



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Démocratie locale et régionale

Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales

Rapport du Comité européen sur la démocratie
locale et régionale (CDLR)

Préparé avec la collaboration de
Alba Nogueira López
Professeur à l'Université de
Saint-Jacques-de-Compostelle, Espagne

Situation en 2007

Table des matières

Introduction	1
I. L'organisation de la commune dans les États européens	4
II. Principes de l'interaction entre les collectivités locales et les autorités centrales.....	16
A) Principes relatifs à l'attribution de compétences	16
B) Principes régissant les interactions entre collectivités territoriales	19
III. Principaux domaines de compétences des collectivités locales	24
A) Urbanisme	25
B) Services collectifs : traitement des eaux usées et des déchets.....	26
C) Écoles primaires et crèches	28
D) Action sociale	30
E) Récapitulatif : les collectivités locales ont de vastes domaines de compétence.....	34
F) Conclusion : tendances observées dans les interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales dans les principaux domaines de compétence	35
IV. Bonnes pratiques en matière de relations entre les autorités centrales (État / régions) et les collectivités locales	37
A) Structures et mécanismes de consultation bilatérale	37
B) Information et conseil aux collectivités locales	41
C) Mécanismes de coopération	43
D) Bonnes pratiques financières	45
E) Délégation de compétences	47
F) Autres bonnes pratiques	48

V. Conclusions.....	66
A) La communication, forme d'interaction la plus fréquente.....	66
B) La multiplication des mécanismes de coopération.....	66
C) Les interactions visant à assurer l'indépendance financière et la définition négociée des recettes locales.....	67
D) Différents modèles d'arrangements institutionnels : le rapport entre interactions formelles ou informelles.....	68
E) Les associations de communes, interlocuteurs privilégiés des relations entre pouvoir central et local.....	68
F) Les interlocuteurs au niveau central (Etat / régions).....	69

Introduction

Le présent rapport a pour but d'offrir une vue d'ensemble des interactions entre les collectivités locales et les pouvoirs centraux et/ou régionaux dans les pays où les autorités régionales ont une compétence législative concernant les collectivités locales. L'étude de ces relations permettra d'identifier des bonnes pratiques et de montrer quels acteurs participent – et dans quelles conditions – aux échanges entre les pouvoirs centraux et les collectivités locales.

Une étude sur la nature effective des interactions entre les collectivités locales et les autorités centrales (Etat / régions) a été menée sur la base des informations fournies par les Etats membres en réponse à un questionnaire établi spécialement à cet effet. De nombreux Etats ont répondu à ce questionnaire, de manière plus ou moins détaillée, au cours des mois de juillet et août 2006. Certains se sont livrés à une analyse approfondie de tous les points du questionnaire et fournissent ainsi une vue détaillée des interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales. D'autres réponses ne donnent qu'une vue partielle de ces interactions ou ne couvrent pas tout l'éventail des collectivités locales; ces réponses sont prises en considération pour les aspects qu'elles couvrent. Le rapport, rédigé de début août à mi-septembre 2006, s'efforce de présenter de manière systématique les informations collectées et de souligner les exemples les plus pertinents ou les plus intéressants d'interactions entre les niveaux central et local. D'autres réponses et remarques sont venues s'ajouter au projet de rapport au cours des mois d'octobre et novembre. Le présent rapport révisé tient compte des commentaires et modifications proposés par les Etats membres.

La diversité des systèmes nationaux requiert une définition préalable du terme « collectivité locale ». Ce rapport porte sur le premier niveau – ou niveau de base – de l'administration locale en tant qu'organisation politique dotée de compétences précises en matière de services aux citoyens. Tous les Etats membres ont en commun de compter des divisions territoriales – les communes – qui exercent toute une série de compétences fixées par la loi ou, pour reprendre les termes de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui ont « sous leur propre responsabilité [...] une part importante des affaires publiques », et qui sont administrées par des personnes élues librement. Les réponses des Etats membres montrent toutefois qu'il existe trois grands modèles d'organisation territoriale locale. Certains Etats n'ont qu'un seul niveau d'administration locale, les collectivités de ce niveau ayant des compétences et des responsabilités

homogènes. D'autres comportent deux niveaux d'administration locale dont les compétences et les responsabilités diffèrent – le deuxième apportant habituellement un soutien au niveau inférieur – mais dont la répartition territoriale est homogène. D'autres Etats, enfin, mentionnent l'existence de plusieurs formes d'organisation, de sorte que les systèmes à un niveau et à deux niveaux coexistent, permettant de distinguer les besoins des agglomérations urbaines de ceux des communes rurales ou de petite taille. Les Etats décentralisés disposent encore d'un autre niveau d'administration, qui doit aussi être pris en compte si l'on veut avoir une vision complète des interactions avec les collectivités locales.

Il faut aussi étudier les principes et mécanismes qui régissent les relations entre les collectivités locales et les autorités centrales. On observe en effet que la nature et la portée des bonnes pratiques découlent souvent d'une définition préalable, dans une loi ou une constitution, du statut de chaque niveau et des principes le concernant.

Le présent rapport n'ayant pas pour but de dresser un tableau exhaustif des relations entre les collectivités locales et les autorités centrales (Etat / régions), il ne porte que sur les domaines d'action les plus importants. Les cinq domaines d'action principaux mentionnés par les Etats membres font apparaître des similitudes plus grandes que celles que la diversité des organisations territoriales décrites ci-dessus ne le laisserait présager.

Après la description du cadre juridique (c'est-à-dire des principes et des mécanismes d'interaction), nous étudierons ces interactions dans des domaines de responsabilité choisis. Le caractère formel ou non des interactions, la nature et la fréquence des relations, leur caractère général ou sectoriel ainsi que le niveau politique ou technique auquel elles se déroulent sont quelques uns des points clarifiés dans les réponses des Etats membres.

L'identification de bonnes pratiques concernant ces relations est relativement subjective – au sens où elle varie d'une personne à une autre – mais l'existence d'interactions régulières et d'une proximité satisfaisante entre les autorités centrales et les collectivités locales est à cet égard un facteur communément considéré comme pertinent.

Le rapport comprend quatre parties. La première présente les diverses collectivités locales d'Europe. La deuxième décrit les principes, les règles et les mécanismes d'interaction entre les autorités centrales et les collectivités locales, qui découlent souvent de mandats constitutionnels ou légaux. La troisième expose les grands domaines de responsabilité qui constituent le

noyau central de l'action des collectivités locales. L'étude vise à donner une vue d'ensemble des situations nationales. La quatrième partie du rapport présente dans ce contexte des exemples de bonnes pratiques en matière de relations entre les autorités centrales et les collectivités locales.

I. L'ORGANISATION DE LA COMMUNE DANS LES ÉTATS EUROPEENS

L'organisation de la commune varie considérablement selon les Etats européens, que ce soit en termes de structure organisationnelle, de taille ou de responsabilités. Pour pouvoir décrire les bonnes pratiques en matière de relations entre les autorités centrales et les collectivités locales, il faut préalablement convenir d'une définition commune des collectivités locales de base des Etats membres. Ceux-ci partagent, sans exception, un découpage complet de leur territoire en communes et une grande amplitude du nombre d'habitants entre les plus petites communes et les villes les plus grandes. En fait, certains pays ont procédé ou procèdent actuellement (comme le Danemark) à des réformes pour réduire le nombre de collectivités locales, afin qu'elles couvrent un plus grand nombre d'habitants. Pour autant, du fait de la diversité des situations entre les Etats, il est difficile de donner une définition générale, applicable à tous, de ce premier niveau de base de l'administration locale. Il est également difficile, parmi les collectivités locales de deuxième niveau, de tracer une ligne de partage claire entre celles qui peuvent être considérées comme des entités locales et celles qui sont davantage des représentations décentralisées de Etat. L'élaboration d'une classification fait apparaître au moins trois formes de collectivités locales.

De nombreux pays européens (y compris l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, puisque le Royaume-Uni n'a pas la même structure locale en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord) indiquent ne compter qu'un niveau d'administration locale. Les communes de ces Etats membres ont des compétences et des responsabilités largement identiques, mais des régimes spéciaux permettent certaines spécificités, par exemple pour les capitales, les grandes entités et les communautés qui requièrent un statut particulier du fait de leur situation territoriale.

Par conséquent, le nombre d'habitants varie souvent considérablement entre les grandes communes et les plus petites et certains Etats (tels que la République tchèque, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou la Slovaquie, par exemple) ont parfois adopté des dispositions spéciales qui accordent aux capitales et aux agglomérations urbaines des compétences élargies. Dans certains cas (République tchèque), ces régimes spéciaux découlent d'une délégation légale aux entités (Prague, communes aux pouvoirs étendus) qui sont capables d'exercer des attributions supplémentaires par rapport aux compétences de base classiques. Inversement, des communes plus petites – en nombre d'habitants – créent

parfois des structures destinées à faciliter la prestation de services. La réforme constitutionnelle menée en France en 2003 a introduit une possibilité intéressante : allant à l'encontre du principe de l'homogénéité, elle permet aux collectivités territoriales d'expérimenter avec des responsabilités qui ne relèvent pas de leurs attributions légales.

Certains pays européens ont deux niveaux d'administration locale (comtés-provinces-districts / communes) dotés de compétences et de responsabilités différentes – le deuxième apportant habituellement un soutien au niveau inférieur –, mais caractérisés par une répartition territoriale homogène. Certains Etats, cependant, tels que l'Espagne ou l'Allemagne, attribuent plus ou moins de compétences au niveau de base en fonction du nombre d'habitants. Certains pays reconnaissent aussi à leur capitale et à d'autres villes des attributions spéciales (Hongrie, Espagne, Turquie, Lettonie, etc.). Dans ces pays, le deuxième niveau constitue lui aussi une entité dotée d'attributions et de compétences propres ; il ne s'agit pas simplement d'un organe décentralisé de l'Etat.

En Irlande et en Angleterre, les collectivités locales montrent une plus grande hétérogénéité. L'Angleterre possède un système mixte : un seul niveau d'administration dans certaines parties des comtés (principalement les grandes villes) et les arrondissements de Londres et des autres grandes métropoles ; partout ailleurs, deux niveaux d'administration, le niveau supérieur étant constitué par les conseils de comté et le niveau inférieur par les conseils de district. En réalité, ces deux systèmes ont un fonctionnement très semblable aux formes d'organisation simple et double décrites plus haut. Les collectivités locales ayant un niveau d'administration cumulent les compétences partagées entre deux collectivités dans les zones dotées de deux niveaux d'administration. En Irlande, les collectivités locales de base sont les comtés (29), les grandes villes (5), les arrondissements (5) et les communes (75). Les arrondissements et les grandes communes ont des responsabilités plus importantes.

Même avec cette diversité de l'organisation communale, certaines similitudes apparaissent entre les différents Etats membres. Les collectivités locales de même niveau ont des compétences et des responsabilités identiques, tandis que les agglomérations urbaines ont fréquemment des régimes spécifiques adaptés à leurs besoins plus importants en matière de services et à leur capacité d'assurer ces services de manière autonome. En fait, on observe en Europe un phénomène de « métropolisation », qui se traduit par un renforcement du rôle des agglomérations urbaines, avec des conséquences économiques et sociales mais aussi institutionnelles. Les

grandes villes ont des besoins et des problèmes spécifiques (financiers, sociaux, etc.) et sont souvent en contact direct avec les autorités centrales, sans passer par l'intermédiaire des groupements d'entités de moindre importance, relativement efficaces pour faire valoir leurs intérêts (par exemple, Glasgow a quitté en 2001 le Comité des pouvoirs locaux d'Écosse, en raison de désaccords financiers avec l'exécutif écossais). Par ailleurs, dans certains cas, les grandes villes sont « en concurrence » avec les régions, les unes et les autres voulant être le centre politique de leur zone d'influence (comme à Barcelone). En Italie, la réforme constitutionnelle de 2001 a reconnu un statut spécial à Rome.

En revanche, les entités plus petites tendent à se regrouper ou à rechercher le soutien d'un niveau supérieur pour assurer les services dont elles ont la charge. Dans certains cas, la coopération intercommunale a débouché sur un processus de régionalisation permettant aux collectivités d'assurer des services et de mettre en œuvre certaines politiques qu'elles n'auraient pu mener individuellement. Dans certains Etats unitaires (Finlande, Suède, Lettonie, Pays-Bas), ce besoin de se regrouper pour assurer la prestation de services et appliquer des politiques régionales a réuni les collectivités locales au sein de structures quasi-régionales. La coopération intercommunale peut même être contraignante pour l'exercice de certaines compétences déléguées (Danemark) dans le cas de communes de moins de 20.000 habitants qui ont refusé d'être fusionnées avec d'autres.

Tableau 1 : Collectivités locales / municipalités dans les Etats membres ayant participé à l'enquête

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Belgique <i>Municipalités</i>	2669 ¹	589	213,73 (Tournai)	1,13 (Saint-Josse-ten-Node / Sint-Joost-ten-Noode)	51,20	464 038 (Antwerpen)	84 (Herstappe)	17 898
Bulgarie <i>Municipalités</i>	Depuis 1979 - 291 avant - 1389	264	1349	44	-	1 208 930	1405	-
République tchèque <i>Obec</i>	11 459	6 244 Municipalités + 5 domaines militaires	496	0,42	12,6	1 181 610	19	1 641 (y compris les domaines militaires)

¹ Le 31 Décembre 1949 (chiffres pour le 31 décembre de l'année demandée n'étant pas disponibles)

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Danemark <i>Municipalités</i>	1 391	98	1 489	9	440	503 699	2 058	55 582
Estonie <i>Villes</i>	33 (dont 6 étaient villes républicaines)	33 villes	158,3	1,93	19,5	398 599	100	6 132 par unité (ville capitale comprise)
<i>Municipalités rurales</i>	63 conseils de village ² ;	194 municipalités rurales	871,62	1,76	Total moyenne : 191,3			4396 par unité (ville capitale exclue)

² Pendant la période soviétique, aucune véritable autonomie locale n'existait. Les conseils de villages, disposant de pouvoirs limités, n'avaient pas de budgets séparés.

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Finlande <i>Municipalités</i>	547	416	15 185	6	706	564 521	120	12 685
France <i>Municipalités</i>	38 000	36 783	15 185	6	706	564 521	120	12 685
Géorgie								
Allemagne <i>Kommunen</i>	24 156	12 340	891,85	0,40	28,94	3 395 189	5	6 681

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Hongrie <i>Település</i>	3 032	3152 communes (3128 villages, villes + 23 villes ayant le statut de comté + capitale) Nombre d'autorités locales : 3194 qui consistent en 3175 autorités municipales + 19 autorités autonomes de comtés	525,16 (Budapest)	1,54 (Búcsúszent-lászló)	29,51 si la ville capitale est prise en compte comme une seule municipalité	1 697 343 (capital city Budapest)	14 (Iborfia)	3 229 si la ville capitale est prise en compte comme une municipalité 3 206 si la ville capitale est prise en compte comme ayant 23 districts, collectivités locales

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Islande								
Irlande <i>County / city councils</i>	31	34	7 467,97	20,35	2064,18	495 781	25 799	115 212
<i>Borough / town councils</i>	77	80	24,68	0,24	6,49	28 333	437	6 737
Italie <i>Comuni</i>	7 781 (1950) 7 827 (données officielles 1952)	8 101	1 285,30 (Roma)	0,1 (Atrani - province de Salerno)		2 546 804,00 (Roma)	33,00 (Monterone - province de Lecco)	7 035

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Lettonie								
Lituanie <i>Savivaldybės</i>	87	60	2 179	90	1 088	552 930	2 731	56 721
Luxembourg <i>Communes</i>	126	116	113,36 (Win-crangé)	5,29 (Remich)	21,92	76 618 (Luxem-bourg-ville)	270 (Neun-hausen)	3 961
Malte <i>Local Councils</i>	-	68 Local Councils	26,59	0,158	4,30	22 210	303	6 260
Pays-Bas								
Norvège	744 (en 1957)	431	9 704	6	751 (médian 465)	548 617	214	10 861 (médian 4 435)

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Portugal <i>Municípios</i>	303	308	1 720	8	319	519 795	461	35 491
Roumanie								
Fédération de Russie	-	24 219	~ 500	0,1	705	1 400 000	105	5 895
République slovaque								
<i>Obce</i> (<i>Municipalités</i>)	3 359	2 891	404,75	0,48	17,00	8 423	8	873
<i>Mestá</i> (villes)	68	138				425 459	1 457	21 643

Etat membre	Nombre total en 1950	Nombre total présent 2007	Superficie en km ² (chiffres les plus récents disponibles)			Population (chiffres les plus récents disponibles)		
			Maximum	Minimum	Moyenne	Maximum	Minimum	Moyenne
Turquie <i>Belediye</i>	628	3 225				8 803 468	683	16 560
Ukraine								
Royaume Uni (Angleterre) 2007: <i>Shire Districts</i>	1 118	238	<u>Shire Districts</u> 2 226,08 (Durham)	<u>Shire Districts</u> 21,42 (Watford)	Pas disponible	194 000	24 500	96 500

II. PRINCIPES DE L'INTERACTION ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES AUTORITES CENTRALES

Les interactions entre les collectivités locales et les autorités centrales sont régies par certains principes – pour la plupart énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale – qui concernent à la fois la manière dont les responsabilités sont réparties et / ou partagées et les mécanismes destinés à faciliter les interactions lorsqu'elles sont nécessaires. Une première série de principes, portant sur le fond, concernent l'attribution des responsabilités : ce sont l'autonomie, la légalité, la clause de compétence générale, la subsidiarité et la délégation des compétences. Une deuxième série de principes, qu'on pourrait qualifier d'instrumentaux, garantissent des relations adéquates et le respect de la sphère d'activité de chaque niveau une fois que les compétences et responsabilités ont été réparties : il s'agit de la coopération, de l'information, de la concertation, de l'indépendance financière et de la supervision. Tandis que la première série de principes définit le statut de chaque collectivité et son domaine de compétences, la deuxième régit les interactions entre les collectivités.

A) Principes relatifs à l'attribution de compétences

Autonomie locale

L'autonomie locale est le principe essentiel sur lequel repose l'action des communes. La Charte européenne de l'autonomie locale établit dans son article 2 que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ». L'autonomie locale constitue le socle sur lequel repose la dimension politique des collectivités locales. Dans son principe, elle opère une distinction entre les collectivités locales, en tant qu'unités territoriales électives dotées d'une dimension politique et de compétences propres, et les divisions purement administratives. Cependant, pour que l'autonomie locale soit effective, il faut que les collectivités locales disposent d'une sphère de compétences et d'un soutien financier suffisant et qu'elles ne soient pas limitées par des mécanismes supérieurs de supervision – comme un contrôle *a priori* et / ou d'opportunité. Une définition claire de cette sphère de compétences et de responsabilités allouées aux collectivités locales, associée à une indépendance financière adéquate, contribue à l'établissement de mécanismes démocratiques d'interaction avec les autorités régionales / nationales.

Principe de légalité

Les responsabilités des collectivités locales sont définies par la loi, qui en précise l'étendue et la portée. Les collectivités locales sont liées par ce mandat légal (principe de légalité). Les compétences qui leur sont confiées doivent « être normalement pleines et entières » (article 4, paragraphe 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale), bien que des contraintes légales et financières limitent fréquemment l'étendue de ces responsabilités. La nature des responsabilités locales est régie à la fois par des lois générales et des lois sectorielles. Dans les Etats régionaux ou fédéraux, les compétences et responsabilités locales peuvent être fixées par une législation régionale. En revanche, les collectivités locales disposent, dans une mesure variable selon les pays, d'un pouvoir réglementaire qui doit respecter le cadre juridique posé par les réglementations centrales. Ce pouvoir réglementaire est une expression de l'autonomie locale et concerne les questions relevant de la compétence des communes.

Parfois, la Constitution ou certaines lois définissent aussi les principes qui régissent les interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales (la coopération, l'information, la subsidiarité, etc.). Ces dispositions légales ou constitutionnelles sont cependant souvent relativement succinctes et trop imprécises.

Aux Pays-Bas, ces interactions ont été institutionnalisées au moyen du Code des relations inter administratives, qui énonce de manière détaillée les règles et les mécanismes applicables aux relations entre les différentes collectivités.

En Suisse, l'autonomie locale est garantie par la constitution fédérale, mais ce sont les lois régionales, adoptées par les parlements cantonaux, qui définissent l'étendue de cette autonomie et les compétences qui s'y rattachent. Par souci d'équilibre entre les fonctions cantonales et locales, certains cantons reconnaissent aux communes un droit d'initiative législative leur permettant de proposer l'adoption, la modification ou l'abrogation de leurs dispositions constitutionnelles ou légales.

Clause de compétence générale

L'attribution, par la loi, de compétences et de responsabilités spécifiques va de pair avec la reconnaissance d'une « clause de compétence générale » donnant aux collectivités locales un droit d'intervention pour toutes les questions d'intérêt local. Cette clause de compétence générale prévoit

l'élargissement du domaine de l'action locale s'il est nécessaire pour répondre aux intérêts de la population locale. Il est difficile de délimiter ce que recouvrent ces « intérêts de la population locale ». En Finlande, par exemple, les tribunaux, après que des résolutions ont initialement limité les relations internationales des collectivités locales, permettent que certains contacts internationaux soient considérés comme faisant partie du domaine de l'action locale en vertu de la clause de compétence générale. En Suède, les arrêts rendus par des tribunaux ont abouti à une interprétation du principe de compétence générale qui a une influence sur la législation locale. Toutefois, les contraintes financières et les responsabilités légales des autres niveaux limitent ce principe de compétence générale.

Principe de subsidiarité

La clause de compétence générale est liée au principe de subsidiarité, qui établit que les compétences doivent de préférence être exercées par les autorités les plus proches des citoyens (article 4.3 de la Charte européenne de l'autorité locale). La Roumanie, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, le Portugal, les Pays-Bas ou « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par exemple, mentionnent la subsidiarité comme principe directeur des interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales. Dans le cas de compétences partagées, il faudra choisir le niveau le plus proche des citoyens capable de répondre de manière efficace à leurs besoins.

Délégation de compétences

Les interactions prennent fréquemment la forme d'une délégation de compétences du pouvoir central (Etat / régions) vers le niveau local (République tchèque, Lettonie, Lituanie, République slovaque, Espagne). La législation déléguant ces compétences définit habituellement des mécanismes d'information, de contrôle et de financement concernant leur exercice. En République tchèque, l'exercice des compétences déléguées s'accompagne d'un échange d'informations continu entre les autorités centrales et les collectivités locales. Le premier doit garantir la transmission d'informations aux deuxièmes et obtenir de celles-ci une remontée d'informations pouvant aboutir à des réformes législatives.

Aujourd'hui au Portugal, une réforme du cadre juridique et de la structure institutionnelle des collectivités locales et régionales est en cours. La définition des nouvelles compétences au niveau des collectivités locales et du modèle de délégation de compétences de l'Etat aux collectivités locales s'accompagne des ressources financières nécessaires à l'exercice de ses

compétences. La réforme constitutionnelle menée en France en 2003 établit (article 72.2) que la délégation de compétences doit s'accompagner des ressources financières nécessaires à l'exercice de ces compétences.

La Charte européenne de l'autonomie locale permet aux autorités de niveau supérieur d'exercer un contrôle « administratif » étendu « en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales » (article 8.2), tout en considérant que cette supervision générale doit être limitée au respect de la légalité. Dans le cas de compétences déléguées, les collectivités locales exercent ces compétences au nom de l'Etat qui peut fixer des normes concernant l'action et contrôler non seulement la légalité de cet exercice mais aussi l'accomplissement des tâches déléguées.

B) Principes régissant les interactions entre collectivités territoriales

Les principes instrumentaux garantissent la bonne qualité des relations et le respect de la sphère de chaque niveau une fois que les compétences et responsabilités ont été réparties.

Coopération

Le principe de la coopération entre les autorités centrales et les collectivités locales est inscrit dans les dispositions constitutionnelles ou légales de nombreux Etats (Finlande, Portugal, Espagne, Lituanie). Ce principe repose sur un mandat général d'entente et d'assistance mutuels dans l'intérêt des citoyens. L'article 55 de la loi espagnole sur le régime local expose clairement ce que recouvre ce principe : le respect de l'exercice légitime des compétences des autres collectivités, la prise en compte par une collectivité de l'ensemble des intérêts publics lors de l'exercice de ses propres compétences et, en particulier, de celles qui correspondent à d'autres autorités publiques ; la facilitation de l'information des autres autorités concernées pour le développement de leurs responsabilités ; l'octroi d'un soutien effectif aux autres autorités pour l'exercice de leurs fonctions. En Suisse, la législation cantonale régit expressément les obligations de coopération entre les cantons et les communes pour l'exercice de certaines compétences partagées. En Italie, le principe de « collaboration équitable » entre les différents niveaux de gouvernement est inscrit dans la Constitution (art 120, dernier paragraphe). Au niveau régional, le préfet (*prefetto*) est chargé de veiller, *inter alia*, au respect du principe mentionné dans les relations Etat (gouvernement central) - région, ainsi que de coordonner les mesures prises par le gouvernement central et les autorités locales. Il est

explicitement nommé « Représentant du gouvernement chargé des relations avec le système d'autonomie locale » par l'article 10 de la loi n.131/2003.

Information mutuelle et concertation

Le principe de l'information mutuelle et de la consultation (Lituanie, Norvège, Espagne, République slovaque, Suisse, etc.) sous-tend la plupart des bonnes pratiques qui peuvent être identifiées dans les interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales. La nécessité, pour les collectivités locales, d'être informées des initiatives nationales / régionales et d'être consultées dans le cadre de la prise de décision favorise une bonne mise en œuvre des politiques publiques. Inversement, les autorités centrales doivent disposer de données locales pour pouvoir concevoir les politiques publiques relatives aux collectivités locales. La tenue des registres publics, la communication de données pour les études statistiques et la mise à disposition d'informations sur les questions locales sont autant d'activités souvent mentionnées par les Etats membres.

La consultation préalable concernant les questions locales est un principe de l'interaction observé dans plusieurs pays. La consultation peut être organisée de manière individualisée ou, plus fréquemment, entre les autorités centrales et des groupements représentatifs des collectivités locales. La consultation peut être obligatoire sur certaines questions. Habituellement, les domaines qui ont un lien direct avec l'autonomie locale font l'objet d'une consultation obligatoire : il s'agit notamment de la législation locale, des recettes budgétaires, des politiques fiscales et du découpage territorial.

En Bulgarie, Finlande, Suisse, Islande, Hongrie, Malte et Espagne, les actes du gouvernement liés aux lois du Parlement relatives aux affaires locales doivent être soumis à une consultation des associations des collectivités locales.

L'Islande, la Hongrie et la Lituanie pratiquent aussi une telle concertation pour les questions relatives aux recettes budgétaires. Les consultations sur les crédits budgétaires sont parfois organisées par des représentants gouvernementaux et, dans d'autres cas, par des parlementaires. En Lituanie, les changements institutionnels font l'objet d'une consultation. En Espagne, les décisions sur les limites territoriales des collectivités locales sont prises en consultation avec la commune concernée. Les Pays-Bas appliquent la concertation pour les questions qui concernent les collectivités locales et les changements législatifs, lesquels doivent être accompagnés d'un exposé des

motifs s'ils entraînent une modification importante des obligations communales. Dans la plupart des Etats membres, des réunions de concertation plus générales sont habituellement organisées, de manière spontanée, sur les questions d'intérêt local. En Italie, la « Conférence Gouvernement – Autorités locales » a pour but d'assurer une coordination permanente entre le gouvernement central et le système d'autonomie locale.

La Bulgarie a institué au niveau national une Journée du dialogue qui permet aux parlementaires d'une circonscription, aux maires, aux collectivités locales, aux responsables des organes déconcentrés du gouvernement central, aux citoyens et aux médias de débattre des priorités et des actions concernant l'autonomie locale.

Contrôle

Le contrôle de l'efficacité de l'action locale est habituellement limité, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, à un contrôle de légalité *a posteriori*. La plupart des pays appliquent un contrôle administratif ou judiciaire de la légalité des décisions prises par les collectivités locales. Le contrôle de légalité comprend aussi un contrôle *a posteriori* des dépenses, mené par des conseils spécialisés ayant des fonctions juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles (Portugal, Espagne). Au Danemark, le contrôle de légalité est exercé par des organes régionaux qui conseillent les communes et peuvent même sanctionner des infractions à la loi, bien qu'ils le fassent rarement. Les sanctions pouvant être imposées sont l'annulation, la suspension, des amendes en vue des défauts et des actions en vue d'indemnités.

Le contrôle d'opportunité s'applique lors de la délégation de compétences et peut s'accompagner d'actions normatives préalables, lesquelles doivent être menées par les collectivités locales, ou de mécanismes d'évaluation postérieurs à la mise en place des compétences déléguées. Toutefois, la Charte européenne limite le contrôle d'opportunité à ces cas de figure et précise qu'il devrait rester exceptionnel ; dans certains pays, ce contrôle va cependant au-delà des compétences déléguées. En tout Etat de cause, les autorités centrales peut promouvoir des réformes législatives lorsque certaines actions ou politiques doivent être assumées par les collectivités locales. Au Luxembourg, les « commissaires de district » ont des fonctions de supervision étendues et jouent un rôle important dans les interactions entre les collectivités locales et les autorités centrales.

Le principe de la proportionnalité requiert que les contrôles effectués par les autorités centrales le soient de telle manière que les interférences qu'ils entraînent soient en proportion de l'importance de l'intérêt défendu (Lituanie). En France, les réformes constitutionnelles de 2003 ont établi qu'aucune collectivité locale ne pouvait exercer de contrôle sur une autre. Dans les Etats décentralisés, au contraire, le contrôle central est souvent attribué aux collectivités régionales plutôt qu'aux autorités de l'Etat.

Dans certains pays, la législation locale prévoit la possibilité de révoquer ou de remplacer les responsables locaux en cas de violation grave de leurs responsabilités empiétant sur l'intérêt des citoyens (Lettonie, Luxembourg, Espagne, Angleterre, Italie). Ces interventions extrêmes, contraires au principe de l'autonomie locale, sont généralement réglementées de manière à en prévenir l'application, sauf circonstances extraordinaires. En Espagne, par exemple, le gouvernement central peut, après consultation des collectivités régionales autonomes et avec l'approbation du Sénat, prendre un décret sur la dissolution de collectivités locales qui nuisent gravement à la gestion des intérêts généraux en violation des mandats constitutionnels. En 2006, les autorités locales de Marbella ont été suspendues en raison d'opérations financières illégales ayant entraîné une faillite de la localité. Aux Pays-Bas, une loi prévoit le remplacement des responsables locaux, mais seulement après qu'ils aient eu une deuxième chance de prendre les décisions qu'ils n'avaient pas prises initialement. En Italie, conformément aux dispositions spécifiques de la « loi consolidée sur le cadre juridique des autorités locales » (loi décret 2000/267), le préfet (*prefetto*) peut suspendre de ses fonctions tout maire, chef de province ou membre d'une Giunta ou conseil ayant commis des délits de nature exceptionnelle. L'organe municipal ou provincial peut être relevé de ses fonctions par un décret du Ministre de l'Intérieur pour avoir commis d'actes inconstitutionnels, pour violation grave et persistante de la loi ou menace grave à la sécurité.

Indépendance financière

Le principe de l'indépendance financière prévoit que les collectivités locales doivent disposer de recettes suffisantes pour exercer les compétences et responsabilités qui caractérisent l'autonomie. Les recettes locales, leur nature et leur origine sont extrêmement variables selon les Etats européens. Dans certains d'entre eux, les impôts locaux représentent une part importante de ces recettes (Finlande, Suisse, Suède, Danemark) tandis que, dans d'autres Etats, les recettes locales proviennent principalement du budget de l'Etat.

L'indépendance financière est liée au principe de l'autonomie locale, dans la mesure où le plein exercice des responsabilités requiert un soutien financier inconditionnel. En Suisse, l'indépendance financière est garantie par un système de « péréquation » financière au niveau des cantons. Ce système vise à garantir aux collectivités locales un niveau de recettes suffisant pour l'exercice de leurs responsabilités et à éviter les trop grandes inégalités entre les collectivités locales. Dans certains cantons – comme celui de Berne – une structure formelle a été mise en place pour l'examen de ces questions. En Finlande, l'indépendance financière est garantie par un système de péréquation des dotations étatiques. Ce système garantit à toute commune la possibilité d'assurer des services minima. Au Danemark, le budget est défini sur la base d'une négociation menée dans le cadre d'un système de coopération entre le gouvernement central et les collectivités locales.

Tous les principes décrits ci-dessus constituent un cadre pour les bonnes pratiques en matière de relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Les principes de fond de la Charte européenne de l'autonomie locale et dans les constitutions ou législations locales de la plupart des États européens (l'autonomie, la légalité, la clause de compétence générale, la subsidiarité, la coopération et la délégation des compétences) donnent une définition précise des compétences et responsabilités locales et garantissent leur respect. Les principes instrumentaux favorisent les bonnes relations et le respect du domaine d'influence de chaque niveau une fois que les compétences et responsabilités ont été attribuées. Ces principes instrumentaux sont l'information, la concertation, l'indépendance financière et la supervision.

III. PRINCIPAUX DOMAINES DE COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES

Le présent chapitre ne vise pas à fournir une présentation exhaustive des compétences et responsabilités des collectivités locales, mais plutôt à identifier les principaux domaines où s'exercent ces responsabilités, afin d'examiner les interactions avec les autorités centrales (Etat / régions) et d'identifier des bonnes pratiques dans les domaines concernés. Les disparités entre les réponses au questionnaire apportées par les Etats membres peuvent donner une vision déformée de la réalité : en effet, dans certains cas, une notion générale (telle que les infrastructures, les services sociaux, l'éducation, etc.) est subdivisée et plusieurs responsabilités sont indiquées ; d'autres Etats, au contraire, mentionnent simplement l'existence de cinq domaines de compétence sans précision de leur contenu. En outre, certaines réponses contiennent des détails supplémentaires indiquant les fonctions concrètes attribuées aux collectivités locales dans les domaines de compétence mentionnés précédemment (réglementation, impôts, attribution de subventions, etc.).

Dans leurs réponses, la plupart des Etats membres ne se sont pas limités strictement à cinq domaines de compétences. La plupart des réponses donnent une vision plus détaillée des domaines qui définissent l'action des collectivités locales. A l'inverse, si parfois certains domaines ne sont pas mentionnés, c'est plutôt parce qu'ils ont été jugés d'importance secondaire par rapport à d'autres, plus pertinents dans le cadre du questionnaire, et non pas parce qu'ils ne relèvent pas des compétences des collectivités.

L'urbanisme, l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets, l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et les services sociaux sont les principaux domaines de compétence des collectivités locales dans la plupart des Etats membres. Toutefois, l'étendue de ces compétences est extrêmement variable. De plus, la variété des modèles d'organisation territoriale (décentralisation, régionalisation, collectivités locales fortes, taille des communes) explique certaines des spécificités qui peuvent être identifiées. Un examen plus attentif des cinq domaines de compétence assurés par les collectivités locales dans environ trois à quatre cinquièmes des Etats membres pourrait mettre en évidence l'étendue des compétences et la nature des interactions avec les autorités centrales (Etat / régions).

A) Urbanisme

L'urbanisme est, parmi les domaines que la plupart des pays identifient comme relevant de la compétence des communes, un de ceux dont l'étendue peut être très variable.

- Dans certains cas, l'urbanisme suppose la définition et l'approbation par les collectivités locales de plans d'aménagement du territoire (Bulgarie, France, Islande, Italie, Luxembourg, Portugal, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Espagne, Angleterre) et la délivrance des permis de construire.
- Dans d'autres, la compétence des collectivités locales se limite aux activités de délivrance des permis ou à d'autres types de services administratifs et techniques liés au développement territorial (Belgique).
- Dans d'autres encore, elle se limite au contrôle de la mise en œuvre des mandats de construction et d'aménagement (Suisse, Espagne).
- Elle peut aussi recouvrir l'ensemble de ces aspects (Danemark, Finlande).

Les interactions avec les autorités centrales se traduisent à la fois par une concertation et par une mise en conformité préalable avec des directives d'un niveau supérieur ou un contrôle *a posteriori*. Parfois, le plan d'urbanisme est soumis à une approbation préalable, par les autorités centrales, de mesures plus générales d'aménagement du territoire (Italie, Pays-Bas, Suisse, Portugal) ou à une adaptation de l'aménagement local aux règles d'un niveau supérieur (Luxembourg, Angleterre, Écosse). Dans d'autres cas, l'approbation locale implique un contrôle de légalité *a posteriori* par les autorités centrales (Luxembourg, Portugal, Espagne). Il arrive aussi que les initiatives locales en matière d'urbanisme soient soumises à l'approbation ultérieure du pouvoir central (Espagne, Luxembourg). Habituellement, dans les Etats régionaux, le contrôle de légalité ou l'approbation définitive appartient aux régions (Belgique, Espagne).

En France, la participation des communes à des structures de coopération – les « établissements publics de coopération intercommunale » – leur permet de collaborer à l'aménagement du territoire.

En Islande, en vertu de la loi n° 73-1997 sur l'aménagement et la construction, l'Agence nationale pour l'aménagement ou un comité

intercommunal réunissant toutes les collectivités locales concernées élabore les plans régionaux. L'objectif d'un tel plan est de coordonner les politiques des collectivités locales. Chaque conseil municipal doit approuver le plan avant que le / la ministre donne son accord final.

En République slovaque, les autorités centrales – en l'occurrence le ministère de la Construction et du Développement régional – dispose d'un pouvoir de supervision étendu des collectivités locales en matière d'urbanisme. Le soutien méthodologique, la formation du personnel local, les activités normatives, le contrôle des projets d'urbanisme, les activités de conseil et d'assistance sont certaines des interactions décrites dans le domaine de l'urbanisme.

Les interlocuteurs, dans le cadre de ces interactions, sont habituellement des fonctionnaires, bien que les décisions soient prises au niveau politique (Belgique, Bulgarie, Irlande, Luxembourg). Plutôt que des organes spécialisés ou déconcentrés (comme en Norvège), c'est généralement les autorités centrales (Etat / régions) qui sont l'interlocuteur des collectivités locales. Dans les interactions individualisées, les contacts sont fréquents si la nature du problème l'exige. Toutefois, la concertation avec les groupements de collectivités locales peut suivre un calendrier prédéfini légalement, avec une périodicité fixe.

B) Services collectifs : traitement des eaux usées et des déchets

Deux services collectifs apparaissent comme des compétences fréquentes des collectivités locales : dans 80% des pays étudiés, la gestion des eaux et celle des déchets relèvent de la compétence des communes. Dans certains cas, l'ensemble du cycle de gestion est une responsabilité locale ; dans d'autres, les collectivités locales ne sont chargées que de certaines phases (l'approvisionnement en eau, le ramassage des ordures, le traitement des eaux usées, l'enlèvement des déchets, etc.). Le ramassage des ordures, en fonction de leur caractère industriel, commercial ou ménager, peut aussi relever ou non de la compétence des collectivités locales. Le ramassage des ordures ménagères est plus fréquemment une responsabilité locale, tandis que celui des autres types de déchets (médicaux, industriels, etc.) peut ne pas relever de la compétence des collectivités locales (Luxembourg, Portugal, Espagne).

Plusieurs activités peuvent relever de la compétence des collectivités locales :

- L'organisation du ramassage des ordures et des services d'enlèvement ou l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées (Bulgarie, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Portugal, Fédération de Russie).
- L'entretien et l'exploitation des installations de traitement des déchets et des eaux usées (Bulgarie, Italie, Lettonie, Malte, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suisse, Turquie).
- La fixation des tarifs de ces services locaux (Bulgarie, Lettonie, Portugal, Espagne, Ukraine).
- L'adoption de règles et de plans pour l'organisation de ces services conformément à la législation applicable (Bulgarie, Danemark, Italie, Lettonie).
- La délivrance de permis (République tchèque).
- L'ensemble de ces activités (Danemark, Finlande, Pays-Bas).

Dans la plupart des pays, il est de la compétence du pouvoir central (Etat / régions) de légiférer en la matière, dans le cadre de la réglementation édictée par l'Union européenne, qui est très rigoureuse dans ces domaines.

La concertation est une forme fréquente des interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales dans le cadre de ces deux responsabilités. En Finlande, l'Association finlandaise des communes participe aux groupes de travaux pertinents lors des phases de préparation des réformes. Des réunions hebdomadaires et mensuelles ont lieu lors de l'examen des réformes. En Espagne, un Conseil de l'eau garantit la concertation avec tous les niveaux de gouvernement (collectivités locales, communautés autonomes et autorités de l'Etat) pour les questions relatives à l'eau.

Le financement de ces services est parfois une compétence centrale (Irlande), même si le financement conjoint des activités est aussi assez fréquent (Bulgarie, République tchèque, Pays-Bas, Luxembourg, Portugal, Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Les impôts locaux sont aussi une façon de financer la gestion de ces services (Bulgarie, Lettonie, Espagne). En Écosse, une contribution raisonnable peut être demandée pour la collecte des déchets industriels, tandis que le ramassage des ordures ménagères est habituellement effectué gratuitement.

Les autorités centrales (Islande) mais aussi certains organes spécialisés – par exemple les Agences pour l’environnement (Bulgarie, Finlande, Luxembourg, Espagne) – sont des interlocuteurs au niveau local. Des organes déconcentrés sont mis en place dans certains pays, avec des fonctions de soutien, d’inspection et de supervision (Bulgarie, République tchèque, Pays-Bas, Portugal). Les contacts ont principalement un caractère technique (Bulgarie, République tchèque, Islande, Fédération de Russie) mais ils existent aussi à un niveau politique (Irlande, Malte, Pays-Bas, Luxembourg, Turquie).

C) Écoles primaires et crèches

L’enseignement primaire (et l’éducation préscolaire) est un des cinq domaines de compétence le plus souvent cités par les Etats membres. L’enseignement secondaire, la formation continue et l’enseignement professionnel, au contraire, sont des domaines qui ne relèvent que rarement de la compétence des collectivités locales (Géorgie, Lettonie, Suisse). Néanmoins, des disparités non négligeables existent concernant l’étendue de la responsabilité pour l’enseignement primaire :

- La mise à disposition d’infrastructures pour l’enseignement primaire est de la responsabilité des collectivités locales dans certains cas (Bulgarie, Estonie, Géorgie, France, Italie, Luxembourg, Portugal, Norvège, « l’ex-République yougoslave de Macédoine », Suisse).
- L’entretien des écoles est aussi de la responsabilité des collectivités locales (Bulgarie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Norvège, pour certains types d’écoles en Angleterre, Suisse), même dans des cas où l’éducation n’est pas de leur responsabilité (Espagne).
- Le recrutement du personnel enseignant est aussi mentionné (Lettonie, Luxembourg, Portugal, Écosse, Norvège et dans certains cas en Angleterre, Suisse).
- Les collectivités locales de nombreux pays assurent aussi des services complémentaires tels que les cantines, le ramassage scolaire, les internats (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Suisse, « l’ex-République yougoslave de Macédoine »).
- L’ensemble de ces aspects peut aussi être de la compétence des collectivités locales (Danemark, Finlande).

En Hongrie, certaines compétences éducatives locales sont transférées aux « administrateurs de district », qui incarnent une forme de coopération intercommunale (par exemple les décisions concernant les inscriptions).

La définition des programmes scolaires figure rarement parmi les compétences des collectivités locales. Les réglementations organisationnelles et la définition des études sont habituellement une compétence du pouvoir central ("Communautés linguistiques" en Belgique, Espagne, Islande, Luxembourg, République slovaque, Écosse). En Suisse, les cantons, en coordination avec les communes, définissent les programmes scolaires. En Espagne, la définition des programmes est à la fois de la compétence des autorités de l'Etat et de celle des régions, l'influence de ces dernières étant plus marquée dans les communautés autonomes dotées de leur propre langue officielle. En Écosse, une loi de 2000 définit un cadre pour l'amélioration de l'efficacité des écoles et fixe cinq priorités nationales pour l'éducation. Dans ce cadre, les collectivités locales et les écoles sont tenues de publier des programmes contenant des objectifs d'amélioration pour les écoles de leur secteur et de publier également des rapports sur la réalisation de ces objectifs.

Le financement de l'enseignement primaire est aussi assuré principalement par les autorités centrales (« Communautés linguistiques » en Belgique, en Angleterre et en Écosse, autorités de l'Etat au Luxembourg, au Portugal, en République slovaque, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Toutefois, en Bulgarie, en Estonie, et en Lettonie, le financement de l'éducation, du ramassage scolaire et des bourses d'enseignement est de la compétence des collectivités locales. En Finlande, le financement de l'éducation est une compétence locale. L'Etat attribue des dotations aux communes. En Islande, une réforme de 1996 sur les impôts locaux a instauré une augmentation des recettes pour tenir compte de ce que la responsabilité de tous les frais de fonctionnement des écoles primaires avait été confiée aux collectivités locales. Le contrôle de l'efficacité de l'éducation est habituellement de la compétence du pouvoir central (Bulgarie, République tchèque, Géorgie).

En Belgique, les relations avec les collectivités locales concernant les questions éducatives sont assurées par des interlocuteurs politiques. Ceux-ci partagent, avec les fonctionnaires, la responsabilité de l'éducation, comme en Bulgarie, en République tchèque, en Géorgie et en Slovénie. Dans d'autres pays, les autorités centrales ou les autorités régionales, selon la question concernée, font office d'interlocuteurs locaux (Bulgarie, République tchèque). Les autorités de l'Etat déconcentrées sont chargées des relations avec les collectivités locales en Lituanie, au Portugal, en Norvège, en France (préfets) et en République slovaque.

Les consultations et / ou les conseils sont un des moyens d'interaction utilisés par les collectivités locales et les pouvoirs centraux (Bulgarie, Estonie, République tchèque, Angleterre). Des contacts réguliers sont établis chaque fois qu'un problème doit être résolu en commun. En Finlande, l'Association finlandaise des communes participe aux groupes de travail pertinents lors des phases de préparation des réformes sur l'éducation. Des réunions hebdomadaires et mensuelles ont lieu lors de l'examen des réformes.

D) Action sociale

Quatre-vingts pourcent des Etats mentionnent l'aide sociale parmi les compétences des collectivités locales, quoique avec des différences considérables quant à l'étendue de cette responsabilité. Les disparités économiques, l'étendue des systèmes de protection sociale ou la diversité des problèmes économiques expliquent certaines de ces différences, tandis que d'autres tiennent à l'attribution de certaines compétences en matière d'aide sociale à d'autres niveaux d'administration (Etat / régions). Dans certains pays (Hongrie, Espagne), le nombre d'habitants a aussi une influence sur les compétences des collectivités locales dans ce domaine.

Si l'on veut établir un classement géographique, les pays du nord et de l'est de l'Europe disposent de vastes services d'aide sociale gérés par les communes et un grand nombre d'aides financières et d'allocations sont fournies par les collectivités locales ; dans le reste de l'Europe, ces responsabilités sont généralement confiées à d'autres collectivités territoriales (régions, organes déconcentrés de l'Etat, pouvoir central).

La liste des services mentionnés comme relevant de la compétence des collectivités locales est longue :

- Clubs de retraités et foyers de personnes âgées (Bulgarie, Danemark, Estonie, Géorgie, Lettonie, Islande)
- Abris et cantines de bienfaisance (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, République slovaque)
- Orphelinats (Bulgarie, Danemark, Géorgie, Lettonie, République slovaque, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
- Institutions pour les jeunes ayant des problèmes de comportement (Danemark)
- Services d'aide à domicile (Hongrie, Danemark, Norvège)
- Logement social (Danemark, Irlande, Norvège)

- Services de réadaptation pour les personnes handicapées (Danemark, Lettonie)
- Services d'aide aux alcooliques et aux toxicomanes (Danemark, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
- Organisations et centres fournissant hébergement, inspection de services sociaux et équipements d'hébergement (Italie)
- L'ensemble de ces services (Finlande).

Au Danemark, les communes exercent des responsabilités réglementaires en ce qui concerne les services sociaux, les aides au logement et les pensions pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap.

Les communes se voient attribuées des fonctions administratives relatives à la mise en œuvre de politiques sociales au niveau local. Elles participent également dans la programmation régionale des services sociaux (Italie).

L'octroi de subventions, de minima sociaux, de prêts et d'autres formes de soutien financier aux personnes (enfants, personnes handicapées, personnes âgées, chômeurs) est aussi de la compétence des collectivités locales (Belgique, Danemark, République tchèque, Hongrie, Lituanie, République slovaque). Ces prestations couvrent les frais de subsistance, les soins médicaux, le logement, les frais d'obsèques et d'autres besoins.

En Finlande, les communes exercent des responsabilités réglementaires en ce qui concerne les services sociaux. L'octroi de subsides - par exemple une aide sociale minimale au chômage - relève également des compétences locales.

Les communes gèrent parfois les services qui vérifient les droits des personnes aux différentes prestations ou leur accès aux services sociaux en vertu de la législation applicable.

Les compétences locales en matière d'aide sociale comprennent aussi, dans certains cas, l'expertise ou la protection juridique (République tchèque).

La participation aux programmes nationaux pour l'emploi (Bulgarie) ou même l'élaboration de tels programmes (Géorgie) relève parfois de la compétence des collectivités locales.

Une coopération intercommunale (Hongrie) ou des accords avec les institutions d'aide sociale (Lettonie, Lituanie) sont mis en œuvre dans

certains pays où les communes ne peuvent à elles seules assurer la protection sociale.

La concertation préalable est particulièrement utile en matière d'aide sociale car de nombreuses politiques dans ce domaine exigent, pour une bonne définition des objectifs, de disposer d'informations et de données émanant des collectivités locales. Les communes sont, en effet, le niveau auquel ces politiques seront mises en œuvre et elles sont donc les mieux placées pour définir les besoins de leurs habitants (Bulgarie, République tchèque, Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Également dans le domaine des services sociaux, des réunions hebdomadaires et mensuelles sont organisées en Finlande lors de l'examen des réformes. L'association finlandaise des communes participe aux groupes de travail lors des phases de préparation des réformes en éducation.

L'élaboration des politiques sociales est ordinairement de la compétence du pouvoir central. Les interactions peuvent aussi prendre la forme de campagnes nationales de sensibilisation aux questions sociales, mises en œuvre avec l'aide des collectivités locales (Bulgarie).

Les services sociaux des collectivités locales bénéficient habituellement de dotations étatiques du pouvoir central (Belgique, Géorgie, Finlande, Hongrie, Pays-Bas). En Islande, un fonds de péréquation, placé sous l'égide du ministère des Affaires sociales, supervise les paiements et fournit des informations aux collectivités locales.

Le contrôle *a posteriori* par les autorités centrales est fréquent dans le domaine de l'aide sociale (République tchèque, Géorgie, Hongrie, République slovaque, Écosse). Néanmoins, des pays comme la Finlande voient la solution aux problèmes de mise en œuvre davantage dans la modification de la législation que dans le contrôle *a posteriori*.

Les interlocuteurs des collectivités locales sont à la fois les autorités centrales et les organes spécialisés (Bulgarie, Hongrie, Islande). Les organes déconcentrés se sont aussi vu attribuer des responsabilités dans le domaine de l'aide sociale (Bulgarie, Lituanie, République slovaque) ou des fonctions d'interlocuteur (France). En Espagne, les collectivités régionales ont des pouvoirs étendus et organisent les interactions avec les collectivités locales. En Suisse, les difficultés rencontrées par les communes pour répondre aux besoins croissants de leurs citoyens en matière d'aide sociale ont eu un effet de régionalisation, la responsabilité de la protection sociale ayant été confiée aux cantons ou partagée avec eux.

Les contacts entre les collectivités locales et les autorités centrales (Etat / régions) sont relativement fréquents. Les pouvoirs centraux considèrent que les interactions ont lieu chaque fois que cela est nécessaire, en particulier pour ce qui concerne la concertation.

L'étude des cinq domaines de compétence principaux mentionnés par un nombre significatif d'Etats membres montre que les interactions entre les collectivités locales et les autorités centrales tendent à être identiques quel que soit le domaine concerné.

La définition préalable, par les autorités centrales, d'une législation, d'un programme ou de lignes directrices est habituellement le premier stade de l'interaction entre ce niveau de pouvoir et les collectivités locales. Dans la plupart des cas, il est fait Etat de relations fréquentes à des fins de consultation.

La plupart des pays disposent, à un niveau politique, de structures formelles de consultation au sein desquelles les groupements de collectivités locales peuvent exprimer leur point de vue, principalement à l'occasion de l'examen de réformes. Les consultations informelles, habituellement menées avec des fonctionnaires, constituent le mode d'interaction le plus fréquent entre les collectivités locales et les autorités centrales.

Le soutien financier (action conjointe ou subventions) est aussi attribué au pouvoir central dans les domaines de compétence locale. L'indépendance des collectivités locales est rare, et la plupart d'entre elles ont besoin d'un soutien budgétaire du pouvoir central pour pouvoir exercer leurs compétences.

L'exercice des compétences des collectivités locales fait habituellement l'objet d'un contrôle *a posteriori* ; parfois celui-ci est essentiellement juridique (ex. : l'urbanisme), d'autres fois il vise à garantir un niveau de performance (ex. : l'aide sociale ou l'éducation).

Les pouvoirs centraux considèrent que les interactions avec les collectivités locales sont suffisantes et qu'elles se produisent chaque fois que cela est nécessaire. D'ordinaire, les travaux préparatoires et l'information se passent avec les fonctionnaires, tandis que les décisions se prennent à un niveau politique.

E) Récapitulatif : les collectivités locales ont de vastes domaines de compétence

Si l'on regroupe les domaines de compétences sous des titres généraux, l'ensemble des compétences des collectivités locales peut être classé sous les catégories suivantes : administration générale, logement et urbanisme, circulation et transports, environnement et assainissement public, éducation, protection sociale, santé publique, culture, sports et loisirs, développement économique.

Les collectivités locales des différents pays d'Europe couvrent la plupart de ces grands domaines d'activités. Les compétences et responsabilités locales semblent être extrêmement étendues et offrir aux populations locales un vaste éventail de services. La clause de compétence générale, qui donne aux collectivités locales le droit d'intervenir dans tous les domaines d'intérêt local, s'appuie dans les faits sur un ensemble relativement étendu de compétences et de responsabilités locales. Quatre-vingts pourcent des Etats membres, environ, ont des compétences plus ou moins étendues dans les domaines suivants : le logement et l'urbanisme, l'environnement et l'assainissement public (approvisionnement en eau et évacuation des eaux usées, gestion des déchets, approvisionnement en énergie et chauffage, etc.), l'éducation et la protection sociale.

Environ les deux tiers ont aussi des responsabilités dans les domaines de la circulation et des transports publics, de la culture, des sports et des loisirs. Même si les compétences des communes dans ces grands domaines varient selon les pays (par exemple, dans certains pays, les collectivités locales sont responsables de l'ensemble de l'assainissement public, tandis que dans d'autres elles ne sont chargées que de la gestion des déchets ou l'approvisionnement en eau), le large éventail des domaines dans lesquels les collectivités locales ont une forme de compétence ou de responsabilité semble être une caractéristique générale. Les responsabilités dans ces domaines peuvent être très variables, du point de vue de leur étendue, selon les Etats membres, mais elles ont un caractère général par leur nature.

Trois domaines seulement ne sont mentionnés que par un tiers des Etats membres. La santé publique et le développement économique, en raison de la nature des actions nécessaires, sont des responsabilités qui sont habituellement attribuées, au minimum, aux organes régionaux, même dans les pays dotés de collectivités locales fortes. Le faible nombre de réponses concernant l'administration générale (l'Etat civil et les registres électoraux, la police, les sapeurs-pompiers et la protection civile) tient très

probablement au caractère instrumental de ce domaine et au fait que chaque niveau de collectivité territoriale exerce de telles responsabilités, qui ne sont pas caractéristiques des collectivités locales.

La distinction, présente dans plusieurs rapports du Conseil de l'Europe³, entre les compétences locales qui correspondent à des services aux personnes et celles qui fournissent des infrastructures ou des services à domicile – ou entre les services sociaux et économiques –, peut être utile pour différencier les Etats membres. Dans les pays d'Europe du Nord et de l'Est, les collectivités locales sont le plus souvent responsables de la protection sociale et de l'éducation, tandis qu'on observe dans les pays d'Europe centrale et du Sud une prédominance des services aux ménages.

Néanmoins, certaines orientations politiques et réformes territoriales récentes pourraient réduire les différences entre les collectivités locales à tendance sociale et celles qui sont plutôt économiques. La régionalisation – parfois réalisée au moyen de groupements de collectivités locales – a, dans certains pays européens, eu une influence sur l'offre de services (tels que la veille sanitaire) autrefois attribués aux communes. La politique régionale de l'Union européenne a fait naître dans certains pays la nécessité de « construire » un niveau régional assurant des responsabilités de développement économique jusqu'alors exercées par les collectivités locales. Par ailleurs, la politique de concurrence de l'Union européenne ainsi que la tendance à la libéralisation ont fortement réduit les services économiques.

F) Conclusion : tendances observées dans les interactions entre les autorités centrales et les collectivités locales dans les principaux domaines de compétence

Les principaux domaines de compétence examinés des collectivités locales font apparaître certaines tendances quant à la nature et à la fréquence des relations entre les autorités centrales et ces collectivités :

³ Annexe au rapport de suivi 2001 sur l'Etat de la démocratie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (CM/Monitor (2001)3 Add.rév., 6 avril 2001). Voir aussi le Rapport établi par le Prof. Marcou, « Étude comparative des compétences et responsabilités des collectivités locales ».

- La capacité de légiférer et de fixer des critères est une compétence du pouvoir central (Etat / régions).
- Dans de nombreux cas, le financement est une compétence du pouvoir central, bien que les communes puissent lever des impôts et que certains domaines relèvent d'un financement conjoint.
- Le contrôle de légalité est également une attribution du pouvoir central (Etat / régions), à laquelle s'ajoute fréquemment des contrôles de conformité budgétaire.
- Les domaines de compétence partagés sont parfois soumis à des contrôles de performance de la part du pouvoir central.
- Dans la plupart des pays, la consultation des associations de communes est obligatoire pour les questions relatives à la législation concernant les collectivités locales et à leur budget, ainsi que pour d'autres questions importantes concernant leurs compétences.
- Des structures formelles de consultation (à caractère général ou sectoriel) destinées à faciliter le dialogue dans ces domaines existent dans de nombreux pays.
- Les organes déconcentrés du pouvoir local sont généralement chargés des aspects de rapports entre collectivités locales et pouvoir central relatifs à l'information et au contrôle.
- La forme la plus fréquente d'interaction est l'information et le conseil aux communes dans les grands domaines de compétence.
- Les collectivités locales font généralement remonter aux autorités centrales les informations facilitant l'élaboration d'indicateurs de performance et d'autres données.
- S'agissant de l'information, les relations tendent à être plus informelles et à se dérouler directement entre des fonctionnaires et les collectivités locales.
- Des mécanismes de coopération sont institués, en particulier dans des domaines où la nature des tâches ou le montant des investissements nécessaires dépasse les capacités des communes.
- Dans certains pays, des accords commencent à être mis en place entre les autorités centrales et les collectivités locales pour favoriser l'efficacité de ces dernières, améliorer leur performance ou définir les modalités de leur financement.

IV. BONNES PRATIQUES EN MATIERE DE RELATIONS ENTRE LES AUTORITES CENTRALES (ÉTAT / REGIONS) ET LES COLLECTIVITES LOCALES

L'étude des principaux domaines de responsabilité montre que dans chacun de ces domaines, plusieurs fonctions concurrentes relèvent d'administrations différentes, ce qui rend obligatoires les interactions entre celles-ci. De par leur nature et leur degré d'intensité, certaines de ces relations peuvent déboucher sur une meilleure compréhension entre administrations homologues et contribuer à une meilleure application des politiques publiques, au bénéfice des citoyens.

Les contacts fréquents entre collectivités locales et fonctionnaires de l'Etat, lorsque la nature des problèmes concernés nécessite une information, une consultation ou un conseil, constituent le type d'interaction que les Etats membres citent le plus volontiers, à la fois dans leur analyse individuelle des domaines de responsabilité et dans leur analyse plus générale des bonnes pratiques en matière de relations mutuelles. Toutefois, d'autres formes d'interaction sont également considérées comme « bonnes pratiques » garantissant de bonnes relations entre administration centrale et collectivités locales :

- différentes méthodes pour une définition bilatérale du soutien financier nécessaire à la prise en charge de certaines responsabilités ;
- la délégation de compétences du ressort de l'Etat aux collectivités locales, qui élargissent ainsi leurs domaines d'action ;
- les accords de coopération, qui définissent des procédures d'interaction, la gestion bilatérale de services, ou encore le soutien financier.

Les bonnes pratiques dans les interactions entre collectivités locales et pouvoir central sont analysées à partir des réponses des Etats membres. Le Tableau 2 tente une synthèse des renseignements donnés, en montrant clairement les différents types d'interaction les plus fréquents entre les divers échelons de l'administration.

A) Structures et mécanismes de consultation bilatérale

La quasi-totalité des Etats membres considèrent la consultation comme la forme d'interaction la plus courante. Dans la plupart des cas, une obligation de concertation avec les associations de collectivités locales est instaurée

pour les questions d'intérêt local – réformes législatives, définition du budget, fiscalité locale. Le dialogue se déroule généralement entre les associations de commune et les responsables politiques du pouvoir central. De nombreux pays ont mis en place des structures formelles de consultation (conférences, groupes de travail, etc.), qui se réunissent périodiquement (une fois par an, par trimestre, etc.). Dans les Etats décentralisés, ces structures sont souvent régionales, bien que certaines questions puissent avoir à être traitées au niveau fédéral.

En Belgique, il existe des structures formelles de concertation qui facilitent la coopération dans tous les domaines de compétence. En dépit de leur caractère obligatoire, ces consultations ont peu d'impact sur les processus décisionnels, même s'il arrive parfois que des choix politiques déjà arrêtés soient modifiés.

La République tchèque a institutionnalisé des mécanismes de concertation périodique entre les autorités centrales et les collectivités locales. Des élus politiques et des responsables professionnels tiennent des réunions régulières afin de coordonner l'exercice de leur autorité et de leurs prérogatives.

La Bulgarie prévoit une consultation parlementaire sur les projets de loi susceptibles de concerner l'administration locale. L'association nationale des municipalités participe à cette consultation au nom des collectivités locales et s'emploie activement à rencontrer des parlementaires pour faire pression sur les questions locales. S'agissant du domaine social, un conseil des affaires sociales a été institué à titre d'organe consultatif public, auquel siègent l'association nationale des municipalités, des organes de l'administration centrale, des syndicats, des fédérations d'employeurs et des ONG. De même, le Conseil des ministres a mis en place un conseil interministériel, auquel participe l'association nationale des municipalités, dans le but d'échanger entre experts des informations spécialisées.

L'Estonie a introduit des procédures électroniques de consultation par rapport aux projets de loi qui sont activement utilisées par l'association des collectivités locales.

En Finlande, deux structures différentes favorisent la consultation mutuelle et la négociation sur les questions locales. La première, le conseil consultatif sur l'économie et l'administration municipales, mène les négociations entre l'Etat (ministères de l'Intérieur, des Finances, des Affaires sociales et de la Santé, de l'Education et de la Culture) et les

municipalités, représentées par l'association finlandaise des collectivités locales. La seconde, un comité interministériel sur les services de base, est chargée de la coopération à l'échelon politique depuis 2003. Des représentants de l'association finlandaise des administrations locales et régionales et les ministères cités ci-dessus, ainsi que le ministère de l'Environnement et celui de l'Agriculture, négocient le financement des services municipaux dans le cadre d'un dialogue jugé constructif et utile pour que les ministères puissent comprendre les réalités et les problèmes locaux.

En Islande, la consultation entre les autorités centrales et les collectivités locales, par le biais de leur association, va des questions relatives au code des collectivités locales jusqu'au financement et au partage des compétences.

En Norvège, les consultations entre les autorités centrales et les collectivités locales sont formalisées par le biais de quatre réunions annuelles entre les ministres et les responsables politiques de l'Association norvégienne des autorités locales et régionales. Les consultations aident à discuter le lien entre la situation financière des collectivités locales et leurs responsabilités.

L'instance de concertation formelle en Irlande est constituée d'un comité supervisé collégialement par le ministre, des représentants de la direction générale du ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales, le président de la *County City Managers Association* (association des gestionnaires de comté et de ville) et la direction de cette association.

En Italie, toutes les régions ont un représentant politique (président ou membre de l'exécutif régional) chargé des relations avec les collectivités locales. La coordination des collectivités régionales et locales, la coopération entre ces deux niveaux et la mise en place de procédures législatives et administratives favorisant cette coopération sont quelques-unes des fonctions de ce représentant qui est soutenu par une structure administrative. Par ailleurs, le Conseil des Autonomies Locales, un organe consultatif représentant les intérêts locaux, joue un rôle important dans chaque région.

En Lituanie, une commission bilatérale a été mise en place, afin de coordonner les intérêts et les positions. Les projets concernant les questions de l'autonomie locale doivent être coordonnés avec une Association d'autorités locales.

Au Luxembourg, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises intervient comme représentant des municipalités sur les questions d'intérêt commun pour toutes les collectivités locales. Néanmoins, la proximité de l'administration de l'Etat, compte tenu de la faible superficie du territoire du Luxembourg, favorise une interaction individualisée avec chaque municipalité, lorsque la nature du dossier nécessite une évaluation bilatérale.

Le processus de décentralisation dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est mis en œuvre et coordonné par un groupe de travail sur la décentralisation, avec la participation de l'association des unités d'autonomie locale (municipalités). Dix sous-groupes thématiques, qui siègent tous les mois, apportent leur contribution sectorielle au processus. La coordination et le développement institutionnel sont également l'objectif de la commission tripartite, au sein de laquelle l'agence de la fonction publique œuvre conjointement avec des représentants du pouvoir central et des collectivités locales. La réussite du processus de décentralisation serait à mettre en partie au crédit de ces différentes instances. De nombreux documents de stratégie et de programmation ont été élaborés dans ce cadre.

L'association des conseils municipaux de Malte (*Local Councils Association*) représente les collectivités locales dans le cadre de réunions générales périodiques avec l'administration centrale, mais aussi au sein de comités spécialisés.

Le Premier ministre préside deux fois par an l'assemblée consultative des autorités administratives aux Pays-Bas, en application des dispositions du code des relations inter administrations.

Le Portugal considère que la consultation des collectivités locales est un moyen efficace de prendre en considération les problèmes et les besoins locaux.

En Roumanie, les réformes récentes du code des collectivités locales ont été menées en concertation avec leurs associations représentatives, ainsi qu'en dispose la loi sur l'administration locale.

En Slovénie aussi, la consultation de l'association des municipalités est obligatoire pour tout projet de loi concernant les affaires locales.

Des conférences sectorielles, chargées de coordonner les compétences communes, sont l'instance de consultation entre l'Etat et les autorités régionales en Espagne. Pour l'instant, les collectivités locales peuvent y assister à titre d'observateurs, mais une réforme de la législation est en cours pour qu'elles deviennent membres à part entière de ces conférences. Ces conférences sectorielles – selon leur thème – sont souvent considérées comme utiles pour coordonner les politiques.

La législation cantonale suisse établit souvent des mécanismes de consultation avec les municipalités sur les questions locales. En outre, la nouvelle Constitution fédérale impose à la Confédération de veiller à l'impact de ses activités sur les municipalités. En conséquence, le gouvernement fédéral a adopté des « lignes directrices concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes », qui confèrent à ces dernières le droit : d'être consultées sur les affaires locales dans le cas où les mesures fédérales projetées auront un impact sur les communes ; de participer aux travaux des commissions d'experts ou des groupes de travail mis en place par la Confédération et à donner leur avis dans le cadre des procédures de consultation. Dans la mesure où leurs intérêts sont touchés, les communes doivent également être invitées à participer aux travaux des commissions consultatives permanentes, dans certains domaines de tâches sectorielles.

B) Information et conseil aux collectivités locales

L'administration centrale peut également jouer un rôle important en conseillant les collectivités locales. Généralement, les relations d'information sont plus informelles et se déroulent directement entre des fonctionnaires et les différentes administrations communales plutôt que sous forme de contacts institutionnalisés au niveau politique.

Les organes décentralisés de l'Etat ou des instances régionales sont souvent chargés de ce type de dialogue, la proximité étant l'une des clés d'un échange fructueux. Dans certains cas, parallèlement aux orientations ou aux informations, une formation est dispensée aux agents de l'administration locale, afin d'aider les communes à améliorer leurs performances.

Les contacts de ce type, là où ils s'avèrent nécessaires, ne suivent pas de calendrier déterminé, étant donné leur nature informelle. Les communications électroniques favorisent la multiplication de ces contacts, leur fréquence et la vitesse de réaction.

Plusieurs initiatives dans les Etats membres témoignent de l'apparition de nouvelles formes de communication avec les collectivités locales, dont le but est de les aider à parvenir à une bonne compréhension des questions d'intérêt local.

La Hongrie signale l'existence de plusieurs services gérés par l'Etat – ministère des Collectivités locales et du Développement territorial – chargés de conseiller ou de former les collectivités et les fonctionnaires locaux. Une ligne d'assistance dédiée (*hotline*), gérée par les services ministériels, assure une aide téléphonique instantanée et professionnelle pour les administrations locales. Par ailleurs, des séminaires sont organisés régulièrement avec la participation d'experts internationaux, qui assurent une formation professionnelle aux élus politiques locaux comme aux fonctionnaires de l'Etat. Un service d'information a été mis en place par l'Union européenne en 2003, à l'intention des collectivités locales, afin de les aider dans le processus d'intégration en leur donnant des informations sur les questions communautaires, un soutien sur les problèmes d'harmonisation législative et des renseignements sur les possibilités d'appel d'offres. Le ministère des Collectivités locales et du Développement territorial publie également des documents, des directives et des ouvrages intéressant l'administration locale.

Le Ministère de l'Intérieur italien assure un service permanent d'information et fournit des conseils aux collectivités locales directement (par le biais de l'ainsi dénommé « guichet pour les collectivités locales ») et à travers ses bureaux déconcentrés au niveau des provinces (« Préfecture-U.T.G. », bureau gouvernemental territorial). Dans le cadre de cette activité, le Ministère recueille et publie la réglementation communale sur son site web officiel. Par ailleurs, en Italie, les régions disposent de services administratifs qui supervisent les activités des collectivités locales et fournissent des conseils juridiques, des informations et des orientations.

La Journée annuelle du dialogue est une initiative nationale bulgare qui, une fois par an, rassemble dans chacune des 28 circonscriptions les parlementaires de la circonscription, les maires et les autres élus locaux, des membres des structures décentralisées de l'Etat, des citoyens et les médias. Ces assemblées ont pour principal résultat de favoriser une meilleure compréhension de la position des différents acteurs concernés.

Les formations spécialisées, organisées par les écoles de police régionales auprès des services de police locaux en Espagne, sont vues comme un bon

outil de coordination de l'action et des procédures sur les questions de sécurité.

Les élus locaux suisses ont souvent un siège dans les parlements des cantons et le fait d'être présents à ces deux échelons leur permet de nouer un certain nombre de contacts informels et d'échanger des informations jugées utiles pour les autorités locales.

L'Ukraine indique que les collectivités locales font parvenir des informations aux autorités centrales sous forme de rapports d'étape écrits ou d'indicateurs (financiers, sociaux), de manière à permettre l'évaluation des besoins locaux.

D'autres Etats membres se font également l'écho de services d'orientation, d'information et d'un soutien du pouvoir central auprès des collectivités locales. La proximité géographique avec les administrations locales – selon la taille d'un pays – favorise les interactions chaque fois qu'une question ou un dossier l'exige. Ce soutien est institutionnalisé et plus global dans les pays plus grands. Ainsi, le Luxembourg et la Suisse indiquent que la proximité et le ressort territorial réduit de chaque niveau administratif sont propices à de bonnes relations.

C) Mécanismes de coopération

Les collectivités locales et les administrations centrales jugent la coopération pour la définition d'objectifs, la gestion ou le soutien financier comme une bonne pratique.

En Bulgarie, un accord a été signé le 12 octobre 2005 entre le Conseil des ministres et l'association nationale des municipalités portant établissement d'une coopération institutionnalisée. L'accord prévoit une coopération durable, fondée sur les principes de partenariat, de transparence et d'action concertée. Il prévoit également la prestation de services publics efficaces et contribue à la préparation des municipalités à l'adhésion du pays à l'UE. Les mécanismes de coopération impliquent les organismes d'Etat et l'association nationale des municipalités et comportent des rencontres régulières et la participation à des comités consultatifs, des comités de suivi ou des groupes de travail. De même, la coopération intercommunale sur les questions régionales peut conduire à la constitution de conseils de partenariat (réunissant des collectivités locales, des entrepreneurs privés,

des associations de citoyens, etc.) pour mettre en œuvre des mesures, des programmes et des projets d'intérêt mutuel.

La France a élaboré des structures de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales (dans lesquelles les collectivités locales jouent un rôle). Tout d'abord, les « Contrats de ville » (CDV) entre l'Etat et les collectivités territoriales tentent de prévenir l'exclusion sociale. Les CDV ciblent leur action sur des quartiers urbains menacés d'exclusion sociale du fait de problèmes de chômage, de logement et de délinquance. Ensuite, il existe les « Contrats locaux de sécurité » (CLS), conclus entre des collectivités voulant travailler ensemble pour remédier aux problèmes de sécurité.

En Islande, un accord de collaboration définissant le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités locales a été conclu en février 2006. Son objectif premier est d'établir une structure formelle pour les relations entre l'Etat et les municipalités et d'harmoniser les politiques de gestion publique. En vertu de cet accord, des comités d'experts des deux échelons administratifs se réunissent périodiquement pour discuter de questions d'intérêt commun.

En Italie, la coopération est de la responsabilité des régions. Dans chaque région, un responsable politique est chargé de la coopération et de l'animation d'une structure administrative de soutien. Dans les principaux domaines de compétences, il existe généralement un organe chargé d'assurer la coopération. En outre, un mécanisme spécifique de coopération, récemment instauré en Italie, ressemble de près au CLS français évoqué ci-dessus. Plus précisément, afin de mettre en œuvre des programmes extraordinaires en vue de renforcer l'application des lois et les services de sécurité, le Ministère de l'Intérieur et les préfets (*prefetti*) peuvent signer des accords avec les autorités régionales et locales en leur fournissant de la logistique et une aide instrumentale et financière.

Les commissaires de district luxembourgeois exercent des fonctions de conseil, de médiation et de coordination entre l'Etat et les collectivités locales.

En Slovaquie, des bureaux municipaux conjoints ont été mis en place pour qu'un regroupement de municipalités exerce certaines responsabilités lorsque les municipalités ne peuvent pas le faire seules. L'administration centrale estime qu'il s'agit d'un bon mécanisme de coordination, qui permet d'assurer des services de meilleure qualité.

En Suisse, les compétences partagées entre les cantons et les communes sont parfois subordonnées à une obligation de coopération dans le but d'assurer un exercice efficace de ces responsabilités. Des représentants des cantons et des communes siègent au conseil d'administration des sociétés de droit public chargées de missions déléguées par l'Etat fédéral.

Au Royaume Uni, un « Cadre de Partenariat » déterminant les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales existe en Angleterre depuis 1997 et en Ecosse depuis 2001, mais n'a pas de base statutaire. En Angleterre, le « Partenariat Central Local » se réunit régulièrement pour aborder les principaux thèmes concernant les collectivités locales. En Ecosse, l'objectif donné pour le Cadre est celui d'assurer des relations et discussions régulières. Les procédures de consultation et le travail commun ont été mis en place.

L'Angleterre dispose aussi de mécanismes permettant au gouvernement central et aux collectivités locales de définir ensemble leurs priorités. Un Accord de Secteur Local (*Local Area Agreement - LAA*) est un accord de trois ans qui regroupe le financement du gouvernement central autour de priorités pour un secteur local dans certains domaines politiques, tels que convenus entre le gouvernement central et le secteur local. Celui-ci est représenté par une collectivité locale et le Partenariat Local Stratégique (*Local Strategic Partnership - LSP*), un organe unique qui réunit les différentes parties du secteur public ainsi que les secteurs privé, d'affaires, communautaire et bénévoles au niveau local, pour que les initiatives et services puisse se soutenir et collaborer.

D) Bonnes pratiques financières

Les bonnes pratiques dans le domaine financier concernent la fixation bilatérale des recettes nécessaires aux collectivités territoriales pour exécuter les compétences de leur ressort et être en mesure de fournir des services aux citoyens.

La procédure d'approbation du budget en Bulgarie prévoit la participation de l'association nationale des municipalités à divers stades. Des consultations, au niveau des spécialistes et des responsables politiques, ont pour but d'assurer la transparence et l'équilibre dans l'allocation des ressources. Si les avis divergent, un protocole bilatéral est annexé au projet de budget pour permettre l'arbitrage en Conseil des ministres.

Depuis une vingtaine d'années, les communes danoises jouent un rôle important dans la formulation de la politique économique. La coopération budgétaire est basée sur un accord général aux termes duquel, une fois les objectifs économiques et politiques fixés par les autorités centrales (gouvernement et parlement), la politique économique est définie par le biais d'accords volontaires avec les collectivités locales. Ces accords fixent le taux de croissance des dépenses publiques, le taux des impôts locaux et d'autres points concernant les dépenses et les recettes locales. Ces accords sont conclus entre le gouvernement central et les associations de collectivités locales. Ils ne sont pas contraignants pour les communes, même si le présupposé est que les membres des associations respecteront ces accords.

Les autorités centrales et collectivités locales en Estonie ont trouvé un accord par rapport à la manière d'entreprendre les négociations sur les aspects budgétaires.

En Finlande, la coopération entre les autorités centrales et locales est établie en vue de discuter l'allocation de ressources aux communes. L'application des lois parlementaires est soumise à une étude du coût financier à l'égard des communes par rapport à l'impact recherché.

En Islande, il existe un accord sur l'impact budgétaire des projets de loi et des réglementations sur les finances locales. En août 2004, un projet pilote, lancé initialement en 2002, a été reconduit pour deux ans afin d'évaluer l'impact global des projets de loi et des réglementations du gouvernement sur les finances des municipalités. Plusieurs ministères – Affaires sociales, Éducation, Science et Culture, Environnement – participent à ce processus d'évaluation aux côtés de l'association des collectivités locales islandaises.

En Italie, un rôle important appartient à l'ainsi nommé Conférence Unifiée (Gouvernement Central, Régions et Collectivités Locales) qui exprime son avis notamment sur la loi budgétaire.

Au Luxembourg, le Conseil supérieur des finances locales favorise le dialogue entre les municipalités et l'administration centrale en ce qui concerne la fiscalité locale.

La commission financière mixte à Malte est une structure formelle qui permet la concertation entre l'État et les communes sur les recettes locales.

Aux Pays-Bas, des procédures de contrôle a priori ont pour but de garantir l'équilibre des budgets.

La Norvège fait état de l'existence d'un système de répartition des recettes locales.

Le financement conjoint est considéré au Portugal comme une option satisfaisante pour mettre en place des projets qui contribuent à améliorer les conditions de vie des citoyens.

Le système de péréquation suisse est jugé tout à fait adapté pour éviter de trop grandes disparités entre les municipalités et leur permettre de remplir leurs obligations légales. Ces mécanismes cantonaux exigent des contacts réguliers entre les communes et les autorités cantonales. Un organisme commun a été créé à Berne pour discuter de ces questions.

En Ukraine, le ministère des Finances contrôle les budgets locaux et peut soumettre des propositions au gouvernement pour améliorer l'articulation entre le budget de l'Etat et les budgets des collectivités locales.

E) Délégation de compétences

Certains répondants indiquent parfois que l'extension des compétences locales par délégation de l'Etat constitue une bonne pratique d'interaction.

En République tchèque, certaines municipalités sont investies de missions déléguées étendues, en vertu d'un « modèle commun d'administration publique ». Les municipalités concernées exécutent alors ces missions déléguées aussi pour le compte d'autres municipalités. Des structures formelles de consultation et des réunions périodiques entre les différents échelons administratifs ont permis de mettre en place des mécanismes de coordination intensive. De même, un projet intitulé « Pour une meilleure coordination de l'administration centrale avec l'administration publique territoriale » a été approuvé par la décision n° 237 du gouvernement en date du 17 mars 2004.

En Espagne, les municipalités réclament un nouveau processus de décentralisation, baptisé *pacto local*, visant à déléguer certaines compétences des communautés autonomes aux collectivités locales.

F) Autres bonnes pratiques

D'autres expériences, poursuivant des objectifs différents, sont également intéressantes en ce qu'elles montrent d'autres voies d'échange et de collaboration entre l'Etat et les collectivités locales.

Au Danemark, un institut indépendant a été créé pour évaluer les performances des collectivités locales et régionales, identifier les bonnes pratiques et proposer des améliorations. Les autorités centrales (ministères), l'association des conseils locaux et régionaux et une université sont représentées au sein des instances dirigeantes de cet institut.

La procédure électronique de consultation mentionnée ci-dessus, introduite en Estonie, qui ouvre à l'association nationale des collectivités locales une possibilité privilégiée et préliminaire pour commenter les projets de loi, est une manière intéressante et plutôt simple pour favoriser la consultation à un stade peu avancé.

La loi islandaise sur les collectivités locales pilotes a été adoptée en 1994. Elle permet aux municipalités de tenter une expérience susceptible de préparer le terrain à de futures réformes, en expérimentant de nouvelles compétences et de nouvelles modalités pour leur gestion et leur financement. Les municipalités peuvent déroger à certaines dispositions législatives et réglementaires et tester de nouvelles méthodes de gestion et de financement dans certains domaines pilotes (logement social, emploi, travaux publics, santé, services aux personnes âgées et aux personnes handicapées). L'expérience s'est révélée concluante et plusieurs accords de services ont été passés entre l'Etat et des municipalités, principalement dans le domaine de la santé et dans les services aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Certaines régions italiennes indiquent que la formation des agents des collectivités locales relève de leur responsabilité. Cette formation peut être très bénéfique pour ces collectivités parce qu'elles n'ont généralement pas la possibilité de la dispenser elles-mêmes et que l'aide de la région peut contribuer à améliorer la prestation de services au niveau local.

Aux Pays-Bas, un code des relations inter administrations fixe les règles d'interaction entre l'Etat et les collectivités locales. Le code réglemente non seulement les fonctions de chaque partie mais fixe aussi des dispositions relatives à l'examen des dépenses et au contrôle interinstitutionnel. Les deux parties se rencontrent deux fois par an pour examiner des questions d'intérêt commun.

Le Portugal juge que les « Contrato-programma » sont utiles à la coopération financière et technique. Ces accords de coopération ont permis de réaliser des projets dans divers domaines (environnement et assainissement, infrastructures, transport, éducation et protection civile).

La Suisse s'est dotée d'un nouvel instrument d'interaction entre les cantons et les municipalités, baptisé « contrat de prestation », pour l'exercice de certaines compétences. Encore peu répandu, il est appelé à jouer un rôle majeur à l'avenir, avec la révision du régime de péréquation financière.

Tableau 2 : Bonnes pratiques dans les relations entre pouvoir central et collectivités locales

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
Belgique	Conseils consultatifs dans tous les domaines de compétence	Contacts informels qui favorisent la mise en œuvre				
Bulgarie	Consultation parlementaire sur les projets de loi Conseil des affaires sociales Conseil interministériel permettant des échanges entre	Journée annuelle du dialogue	Accord signé le 12/10/2005 entre le Conseil des ministres et l'association nationale des municipalités, en vue d'une coopération institutionnalisée.	Consultation sur le projet de budget et sur la fiscalité		

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	spécialistes sur les questions locales		Coopération intercommunale sur les questions régionales			
République tchèque	Réunions de concertation périodiques entre l'Etat et les collectivités locales au niveau politique et professionnel	Assistance méthodologique Formation dispensée par l'Institut pour l'administration locale du ministère de l'Intérieur	Coopération intercommunale Régions dites de cohésion : agrégation de 2 ou 3 régions administratives pour répondre aux critères NUTS II	Loi n° 420/2004 relative au contrôle de la gestion des ressources des unités territoriales autonomes et des associations volontaires de communes	Le modèle commun d'administration publique prévoit des compétences déléguées étendues pour certaines municipalités Projet 2004 « Pour une meilleure coordination de l'administration centrale avec l'administration	Code de déontologie de la fonction publique

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
					publique territoriale »	
Danemark	Consultation préalable des associations de communes			Coopération budgétaire pour arrêter les principales questions concernant les budgets locaux par le biais d'accords volontaires		Institut pour l'évaluation des performances locales Participation volontaire à la définition des parcs nationaux
Estonie		Réunions informelles de consultation Echange		Accord sur la procédure pour la négociation		Consultation électronique de l'Association des

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
		électronique d'information		budgétaire		Collectivités Locales sur les projets de loi
Finlande	Conseil consultatif sur l'économie et l'administration municipales Groupe interministériel sur les services de base			Procédure de négociation pour évaluer les recettes des communes et évaluer le coût des réformes législatives Péréquation		Pas d'affectation des subventions de l'Etat
France			Contrats de Ville (CDV) entre l'Etat et les collectivités			

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
			territoriales (lutte contre l'exclusion) Contrats locaux de sécurité (CLS) pour remédier aux problèmes de sécurité			
Géorgie						
Allemagne						
Hongrie	Code des collectivités locales	<i>Hot line</i> réservée aux collectivités locales	Coopérateurs au niveau des responsabilités communales			

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	Conseil de la politique sociale, conseil du développement territorial, agence nationale de développement Forum pour la réconciliation des autorités centrales et locales autonomes	Séminaires de formation Le Ministère des collectivités locales et du développement territorial Publication de documents spécialisés				
Islande	Code des collectivités locales, les		Accord de collaboration (fév. 2006)	Accord sur l'évaluation de l'impact		La loi de 1994 sur les collectivités

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	questions de financement et de partage des compétences sont vues en concertation avec l'association des collectivités locales		fixant le cadre des relations Etat / collectivités locales	des projets de loi et des réglementations sur les finances locales		locales pilotes permet aux communes d'élargir leurs compétences et d'expérimenter de nouvelles méthodes de gestion et de financement
Italie	Consultation régionale et fixation de critères politiques Conseil des Autonomies Locales, organe	Commission technique régionale de consultation technique et juridique (Abruzzes). Ce comité	Organe de coordination des politiques sociales (Emilie-Romagne) Conférence	Conférence Unifiée (Etat-Régions et collectivités locales) qui exprime son avis sur la loi budgétaire.		Formation des agents des collectivités locales (Abruzzes)

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	<p>consultatif représentant les intérêts locaux dans chaque région</p> <p>Conférence Gouvernement Collectivités Locales</p> <p>Conférence Unifiée (Etat-Régions et collectivités locales)</p>	<p>intervient dans le domaine des politiques administratives locales.</p>	<p>d'aménagement urbain (Calabre), pour répondre aux besoins de formation, de modernisation et de négociation</p>			
Irlande	<p>Comité où sont représentés l'Etat et les</p>	<p>Contacts ministériels fréquents avec</p>				

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	administrations locales	les organisations représentatives des collectivités locales				
Lettonie						
Lituanie	Les projets d'actes juridiques réglementant les questions relatives à l'autonomie locale doivent être coordonnés avec l'Association	Information et conseil				

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	des autorités locales. Commission bilatérale administration centrale / association de collectivités locales					
Luxembourg	Le Syndicat des villes et communes Luxembourgeoises intervient comme représentant des municipalités		La proximité de l'administration de l'Etat, (exiguïté du territoire) favorise les contacts bilatéraux	Conseil supérieur des finances locales : structure Etat / collectivités locales pour discuter de la fiscalité locale		

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
			individualisés Commissaires de district : conseil, médiation et coordination			
Malte	Réunions périodiques entre l'administration centrale et l'association des conseils municipaux Comités spécialisés	Orientation et soutien assurés par le ministère des Collectivités locales		Commission financière mixte		
Pays-Bas	Assemblée consultative des					Code des relations inter

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	autorités administratives					administrations
Norvège				Répartition des recettes locales		
Portugal	Consultation sur le code des collectivités locales	Échanges d'informations		Financement conjoint Péréquation financière pour éviter de trop grandes disparités entre communes		<i>Contrato-programma</i>
Roumanie	Consultation sur le code des collectivités locales	Échanges d'informations et réunions périodiques				
Fédération de Russie	Consultation			Financement conjoint		

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
République Slovaque	Consultation sur les questions locales	Assistance des spécialistes, information	Bureaux municipaux conjoints pour la mise en place de services			
Slovénie	Consultation sur le code des collectivités locales					
Espagne	Conférences sectorielles où sont représentés l'Etat et les autorités régionales. Statut d'observateur	Orientation et soutien assurés par des spécialistes	Accords inter administrations			

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	pour les collectivités locales					
Suisse	Consultations cantonales sur les questions locales Réforme de la Constitution fédérale de 2000, lignes directrices sur la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, qui établissent le droit pour	Contacts fréquents dès lors que la nature du dossier l'exige Les élus locaux sont souvent élus dans les parlements cantonaux Participation aux groupes de travail à	La législation cantonale prévoit souvent une obligation de coopération entre les cantons et les communes sur les compétences partagées	Péréquation financière pour éviter de trop grandes disparités entre communes		Contrats de prestation pour l'exercice de certaines compétences dans le cadre d'un nouvel instrument d'interaction entre les cantons et les communes

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
	celles-ci d'être consultées sur les affaires locales	l'échelon des cantons				
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	Groupe de travail sur la décentralisation avec 10 sous-groupes thématiques Commission tripartite : unités d'autonomie locale / agence de la fonction publique / association des collectivités locales					
Turquie						

	Structures de consultation bilatérale	Information et conseil	Mécanismes de coopération	Bonnes pratiques financières	Délégation de compétences	Autres bonnes pratiques
Ukraine	Consultation, information Présentation de rapports d'étapes et d'indicateurs par les collectivités locales			Financement d'activités conjointes		
Royaume-Uni	Consultation sur les affaires locales en Écosse	Réunions	Accord de partenariat			

V. CONCLUSIONS

A) La communication, forme d'interaction la plus fréquente

La communication entre les différents niveaux d'administration est la forme d'interaction la plus fréquemment citée par les Etats membres. La consultation mutuelle, le conseil et l'information – en fonction de la nature des questions à traiter – sont les types de relations entre collectivités locales et fonctionnaires de l'administration centrale que les Etats membres mentionnent le plus souvent lorsqu'il s'agit d'analyser la situation dans un domaine de compétence donné ou, plus généralement, de décrire les bonnes pratiques en matière d'interaction entre les différents niveaux d'administration territoriale.

La communication va de la définition de lignes d'action et de consultation en matière législative à l'assistance pour la mise en œuvre de politiques, en passant par le contrôle de performance des actions menées et la résolution des différends. De la qualité et de la fréquence des contacts dépend la qualité des lois et politiques élaborées au niveau central qui concernent les questions locales ainsi que leur application, de même que l'exercice satisfaisant des compétences locales.

La consultation obligatoire des associations de collectivités locales pour les lois et les questions les concernant et pour leur budget est la relation formelle la plus fréquemment citée, tandis que l'information ou la consultation à la demande des communes est l'interaction informelle la plus courante.

Dans certains cas, parallèlement aux orientations ou aux informations, une formation est dispensée aux agents de l'administration locale afin d'aider les communes à améliorer leurs performances.

Les communications électroniques favorisent la multiplication des contacts, leur fréquence et la vitesse de réaction.

B) La multiplication des mécanismes de coopération

Par ailleurs, les structures et accords de coopération sont jugés bénéfiques pour l'exercice des responsabilités que la loi confie à chaque niveau administratif. La plupart des compétences étant partagées et les différents

niveaux ayant toute une série de fonctions à assumer, la coopération est nécessaire à tous les stades.

Des expériences de coopération sont menées en matière de définition de la planification urbaine. Il existe aussi des cas de gestion commune de services par différents niveaux d'administration. De nombreux pays signalent que le financement conjoint est une pratique fréquente, qui intervient après l'adoption coordonnée de règles ou de décisions relatives aux services à financer.

C) Les interactions visant à assurer l'indépendance financière et la définition négociée des recettes locales

D'autres formes d'interaction fréquemment mentionnées par les Etats membres concernent les mécanismes visant à assurer une aide financière équilibrée, permettant aux collectivités locales de mener à bien leurs missions.

Dans de nombreux cas – tout particulièrement dans les pays nordiques –, des mécanismes de négociation des budgets locaux avec les autorités centrales (Etat / régions) ont été mis en place. Ces procédures portent aussi souvent sur la fixation des taux des impôts locaux, sur les limites ou les montants des dépenses, ou sur la formulation d'autres accords permettant de parvenir à l'indépendance financière et à la bonne coordination des budgets. Ces interactions se déroulent à un niveau politique – généralement au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires. Leurs interlocuteurs au niveau local sont les associations de communes.

L'attribution de nouvelles compétences par la voie législative, ainsi que la délégation de compétences du pouvoir central (Etat / régions) aux collectivités locales pourraient améliorer la capacité des communes à répondre aux besoins de leurs administrés et sont un moyen de respecter le principe de subsidiarité. Toutefois, l'attribution ou la délégation de compétences supplémentaires doit s'accompagner d'une augmentation des ressources financières nécessaires à leur exercice. À cet égard, les collectivités locales signalent que les Etats centraux ont une certaine tendance à leur accorder de nouvelles responsabilités dont le financement leur incombera, alors qu'elles n'ont pas participé au processus de définition de ces compétences. Certains pays mentionnent l'existence de bonnes pratiques en la matière, l'octroi de nouvelles responsabilités allant de pair avec la fixation négociée des ressources budgétaires nécessaires.

D) Différents modèles d'arrangements institutionnels : le rapport entre d'interactions formelles ou informelles

Les données fournies par certains Etats membres démontrent une certaine prédominance des interactions informelles, tandis que dans d'autres les relations formalisées sont plus fréquentes. Néanmoins, il peut être constaté que, dans tous les cas, la consultation informelle et l'échange d'information sont les méthodes d'interactions les plus répandues. La plupart des Etats rapportent également l'existence de structures et procédures de consultation formelle bilatérale qui rendent possible la consultation, généralement avec les associations des collectivités locales, sur les affaires d'intérêt local (statuts, budgets, etc.). En fait, un « modèle mixte » combinant l'information et les échanges consultatifs (informels) et les structures bilatérales (formelles), est le modèle décrit par la plupart des pays (Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque, Slovénie, Espagne).

Certains autres Etats démontrent une prédominance des arrangements institutionnels informels basés sur l'interaction « ad hoc » entre les autorités centrales et les collectivités locales, non formalisés par des structures, accords ou procédures institutionnels. Ceci semble être notamment le cas du Royaume Uni et de l'Irlande où des interactions intenses, mais rarement réglées par des stipulations légales ou des méthodes institutionnalisées, sont rapportées.

Les pays qui ont rapporté une diversité plus extensive d'exemples de bonnes pratiques dans l'interaction entre les autorités centrales et les collectivités locales ont généralement la tendance d'institutionnaliser ces relations. La Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, l'Hongrie, l'Islande, l'Italie et le Luxembourg ont établi des structures ou procédures formelles afin de favoriser les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales dans la plupart des domaines étudiés (consultation bilatérale, mécanismes de coopération, bonnes pratiques financières, délégation de responsabilités).

E) Les associations de communes, interlocuteurs privilégiés des relations entre pouvoir central et local

Certain types d'interactions s'exercent avantageusement par l'intermédiaire d'organes représentatifs aptes à unifier les positions des communes et à représenter avec plus de force les intérêts des collectivités locales que dans

le cadre de relations bilatérales. L'existence de structures représentant les communes (c'est-à-dire leurs associations) est bénéfique aussi bien pour les autorités centrales que pour elles-mêmes. Le premier peut procéder à des consultations et à des négociations plus ordonnées en étant assuré que les compromis trouvés seront acceptés par un grand nombre de collectivités locales, tandis que ces dernières, surtout les plus petites, ont ainsi la chance de participer à un processus décisionnel et de pouvoir en influencer l'issue finale, ce qui serait impossible à chacune d'elles considérées isolément.

En fait, la plupart des Etats membres citent les associations de communes comme leur interlocuteur principal dans les relations entre les niveaux central et local. C'est notamment le cas, ce qui est significatif, pour des questions telles que les réformes législatives et les négociations budgétaires. Dans de nombreux pays, le code et les recettes des collectivités locales font obligatoirement l'objet de consultations préalables avec les organes représentant les communes.

Toutefois, des contraintes institutionnelles et liées à la taille des collectivités locales peuvent avoir une influence sur la nature et le niveau des interactions et sur la nécessité d'avoir des organes représentatifs. Dans les pays à faible population ou dans les communes très peuplées, les interactions entre les différents niveaux d'administration peuvent être plus intenses et moins formelles, tandis que dans les grands pays, qui comptent de nombreuses communes ou dans lesquels les communes sont peu peuplées, il peut être trop lourd de cultiver des contacts informels avec les communes, ce qui rend nécessaire la présence d'associations représentatives.

Seules les grandes communes – les capitales, les agglomérations urbaines – sont en position d'influer sur les processus décisionnels à titre individuel. En fait, ces grandes communes ont souvent un « statut » différent en termes de compétences, de responsabilités et de budget.

F) Les interlocuteurs au niveau central (Etat / régions)

La plupart du temps, les relations à caractère de consultation ou d'information se déroulent à un niveau technique plutôt que politique, surtout lorsque l'initiative est prise par une commune à titre individuel et non par l'intermédiaire d'une association de collectivités locales. Les contacts informels avec les fonctionnaires permettent d'améliorer la mise en

œuvre des politiques, étant donné que la plupart des compétences locales sont, dans une certaine mesure, partagées, avec les autorités centrales.

D'un autre côté, les consultations au niveau politique se déroulent habituellement plutôt dans le cadre de structures formelles, auxquelles les communes participent par l'intermédiaire d'associations ou d'unités de coopération communales, et portent généralement sur des sujets pour lesquels la consultation est obligatoire (budget, code des collectivités locales, etc.).

Pour généraliser, les contacts informels mettent plutôt en présence une collectivité locale donnée et des fonctionnaires, et portent sur des questions relatives à l'application de mesures précises. À l'inverse, la consultation formelle concerne plutôt la définition des politiques à mettre en œuvre, la législation applicable aux collectivités locales et leurs recettes, les interlocuteurs étant généralement les associations de communes et les autorités politiques centrales.

Les structures formelles d'interaction (conférences, comités, commissions, groupes de travail, etc.) sont très fréquentes dans les relations à caractère général – réformes législatives, négociations budgétaires – mais aussi dans certains domaines d'action sectorielle. Ces structures formelles ont tendance à se réunir régulièrement à des fins d'information et de consultation ordinaires, la fréquence des contacts s'intensifiant généralement lors de la négociation de réformes importantes.

Du fait de leur proximité, les administrations de l'Etat déconcentrées au niveau régional ou départemental, de même que les autorités régionales, peuvent entretenir plus facilement des contacts au niveau politique avec les communes et leurs maires. Ces organes déconcentrés ou décentralisés sont généralement chargés de missions d'information et d'orientation.

De nombreux pays signalent l'existence d'un niveau intermédiaire entre les autorités centrales et les collectivités locales – qu'il s'agisse d'une autorité régionale ou d'une administration déconcentrée de l'Etat –, qui exerce des fonctions d'information et de contrôle (en particulier dans certains domaines de compétence comme l'environnement ou l'action sociale).

Enfin, la plupart des pays se déclarent satisfaits des relations entre autorités centrales et locales, tout du moins est-ce le point de vue du pouvoir « central ». Le contact semble être assez simple et se produit dès que les collectivités locales en ressentent le besoin.