



Doc. 14623

24 septembre 2018

Le rôle des parlements nationaux pour assurer le succès des processus de décentralisation

Rapport¹

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

Rapporteur: M. Luís LEITE RAMOS, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Nous voulons tous des services d'éducation, de transports et de santé de qualité. En vue d'atteindre cet objectif, certaines décisions doivent plutôt être prises par les gouvernements centraux alors que d'autres par les autorités qui sont en contact direct avec les citoyens. La décentralisation est un outil permettant de répondre à nos besoins quotidiens, de développer la confiance vis-à-vis des autorités et de bâtir des sociétés pacifiques. Néanmoins, déterminer qui fait quoi et comment les budgets doivent être attribués n'est jamais facile. Au cours de ces dernières années, beaucoup de processus de décentralisation ont échoué, stagné ou ont été inversés.

C'est la façon dont est menée la décentralisation qui détermine son succès ou son échec. C'est la raison pour laquelle les processus par l'intermédiaire desquels les décisions sont prises en matière de décentralisation doivent être équitables et transparents. Les parlements sont élus pour représenter la volonté du peuple et doivent être des acteurs clés dans ces processus. Alors que chaque pays est amené à développer un modèle qui lui est propre, certaines approches sont vitales. Par exemple, les parlements doivent être impliqués dès les premières étapes du processus, des éléments essentiels doivent être inscrits dans la législation et la culture de la recherche du consensus doit être promue.

Le rapport examine les défis et les succès et fait des recommandations sur la manière dont les parlements peuvent contribuer à développer une vision partagée d'un service public de qualité ainsi que sa mise en pratique effective.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14212](#), Renvoi 4269 du 23 janvier 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Luís Leite Ramos, rapporteur	5
1. Thème, actualités et idées directrices	5
2. Tendances générales de la décentralisation en Europe	6
2.1. Contenu et dimensions de la décentralisation	6
2.2. Tendances en matière de décentralisation	6
2.3. Enjeux essentiels	7
2.4. Problèmes récurrents	8
3. Facteurs de succès des processus de décentralisation	9
3.1. Définition d'une décentralisation réussie	9
3.2. Facteurs déterminant la réussite ou l'échec d'une réforme de décentralisation	9
4. Rôle des parlements dans la négociation et le suivi des réformes de décentralisation	10
5. Leçons à tirer des expériences antérieures	12
5.1. Exemple d'État fédéral: le système de péréquation financière de la Suisse	12
5.2. Exemple d'État quasi-fédéral: avantages et inconvénients de l'approche asymétrique adoptée en Espagne	12
5.3. Exemple d'État unitaire: Les efforts entrepris pour surmonter la polarisation politique comme obstacle à la décentralisation en Albanie	13
6. Conclusions et recommandations en vue de futurs processus de décentralisation	14

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme le rôle clé de la décentralisation pour assurer une meilleure réactivité des services publics aux besoins locaux, promouvoir l'exercice responsable du pouvoir et renforcer la confiance à l'égard des autorités publiques. La décentralisation peut contribuer à améliorer le bien-être de tous, consolider les systèmes démocratiques et favoriser une croissance inclusive. Les 47 États membres du Conseil de l'Europe ont tous ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), reconnaissant ainsi que la démocratie locale constitue une valeur européenne commune.
2. L'Assemblée salue la décision de la Présidence croate du Comité des Ministres (18 mai-21 novembre 2018) d'inclure la décentralisation parmi ses priorités, car cela offre une occasion précieuse de faire le bilan des bonnes pratiques et des leçons apprises en ce domaine, en donnant un nouvel élan à la décentralisation dans les États membres du Conseil de l'Europe.
3. Dans ce contexte, l'Assemblée est préoccupée par l'évolution actuelle qui se manifeste par le blocage ou l'inversion des processus de décentralisation dans certains pays.
4. L'Assemblée note que, dans certains cas, les processus de décentralisation n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs déclarés en raison d'une consultation inadéquate des citoyens, des collectivités locales et de leurs associations, d'une dévolution insuffisante ou trop réduite des compétences, ou d'un écart entre les responsabilités dévolues et les ressources financières disponibles. La forte polarisation de la vie politique dans certains pays a aussi créé d'importants obstacles à ces réformes.
5. L'Assemblée est convaincue de la nécessité de continuer à renforcer la démocratie locale et régionale en tant que condition préalable au bien-être et à la sécurité démocratique de nos sociétés, et elle souligne l'importance d'élaborer des politiques tenant compte des expériences passées, tournées vers l'avenir et rendant possible une adaptation constante.
6. La réussite de la décentralisation dépend dans une large mesure de la qualité des processus politiques au moyen desquels les nouveaux accords de transfert des compétences, du financement et des ressources humaines sont négociés, approuvés et mis en œuvre. Les parlements sont élus pour représenter la volonté de la population et doivent être des acteurs centraux dans ces processus en tant que garants de l'intérêt général.
7. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à renforcer leur soutien de la décentralisation au moyen de textes de loi, de politiques et de pratiques; elle leur recommande en particulier de:
 - 7.1. eu égard aux parlements nationaux, fédéraux et régionaux:
 - 7.1.1. faire participer les parlements à l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes de décentralisation dès le début et à toutes les étapes du processus, y compris le suivi et l'évaluation;
 - 7.1.2. prendre des mesures pour garantir que, une fois votés, les projets de décentralisation soient mis en œuvre comme prévu (exception faite des modifications dictées par la pratique), dans l'intérêt des populations concernées, et ne puissent être annulés sans justification en cas de changement de majorité parlementaire. Ces mesures pourront inclure la mise en place ou, lorsque ces organes existent déjà, le renforcement des commissions parlementaires permanentes, des organes de suivi, des commissions conjointes entre le gouvernement et le parlement ou des plateformes multi-acteurs chargés de superviser les processus de décentralisation;
 - 7.1.3. veiller à ce que les règles de procédure des commissions concernées contiennent des dispositions spécifiques sur la consultation des collectivités locales, en permettant notamment le plein accès de leurs représentants à tous les documents pertinents et la possibilité pour ces derniers de soumettre par écrit des avis sur les projets de législation;
 - 7.1.4. soutenir l'organisation de consultations effectives et détaillées sur les questions de décentralisation, avec la participation des associations de collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales et des citoyens, en particulier sur les projets de loi devant être soumis au parlement;

2. Projet de résolution adoptée à l'unanimité par la commission le 17 septembre 2018.

7.1.5. inscrire dans la législation les mécanismes essentiels du processus de décentralisation, notamment en ce qui concerne les consultations, la définition des compétences des différents échelons de gouvernement, le développement des capacités des fonctionnaires et l'appariement des compétences financières et budgétaires des collectivités territoriales avec leurs compétences effectives, conformément aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier le principe de l'autonomie locale;

7.2. eu égard au cadre légal:

7.2.1. mettre en place des garanties légales adéquates pour permettre aux collectivités locales d'exercer leurs pouvoirs efficacement et sans heurts;

7.2.2. instituer ou renforcer le cadre réglementaire requis pour assurer la stabilité financière des collectivités territoriales et la répartition équitable des ressources financières publiques entre les différents niveaux de gouvernement;

7.2.3. établir ou renforcer un système de péréquation financière afin de maintenir un certain degré de solidarité entre les collectivités les plus et les moins dotées en ressources dans l'ensemble du pays, en évitant de pénaliser les efforts des collectivités territoriales les plus efficaces et les plus prospères;

7.2.4. veiller à l'existence de procédures de décision soigneusement conçues pour la modification des limites territoriales et/ou des structures des collectivités territoriales;

7.2.5. garantir l'égalité d'accès aux services publics des entités infranationales;

7.3. eu égard au renforcement des capacités, à la sensibilisation du public et à la coopération:

7.3.1. lancer des campagnes d'information et de sensibilisation afin de promouvoir une participation plus large au débat public sur la décentralisation, y compris à l'aide d'outils de participation en ligne;

7.4. eu égard aux instruments et institutions du Conseil de l'Europe:

7.4.1. assurer la pleine mise en œuvre des recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe issues des missions de suivi auprès des États membres du Conseil de l'Europe et des feuilles de route préparées dans le cadre des activités post-suivi du Congrès pour assurer la pleine application des engagements contractés au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale;

7.4.2. retirer les réserves formulées précédemment au sujet de certaines dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale; signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), et assurer l'applicabilité directe de la Charte dans le système juridique national;

7.4.3. signer et ratifier – le cas échéant – la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, «Convention de Madrid») et ses trois Protocoles;

7.4.4. faire pleinement usage des Lignes directrices du Comité des Ministres relatives à la participation civile aux décisions politiques (CM(2017)83-final);

7.4.5. faire pleinement usage des outils de bonne gouvernance pour le développement des capacités conçus par le Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, en particulier des outils relatifs aux 12 Principes de bonne gouvernance, ainsi que les orientations et l'aide fournies par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG).

8. Pour sa part, l'Assemblée convient de renforcer davantage sa coopération avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en particulier par le biais du travail du Rapporteur général de l'Assemblée sur les pouvoirs locaux et régionaux, et à poursuivre le dialogue entre les organes de suivi de l'Assemblée et du Congrès. L'Assemblée décide en outre de continuer à participer au travail du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance en vue de soutenir et de faciliter le dialogue avec les gouvernements et de promouvoir les objectifs de la décentralisation.

B. Exposé des motifs, par M. Luís Leite Ramos, rapporteur

1. Thème, actualités et idées directrices

1. Le service public, est ce sur quoi reposent nos sociétés. Il permet de répondre à nos besoins quotidiens, de résoudre les conflits et d'améliorer le bien-être de tous. Chaque pays 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 répartir les ressources de façon équitable et d'assister ceux qui en ont besoin. Les responsabilités doivent donc être réparties 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 dans le déploiement des 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 continuité 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 principaux acteurs publics concernés.

3. Dans l'idéal, la décentralisation 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 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 et que le succès de la décentralisation dépend dans une large mesure de la façon dont celle-ci est conçue et mise en œuvre³. 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 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 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) Quels sont les facteurs de 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, M^{me} Bettina Petersohn (maître de conférences en politique à l'université de Swansea), expert externe, a été chargée d'examiner ces questions; les résultats de son étude (qui portait en particulier sur les réformes territoriales), ont été présentés à la commission au cours de sa réunion du 6 décembre 2017 à Paris et ont servi de base à cet exposé des motifs, parallèlement aux conclusions et recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Congrès), du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), du Centre d'expertise du Conseil de l'Europe sur la réforme de l'administration locale et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi qu'à celles de l'OCDE que j'ai également discutées lors d'une visite d'information à l'OCDE le 20 septembre 2017. En juin 2018, un échange de vues sur les enseignements tirés de la décentralisation dans divers contextes nationaux a été organisé avec la participation de: M^{me} Alba Dakoli Wilson, Directrice de

3. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (publication à venir), *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*.

la Fondation pour l'autonomie et la gouvernance locales (FLAG), Albanie; M. Tomàs Font i Llovet, Professeur émérite de droit administratif, université de Barcelone, Espagne; et M. Andreas Kiefer, Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. PLATFORMA, une plateforme paneuropéenne regroupant une trentaine d'autorités locales et régionales, qui est hébergée par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), a fourni un précieux retour d'information sur l'avant-projet de rapport.

2. Tendances générales de la décentralisation en Europe

2.1. Contenu et dimensions de la décentralisation

7. La décentralisation est étroitement liée aux 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 administratives⁴. Par le biais de la décentralisation, les compétences administratives, législatives (dans le cas d'États fédéraux) et l'autonomie fiscale sont transférées aux niveaux régional et local 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 soient conformes aux intérêts de la population, et/ou en vue de reconnaître et d'attribuer une autonomie à des communautés distinctes dotées d'un territoire clairement défini.

8. La décentralisation implique généralement un processus politique grâce auquel les nouveaux dispositifs sont négociés, reflétés dans la législation 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 adoption formelle de la législation par le parlement national.

9. Les processus de réforme passent par des étapes multiples telles que l'initiation et la définition du programme, la délibération et la formulation de principes et d'objectifs, l'élaboration de plans détaillés en groupes de travail plus restreints, la négociation des modalités détaillées entre élus ou partis politiques et l'obtention d'un accord conformément aux règles en vigueur dans chaque contexte particulier. Les programmes de réforme sont généralement fort complexes et nécessitent de recourir aux connaissances d'experts pour formuler des objectifs détaillés, tout en veillant à garantir que les solutions envisagées demeurent politiquement faisables et puissent être acceptées par le public. Des consultations publiques sont aussi peu à peu organisées dans ce contexte.

2.2. Tendances en matière de décentralisation

10. La tendance vers une autonomie accrue des échelons inférieurs de gouvernement 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 neuf seulement un recul net à cet égard⁵. Depuis la crise financière des années 1990, de nombreux pays se sont servis de réformes de l'administration publique pour promouvoir la régionalisation, la réorganisation des communes et la décentralisation des compétences.

11. Les modèles de décentralisation sont très divers en commençant par le type fédéral (Allemagne et Suisse) ou unitaire fortement décentralisé (Danemark, Suède et Finlande) jusqu'au système unitaire fortement centralisé (Grèce, Irlande, Portugal ou Turquie). Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les réformes ont été influencées par les normes européennes, dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne, et se sont souvent appuyées sur un financement via des donateurs. De nouvelles adaptations sont actuellement en cours. Les pays nordiques maintiennent leur longue tradition d'autonomie locale, en mettant aujourd'hui l'accent sur l'amélioration de la réactivité et de la rentabilité des services locaux. Les «communes libres» créées à titre expérimental en Norvège, en Finlande, en Suède et au Danemark ont permis de tester certaines mesures avant d'adopter la législation pertinente. Au Royaume-Uni, en Espagne,

4. Selon la définition de l'OCDE des «réformes de la gouvernance multiniveaux» qui inclut ces trois dimensions. OCDE (2017), *Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions de l'OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

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.

en France et en Italie, les processus de décentralisation et de régionalisation ont été étroitement liés, en recourant souvent à une approche asymétrique, des compétences différentes étant dévolues aux entités infranationales d'un même pays⁶.

12. La crise économique a accéléré le processus de fusion de municipalités engagé auparavant dans un but de modernisation et de rationalisation, et surtout afin de réaliser des économies d'échelle⁷. Les gouvernements ont cherché à promouvoir une coopération inter-municipale plus étendue entre les organismes locaux chargés de la prestation des services, ainsi que la mise en commun des ressources et processus administratifs⁸. Pour mieux répondre aux préoccupations nouvelles de la population et favoriser le développement durable, les gouvernements travaillent aujourd'hui activement à établir un large partenariat avec la société civile et le secteur privé⁹.

13. Enfin, on observe aussi une tendance croissante à la coopération transfrontalière entre collectivités locales (Eurodistrict Trinational de Bâle, Groupement européen de coopération territoriale Galice-Nord du Portugal ou Région d'Øresund, par exemple), qui permet d'améliorer les services publics, de surmonter les difficultés et de promouvoir le dialogue interculturel. Ce type de coopération est particulièrement efficace lorsqu'il repose sur de véritables intérêts communs et met en jeu une approche pragmatique s'appuyant sur un environnement juridique adéquat. Les instruments de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe se sont révélés très utiles pour soutenir cette forme de coopération¹⁰.

2.3. Enjeux essentiels

14. Les 47 États membres du Conseil de l'Europe ont tous ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), ce qui montre que la démocratie locale est devenue une valeur européenne commune. Toutefois, dans certains pays, la crise et les politiques d'austérité qui ont suivi, ainsi que certaines incertitudes au sujet du modèle démocratique, ont conduit à l'interruption ou même à l'annulation de certaines réformes, au moins à court terme, notamment en ce qui concerne le contrôle des dépenses infranationales.

15. Selon l'OCDE, pratiquement toutes les entités infranationales au sein de l'Union européenne font état d'une insuffisance des dépenses d'investissement: près de la moitié constatent depuis 2010 une baisse de l'investissement, qui est supérieure à 10 % dans 70 % d'entre elles, et plus de la moitié déclarent une baisse des dotations de l'État¹¹. En outre, certaines données font apparaître une diminution inquiétante des dépenses discrétionnaires d'aide aux catégories de personnes vulnérables¹².

16. Cette évolution recentralisatrice 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 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»¹³. Dans son intervention devant le Comité des Ministres en décembre 2017, Andreas Kiefer, Secrétaire général du Congrès, a souligné qu'un retour à la centralisation ne serait pas conforme aux attentes de la population, qui est prête à assumer la responsabilité de ses collectivités locales.

6. OCDE (2017), *Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences*, op. cit.

7. Conseil de l'Europe (2017), *Territorial reforms in Europe: does the size matter? Territorial amalgamation toolkit* (disponible en anglais uniquement).

8. Conseil de l'Europe (2010), *Répercussions de la crise économique sur les collectivités locales en Europe*.

9. OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*.

10. Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et ses Protocoles, et Règlement (CE) 10882/2006 de l'Union européenne.

11. OCDE (2016), *Perspectives régionales de l'OCDE 2016: des régions productives pour des sociétés inclusives*, Éditions de l'OCDE, Paris.

12. Conseil de l'Europe (2011), *Gouvernance locale en temps critiques: des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable*.

13. Allocution de clôture de M. Herwig van Staa 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).

17. Le Congrès et l'Assemblée parlementaire ont l'un et l'autre exprimé leurs préoccupations à ce sujet dans un certain nombre de textes adoptés, notamment la Résolution 357(2013) et la Recommandation 340(2013) du Congrès, ainsi que la [Résolution 1884 \(2012\)](#) «Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux» et la [Résolution 1886 \(2012\)](#) sur l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, de l'Assemblée.

18. 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»¹⁴.

2.4. Problèmes récurrents

19. L'un des principaux obstacles au succès de la décentralisation dans beaucoup de pays est l'incapacité persistante des autorités centrales à inclure les gouvernements locaux dans les décisions qui les affectent directement. Plus spécifiquement, les mécanismes formels de consultation sont souvent inexistants; et/ou les mécanismes de consultation existants ne sont pas suffisamment utilisés; et/ou les moyens de consultation sont de nature controversée et le temps laissé pour la consultation est excessivement limité¹⁵. Souvent, les autorités locales sont consultées dans la phase initiale mais ne reçoivent pas ou peu de retour d'informations sur le fait de savoir si leurs remarques ont été prises en compte ou pas. Dans certains cas, les parlements sont contraints de soutenir la législation pertinente seulement après la fin des négociations.

20. La dévolution de compétences aux collectivités territoriales peut prendre la forme soit d'une délégation de pouvoirs en vertu de laquelle les collectivités territoriales exercent certaines responsabilités publiques au nom de l'administration centrale qui définit le cadre de mise en œuvre ou les objectifs des politiques, soit d'une décentralisation de pouvoirs qui deviennent ainsi l'attribution propre des collectivités territoriales, avec la possibilité de décider pleinement les politiques et leur mise en œuvre. La limitation de la définition, de l'allocation et de l'exercice des compétences dévolues à l'échelon local est un problème récurrent grave¹⁶. Elle se manifeste notamment par l'absence de véritables fonctions gouvernementales locales, d'une délimitation imprécise des compétences et de mécanismes de responsabilité mal définis.

21. La composante fiscale de la compétence publique doit être dévolue de façon adéquate (déléguée ou décentralisée), parallèlement aux pouvoirs, car une décentralisation incomplète peut être considérée comme un retrait pur et simple de l'État quant à la délivrance de services publics et doter les autorités territoriales de compétences mal financées, restreindrait leur autonomie et leur rôle d'une manière indirecte. Les réformes fiscales, qui sont considérées comme des composantes clés des processus de décentralisation, sont difficiles à concevoir et à mettre en œuvre et deviennent souvent le «maillon faible» des réformes¹⁷. 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. Le développement des capacités est un autre domaine crucial pour des décentralisations réussies. Ceci est particulièrement important dans les pays hautement centralisés initiant une décentralisation. Le Comité des Ministres 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»¹⁸.

14. 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.

15. 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)».

16. 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.

17. OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, op. cit.

18. Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2007)12 sur le développement des capacités aux niveaux local et régional.

23. Une décentralisation réussie dépend dans une large mesure de l'équilibre à trouver dans un continuum entre autonomisation et responsabilité, entre économies d'échelle et adaptabilité, entre concurrence et coopération et entre égalité et esprit d'entreprise. Lorsque le pouvoir est décentralisé, il est possible qu'il soit mal utilisé ou devienne corrompu. Lorsque des services en matière de santé deviennent disponibles pour une petite municipalité, il se peut que celle-ci ne soit pas en mesure de fournir des services spécialisés ou d'utiliser des technologies modernes coûteuses. La disparité entre les communautés les mieux loties et les moins riches (résultant de l'accès aux ressources naturelles ou d'une meilleure gestion ou de tout autre facteur) peut conduire à un accès inégal aux services publics et à des clivages et tensions exacerbés. Les entités infranationales pourraient agir dans leur intérêt propre aux dépens du bien commun («pas dans mon jardin»). Un juste équilibre doit être trouvé compte tenu du contexte spécifique et ceci de manière transparente, juste et prévisible et devrait être revu et adapté, le cas échéant.

24. S'appuyant sur l'expérience des États membres en matière de décentralisation, le Comité des Ministres a adopté un certain nombre de recommandations qui fournissent des orientations utiles sur les moyens de surmonter les problèmes susmentionnés, notamment la CM/Rec(2005)1 sur les ressources financières des collectivités locales et régionales, la CM/Rec(2004)1 sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional et la CM/Rec(2004)12 relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales.

3. Facteurs de succès des processus de décentralisation

3.1. Définition d'une décentralisation réussie

25. On considère en général qu'une réforme de décentralisation a formellement abouti dès lors qu'un texte législatif a été adopté avec succès. Toutefois, cette réussite formelle ne garantit aucunement que les exigences fondamentales qui sont à l'origine de la réforme ont été satisfaites. Pour évaluer la réussite d'une réforme sur le fond, il faut déterminer dans quelle mesure: 1) le programme initial de la réforme a été atteint et est pris en compte dans la législation; 2) les acteurs concernés jugent que la réforme contribue effectivement à la réalisation du but initial. On peut généralement s'attendre à ce que les partis au pouvoir revendiquent le succès de la réforme puisqu'ils l'ont soutenue depuis le début. Cependant, si les partis de l'opposition ou les chefs de la minorité, les représentants des unités infranationales ainsi que des experts ou des organisations de la société civile décrivent également la réforme comme contribuant effectivement à la réalisation du but initial, on pourra considérer que la réforme a atteint un degré plus élevé de réussite sur le fond. Si de nouvelles propositions complémentaires de réforme sont déposées peu après, cela voudra dire normalement que la réforme, bien qu'ayant réussi à surmonter les obstacles législatifs, n'a pas abouti sur le fond¹⁹.

3.2. Facteurs déterminant la réussite ou l'échec d'une réforme de décentralisation

26. L'OCDE a recensé les conditions nécessaires à la réussite d'une réforme de décentralisation²⁰. Les études consacrées à l'évaluation du succès des réformes constitutionnelles en ce domaine sont également utiles pour formuler un certain nombre de conclusions²¹.

27. Ces travaux montrent, en particulier, que la mise en place d'un espace de négociation distinct pour la réforme (par exemple, en convoquant une convention constitutionnelle ou en créant des commissions spéciales pour la réforme en vue de consultations plus étendues) semble avoir des incidences positives sur son efficacité. Une telle approche peut déboucher sur un processus de consultation plus inclusif des entreprises et des organisations de la société civile, en assurant ainsi une meilleure prise en compte des intérêts, en établissant un calendrier indépendant des élections ou des cycles politiques (pour éviter de reconduire simplement les conflits politiques existants entre partis autour de la réforme) et en évitant d'exclure ou de reporter à plus tard l'examen des questions donnant lieu à controverse, ce qui ne peut que réduire les chances de réussite sur le fond.

19. Behnke N., Petersohn B., Fischer-Hotzel A. et Heinz D. (2011), «Measuring success of constitutional reforms: evidence from territorial reforms in eight western democracies», *Regional & Federal Studies*, n° 21(4-5), p. 447-477, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13597566.2011.578935.

20. Allain-Dupré (2018), *op. cit.*

21. Les données empiriques sont tirées d'un projet d'étude comparative des processus de réforme territoriale dans les pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni et Suisse. Pour plus de détails, voir Arthur Benz (2016), *Constitutional policy in multilevel government: the art of keeping the balance* (en coopération avec Heinz D., Hornig E.-C., Fischer-Hotzel A., Kemmerzell J. et Petersohn B.), Oxford University Press.

28. Le fait de séparer l'accord sur les principes de la négociation des modalités détaillées de la réforme et d'organiser celle-ci en séquences successives semble devoir faciliter la définition des dispositifs pertinents. Cependant, un lien suffisant doit être maintenu entre les instances politiques et les séquences de la réforme pour assurer le développement de processus de réforme cohérents et efficaces.

29. Une communication efficace semble également constituer un élément clé pour maintenir le lien entre les étapes de négociation et d'adoption, par exemple en incluant l'ensemble des acteurs ou des institutions dont l'approbation est requise pour l'adoption de la réforme, même si le marchandage politique provoqué par un rejet initial peut amoindrir le succès de la réforme sur le fond.

30. Étendre la perspective temporelle des acteurs impliqués dans la négociation accroît les chances de prise en compte de certaines considérations à long terme dans les solutions proposées. Lorsqu'ils engagent une réforme, les gouvernements ont tendance à limiter leurs objectifs en fonction des cycles électoraux alors que, pour atteindre des résultats durables, un autre horizon temporel est nécessaire. Pour ce faire, on pourra envisager par exemple de créer des commissions de réforme inclusives regroupant des représentants d'origines diverses, notamment des représentants de tous les partis politiques, des fonctionnaires et des organisations de la société civile, ainsi que des experts et des membres du grand public choisis par tirage au sort.

31. Une répartition claire et cohérente des compétences entre les entités et les niveaux administratifs permet d'éviter la duplication des tâches et la dilution des responsabilités. Il convient de déterminer clairement qui fait quoi sur le plan financier ou réglementaire, ainsi que sur le plan de la planification stratégique, de la mise en œuvre et du suivi. Les compétences doivent être assignées à chaque niveau en tenant compte des caractéristiques et des besoins des entités concernées. Des solutions adéquates doivent être trouvées individuellement pour chaque unité territoriale (asymétrie des réformes). La répartition des compétences doit aussi être conforme à l'évolution des besoins et être régulièrement adaptée sur la base de l'expérience et de l'information reçue en retour. Il est important de veiller à ce qu'aussi bien les compétences dévolues que les procédures envisagées pour leur ajustement soient inscrites dans la législation. Le développement de mécanismes de coordination est indispensable pour assurer une interaction sans heurts entre les différents niveaux.

32. Des réformes complémentaires sont parfois nécessaires pour tenir compte des leçons tirées des expériences antérieures et ajuster la conception et la mise en œuvre des processus de décentralisation. La réalisation de projets pilote peut être utile, en tant qu'élément du processus d'apprentissage national, pour tester diverses approches à petite échelle et permettre des adaptations sur la base des enseignements tirés de la pratique.

33. Les associations nationales regroupant les collectivités territoriales permettent à ces dernières de parler d'une seule voix pour exprimer leurs préoccupations et servent d'intermédiaires entre l'administration centrale de l'État et les collectivités territoriales d'un pays. L'existence d'associations puissantes constitue un facteur de succès important dans les processus de décentralisation.

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

34. Les parlements jouent un rôle important dans la délibération sur les principes d'une réforme, l'examen de ses modalités détaillées et l'adoption de la législation pertinente. Les réformes de décentralisation sont en règle générale approuvées par un vote du parlement, organe élu au suffrage direct, au terme d'un processus démocratique. Les parlements sont donc des acteurs essentiels qui confèrent la légitimité requise au processus de décentralisation.

35. Les parlements sont bien placés pour assurer la cohérence de l'élaboration des politiques en matière de décentralisation au regard de l'ensemble des politiques économiques et sociales du pays. En outre, la décentralisation ayant des retombées dans de nombreux domaines (compétences, élections, organes représentatifs et exécutifs, organes de surveillance ou finances, par exemple), il est important que les parlements évitent soigneusement de négliger l'un de ces domaines, qui sont tous liés entre eux, et exigent des gouvernements qu'ils leur fournissent une réponse globale, soit en une seule fois, soit de façon séquentielle.

36. Les commissions parlementaires peuvent être le lieu d'élaboration des projets et d'examen détaillé d'une réforme et offrir des ressources à ces fins. Il convient de rappeler à cet égard que l'enjeu des réformes de gouvernance multi-niveaux n'est pas de réussir à créer une situation nouvelle qui serait à la fois stable et définitive, mais de permettre à l'administration publique à tous les niveaux de s'adapter en permanence à un environnement qui ne cesse d'évoluer²². Les parlements doivent donc y être impliqués de façon régulière et

non au seul stade de l'adoption de la législation pertinente. Lorsque tel est le cas, les parlementaires peuvent avoir le sentiment que les préoccupations de leurs électeurs n'ont pas été suffisamment prises en compte et cela peut aboutir à une perte de soutien pour la réforme proposée, des retards dans l'adoption de la législation pertinente ou une remise en cause ultérieure des dispositifs concernés.

37. Des groupes de travail parlementaires sont souvent formés pour s'occuper d'un aspect particulier de la réforme (par exemple, élaborer des propositions de redistribution des ressources financières ou de reconnaissance de certaines communautés, ou des politiques spécifiques, par exemple dans le domaine de l'éducation). Le recoupement des membres des commissions parlementaires, des groupes de travail parlementaires et du personnel de recherche parlementaire apparaît souvent comme un moyen utile de mobiliser l'expertise et les connaissances requises pour élaborer les propositions, ainsi que pour assurer la prise en compte effective à ce stade de la faisabilité politique des solutions envisagées.

38. La contribution des parlements nationaux à la réussite d'une réforme de décentralisation dépend d'une part de l'intensité des divisions politiques et de la politique de parti au sein des commissions ou des groupes de travail. D'autre part, les parlements nationaux doivent trouver le point d'équilibre entre la recherche d'un consensus et la définition du type de réforme qui est politiquement faisable avec la majorité politique actuelle ou les contraintes existantes. Les parlements, en tant que lieux de négociation des réformes de décentralisation, peuvent y parvenir parce qu'ils reflètent les majorités politiques et disposent de l'expertise et des ressources nécessaires pour consulter l'ensemble des intérêts économiques et sociétaux concernés et atteindre ainsi un consensus plus large au sujet du contenu de la réforme.

39. Les collectivités territoriales y compris leurs associations nationales représentatives sont les mieux placées pour évaluer l'impact des réformes proposées. C'est pourquoi il importe d'assurer qu'elles participent au travail des commissions parlementaires chargées de discuter ou de superviser les initiatives de décentralisation.

40. Comme dans d'autres procédures législatives, les commissions parlementaires offrent la possibilité de consulter des acteurs extérieurs, par exemple au moyen de l'audition des parties prenantes, y compris les organisations de la société civile, ou en sollicitant les avis d'experts ou les commentaires du public intéressé au sujet des projets de réforme. La consultation de la société civile et du public est importante pour recueillir des informations sur l'impact potentiel de la décentralisation sur différents secteurs ou intérêts, mais aussi pour développer un plus large consensus en faveur de la réforme envisagée. La communication entre les élus et la société civile doit être organisée et renforcée pour accroître les chances de succès d'une réforme, et ceci tout spécialement lorsque le processus d'approbation de la réforme inclut la tenue de référendums populaires.

41. La mobilisation de ressources adéquates, y compris de ressources humaines, et la formation des fonctionnaires directement concernés – sur la base des responsabilités qui leur sont imparties – sont essentielles pour la réussite des processus de décentralisation. Étant chargés d'approuver le budget de l'État, les parlements ont le pouvoir et le devoir de veiller à ce que l'État fournisse aux collectivités territoriales des moyens adaptés à leurs missions et aux compétences qui leur sont dévolues.

42. En outre, les ressources financières des collectivités locales doivent correspondre aux compétences qui leur sont attribuées. C'est ce qu'exige l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale à propos duquel un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe signataires de la Charte ont formulé des réserves dans leurs instruments de ratification. Lors de la discussion et de l'approbation de la législation en matière de décentralisation, les parlements ont la possibilité de réexaminer l'état de ratification de la Charte et de retirer les réserves exprimées auparavant, afin d'assurer la pleine applicabilité et mise en œuvre de la Charte.

43. Une loi de décentralisation demande des années pour être mise en œuvre et produire des résultats. La responsabilité incombe aux forces politiques et aux gouvernements, s'ils sont à l'origine de la législation pertinente, de veiller au succès de sa mise en œuvre, éventuellement par un travail de suivi et d'adaptation de la réforme. Les parlements devraient prêter attention à cet aspect et inclure des dispositions idoines dans la loi. En outre, la mise en place de systèmes de suivi est un moyen d'assurer que les mesures de décentralisation adoptées répondent effectivement aux besoins de la population et permettent de recueillir des données aux fins de la prise de décision sur les ajustements nécessaires, le cas échéant. La supervision du processus de mise en œuvre pourra être confiée à une commission de suivi, un organe de suivi bipartisan ou une commission conjointe du gouvernement et du parlement, qui sera chargée d'informer le parlement des difficultés, retards et obstacles exigeant l'adoption d'une législation supplémentaire ou bien l'intervention de l'administration publique.

22. OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms – Overview of OECD Country Experiences*, *op. cit.*

5. Leçons à tirer des expériences antérieures

5.1. Exemple d'État fédéral: le système de péréquation financière de la Suisse

44. Le système de péréquation financière existant en Suisse a pour but de réduire les écarts entre cantons dus à des facteurs géographiques/topographiques et sociodémographiques. Dans les régions de montagne, par exemple, les coûts d'infrastructure sont plus élevés et, dans les cantons du centre du pays, le pourcentage de personnes âgées et de personnes à faible revenu est supérieur à la moyenne. Pour remédier à ces disparités, les cantons aux ressources financières moindres bénéficient d'un transfert de fonds des cantons aux ressources financières plus importantes et de la Confédération.

45. La péréquation financière existe de longue date en Suisse, puisque le premier système de péréquation date de 1959. Le système existant est régulièrement revu et actualisé. En 1992, le gouvernement fédéral et les cantons ont engagé ensemble une réforme détaillée du système. Le nouveau système proposé à l'issue de ce processus a fait l'objet de nombreuses critiques: certains cantons aux ressources financières importantes, en particulier, considéraient qu'il leur ferait supporter une charge trop lourde risquant de nuire à leur compétitivité internationale; d'autres cantons aux ressources financières insuffisantes souhaitaient une meilleure répartition des revenus entre cantons, et les partis de gauche et les syndicats étaient opposés au maintien de la concurrence fiscale entre les cantons.

46. En dépit de ces critiques, le système de péréquation financière actuel a été approuvé à une majorité proche de 65 % lors du référendum de 2004²³. Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans un rapport sur la mise en œuvre et l'efficacité du système national de péréquation financière²⁴, en ouvrant ainsi la possibilité de nouvelles discussions et adaptations.

47. Bien que le système de péréquation financière de la Suisse ne soit sans doute pas parfait, l'aptitude de ce pays à évoluer grâce à une culture politique nationale fondée sur la recherche du consensus et à une étroite coopération entre fonctionnaires cantonaux et fédéraux constitue indubitablement un important facteur de succès de ses réformes de décentralisation.

5.2. Exemple d'État quasi-fédéral: avantages et inconvénients de l'approche asymétrique adoptée en Espagne

48. En deux décennies environ, l'Espagne, qui faisait partie des pays les plus centralisés, est devenue l'un des États les plus décentralisés²⁵. D'après le Regional Authority Index de l'Université d'Oxford, l'Espagne est le deuxième pays le plus décentralisé du monde (après l'Allemagne). L'Espagne accorde un degré élevé d'autonomie à ses 17 communautés autonomes. L'approche asymétrique retenue permet de prendre en compte la diversité des besoins des régions. L'autonomie locale est inscrite dans la constitution espagnole et protégée par divers moyens procéduraux et légaux²⁶. Selon l'OCDE, l'Espagne est le pays où l'autonomie budgétaire et fiscale est la plus forte. La décentralisation, en outre, bénéficie d'un large soutien dans la population.

49. Cependant, le modèle espagnol de décentralisation n'est pas sans défauts. Parmi les aspects apparemment préoccupants, on trouve la réticence des acteurs clés à participer aux processus horizontaux et multilatéraux de prise de décision, réticence qui s'explique par l'évolution pas à pas de la décentralisation en Espagne pour répondre aux différents besoins des régions et des municipalités. Les relations bilatérales et les dispositifs ad hoc de liaison entre le centre et la périphérie sont privilégiés. Dans sa composition actuelle, le Sénat ne constitue ni une chambre de représentation territoriale, ni un mécanisme d'intégration ou de coopération²⁷. D'autres instruments de coopération remédient à cette situation, mais seulement dans une certaine mesure. La Conférence des présidents des communautés autonomes, qui ne s'est réunie que six fois depuis 2004, a produit uniquement des accords politiques et des recommandations, qui sont restés sans aucun impact légal. Les réformes ont été conçues avec l'aide de clubs de réflexion et de groupes d'étude et suite à diverses auditions.

23. Frey R. I. et Wettstein G. (2008), «Reform of the Swiss Fiscal Equalization System», in CESifo DICE Rapport 1/2008, www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport108-forum4.pdf.

24. Confédération suisse, Département fédéral des finances (2018), Péréquation financière nationale, www.efd.admin.ch/efd/en/home/themen/finanzpolitik/national-fiscal-equalization.html.

25. Jourard I. et Giorno C. (2005), *Optimiser l'impact de la décentralisation en Espagne*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 436, Éditions de l'OCDE, Paris.

26. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, CG(24)6FINALe(2013), *Démocratie locale et régionale en Espagne*.

27. Moreno L. (2002), «Decentralization in Spain», *Regional Studies*, vol. 36.4, Carfax Publishing.

50. L'exemple de la Catalogne illustre sur plusieurs points l'insuffisance du modèle de décentralisation espagnol. En 2006 par exemple, le parlement espagnol a adopté un nouveau statut renforçant l'autonomie de la Catalogne: dans son préambule, ce statut définissait la Catalogne comme une «nation» au sein de l'État espagnol. Cependant en 2010, la Cour constitutionnelle a supprimé 14 articles du statut d'autonomie, aboli le concept de «nation catalane» et rejeté l'utilisation du catalan comme «langue préférentielle» dans l'administration et les médias. Cette décision a été mal accueillie par de nombreux Catalans et provoqué de très importantes manifestations. De même en 2012, le refus du gouvernement central d'octroyer à la Catalogne des privilèges budgétaires identiques à ceux accordés précédemment au pays Basque a contribué à une nouvelle recrudescence du mouvement indépendantiste dans la région.

51. L'Espagne a accompli une transition remarquable vers un système de gouvernance fortement décentralisé en une période de temps assez brève. Parmi les facteurs ayant contribué au succès de la transition pacifique, il faut citer: les revendications constantes d'autonomie de certaines régions et la volonté du gouvernement central de faire droit à ces revendications, le rôle de l'Union européenne, l'existence d'une démocratie stable et la mémoire toujours présente dans les esprits de la guerre civile de 1936-1939²⁸. La situation actuelle, cependant, nous rappelle que ces résultats ne peuvent être tenus pour acquis. La nécessité d'une modification de la constitution et d'une réforme du Sénat est de plus en plus souvent mise en avant comme moyen d'apporter une plus grande clarté et transparence à ce processus et d'assurer une représentation plus équitable des intérêts des communautés autonomes à l'échelon national.

5.3. Exemple d'État unitaire: Les efforts entrepris pour surmonter la polarisation politique comme obstacle à la décentralisation en Albanie

52. L'Albanie est un État unitaire qui était resté historiquement très centralisé jusqu'à la transition vers la démocratie en 1991. Depuis, deux cycles de réformes de décentralisation ont été engagés en Albanie, respectivement en 1999 et en 2014.

53. La première vague des réformes visait à modifier la Constitution en introduisant les principes de l'autonomie locale; la seconde était axée sur les performances et le morcellement des compétences. Les premières réformes ont été ajournées pendant près d'une décennie à cause de désaccords avec l'opposition et de la modification du paysage politique après les élections législatives ultérieures.

54. Tirant les leçons de l'expérience passée, lors de la seconde vague de réformes, le parlement a cherché à jouer un rôle plus important, notamment en créant une commission parlementaire spéciale pour la réforme territoriale et administrative. Cette commission devait être coprésidée et composée à égalité de représentants de la majorité et de l'opposition. Des auditions parlementaires approfondies ont été organisées avec les parties prenantes et les organisations de la société civile. 16 000 citoyens ont participé à des consultations plus étendues visant divers groupes cibles. Néanmoins, les initiateurs de la réforme ne sont pas parvenus à atteindre un consensus politique autour de celle-ci. L'opposition a boycotté les travaux de la commission parlementaire et le vote final au parlement²⁹.

55. Depuis 2015, d'importants textes de loi ont été adoptés dans le cadre de la Stratégie transversale 2015-2020 pour la décentralisation et l'autonomie locale, y compris la loi n° 139/2015 sur l'autonomie locale, la loi n° 68/2017 sur les finances locales, ainsi que la décision issue de la consultation organisée par le Conseil des ministres entre les administrations centrales et les collectivités locales. Le Conseil consultatif de l'administration centrale et des collectivités locales, créé en janvier 2017, s'est réuni quatre fois. Il s'agit d'un organe de consultation, de dialogue et d'élaboration de la législation pertinente.

56. En dépit des évolutions décrites ci-dessus, les partis de l'opposition affirment que l'Albanie demeure un pays fortement centralisé et plaident en faveur de nouvelles réformes. Ils considèrent que la dernière réforme ne s'est pas appuyée sur une consultation inclusive et n'a pas permis de réaliser des progrès suffisants, notamment dans le domaine des services de santé, y compris au niveau des soins de santé primaires.

57. Il se peut que l'Albanie soit allée très loin en trop peu de temps, et que de nouvelles adaptations soient nécessaires pour garantir que les mécanismes de gouvernance répondent effectivement aux exigences et aux besoins locaux. Pour être efficaces, les réformes exigent une confiance préalable entre les principaux partenaires et le développement de relations de confiance demande du temps. Si l'on tient compte du fait que

28. Pi-Sunyer C.V. (2010), The transition to a decentralised political system in Spain, Forum of Federations.

29. Conseil de l'Europe (2017), Territorial reforms in Europe: does the size matter? Territorial amalgamation toolkit (disponible en anglais uniquement).

les réformes de gouvernance démocratique en Albanie ont été initiées il y a seulement trois décennies, force est de reconnaître que les progrès accomplis à ce jour sont tout à fait substantiels. L'exemple albanais, par conséquent, mérite d'être étudié et analysé.

6. Conclusions et recommandations en vue de futurs processus de décentralisation

58. La décentralisation rapproche la prise de décision des citoyens; elle favorise le maintien de la qualité des services publics et renforce l'obligation de rendre des comptes. La décentralisation, en outre, responsabilise les fonctionnaires qui sont au contact direct des citoyens. L'amélioration de leurs capacités à répondre aux besoins de la population renforce également la confiance des citoyens à l'égard des autorités publiques.

59. On observe depuis plusieurs décennies une nette évolution dans le sens d'une plus forte décentralisation et de la dévolution de certaines compétences administratives, législatives ou fiscales au profit d'échelons inférieurs de gouvernement.

60. Depuis quelques années, cependant, cette évolution 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 facteur important du maintien de la sécurité démocratique. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient donc clairement accorder une plus grande priorité politique à la décentralisation.

61. Cette recentralisation dans certains pays s'explique peut-être par le fait que, dans ces pays, les réformes de décentralisation n'ont pas atteint leurs buts et objectifs déclarés. Il serait souhaitable de tirer les leçons de ces processus pour éviter de «jeter le bébé avec l'eau du bain» en tournant le dos à la démocratie parce que les choses ne se sont pas passées comme on l'espérait lors de ces tentatives de mises en pratique.

62. Je suis convaincu que la réussite de la décentralisation dépend dans une large mesure de ses modalités de mise en œuvre. Si nous voulons surmonter la crise économique, il nous faut non pas abandonner l'objectif de la décentralisation mais trouver de meilleurs moyens de la mettre en œuvre.

63. Il n'existe bien entendu aucune recette toute faite à appliquer pour parvenir à une décentralisation réussie et chaque pays se doit de développer un modèle propre adapté au contexte qui est le sien; néanmoins, certains «ingrédients» paraissent indispensables.

64. L'existence de mécanismes solides et reconnus de consultation et de coopération favorise l'appropriation de la réforme par l'ensemble des acteurs et le sentiment d'un engagement partagé. L'inscription des principes de la décentralisation dans la législation et les cadres fondamentaux, y compris la Constitution, contribue à assurer la pérennité des dispositifs pertinents. Et la promotion d'un esprit de dialogue et de coopération crée un environnement favorable à la décentralisation.

65. Les parlements ont un rôle important à jouer dans chacun de ces domaines: en adoptant la législation pertinente, en promouvant le débat public et en contrôlant effectivement les décisions, les politiques et les dépenses des gouvernements. Ce rôle doit être renforcé davantage et pérennisé.

66. Il reste beaucoup à apprendre des nombreuses expériences menées dans les États membres du Conseil de l'Europe. La participation systématique des parlements aux réformes dès leur initiation, puis tout au long du processus, le maintien d'une coopération étroite entre les parlements et les collectivités territoriales, notamment par l'intermédiaire de leurs associations nationales, la création de commissions parlementaires spécialisées regroupant des représentants des différents partis politiques, la création de calendriers de réforme enjambant les cycles électoraux, implication du grand public pour garantir que l'ensemble des préoccupations pertinentes soient prises en compte dans les politiques envisagées: telles sont quelques-unes des idées qui pourraient se révéler utiles.

67. Il est important que les États membres du Conseil de l'Europe partagent leurs expériences et tirent les enseignements de leurs succès et de leurs échecs dans le domaine de la décentralisation. Avec le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et la Conférence des organisations internationales non gouvernementales, le Conseil de l'Europe regroupe l'ensemble des acteurs clés impliqués dans les processus de décentralisation et il offre par conséquent un espace de discussion précieux pour l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre les États membres.

68. Alors que nous célébrons le 30^{ème} anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale, le moment semble venu de faire le bilan des progrès obtenus en ce domaine et des défis actuels, afin de donner un nouvel élan à la décentralisation en tant que moyen de rapprocher la démocratie des citoyens, d'améliorer le bien-être de tous et de renforcer la sécurité démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe.