes¹⁵. L'Espagne offre un exemple intéressant à cet égard.

44. [à développer à la suite de l'échange de vues avec des experts à Strasbourg le 26 juin 2018]

6. Conclusions et recommandations préliminaires en vue des processus de décentralisation à venir

45. La décentralisation permet aux citoyens de se sentir plus proches du système de prise de décisions. Elle contribue à maintenir la qualité des services publics et renforce le principe de responsabilité. Depuis plusieurs décennies se manifeste clairement une tendance en faveur d'une plus grande décentralisation et du transfert de compétences administratives, législatives et budgétaires au profit d'échelons de gouvernement de niveau inférieur. Toutefois, au cours de ces dernières années, cette tendance s'est ralentie ou même inversée dans plusieurs pays. Il s'agit là d'un sujet de préoccupation croissant pour le Conseil de l'Europe, car une répartition équilibrée des compétences est indispensable pour assurer l'efficacité des institutions démocratiques et constitue un élément important du maintien de la sécurité démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les parlements jouant un rôle clé en ce qui concerne les engagements des États membres dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, il est essentiel qu'ils

¹⁵ Allain-Dupré (2018, à paraître), "Assigning responsibilities across levels of government : Trends, challenges and guiding principles for policy-makers", *OECD Working Paper, Fiscal Federalism Series*.

continuent à renforcer leur action en faveur de processus de décentralisation inclusifs, transparents et efficaces.

46. Les parlements devraient donc jouer un rôle plus important dans la définition des principes qui sous-tendent les réformes et soutenir celles-ci par la voie législative, au moyen de consultations systématiques et inclusives et par un suivi continu du processus de décentralisation dans leur pays. Ils pourraient, en particulier, contribuer de façon non négligeable à remédier à l'incapacité persistante des autorités de l'État à faire participer les collectivités locales aux décisions qui les concernent directement. Ils pourraient, en outre, promouvoir et soutenir les initiatives visant à élargir le débat public, en favorisant ainsi l'élaboration d'une conception commune et d'une appropriation collective des réformes. Privilégier le bien public commun et réussir à nouer des alliances par-delà les appartenances politiques est essentiel pour garantir la pérennité des processus de décentralisation.

47. Il est important que les États membres du Conseil de l'Europe partagent leurs expériences et sachent tirer les enseignements des succès et des échecs des réformes de décentralisation. Avec le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des organisations internationales non-gouvernementales, le Conseil de l'Europe regroupe tous les partenaires clés des processus de décentralisation et constitue, par conséquent, un lieu privilégié pour permettre aux États membres d'échanger des expériences et en tirer les enseignements.