

CHAPITRE 5

Les gouvernements locaux dans les systèmes fédéraux : « pris au piège fédéral ? »

*Alice Valdesalici et Matteo Nicolini*¹

Les spécialistes des questions fédérales partent généralement du principe que les collectivités locales ont leur propre place dans les arrangements fédéraux. En revanche, ce que cette « place » implique n'est pas aussi clair qu'on pourrait le penser. En rédigeant ce chapitre, un territoire extrêmement chaotique nous est apparu ; les travaux scientifiques sur les pouvoirs locaux abondent, mais la plupart d'entre eux sont évasifs en ce qui concerne les institutions locales *au sein* des fédérations. Bien que le sujet ait gagné en importance et connaisse une « autonomie croissante » dans les études fédérales (Saunders, 2006 : 374), il demeure de nombreuses questions à son égard qui sont sous-explorées. À quelques exceptions près (par exemple, Palermo et Kössler, 2017 : 281-315), les autorités locales sont examinées dans des chapitres introductifs ou de conclusion (par exemple, Kincaid, 2005 : 438-439 ; Watts, 2008 : 132-133 ; Loughlin, 2013 : 13-14) ; dans des rapports d'études de cas (par exemple, Denters et Rose, 2005 ; Steytler, 2009a), et dans les chapitres consacrés au fédéralisme fiscal, où elles tendent

1. Alice Valdesalici est chercheuse principale à l'Institut du fédéralisme comparé, Eurac Research (Bolzano, Italie), et Matteo Nicolini est professeur agrégé de droit public comparé à l'Université de Vérone (Italie), chercheur invité à la Newcastle University Law School (Royaume-Uni) et partenaire externe du Centre for the Study of Law in Theory and Practice (LTAP), Liverpool John Moores University (Liverpool, Royaume-Uni).

à être « considérées comme une partie intégrante » des fédérations (Steytler, 2009b : 3).

Les défis qui guettent leur étude pleine et entière découlent du fait de leur *collocation*. En bref, comme le suggère le *Oxford English Dictionary*, ce terme désigne « la combinaison de mots formée lorsque deux ou plusieurs mots sont souvent utilisés ensemble d'une manière qui semble correcte ». Les études fédérales se concentrent principalement sur la répartition des compétences entre la fédération et les États, « enfermant » ainsi les collectivités locales dans une dynamique fédérale à deux vitesses.

D'un point de vue institutionnel formel, les pouvoirs locaux sont entre les mains de l'un ou l'autre des ordres de gouvernement, qui organise leurs formes et leurs fonctions. Cette situation est également due à l'habitude du droit comparé qui classe les systèmes fédéraux en fonction de leurs origines. Par conséquent, dans les fédérations dites « agrégatives », les entités subétatiques disposent normalement d'une compétence exclusive sur les pouvoirs locaux, qui sont des « unités », des « créatures » et des « auxiliaires » de l'ordre de gouvernement fédéré (Watts, 2006 : 330)². Cela s'observe dans des fédérations anciennes (par exemple, les États-Unis, le Canada, la Suisse et l'Allemagne) comme dans des fédérations plus récentes (par exemple, l'Éthiopie ou la Bosnie-Herzégovine). Il est également admis que les systèmes fédéraux dévolutionnaires (ou dits « de maintien ») attribuent au centre l'autorité pour livrer son opinion sur l'attribution des pouvoirs face aux enjeux de nature locale, ce qui entraîne une concurrence complexe de leurs formes et de leurs fonctions.

Tout ceci participe à l'opinion selon laquelle le gouvernement local est « piégé par le fédéralisme ». Les juridictions qui se chevauchent et se concurrencent déclenchent un « inconfortable ménage à trois » entre les ordres de gouvernement (Steytler, 2007 : 229). L'asymétrie rend les choses encore plus complexes, car les unités subétatiques peuvent avoir des compétences différenciées par rapport aux organes locaux (voir section 2.3). Loin de révéler une « institution uniforme aux caractéristiques identifiables » (Steytler, 2009a : 3), nous sommes alors face à une constellation de régimes locaux dans les systèmes fédéraux.

2. Voir aussi à ce sujet la décision de la Cour suprême des États-Unis : *Atkin v. Kansas*, 191 U.S. 207 (1903), p. 220.

Enfin, il faut noter que les prototypes de fédéralisme sont principalement liés à l'Occident (Bhattacharyya, 2021 : 13). Dans plusieurs fédérations, les institutions traditionnelles font souvent partie de la gouvernance locale, comme le *Panchayat* indien, les chefs traditionnels sud-africains, ou encore les autorités autochtones locales en Nouvelle-Galles du Sud. Il en va de même aux Palaos (Schuster, 1994), dans les États fédérés de Micronésie (FSM : Burdick, 1986 : 460) et au Mexique (Xanthaki, 2015 : 209). Aussi, au Pakistan, la gouvernance traditionnelle des villages (la *dera*) s'imbrique dans le gouvernement local (Malik, 2009 : 1001). Souvent, cette complexe toile institutionnelle est considérée comme un obstacle à l'analyse comparative des pouvoirs locaux ; s'accordant difficilement avec les taxonomies occidentales, elles sont qualifiées de « non-démocratiques » (Palermo et Kössler, 2017 : 282) et sont placées en marge des études fédérales.

1. SITUER LES GOUVERNEMENTS LOCAUX DANS LES ÉTUDES FÉDÉRALES

Ce chapitre s'intéresse aux gouvernements locaux au sein des études fédérales dans une perspective de droit comparé, rejetant ainsi les carcans des taxonomies traditionnelles en ce qui concerne les fédérations non occidentales – ou hybrides (Watts, 2008 : 55 ; voir également Taylor, 2007). Cette perspective favorise également une approche nuancée et contextualisée du gouvernement local. Sa constellation est en effet plus complexe que celle décrite par les taxonomies fédérales les plus communes (voir Kincaid, 2005 : 38 ; Steytler et Ayele, 2018). Pour évaluer cette hétérogénéité, ce chapitre va au-delà de la constitution telle qu'elle est formellement écrite pour examiner les règles opérationnelles qui mettent effectivement en œuvre le régime du gouvernement local, contribuant ainsi au flou des taxonomies traditionnelles.

En procédant à une étude comparative, ce chapitre révèle la variété des cadres institutionnels locaux existant dans les contextes fédéraux, les aménagements *ad hoc* qui y sont développés, le caractère « multinational » des fédérations (par exemple, la Belgique, la Malaisie, la Bosnie-Herzégovine ou l'Éthiopie) et l'imbrication d'organes locaux et d'institutions traditionnelles. Il vise à éviter le « piège fédéral » en dépassant la dialectique fédérale traditionnelle à deux niveaux.

La méthode juridique comparative s'avère capable de désenclaver le gouvernement local de sa situation marginale dans les études fédérales. Il ne s'agit pas de simplifier à l'extrême la complexité en jeu, mais de déjouer le piège fédéral dans sa compréhension traditionnelle. À cette fin, elle « relocalise » le gouvernement local, en détectant les écarts par rapport aux arrangements fédéraux traditionnels.

Lorsque l'on étudie les collectivités locales, la question la plus controversée est celle de la définition du « système fédéral ». Les spécialistes des questions fédérales considèrent généralement la classification de Watts dans *Comparing Federal Systems* comme allant de soi. Pourtant, Watts a reconnu que cette définition était (et est toujours) le *caput mortuum* des études fédérales : « Le *nomen* peut-il suffire [...], ou devons-nous chercher la *res*? Quelle est la substance qui identifie le fédéralisme? » (Watts, 2013 : 20)

Ce chapitre adopte alors la définition la plus large possible du « système fédéral », qui s'étend à tous les régimes politiques qui, à des degrés divers, ont été examinés et classés dans les études fédérales. Ainsi, notre grille de lecture englobe les fédérations par agrégation³ et les fédérations dévolutionnaires⁴, mais aussi les fédérations situées au-delà de l'Occident, où le fédéralisme a connu un processus de réinvention affectant le lien entre le fédéral et le local⁵.

Le chapitre se déploie comme suit. Il examine la reconnaissance constitutionnelle des collectivités locales, la répartition des pouvoirs y afférant (section 2), leurs fonctions (section 3) et les systèmes de financement (section 4). Enfin, il analyse brièvement les institutions et les pratiques de coopération entre les organes locaux et les autres niveaux de gouvernement.

2. LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Cette section examine le régime constitutionnel « fédéral » de l'autonomie locale. Trois enjeux en ressortent : la reconnaissance

3. Les États-Unis, le Canada, la Suisse, l'Allemagne, l'Australie et l'Autriche.

4. Belgique, Bosnie-Herzégovine, Italie, Espagne, Royaume-Uni, Argentine, Brésil, Mexique et Fédération de Russie.

5. Afrique du Sud, Éthiopie, Inde, Nigeria, Comores, République démocratique du Congo, Népal, Palau, États fédérés de Micronésie, Saint-Kitts-et-Nevis et Pakistan.

constitutionnelle des collectivités locales (2.1) ; la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les États fédérés (2.2)⁶ ; et l'homogénéité, l'asymétrie ou le caractère *sui generis* des systèmes de gouvernance locale à la discrétion des États fédérés (2.3).

2.1 La reconnaissance constitutionnelle

Les chercheurs reformulent souvent la première question en se demandant si les pouvoirs locaux constituent un troisième niveau de gouvernement au sein des fédérations. En effet, plusieurs constitutions les citent aux côtés des autres niveaux de gouvernement – fédéral et subétatiques. Du côté de l'Afrique du Sud, les autorités locales sont considérées comme l'une des trois « sphères de gouvernement » ; les Constitutions du Brésil, de l'Espagne, de l'Italie, du Mexique, du Nigeria, du Népal et des États fédérés de Micronésie (EFM) font de même⁷.

Nous avons choisi de ne pas aborder la question en matière de niveaux de gouvernement, car certains systèmes n'ont pas trois niveaux. Dans certains cas, cette structure est impraticable : en raison de leur taille limitée, l'État et le gouvernement local coïncident à Palau et à Saint-Kitts-et-Nevis⁸. Au Royaume-Uni, l'absence de constitution codifiée (et bien ancrée) laisse les collectivités locales anglaises entre les mains du Parlement britannique⁹. La loi galloise de 2017 confie l'administration locale à l'Assemblée galloise ; comme en Écosse et en Irlande du Nord, les autorités locales du pays de Galles relèvent également de la compétence des assemblées législatives dévolues¹⁰.

6. Dans ce chapitre, le terme *fédéral* (niveau de gouvernement) désigne le gouvernement central (niveau de gouvernement), tandis que le terme *État* (niveau de gouvernement) désigne le niveau intermédiaire entre le niveau central/fédéral et le niveau local. L'expression précise utilisée par chaque constitution concernée est également utilisée lorsque cela est jugé opportun (par exemple, gouvernement de l'Union en Inde ; communautés autonomes en Espagne ; régions en Belgique et en Italie ; province au Canada, etc.).

7. Voir les Constitutions suivantes : Sect. 40 (RSA), Arts. 18 (Brésil), 137 (Espagne), 114 (Italie), 115.I (Mexique), et 8 (Nigeria), 56.1 (Népal), et VII s 1 (FSM).

8. Voir l'art. XV, article 6 et chapitre X de leurs constitutions respectives.

9. Voir, par exemple, la loi de 2000 sur le gouvernement local (*Local Government Act 2000*) et la loi de 2011 sur le localisme (*Localism Act 2011*).

10. La loi de 1994 sur le gouvernement local, etc. (Écosse), antérieure à la dévolution, est complétée par des lois du Parlement écossais : voir la loi de 2003 sur le gouvernement local en Écosse (*Local Government in Scotland Act 2003*). Pour l'Irlande du Nord, voir la loi de 2014 sur le gouvernement local (Irlande du Nord).

Il est plus productif d'aborder les implications de la reconnaissance constitutionnelle des collectivités locales. Cette reconnaissance est inscrite dans la constitution de plusieurs fédérations¹¹, même lorsqu'un fédéralisme à deux niveaux est adopté (par exemple, en Allemagne, en Autriche, en Suisse et en Argentine). En outre, selon l'art. 50.1 de la Constitution suisse, « [l']autonomie des communes est garantie conformément au droit cantonal¹² ». Cela ne signifie pas que le temps d'un cadre fédéral à trois niveaux est venu. Ces dispositions supposent encore que les organes locaux sont des « unités » ou des « créatures » d'un autre ordre de gouvernement, mais qui disposent d'une certaine marge de manœuvre.

Dans plusieurs systèmes, le centre détermine les fonctions et les ressources financières du niveau local. En Autriche, la loi fédérale sur la répartition interne des ressources fiscales (*Finanzausgleichsgesetz*) partage les pouvoirs financiers entre tous les ordres de gouvernement ; il en va de même en Italie, en Allemagne et au Nigeria (voir la section 4 du chapitre). En Belgique, la réforme constitutionnelle de 2001 a attribué les pouvoirs locaux aux régions, réservant certaines compétences (par exemple, le régime linguistique) au gouvernement fédéral. La Constitution de la République d'Afrique du Sud attribue de nombreuses fonctions au niveau local, et les interférences du gouvernement fédéral sont « égales ou dépassent celles du gouvernement provincial » (de Visser, 2009 : 268).

La reconnaissance constitutionnelle n'empêche pas les failles entre le régime local et ses règles de fonctionnement. Celles-ci existent certes dans toutes les fédérations, mais elles sont particulièrement patentes dans les fédérations hybrides. Au Cameroun, les amendements constitutionnels de 1996 n'ont été mis en œuvre qu'entre 2004 et 2017 ; élus en 2020, les organes locaux n'ont acquis leur autonomie financière qu'en 2019. En Bosnie-Herzégovine, les élections municipales ont été organisées dans la municipalité de Mostar en 2020 ; les tensions politiques entre Croates et Bosniaques en avaient empêché leur tenue pendant dix ans. En Irak, la guerre contre l'autoproclamé État islamique (2014-2016) et les relations difficiles entre la région du Kurdistan et le gouvernement central ont retardé la mise en place des autorités locales.

11. Voir les Constitutions de l'Argentine (art. 5) ; du Brésil (art. 18) ; de l'Italie (art. 114.1) ; du Nigeria (art. 7) ; du Pakistan (art. 140A(1), introduit en 2010) ; de l'Espagne (art. 137) ; de l'Irak (art. 116) ; de la Fédération de Russie (art. 12).

12. Constitutions de l'Autriche (art. 116.1), de l'Argentine (art. 5) et de l'Allemagne (art. 28).

Il n'y a pas de signes de tels défauts là où les constitutions sont silencieuses à ce sujet, comme dans les fédérations anglophones. En Australie et aux États-Unis, les collectivités locales « ne sont pas mentionnées séparément dans la Constitution fédérale ». Pourtant, elles prospèrent en dépit de leur « reconnaissance juridique et de leur autorité [...] qui existent entièrement grâce à l'action de l'État » (Bluestein, 2006 : 1985).

La portée de la reconnaissance constitutionnelle est donc plus importante que l'existence formelle de trois niveaux. Elle va des exigences minimales (par exemple, l'obligation pour l'État d'établir un gouvernement local¹³) aux réglementations détaillées relatives au gouvernement, aux fonctions et aux ressources financières¹⁴. Loin de consacrer le troisième niveau de gouvernement, ces « clauses d'homogénéité » (Gamper, 2008 : 76) limitent l'autonomie des collectivités locales et des États.

2.2 La répartition des compétences au sein des collectivités locales

La reconnaissance constitutionnelle est liée d'abord et avant tout à la répartition des pouvoirs. Là encore, si on s'intéresse à l'objet constitutionnel que sont les pouvoirs locaux, leur mise en œuvre effective est généralement confiée soit au gouvernement fédéral, soit au gouvernement de l'État. Dans les fédérations anciennes (par exemple, le Canada et l'Autriche), les pouvoirs locaux sont typiquement attribués à l'État¹⁵. C'est le cas, le plus souvent, dans les fédérations anglo-saxonnes (Dollery *et al.*, 2008). À ce sujet, le cas de la Malaisie fait exception¹⁶. Les pouvoirs des États peuvent également être implicitement déduits de la clause relative aux pouvoirs résiduels. Outre le X^e amendement de la Constitution américaine, l'art. 121.I de la Constitution irakienne attribue aux régions tous les pouvoirs qui ne

13. Par exemple, les Constitutions de l'Argentine (articles 5 et 123), de l'Allemagne (article 28), du Nigeria (article 8) et de l'Éthiopie (article 50).

14. Voir, par exemple, les Constitutions de l'Autriche (articles 115 à 120), du Brésil (articles 18, 29 à 31) et de l'Afrique du Sud (articles 40-41, 151 à 164).

15. Comme au Canada (article 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), en Argentine, en Éthiopie et dans la Constitution subnationale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (art. VI.A.1-6 FBH).

16. Voir l'article 4 de la liste des compétences subétatiques dans la 9^e annexe de la Constitution malaisienne.

sont pas attribués au niveau central, parmi lesquels figure celui de l'administration des pouvoirs locaux. À ce titre, le gouvernement de la région du Kurdistan a promulgué les lois n° 3 et n° 4 (2009) sur les organes locaux et les élections locales (Connelly et Fleet, 2020).

Dans les fédérations dévolutionnaires, les compétences en matière d'administration locale sont souvent partagées entre les juridictions fédérales et les juridictions des États fédérés. Le centre conserve la compétence générale en ce qui concerne les caractéristiques et les fonctions de base des autorités locales, tandis que toutes les autres compétences sont attribuées aux gouvernements des États fédérés, comme en Afrique du Sud, en Espagne et en Italie. Aux Comores, l'Union est compétente pour la création de municipalités, tandis que les îles ont leur mot à dire sur la délimitation de leur territoire.

2.3 Entre homogénéité et asymétrie

La troisième question porte sur la complexité législative de la répartition des compétences, c'est-à-dire sur la question de savoir si l'homogénéité ou la différenciation sont les résultats ou non des caractéristiques asymétriques des dispositions fédérales. En Italie, par exemple, il existe deux types de régions. Dans les régions ordinaires, les organes locaux relèvent de la compétence centrale, qui s'étend aux systèmes électoraux, aux organes de direction et aux fonctions fondamentales (article 117.2.p de la Constitution). Les compétences des régions ordinaires à leur égard se limitent à l'attribution de pouvoirs administratifs et à la création d'entités supramunicipales. Créées pour protéger les minorités linguistiques et pour des raisons géographiques, les régions spéciales ont une compétence exclusive sur leurs entités locales (Nicolini, 2019).

Des caractéristiques fédérales asymétriques sont présentes aussi en Malaisie, en Bosnie ou encore en Irak. En Malaisie, le gouvernement local relève de la compétence de l'État fédéré, tandis que le gouvernement central dispose des pouvoirs législatifs sur les territoires de Kuala Lumpur, Putrajaya et Labuan. La présence de populations autochtones confère au Sabah et au Sarawak des marges de manœuvre plus importantes en matière d'administration locale (art. 95D de la Constitution). En Bosnie, la Republika Srpska dispose d'un système de collectivités locales à deux niveaux (niveau de l'État et municipalités/villes); la Fédération de Bosnie-Herzégovine, avec les groupes

ethniques bosniaques et croates, dispose d'une structure à trois niveaux (fédération-villes-cantons-municipalités). En Irak, les collectivités locales sont reconnues par la Constitution (art. 116), mais leur régime dépend de l'exercice par les gouvernorats de leur droit à s'organiser en région (art. 119). Jusqu'à présent, seule la région du Kurdistan a été créée (Danilovich, 2020), et elle dispose des compétences en matière d'administration locale. Le reste du pays est toujours divisé en *gouvernorats*, dont les organes locaux relèvent de la compétence exclusive du centre.

Un certain degré d'asymétrie peut également être en jeu lorsque les collectivités locales se considèrent comme des « créatures » des gouvernements des États. En Australie, aux États-Unis, au Canada et en Suisse, il est « inexact de parler de “système” d'administration municipale » ; il existe plutôt autant de systèmes que d'unités constitutives, avec des « différences marquées entre eux » (Young, 2009 : 107). Aux États-Unis ou au Canada, les entités locales varient considérablement d'un État à l'autre : les comtés, les municipalités (villes et villages), les districts spéciaux et les districts scolaires rendent les gouvernements locaux hétérogènes et asymétriques.

3. L'ÉTENDUE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Qu'elle soit explicitement inscrite dans les textes constitutionnels ou non, la reconnaissance constitutionnelle façonne la place des gouvernements locaux dans tous les systèmes fédéraux. L'étude comparative permet de dénouer les termes du « piège fédéral » en rendant les collectivités locales « coordonnées » et « interdépendantes » avec les deux autres ordres de gouvernement. Les règles de fonctionnement des collectivités locales sont mises en œuvre par la législation fédérale/étatique, ce qui les rend « distinctives ». La spécificité constitutionnelle doit être interprétée en termes de « sphères » plutôt qu'en termes hiérarchiques. Tout comme le propose la Constitution de l'Afrique du Sud (art. 40), la Constitution russe dispose également que « les organes de l'autonomie locale ne font pas partie du système des organes de l'autorité de l'État » (art. 12). Les Constitutions de l'Italie, de l'Argentine, de l'Allemagne, de l'Autriche, du Brésil ou encore de l'Espagne protègent également les institutions territoriales locales, en leur accordant « l'autonomie pour la gestion de leurs intérêts » (article 137 de la Constitution espagnole).

Nous devons garder à l'esprit que l'étendue de l'autonomie locale dépend d'autres facteurs. La spécificité constitutionnelle n'a de sens que si elle correspond effectivement aux exigences territoriales. C'est en cela que réside le « caractère démocratique » des pouvoirs locaux, dont la vitalité dépend de plusieurs variables, notamment la délimitation territoriale (section 3.1), les fonctions locales (section 3.2) et les finances locales (section 4).

3.1 La délimitation territoriale

La délimitation territoriale désigne la division du territoire fédéral (et de ses unités constitutives) en deux ou plusieurs types d'entités, exprimant ainsi une relation entre une communauté et son territoire, au sein de laquelle le pouvoir politique correspond aux besoins de la première.

Pour garantir leur « caractère démocratique », la création et la fusion d'entités locales sont souvent adoptées après consultation de leur population¹⁷ ou des conseils locaux¹⁸. Les plébiscites et les référendums permettent aux communautés concernées par la délimitation de décider de leur propre « auto-identification » en tant que nouvelles communautés locales. Les procédures sont définies par la législation fédérale ou étatique, ce qui, en retour, favorise généralement les fusions par des incitations fiscales (c'est le cas, par exemple, en Italie, en Australie, au Canada, en Suisse et en Autriche).

Lorsque les collectivités locales sont des « créatures » des unités subétatiques, ces dernières peuvent également les délimiter contre la volonté de la population concernée, comme aux États-Unis, en Australie, au Canada, en Autriche et en Allemagne, au Cameroun, au Pakistan (à l'exception du territoire de la capitale et de la province de Sindh), dans les États fédérés de Micronésie et au Congo.

Les unités constitutives ne sont pas entièrement autonomes sur le plan de la réorganisation territoriale. Pour garantir l'aspect démocratique du niveau local, les (ré)ajustements proposés doivent préserver la congruence entre la communauté et le territoire, ainsi que la capacité

17. Comme en Italie (art. 133.1), en Belgique (art. 41), au Brésil (art. 18.4), au Nigeria (sect. 8.3); en Afrique du Sud (sect. 40). En Suisse et en Allemagne, la procédure est réglemantée au niveau infranational.

18. Voir l'article 13 de la *Loi 7/1985 régissant les bases de l'administration locale* (Espagne).

des autorités locales à répondre aux demandes, besoins et aspirations de leur population. Cela renvoie au principe d'un noyau d'autonomie locale qui soit inviolable.

3.2 L'attribution des fonctions au niveau local

Une autre garantie de l'autonomie concerne l'attribution des pouvoirs au niveau local. Les organes locaux exercent des fonctions qui leur sont attribuées par la législation fédérale ou fédérée, en fonction de leurs compétences législatives respectives. Ces fonctions peuvent être fondamentales (autonomes) et déléguées (dévolues). C'est ce qui ressort notamment d'une distinction entre les Constitutions italienne (art. 117.2.p et 118.2) et autrichienne (art. 116.1, 118.1 et 119).

Les fonctions fondamentales sont des activités administratives qui permettent à l'autonomie locale de répondre aux demandes des collectivités territoriales¹⁹. En revanche, lorsqu'ils exercent des fonctions déléguées, les organes locaux sont des agents de l'administration fédérale ou de l'État fédéré. En tout état de cause, les pouvoirs de contrôle du gouvernement fédéral et de l'État fédéré ne peuvent interférer avec le caractère « démocratique » du gouvernement local, dont la spécificité constitutionnelle confère aux collectivités locales le droit à l'autonomie pour toutes leurs fonctions, même celles qui sont déléguées, comme l'affirment les cours constitutionnelles italienne et espagnole²⁰.

Comme les gouvernements locaux sont constitutionnellement situés à proximité de leurs communautés, plusieurs arrangements fédéraux contiennent des références explicites ou implicites au principe de subsidiarité²¹. Les responsabilités administratives sont confiées aux pouvoirs locaux, sauf s'il est nécessaire d'en assurer une mise en œuvre uniforme à une échelle plus grande. Cette présomption générale de compétence signifie que toutes les tâches correspondant aux intérêts des communautés locales doivent être attribuées à leur échelle. Par conséquent, les fonctions locales concernent souvent le développement

19. Respectivement: BVerFGE 79, 127; *Federated Municipal and Shire Council Employees' Union of Australia v Melbourne Corporation* (1919), p. 526.

20. Pour l'Italie, voir par exemple la Cour constitutionnelle, décision n° 83/1997; pour l'Espagne, voir Tribunal constitutionnel, décision n° 4/1981 du 2 février.

21. Pour des références explicites, voir les Constitutions de l'Italie (art. 118.1) et de la Suisse (art. 5a tel qu'introduit en 2008). Bien qu'il ne soit pas formellement reconnu dans leurs constitutions, il est également appliqué en Allemagne, en Australie, en Autriche et aux Comores. En Bosnie, la subsidiarité est inscrite à l'art. 10 de la loi sur l'autonomie locale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

et le bien-être de leurs communautés respectives (par exemple, la conservation des documents, l'assainissement, la protection sociale, la jeunesse et les sports), les marchés locaux, l'économie, le tourisme, la culture, les services d'intérêt général (par exemple, l'énergie, l'eau, les eaux usées, les déchets et les transports), l'urbanisme et l'environnement.

4. LES FINANCES LOCALES

En règle générale, les finances locales au sein des fédérations sont le résultat de décisions prises au niveau de l'unité subétatique. Cette approche ne fournit toutefois qu'une explication partielle de la manière dont les finances locales sont organisées, car elle ne reflète que la situation des fédérations anciennes, sans tenir compte de l'ensemble des dynamiques fédérales contemporaines. Comme le fédéralisme englobe également des systèmes présentant des caractéristiques mixtes d'États fédéraux et unitaires, les finances locales pourraient ne pas suivre le paradigme unitaire ou fédéral *per se*, mais plutôt un modèle mixte, dans lequel les gouvernements fédéral et subétatique concourent dans ce domaine. Le paradigme fédéral traditionnel révèle donc ses faiblesses en ce qui concerne les finances locales. Les nouvelles taxonomies attribuent désormais une place aux gouvernements locaux dans les relations fiscales, diluant ainsi la dichotomie entre les paradigmes fédéral et unitaire. Par conséquent, ce domaine d'investigation constitue un véritable point de référence, à l'aune duquel il est possible de réévaluer le gouvernement local au sein des systèmes fédéraux.

Notre point de départ est la reconnaissance de l'hétérogénéité mondiale des finances locales. Les responsabilités en matière de dépenses au niveau local varient considérablement. Dans certains cas, le gouvernement local est chargé à la fois des services publics locaux typiques et d'une variété de politiques (par exemple, l'éducation, la santé, etc.). Dans d'autres systèmes, les responsabilités locales sont très limitées. En outre, si l'ordre de gouvernement fédéral ou subétatique fixe une norme minimale pour les services locaux, cela a une incidence sur le degré d'autonomie locale (Kitchen, 2007 : 489). Ces différents contextes ont nécessairement une incidence sur les ressources dont les collectivités locales ont besoin. À la fin des années 2000, par exemple, les collectivités locales dépensaient en moyenne 3 000 à 4 000 dollars américains par an aux États-Unis et en Europe, contre 36 dollars américains en Afrique, 232 dollars américains en Eurasie, 133 dollars

américains en Amérique latine et seulement 92 dollars américains dans les pays asiatiques à revenu faible ou intermédiaire (Roig, 2016).

Des divergences marquées existent également du côté des recettes fiscales. Il est important de savoir si les ressources proviennent principalement d'impôts levés sous l'autorité des gouvernements locaux, ou si le pouvoir local de taxation est contraint par les limites imposées par le gouvernement fédéral ou subétatique. La marge d'autonomie fiscale détermine dans quelle mesure les gouvernements locaux agissent en tant que « partenaires » du gouvernement fédéral ou de l'État.

Ces deux dimensions – autonomie en matière de recettes fiscales et de dépenses – affectent de manière significative la portée de notre analyse, c'est-à-dire la nature et la trajectoire des relations fiscales locales.

Si les collectivités locales n'ont que quelques responsabilités, le financement local et les transferts sont limités dans leur montant. À l'inverse, lorsque les collectivités locales cumulent plusieurs responsabilités, leur dépendance à l'égard des transferts tend à être plus importante (Kitchen, 2007 : 489). Si des normes sont alors fixées, les ressources sont généralement transférées sous certaines conditions.

La répartition verticale du pouvoir d'imposition, l'écart fiscal vertical qui en résulte et le degré de dépendance à l'égard des transferts fédéraux *et* des États fédérés influencent également l'étendue de l'autonomie locale, qui est en fait largement conditionnée par le degré de dépendance à l'égard des gouvernements fédéral et subétatique, ainsi que par la prédominance de l'un sur l'autre. Face à ces variations, les catégories traditionnelles des études fédérales – par exemple, les fédérations agrégatives ou dévolutionnaires, anciennes et émergentes – perdent leur capacité à décrire en profondeur les différents systèmes de finances locales.

Une analyse constitutionnelle comparative révèle l'existence de plusieurs caractéristiques des relations financières intergouvernementales qui pourraient faciliter la compréhension des défis posés au paradigme fédéral traditionnel et aux liens entre les unités subétatiques et les collectivités locales. Les sous-sections suivantes examinent différents cas de figure en la matière.

4.1 Le pouvoir « général » de dépenser, un défi pour le paradigme fédéral ?

Aux États-Unis, les finances locales s'inscrivent dans le paradigme traditionnel, bien que le gouvernement fédéral contribue également au financement des pouvoirs locaux. En général, les impôts locaux représentent la principale source de revenus, mais les gouvernements locaux reçoivent également des transferts substantiels des gouvernements fédéral et des États fédérés (U.S. Census Bureau, 2019). Si les transferts en provenance des unités subétatiques confirment l'existence de la relation typique entre les gouvernements subétatiques et locaux, les subventions fédérales en constituent une déviation intéressante. Les subventions fédérales aux collectivités locales ont considérablement évolué au fil du temps, reflétant l'évolution des États-Unis vers une logique coopérative, puis coercitive (Kincaid, 1990).

De même, au Canada, le financement local est déterminé par chaque province. Pourtant, environ la moitié des recettes municipales provient des impôts, tandis que l'autre moitié est constituée de redevances et de transferts fédéraux et provinciaux. Ces derniers sont plus substantiels, confirmant ainsi la prévalence du modèle traditionnel dans la dynamique des relations fiscales au Canada (Young, 2009 : 116-118 ; voir aussi Martineau dans cet ouvrage).

Dans ces cas, la concomitance des transferts fédéraux et subétatiques a probablement été guidée par le fonctionnement du « pouvoir de dépenser » dans les systèmes fédéraux, qui ne se limite pas aux compétences énumérées. Généralement, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements subétatiques peuvent dépenser dans des domaines qui dépassent leurs compétences (Courchene, 2008 : 75). Le gouvernement fédéral utilise davantage son « pouvoir général de dépenser » (Palermo et Kössler, 2017 : 229) pour poursuivre ses propres objectifs dans des domaines relevant de la compétence des États fédérés, élargissant ainsi son champ d'influence.

La question demeure très controversée. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs étendus pour dépenser dans des domaines relevant de la compétence des unités subétatiques. Cela remonte à la « clause de bien-être général » (article 1.8 de la Constitution des États-Unis), qui attribue au gouvernement fédéral un pouvoir séparé et distinct de dépenser au-delà des pouvoirs énumérés,

à la seule condition qu'il soit exercé pour le bien-être général de l'ensemble de la fédération (*U.S. v. Butler* U.S. 1 [1936]).

Si les transferts fédéraux sont assortis de conditions, la conséquence de cela est une intrusion plus aiguë dans les domaines de compétence des unités subétatiques et locales, au profit des priorités fixées par le gouvernement central. C'est le cas aux États-Unis, où l'augmentation des transferts fédéraux a été suivie de conditions strictes. D'où le concept de « fédéralisme coercitif » (Kincaid, 2012).

À l'opposé de cette tendance, la Suisse adhère toujours au paradigme fédéral traditionnel. Les municipalités suisses jouissent d'une autonomie fiscale étendue et les impôts constituent la principale source de financement local. Néanmoins, les cantons déterminent et limitent l'autonomie fiscale locale et mettent en place des mécanismes intercommunaux de redistribution des recettes fiscales (Rühli, 2013). Le paradigme fédéral se reflète pleinement en Suisse et les transferts, s'il y en a, proviennent principalement des cantons. L'existence de limites au pouvoir fédéral de dépenser et d'une forte décentralisation fiscale explique les résultats singuliers obtenus par la Suisse.

4.2 La centralisation fiscale : l'épée de Damoclès du paradigme fédéral ?

L'écart par rapport au paradigme fédéral est également dû à la centralisation fiscale et à ses effets secondaires en matière de « fédéralisme administratif ». C'est le système fiscal pour lequel de nombreux systèmes fédéraux ont opté, indépendamment de leur origine – par agrégation ou par désagrégation. Les systèmes centralisés sur le plan fiscal s'écartent davantage du paradigme fédéral, puisqu'ils doivent couvrir le fossé fiscal vertical et assurer un financement adéquat des compétences des unités subétatiques et locales.

Le cas de l'Autriche confirme cette hypothèse. Malgré sa structure dualiste, la Constitution fédérale comporte un chapitre entièrement consacré aux collectivités locales, sans qu'il en résulte formellement un système à trois niveaux. D'une part, les collectivités locales assument les coûts liés à l'accomplissement de leurs tâches (propres et déléguées); d'autre part, le *Bund* détermine la répartition du pouvoir fiscal et des recettes fiscales, y compris les transferts. Les *Länder* ont également un rôle à jouer. D'abord, ils peuvent choisir de partager leurs compétences fiscales (bien qu'elles soient limitées) avec

les autorités locales ; par ailleurs, ils peuvent effectuer des transferts dans leur direction. Cependant, le centre domine clairement la scène. Ainsi, un tiers des recettes provient du *Bund* et un cinquième des *Länder* (Mitterer et Seisenbacher, 2021). Ce faisant, la nature tripartite du système est particulièrement palpable dans la structure décisionnelle d'adoption de la *Finanzausgleichgesetz*. Bien qu'il s'agisse d'une loi fédérale, son approbation est le résultat de négociations impliquant les trois niveaux, même si le *Bund* l'emporte habituellement (Pernthaler et Gamper, 2005 : 77ff.).

L'Inde suit un schéma similaire. En vertu du 74^e amendement de la Constitution (1992), les finances locales relèvent de la compétence des unités subétatiques. Chaque État fédéré détermine les recettes fiscales qui sont partagées avec les collectivités locales et les pouvoirs d'imposition de ces dernières (article 243 de la Constitution). Dans la pratique, les recettes locales jouent un rôle marginal, alors que les transferts fédéraux constituent la principale source de financement dans le cadre du Fonds consolidé (les parts sont distribuées conformément aux recommandations des commissions des finances des États), des régimes parrainés par le gouvernement de l'Union et des subventions déterminées par la commission des finances de l'Union. Les États fédérés ont également un rôle à jouer dans l'attribution du premier type de subventions, bien que la Constitution nationale impose la création d'une commission des finances des États fédérés. Les États fédérés ont souvent accepté – mais pas toujours mis en œuvre – les recommandations de la Commission (Mathew et Hooja, 2009 : 188).

De plus, l'Éthiopie adopte un système centralisé. Les gouvernements locaux sont créés par les États fédérés, bien que les constitutions des États fédérés ne leur attribuent pas de pouvoirs fiscaux clairs (Ayele et Fessha, 2012). Les organes locaux ne disposent que de pouvoirs délégués en matière de collecte d'impôts, limités à la perception de certaines taxes pour le compte de l'État fédéré. En outre, les recettes collectées sont exceptionnellement faibles et les collectivités locales dépendent fortement des transferts des États fédérés (Ayele et Steytler, 2018), qui constituent environ 80 % des recettes locales, bien qu'ils soient d'une ampleur modeste en termes absolus. Les collectivités locales reçoivent également des subventions à des fins spéciales, c'est-à-dire des transferts fédéraux conditionnels alloués par l'intermédiaire des États fédérés. Dans ce cas, les gouvernements subétatiques se contentent d'entériner les décisions prises par le gouvernement fédéral. Là encore, l'adoption d'une législation fédérale est nécessaire

pour que le gouvernement local puisse générer des recettes non fiscales. Par conséquent, on dit que celui qui contrôle le centre contrôle le reste (Clapham, 2018 : 2). En exacerbant la dépendance financière du gouvernement local, cela souligne la conception unitariste des relations centre-périphérie de l'Éthiopie (Ayele, 2014).

Le cas belge semblerait contredire cette hypothèse, dans la mesure où la reconnaissance constitutionnelle des finances locales contourne le piège fédéral. Comme nous l'avons déjà précisé, l'administration locale est entre les mains des régions, et les finances locales suivent la même logique. À l'inverse, l'autonomie fiscale locale est inscrite dans la Constitution et les recettes fiscales sont la principale source de financement local.

Malgré tout, les organes locaux dépendent fortement du gouvernement fédéral et des régions sur le plan des transferts et de recettes fiscales. Cela est particulièrement vrai pour les surtaxes, même lorsque les gouvernements locaux ont le droit de modifier le taux d'imposition. Une modification de l'assiette fiscale introduite par les législateurs régionaux ou fédéraux a des répercussions notables sur la dotation financière locale. Bien que les transferts constituent une autre source substantielle de financement local, le système reste conforme au paradigme fédéral, puisque la plupart d'entre eux proviennent des régions et sont distribués selon des critères définis au niveau régional.

Malgré l'existence d'un profond écart fiscal vertical entre le Commonwealth (gouvernement fédéral) et les États fédérés, les finances locales australiennes tendent à rester sous l'influence principale des États. Cela dépend de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les conseils locaux financent en moyenne 80% de leurs dépenses avec leurs propres impôts. Les collectivités locales disposent d'une grande marge de manœuvre dans tous les États fédérés, à l'exception de la Nouvelle-Galles du Sud. L'étendue réelle de leur pouvoir fiscal dépend en fait de la décision du gouvernement de l'État fédéré. Deuxièmement, les collectivités locales australiennes bénéficient de transferts fédéraux substantiels, mais la majeure partie de ces transferts est distribuée par les États fédérés sous la forme de subventions d'assistance financière (distribuées par le Commonwealth par l'entremise des États, sur avis des commissions de subventions des États) et de subventions à des fins précises. Ne serait-ce que pour confirmer la position fédérale, les États fédérés ont le dernier mot en la matière. En outre, la réglementation

et la supervision des finances locales incombent principalement aux gouvernements des États (Productivity Commission, 2017).

En Allemagne, les finances locales relèvent de la compétence des *Länder*, mais les pouvoirs fiscaux sont centralisés au point que le *Bund* finit par jouer un rôle déterminant. Cette « dérive » est toutefois corrigée grâce au *Bundesrat*, dont le rôle dans la prise de décision fédérale est d'actualité dans ce domaine. Bien que le cadre juridique soit inscrit dans la *Loi fondamentale* et dans la législation fédérale, l'approbation dépend à la fois du *Bund* et des *Länder*. Par l'intermédiaire du *Bundesrat*, les *Länder* approuvent ainsi toutes les lois fédérales relatives aux impôts dont les recettes leur reviennent en tout ou en partie, à eux ou aux communes (art. 105 de la *Loi fondamentale* allemande).

4.3 Le paradigme « mixte » comme nouvelle catégorie ?

De nombreux systèmes fédéraux s'inscrivent difficilement dans les paradigmes traditionnels. C'est la raison pour laquelle nous spéculons sur l'existence d'un paradigme mixte présentant des caractéristiques communes aux deux taxonomies traditionnelles – fédérale et unitaire. D'un point de vue théorique, l'hétérogénéité semble se manifester soit par des solutions institutionnelles asymétriques – alors que certaines unités se comportent comme si elles étaient pilotées par le centre (type 1), d'autres adoptent le paradigme fédéral dans son intégralité (type 2) –, soit par la concurrence des différents niveaux de gouvernement dans les finances locales.

L'Italie est un exemple emblématique d'un système mixte du premier type. Les finances locales sont caractérisées par une dichotomie nette. Les collectivités locales des régions ordinaires suivent le modèle unitaire, tandis que celles des régions spéciales reflètent le paradigme fédéral. Dans les régions spéciales, les finances locales relèvent de la compétence exclusive de la région, alors qu'elles sont pilotées par le pouvoir central dans les régions ordinaires. Bien que les recettes fiscales représentent près de 50 % des recettes locales (IFEL, 2019), leur montant dépend des décisions prises à l'échelle du gouvernement central. Le pouvoir fiscal se concentre à ce niveau, les entités locales ayant tout au plus un pouvoir limité de modulation de l'impôt. Les régions ordinaires n'ont aucun pouvoir sur les impôts locaux. Les transferts constituent une autre source de revenus relevant largement de l'autorité centrale. En effet, la plupart des transferts proviennent

du fonds de péréquation, sur lequel le centre a une compétence exclusive (art. 117.2 de la Constitution italienne).

L'Espagne est un bon exemple de système mixte du deuxième type. Le gouvernement local est plafonné dans le cadre d'un paradigme hybride, puisque le gouvernement central et les gouvernements autonomes partagent la compétence en la matière. La concomitance est également reflétée (en théorie, à tout le moins) dans le système de financement. Malgré cela, le gouvernement central joue un rôle primordial, ce qui rend difficile de confirmer ou d'infirmier l'existence du paradigme mixte. Bien que les collectivités locales espagnoles soient financées par leurs propres impôts (50 %) et par des transferts, les impôts locaux sont principalement réglementés par le législateur central (Velasco Caballero, 2009 : 315). Formellement, cela peut également se faire par l'entremise de la législation des entités subétatiques, et de nombreuses lois qui en découlent garantissent les pouvoirs des autorités locales sur leurs propres impôts. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le cas dans la pratique, car les impôts locaux demeurent régis par la législation centrale. Les fonds supplémentaires proviennent d'une part des impôts nationaux ou régionaux et de transferts. Bien que les deux niveaux puissent contribuer au financement local, le rôle du centre est donc prédominant. À ce titre, l'Espagne ajoute un élément important au paradigme mixte, à savoir la nécessité de prendre en considération l'écart entre les institutions formelles et les pratiques, ou – ce qui revient au même – entre le droit dans les textes et le droit en action.

De même, l'Afrique du Sud présente les caractéristiques typiques d'un paradigme mixte en ce qui concerne les finances locales, même si, dans la pratique, elles sont clairement centralisées. Dans ce système fédéral à trois niveaux, le pouvoir d'imposition local provient de la Constitution nationale (sect. 229.1a de la Constitution). Des pouvoirs supplémentaires ne peuvent être exercés qu'après autorisation du législateur national (sect. 229.1b. de la Constitution). Ce dernier est également chargé de réglementer l'autonomie fiscale locale. Malgré son ancrage constitutionnel, l'autonomie fiscale locale est mise à mal par de lourdes tendances centralisatrices (de Visser, 2009 : 281). Dans ce contexte, les subventions fédérales constituent la source de revenus la plus importante, ce qui renforce encore plus le niveau central. Bien que les entités subétatiques puissent augmenter la dotation financière des municipalités, c'est rarement le cas, et ce, pour différentes raisons. Premièrement, environ 95 % des recettes des entités subétatiques proviennent du budget central ; deuxièmement, la plupart des recettes

des entités subétatiques (80 %) sont indirectement conditionnées par le centre, bien qu'elles soient formellement inconditionnelles (de Visser, 2009 : 283). Les gouvernements provinciaux et locaux sont largement dépendants du centre en matière de recettes et de pouvoirs de dépense. En outre, ils sont largement conditionnés par l'insuffisance des ressources et les restrictions indirectes imposées par le gouvernement national quant à leur destination. Cette situation éloigne l'Afrique du Sud de l'Espagne, où les communautés autonomes jouissent d'une autonomie financière substantielle.

En Amérique latine, le Brésil est officiellement le pays le plus décentralisé, mais, dans la pratique, il n'a jamais cessé d'être centralisé. Des contrôles fédéraux stricts sont en place et « toutes les lois "importantes" sont des lois fédérales » ; le gouvernement fédéral occupe donc une position hégémonique (Souza, 2009 : 111), y compris en matière de finances locales. La Constitution fédérale confère aux municipalités le pouvoir de taxer sous certaines conditions, qui sont précisées par la législation fédérale (art. 156) ; ainsi, elle impose aux gouvernements de l'Union et des États fédérés de distribuer les revenus qu'ils perçoivent. Ces transferts constituent la principale source de financement des municipalités et consistent principalement en des transferts du gouvernement de l'union. Par conséquent, les États fédérés ne contribuent que de façon limitée au financement local, et les gouvernements des États et des collectivités locales ne peuvent pas décider des recettes fiscales qui leur reviennent. Le centre concentre les pouvoirs fiscaux entre ses mains, tentant constamment d'augmenter les revenus qui ne sont pas partagés.

Enfin, le paradigme mixte comprend également le Nigeria. Dans ce pays, les subventions sont les principales sources de financement local. Elles proviennent à la fois du gouvernement de la fédération et des États fédérés, mais les transferts fédéraux l'emportent (World Bank, 2007). Parallèlement, le financement local est inscrit dans la Constitution nationale, qui exige que les gouvernements des États fédérés réservent 10 % de leurs recettes internes aux conseils locaux. La Constitution prescrit également la mise en place d'un compte commun des gouvernements locaux, où les ressources fédérales sont distribuées aux gouvernements locaux par l'intermédiaire des États. Les critères d'allocation sont déterminés par les chambres basses des entités fédérées sous les prescriptions de l'Assemblée nationale (Galadima, 2009 : 251). Lorsque les États ont un droit de regard sur les finances locales, ils détournent généralement les fonds vers les

fonctions de l'État. Par conséquent, l'administration et les finances locales sont faibles.

Outre l'écart entre les institutions formelles et la pratique, les trois derniers cas soulignent que des facteurs non juridiques entraînent des écarts importants par rapport aux paradigmes traditionnels. Entre autres, la fragilité de l'économie, la faible capacité fiscale, la présence d'un gouvernement subétatique faible et le manque de capacité administrative au niveau local et de l'État fédéré peuvent être déterminants pour savoir si la compétence de l'État fédéré en matière de finances locales est plus apparente que réelle.

CONCLUSION

En remettant en question le classement traditionnel des collectivités locales dans les systèmes fédéraux, l'analyse juridique comparative a démontré la forte hétérogénéité structurelle et fonctionnelle qui existe dans la pratique fédérale. Les gouvernements locaux peuvent difficilement être rattachés à la simplification typique des taxonomies comparatives, même si ces dernières demeurent d'intérêt pour comprendre les dynamiques de (re)positionnement des pouvoirs locaux dans les études fédérales.

Le choix d'examiner les fondements du gouvernement local dans les systèmes fédéraux (c'est-à-dire le pouvoir, le territoire et l'argent) est particulièrement approprié à ces fins. Comme il s'agit d'éléments clés des systèmes fédéraux, les dynamiques qui s'y rapportent semblent décisives également en ce qui concerne les collectivités locales. Ce n'est pas un hasard si ces éléments remettent précisément en cause le « piège fédéral » et négligent ce qui est sa raison d'être. Le trait d'union entre les différents arrangements fédéraux est l'existence de déviations par rapport au paradigme fédéral. Notre analyse va toutefois plus loin, afin d'identifier les similitudes et les différences entre eux.

Ce faisant, plusieurs interactions entre des facteurs juridiques et non juridiques sont apparues. Celles-ci ont également un effet important sur le phénomène examiné et, au-delà, sur le fonctionnement même des accords fédéraux. Nous avons tenté de conceptualiser cette réalité complexe, mais ces efforts doivent être considérés comme le point de départ d'un examen plus approfondi du sujet, et certainement pas comme son point d'arrivée. Le sujet examiné n'est pas encore mûr pour tirer des conclusions solides, et le manque d'intérêt en doctrine

constitutionnelle pour une lecture intégrée et intergouvernementale du phénomène peut être considéré comme un facteur contribuant à cette impasse.

RÉFÉRENCES

- Ayele, Z. (2014), *Local Government in Ethiopia: Advancing Development and Accommodating Ethnic Minorities*, Baden-Baden, Nomos.
- Ayele, Z. et Y. Fessha (2012), «The constitutional status of local government in federal systems: The case of Ethiopia», *Africa Today*, 58(4), 89-109.
- Ayele, Z. et N. Steytler (2018), «Local governments in African federal and devolved systems of government: The struggle for a balance between financial and fiscal autonomy and discipline», dans A. Valdesalici et F. Palermo (dir.), *Comparing Fiscal Federalism*, Boston et Leiden, Brill Nijhoff, 299-327.
- Bhattacharyya, H. (2021), *Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal, and Myanmar*, Abingdon et New York, Routledge.
- Bluestein, F.S. (2006), «Do North Carolina local governments need home rule», *North Carolina Law Review*, 84(6), 1983-2029.
- Burdick, A.B. (1986), «The constitution of the federated states of Micronesia», *University of Hawaii Law Review*, 8, 419-481.
- Clapham, C. (2018), «The Ethiopian developmental state», *Third World Quarterly*, 39(6), 1151-1165.
- Connelly, M. et M. Fleet (2020), *Living Apart Together: Decentralized Governance in the Kurdistan Region of Iraq*, IRIS Report, Sulaimani, Institute of Regional and International Studies.
- Courchene, T.J. (2008), «Reflections on the federal spending power: Practices, principles, perspectives», *Queen's Law Journal*, 34(1), 75-124.
- Danilovich, A. (2020), «Le fédéralisme en Irak: un idéal libéral dans un terreau infertile», dans F. Mathieu, D. Guénette et A.-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme. Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 501-514.
- De Visser, J. (2009), «South Africa», dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 267-297.
- Denters, B. et L.E. Rose (2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Dollery, B. E., J. Garcea et E. LeSage (2008), *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Cheltenham et Northampton, Edward Elgar.

- Galadima, H. (2009), « Federal Republic of Nigeria », dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 235-266.
- Gamper, A. (2008), « The “third tier” in Austria: Legal profiles and trends of local government », *Hrvatska Javna Uprava*, 8, 71-94.
- Instituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) (2019), *La finanza comunale in sintesi: Rapporto 2019*, <<https://www.fondazioneifel.it>>.
- Kincaid, J. (1990), « From cooperative federalism to coercive federalism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509, 139-152.
- Kincaid, J. (2005), « Comparative conclusions », dans J. Kincaid et G.A. Tarr (dir.), *Constitutional Origins – Structure, and Change in Federal Countries*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 409-448.
- Kincaid, J. (2012), « The rise of social welfare and onward march of coercive federalism », dans J.W. Meek et K. Thurmaier (dir.), *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*, Londres, Sage, 8-32.
- Kitchen, H. (2007), « Grants to small urban governments », dans R. Boadway et A. Shah (dir.), *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Washington, D.C., Banque mondiale, 483-508.
- Loughlin, J. (2013), « Reconfiguring the nation-state: Hybridity v. uniformity », dans J. Loughlin, J. Kincaid et W. Swendern (dir.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Abingdon et New York, Routledge, 3-18.
- Malik, M. (2009), « The modern face of traditional agrarian rule: Local government in Pakistan », *Development in Practice*, 19, 997-1008.
- Mathew, G. et R. Hooja (2009), « Republic of India », dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 167-199.
- Mitterer, C. et M. Seisenbacher (2021), *Österreichische Gemeindefinanzen 2021 – Entwicklungen 2009 bis 2022*, Wien, Österreichischer Städtebund.
- Nicolini, M. (2019), « Reforming the territorial constitution in Italy: Some reflections on durability and change », dans G. Abels et J. Battke (dir.), *Regional Governance in the EU: Regions and the Future of Europe*, Cheltenham et Northampton, Edward Elgar, 106-123.
- Palermo, F. et K. Kössler (2017), *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Hart.
- Pernthaler, P. et A. Gamper (2005), « Local government in Austria », dans N. Steytler (dir.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Johannesburg, Konrad-Adenauer-Stiftung, 65-82.
- Productivity Commission (2017), *Productivity Review Supplementary Paper No. 16 – Local Government*, <<https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/productivity-review/report/productivity-review-supporting16.pdf>>.

- Roig, J. (2016), « Financing subnational and local governments: The missing link in development finance », dans *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, Paris, OECD Publishing, 251-258.
- Rühli, L. (2013), *Le Labyrinthe de la péréquation financière, monitoring des cantons : comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale*, Zürich, Avenir Suisse.
- Saunders, C. (2006), « Legislative, executive, and judicial institutions: A synthesis », dans K. Le Roy et C. Saunders (dir.), *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 344-384.
- Schuster, D.R. (1994), « Custom versus a new élite: Palau's 16 state constitutions », *The Journal of Pacific History*, 29(2), 188-202.
- Souza, C. (2009), « Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988 », *Revista de sociologia e política*, 24, 105-121.
- Steytler, N. (2007), « National, provincial, and local relations: An uncomfortable ménage à trois », dans H. Lazar et C. Leuprecht (dir.), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 229-255.
- Steytler, N. (2009a), « Introduction », dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 3-6.
- Steytler, N. (dir.) (2009b), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Steytler, N. et Z.A. Ayele (2018), « Local governments in African federal and devolved systems of government: The struggle for a balance between financial and fiscal autonomy and discipline », dans A. Valdesalici et F. Palermo (dir.), *Comparing Fiscal Federalism*, Boston et Leiden, Brill Nijhoff, 299-327.
- Taylor, B.D. (2007), « Controlling coercion in federal hybrid regimes », *Comparative Politics*, 39(4), 421-440.
- U.S. Census Bureau (2019), « 2019 state & local government finance historical datasets and tables », *U.S. Census Bureau*, <<https://www.census.gov/data/datasets/2019/econ/local/public-use-datasets.html>>.
- Velasco Caballero, F. (2009), « Kingdom of Spain », dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 298-328.
- Watts, R.L. (2006), « Comparative conclusions », dans A. Majeed et R.L. Watts (dir.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 322-349.

- Watts, R.L. (2008). *Comparing Federal Systems*, 3^e éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L. (2013), « Typologies of federalism », dans J. Loughlin (dir.), *The Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Abingdon et New York, Routledge, 19-33.
- World Bank (2007), *Nigeria – A Fiscal Agenda for Change: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Xanthaki, A. (2015), « Indigenous autonomy in the Americas », dans T.H. Malloy et F. Palermo (dir.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, 197-216.
- Young, R. (2009), « Canada », dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 107-135.

