

50^e SESSION

Rapport
CG(2026)50-18
1 avril 2026

Comment les droits sociaux sont-ils garantis aux niveaux local et régional ? Une étude comparative fondée sur une sélection d'exemples nationaux

Commission de l'inclusion sociale et de la dignité humaine

Rapporteuses¹ : Cecilia DALMAN EEK, Suède (R, SOC/V/DP)
Martine DIESCHBURG-NICKELS, Luxembourg (L, GILD)

Résolution 525 (2026).....	2
Recommandation 547 (2026).....	5
Exposé des motifs	7

Résumé

Les droits sociaux sont des droits humains qui sous-tendent la dignité humaine et la justice sociale. Ils constituent une condition préalable à la réalisation des autres droits humains et à la pleine participation démocratique. Compte tenu des inégalités socio-économiques croissantes en Europe, ils sont de plus en plus reconnus comme une garantie contre la polarisation politique, la fragmentation sociale et les multiples formes de discrimination qui peuvent nuire à la cohésion sociale et à la stabilité démocratique.

Les collectivités locales et régionales sont particulièrement bien placées pour protéger et promouvoir les droits sociaux grâce à leur connaissance des réalités locales et à leurs compétences dans des domaines politiques clés. Sur cette base, le rapport fournit une analyse comparative des compétences locales et régionales en matière de droits sociaux, en soulignant les obstacles structurels, juridiques et financiers rencontrés par les collectivités locales et régionales, ainsi que le soutien supplémentaire nécessaire de la part des gouvernements nationaux.

Le Congrès invite les autorités locales et régionales à garantir la pleine mise en œuvre des droits sociaux en élaborant des stratégies pertinentes et en comblant les lacunes en matière de protection sociale, notamment pour les groupes en situation de vulnérabilité, à contrôler leur conformité avec les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) et à collaborer avec les organisations de la société civile concernées. Le Congrès invite les gouvernements des États membres à assurer une répartition claire des compétences et un financement concomitant au sein du système de gouvernance de l'État, et à consulter régulièrement les collectivités locales dans le cadre des processus publics de planification et de prise de décision, en procédant aux ajustements nécessaires.

¹L: Chambre des pouvoirs locaux/ R: Chambre des régions.
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

RÉSOLUTION 525 (2026)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :
 - a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), en particulier ses articles 4 à 9 qui précisent les compétences et les responsabilités des collectivités locales ;
 - b. à la Charte sociale européenne (révisée) du Conseil de l'Europe (STE n° 163), en tant qu'instrument européen le plus récent garantissant le plus large éventail de droits sociaux ;
 - c. au Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (2009), approuvé par les ministres des Collectivités locales et régionales du Conseil de l'Europe en tant que code des droits et devoirs des entités régionales ;
 - d. à la Recommandation 528 (2025) du Congrès « Le rôle des collectivités locales et régionales dans la protection et la promotion des droits sociaux et le soutien du développement social », qui promeut une approche de la politique sociale fondée sur les droits et le partage des connaissances et des bonnes pratiques pour répondre aux défis communs persistants et émergents ;
 - e. à la Résolution 514 (2025) et la Recommandation 534 (2025) du Congrès « Répondre à la crise du logement dans les villes d'Europe par des innovations en matière de logement social », qui appellent respectivement les collectivités locales et régionales à réinvestir dans le secteur du logement social locatif et les gouvernements nationaux à attribuer des compétences aux collectivités locales et régionales de la manière la plus efficace possible ;
 - f. à la Résolution 504 (2025) et la Recommandation 517 (2025) du Congrès « Vieillesse des communautés – garantir l'accès des personnes âgées à une aide sociale de qualité », qui appellent respectivement les autorités locales et régionales à créer un contexte favorable au développement de villes et de communautés accueillantes pour les personnes âgées et à assurer le bien-être, l'inclusion sociale et la pleine jouissance des droits humains par les personnes âgées, et les gouvernements nationaux à coopérer avec les autorités locales et régionales et leurs associations pour élaborer les cadres juridiques, politiques et administratifs nécessaires ;
 - g. à la « Déclaration de Vilnius » adoptée par la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne le 4 juillet 2024 à Vilnius (Lituanie), dans laquelle il est réaffirmé que « tous les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » et que « ces droits incluent les droits sociaux », lesquels relèvent de la compétence des autorités locales et régionales conjointement avec les gouvernements nationaux ;
 - h. au Rapport 2025 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe intitulé « Vers un Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe », qui souligne la superposition des crises qui affectent l'Europe en matière de justice sociale, de santé publique et d'environnement, ainsi que les effets de la crise actuelle du coût de la vie [...] et de la montée des inégalités sociales ;
 - i. au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, dont la mise en œuvre nécessite une application effective des droits sociaux ;
 - j. à l'exposé des motifs « Comment les droits sociaux sont-ils garantis aux niveaux local et régional ? ».
2. À la lumière des conséquences de la crise aiguë du coût de la vie qui pèse non seulement sur les revenus des ménages mais aussi sur les budgets publics à tous les niveaux de gouvernance, et de son étude comparative sur les compétences des collectivités locales et régionales en matière de droits sociaux, le Congrès note avec inquiétude ce qui suit :

² Discussion et adoption par le Congrès le 1 avril 2026 (voir document CG(2026)50-18, exposé des motifs), corapporteuses Cecilia DALMAN EEK, Suède (R, SOC/V/DP) et Martine DIESCHBURG-NICKELS, Luxembourg (L, GILD)

a. l'égalité d'accès aux droits sociaux et aux services sociaux et la garantie de ces droits et services sont gravement compromises, ce qui entraîne un sentiment d'injustice parmi de nombreux groupes à revenu faible ou intermédiaire, susceptible d'engendrer une polarisation politique, de réduire la confiance envers les systèmes démocratiques et de menacer la cohésion sociale ;

b. les politiques et les mesures en matière de droits sociaux ne sont pas toujours mises en œuvre de la manière la plus efficace, en raison d'un manque de collecte de données, de politiques fondées sur des données factuelles, d'une répartition claire des compétences et d'une coordination entre les niveaux et les organes gouvernementaux, ainsi que d'un financement insuffisant pour certains services spécifiques.

3. Dans ce contexte, et en vue d'inverser certaines de ces tendances et de prévenir une nouvelle érosion des droits et services sociaux, le Congrès appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. intensifier leurs efforts pour garantir la pleine mise en œuvre des droits sociaux aux niveaux local et régional, en fonction de leurs responsabilités et compétences respectives au sein du système de gouvernance du pays, et notamment :

i. à élaborer des stratégies locales et régionales en matière de logement en coordination avec leurs gouvernements nationaux et d'autres parties prenantes, en utilisant le logement social comme un outil essentiel pour garantir l'égalité d'accès à un logement décent et abordable pour l'ensemble des populations des collectivités locales et régionales ;

ii. à combler les lacunes en matière de protection sociale qui relèvent de leur responsabilité ;

iii. à protéger le droit à la santé et à la sécurité sur les lieux de travail placés sous leur responsabilité et à garantir l'égalité d'accès à des conditions de vie saines et à des services de santé au sein des collectivités locales et régionales ;

iv. à garantir l'égalité d'accès de toutes et tous à une éducation de qualité, notamment en fournissant des conseils et un soutien pertinent aux jeunes ;

v. à promouvoir le droit au travail et à des conditions de travail équitables en lançant ou en soutenant des programmes de formation pertinents et en créant des conditions de travail appropriées au sein de leurs propres organes ;

vi. à élaborer des stratégies ciblées et des priorités fondées sur des données factuelles pour la protection des enfants et des jeunes, des groupes marginalisés et des groupes en situation de vulnérabilité, y compris les personnes âgées, en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein des collectivités locales ;

b. sensibiliser à l'importance de l'égalité d'accès aux services sociaux et aux droits sociaux en tant que droits interdépendants des autres droits humains, civiques et politiques ;

c. contrôler leur conformité avec les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) aux niveaux local et régional, en améliorant la collecte de données, en identifiant les lacunes dans la mise en œuvre et en fixant des objectifs et des priorités fondés sur des données factuelles dans le cadre de stratégies et de politiques spécifiques élaborées pour chacune des catégories de droits couvertes par la Charte ;

d. interagir avec les organisations de la société civile aux niveaux local et régional, afin de compléter l'action publique en faveur de la garantie des droits sociaux et de la prestation de services sociaux.

4. Afin d'accroître leur capacité à adapter leurs politiques et mesures en matière de droits sociaux aux situations de crise aiguë, le Congrès appelle ses membres et leurs associations nationales respectives à engager un dialogue avec les autorités nationales sur toute violation identifiée dans ce contexte, y compris par le biais de la coopération mise en place entre le Congrès et le Comité européen des droits sociaux (CESR) dans le cadre de la Charte sociale européenne (révisée), et à demander le cas échéant une révision de la répartition des compétences et des budgets en matière de droits sociaux ;

5. Le Congrès appelle en outre ses organes statutaires, en particulier la commission de l'inclusion sociale et de la dignité humaine, à faire des droits sociaux l'une de leurs priorités et à les intégrer dans leurs activités en tant que catégorie essentielle des droits humains, notamment pour contribuer aux processus politiques en cours au niveau du Conseil de l'Europe, y compris la promotion continue de la Charte sociale européenne et la mise en œuvre du futur Pacte démocratique pour l'Europe.

RECOMMANDATION 547 (2026)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :
 - a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), en particulier ses articles 4 à 9 qui précisent les compétences et les responsabilités des collectivités locales ;
 - b. à la Charte sociale européenne (révisée) du Conseil de l'Europe (STE n° 163), en tant qu'instrument européen le plus récent garantissant le plus large éventail de droits sociaux ;
 - c. au Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (2009), approuvé par les ministres des Collectivités locales et régionales du Conseil de l'Europe en tant que code des droits et devoirs des entités régionales ;
 - d. à la Recommandation 528 (2025) du Congrès « Le rôle des collectivités locales et régionales dans la protection et la promotion des droits sociaux et le soutien du développement social », qui promeut une approche de la politique sociale fondée sur les droits et le partage des connaissances et des bonnes pratiques pour répondre aux défis communs persistants et émergents ;
 - e. à la Résolution 514 (2025) et la Recommandation 534 (2025) du Congrès « Répondre à la crise du logement dans les villes d'Europe par des innovations en matière de logement social », qui appellent respectivement les collectivités locales et régionales à réinvestir dans le secteur du logement social locatif et les gouvernements nationaux à attribuer des compétences aux collectivités locales et régionales de la manière la plus efficace possible ;
 - f. à la Résolution 504 (2025) et la Recommandation 517 (2025) du Congrès « Vieillesse des communautés – garantir l'accès des personnes âgées à une aide sociale de qualité », qui appellent respectivement les autorités locales et régionales à créer un contexte favorable au développement de villes et de communautés accueillantes pour les personnes âgées et à assurer le bien-être, l'inclusion sociale et la pleine jouissance des droits humains par les personnes âgées, et les gouvernements nationaux à coopérer avec les autorités locales et régionales et leurs associations pour élaborer les cadres juridiques, politiques et administratifs nécessaires ;
 - g. à la « Déclaration de Vilnius » adoptée par la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne le 4 juillet 2024 à Vilnius (Lituanie), dans laquelle il est réaffirmé que « tous les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » et que « ces droits incluent les droits sociaux », lesquels relèvent de la compétence des autorités locales et régionales conjointement avec les gouvernements nationaux ;
 - h. au Rapport 2025 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe intitulé « Vers un Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe », qui souligne la superposition des crises qui affectent l'Europe en matière de justice sociale, de santé publique et d'environnement, ainsi que les effets de la crise actuelle du coût de la vie [...] et de la montée des inégalités sociales ;
 - i. au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, dont la mise en œuvre nécessite une application effective des droits sociaux ;
 - j. à l'exposé des motifs « Comment les droits sociaux sont-ils garantis aux niveaux local et régional ? ».
2. À la lumière des conséquences de la crise aiguë du coût de la vie qui pèse non seulement sur les revenus des ménages mais aussi sur les budgets publics à tous les niveaux de gouvernance, et de son étude comparative sur les compétences des collectivités locales et régionales en matière de droits sociaux, le Congrès note avec inquiétude ce qui suit :

³ Discussion et adoption par le Congrès le 1 avril 2026 (voir document CG(2026)50-18, exposé des motifs), corapporteuses Cecilia DALMAN EEK, Suède (R, SOC/V/DP) et Martine DIESCHBURG-NICKELS, Luxembourg (L, GILD).

a. l'égalité d'accès aux droits sociaux et aux services sociaux et la garantie de ces droits et services sont gravement compromises, ce qui entraîne un sentiment d'injustice parmi de nombreux groupes à revenu faible ou intermédiaire, susceptible d'engendrer une polarisation politique, de réduire la confiance envers les systèmes démocratiques et de menacer la cohésion sociale ;

b. les politiques et les mesures en matière de droits sociaux ne sont pas toujours mises en œuvre de la manière la plus efficace, en raison d'un manque de collecte de données, de politiques fondées sur des données factuelles, d'une répartition claire des compétences et d'une coordination entre les niveaux et les organes gouvernementaux, ainsi que d'un financement insuffisant pour certains services spécifiques.

3. Dans ce contexte, et en vue d'inverser certaines de ces tendances et de prévenir une nouvelle érosion des droits et services sociaux, le Congrès appelle les États membres du Conseil de l'Europe à :

a. assurer une répartition claire des compétences en matière de droits sociaux et des financements correspondants au sein du système des autorités publiques, en vue de garantir les droits sociaux et de fournir des services sociaux à toutes et tous de la manière la plus efficace, conformément aux dispositions pertinentes de la Charte européenne de l'autonomie locale (articles 4 à 9), et dans tous les domaines des droits sociaux couverts par la Charte sociale européenne ;

b. consulter régulièrement les autorités locales dans le cadre de la planification et de la prise de décision publiques concernant les droits sociaux et les services sociaux, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale (article 4, paragraphe 6) et renforcer leur dialogue et leur coopération avec les autorités locales et régionales, le cas échéant, en réexaminant régulièrement les mécanismes de coopération afin de maintenir la capacité d'adaptation aux tendances émergentes ;

c. soutenir le rôle et les actions spécifiques des collectivités locales et régionales dans la garantie des droits sociaux et la fourniture des services sociaux, en élaborant des cadres nationaux clairs pour une gouvernance multi-niveau, sur la base d'une répartition des compétences et des ressources cohérente et fondée sur les besoins et d'une approche de la garantie des droits sociaux et de la fourniture des services sociaux fondée sur les droits humains et centrée sur les personnes ;

d. ratifier la Charte sociale européenne (révisée), s'ils ne l'ont pas encore fait, et promouvoir les normes les plus élevées en matière de droits sociaux garanties par cet instrument, notamment par la consultation et l'implication des autorités locales et régionales dans les processus de mise en œuvre pertinents.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres à reconnaître le rôle essentiel des collectivités locales et régionales dans la promotion et la mise en œuvre de la Charte sociale européenne (révisée) et dans l'élaboration d'un futur Pacte démocratique pour l'Europe qui reflète les réalités et les défis de ces collectivités. Il invite également le Comité des Ministres à continuer d'associer le Congrès, en tant qu'acteur essentiel, aux processus menés au niveau du Conseil de l'Europe en matière de droits sociaux, en particulier ceux qui concernent les autorités locales et régionales.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Comment les droits sociaux sont-ils garantis aux niveaux local et régional ? Une étude comparative fondée sur une sélection d'exemples nationaux

Table des matières

1.	INTRODUCTION : CONTEXTE : MOTIFS ET OBJECTIFS DU RAPPORT	8
2.	CADRE JURIDIQUE : LES DROITS SOCIAUX EN TANT QUE DROITS HUMAINS AUX NIVEAUX MONDIAL ET EUROPÉEN	10
2.1.	Les droits sociaux sont des droits humains.....	10
2.2.	Instruments internationaux et européens relatifs aux droits sociaux et leur application par les pouvoirs locaux et régionaux	10
3.	COMPÉTENCES ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL	11
3.1.	Coup de projecteur sur les droits sociaux	11
3.2.	Compétences des pouvoirs locaux et régionaux : informations compilées par l'enquête, le CARTA-MONITOR et la recherche documentaire	13
3.2.1	Droit au travail et à des conditions de travail équitables	13
3.2.2	Protection sociale.....	16
3.2.3	Santé et sécurité	20
3.2.4	Éducation	23
3.2.5	Logement	26
3.3	Dimensions transversales.....	30
3.3.1	Protection des enfants et des jeunes	30
3.3.2	Non-discrimination et protection des groupes marginalisés (dont les migrants).....	32
3.3.3	Protection sociale des personnes âgées	33
3.3.4	Pauvreté et exclusion sociale.....	35
4.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
4.1	Résumé des principales constatations et conclusions	36
4.2	Recommandations générales	37
	ANNEXE I.....	38
	ANNEXE II.....	41
	ANNEXE III	41

1. INTRODUCTION : CONTEXTE, MOTIFS ET OBJECTIFS DU RAPPORT⁴

1. Les droits sociaux sont des droits humains qui sous-tendent la dignité humaine et la justice sociale. Compte tenu de l'augmentation manifeste des inégalités socio-économiques dans de nombreux États membres au cours des dernières années et décennies, et de leurs nombreuses conséquences en termes de revenus, de richesse, d'égalité des chances et de bien-être, on comprend mieux aujourd'hui la nécessité de garantir les droits sociaux dans la pratique, afin de se prémunir contre la polarisation politique, la fragmentation sociale et les multiples formes de discrimination qui se manifestent quotidiennement, ainsi que contre la menace qu'elles font peser sur la stabilité démocratique en Europe.

2. Développés après les droits civils et politiques, les droits sociaux n'ont cessé de gagner en importance et en pertinence. En affirmant en 1993 le caractère universel, indivisible, interdépendant et indissociable de tous les droits, la déclaration et le programme d'action de Vienne de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme ont constitué un jalon conceptuel dans cette évolution. Dans cette optique, la justiciabilité d'au moins un noyau de droits a été progressivement reconnue au cours des dernières décennies⁵. Les droits sociaux couvrent, entre autres, l'accès à l'éducation, au logement, aux soins de santé, à l'emploi et à la protection sociale, dans la Charte sociale européenne⁶. La garantie de ces droits permet de subvenir à ses besoins vitaux et de vivre dans l'autonomie et la dignité.

3. Les droits sociaux jouent un rôle clé en contribuant à la justice sociale. Ils sont non seulement essentiels pour le bien-être personnel, mais aussi une condition préalable à la réalisation des autres droits humains ainsi qu'à la pleine participation démocratique. Le sentiment d'être exclu ou délaissé ou de ne pas avoir accès aux biens sociaux de base crée un terrain fertile pour la radicalisation et la méfiance à l'égard des institutions démocratiques. Dans cet ordre d'idées, la garantie des droits sociaux favorise l'inclusivité et la résilience de sociétés dont les membres peuvent véritablement participer à la vie civique.

4. Dans ce contexte, les pouvoirs locaux et régionaux (PLR), qui semblent particulièrement bien placés pour protéger et promouvoir les droits sociaux du fait de leur proximité avec les citoyens et citoyennes de tous âges, de leur connaissance des réalités locales et de leurs compétences dans les domaines d'action prioritaires⁷. Leur rôle est non seulement administratif, mais aussi normatif, puisqu'ils appuient la mise en œuvre des droits sociaux d'une manière pratique et en veillant à répondre aux besoins de chacun, comme régulièrement souligné par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (« le Congrès », ci-après).

5. À la différence des gouvernements nationaux, qui fonctionnent souvent en mettant en œuvre des politiques uniformes conçues au sommet, les pouvoirs locaux ont l'obligation et la latitude d'adapter leurs politiques aux spécificités du contexte local, notamment aux besoins particuliers des groupes en situation de vulnérabilité.

6. Toutefois, les pouvoirs locaux et régionaux se heurtent régulièrement, s'agissant de répondre à leurs obligations en matière de droits sociaux, à divers obstacles structurels, juridiques et financiers qui tiennent à la répartition des compétences, au manque de clarté du cadre juridique ou au manque de moyens financiers liés à un faible niveau de recettes propres ou de ressources fournies par les niveaux d'autorité publique supérieurs.

⁴ Le présent exposé des motifs a été préparé avec l'aide de l'experte consultante mandatée, Prof Dr. Christina Binder, E.MA (Université des Forces armées fédérales allemandes, Munich).

⁵ On peut, par exemple, se reporter à C. Binder, The Social and Economic Rights Committee – The Power of Subjective Rights: Comment with special focus on the protection of social and economic rights in the case law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights, 14 *Oxford Journal of Human Rights Practice* (2022) 75.

⁶ Le terme « [Charte sociale européenne](#) » utilisé dans cette étude couvre l'ensemble du système de la Charte sociale européenne, qui comprend à la fois la première Charte de 1961 et la version révisée de 1996. La Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), adoptée en 1996, regroupe dans un seul instrument tous les droits garantis par la Charte de 1961 et son Protocole additionnel de 1988 (STE n° 128) ; elle remplace progressivement le traité initial de 1961. Toutefois, en 2025, six États restent liés par la Charte de 1961 (Croatie, République tchèque, Danemark, Luxembourg, Pologne, Royaume-Uni) et quatre États n'ont ratifié aucun des textes (Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et Suisse). Aux fins du présent rapport, la Charte sociale européenne (révisée) sert de référence principale.

⁷ Rapport CG36(2019)12final du Congrès, 3 avril 2019, sur « [Les droits sociaux des jeunes : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux](#) »

7. Au regard de cette situation, le présent rapport présente une analyse comparative de la répartition des compétences en matière de droits sociaux entre les autorités locales et régionales. Ce faisant, il indique également les domaines dans lesquels l'attribution des compétences et des ressources peut créer des difficultés ou des manques. Il s'efforcera de mettre en évidence certaines pratiques innovantes et efficaces permettant de mieux appréhender concrètement la manière dont les droits sociaux sont mis en œuvre sur le terrain et d'étudier les moyens de mieux aider les pouvoirs locaux et régionaux à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains. Le rôle des gouvernements nationaux est discuté brièvement et inclut à titre d'information contextuelle, dans la mesure où, dans la plupart des pays, les autorités nationales contribuent au respect des droits sociaux conformément aux cadres juridiques et politiques pertinents.

8. Le rapport représente la première phase d'un processus plus large. Il contribuera à préparer le Congrès en vue de la Conférence de haut niveau sur la Charte sociale européenne qui doit se tenir à Chișinău, République de Moldavie, en mars 2026, sous la présidence moldave du Comité des Ministres, et en particulier en vue d'un événement parallèle coorganisé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès. Par ailleurs, le rapport ouvrira la voie à de nouvelles activités du Congrès, notamment l'examen de cas précis de violation de la Charte sociale européenne et la réalisation d'analyses plus minutieuses des violations des droits sociaux. En menant une action continue de ce type, le Congrès réaffirme son engagement à aider les pouvoirs locaux et régionaux à remplir leur mission consistant à garantir les droits humains, à promouvoir la gouvernance démocratique et à soutenir des sociétés inclusives et unies dans toute l'Europe.

9. Les conclusions de ce rapport s'appuient sur plusieurs sources : i) une enquête en ligne sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux menée auprès des délégations de la Commission de l'inclusion sociale du Congrès entre juin et septembre 2025⁸; ii) une étude documentaire sur la législation nationale et les travaux universitaires qui complète l'enquête en donnant des informations pouvant servir d'exemple sur d'autres pays; iii) une recherche effectuée par le secrétariat à l'aide du système CARTA-MONITOR⁹, notamment pour extraire des informations sur l'attribution des compétences aux niveaux local et régional, des rapports de suivi évaluant la conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale¹⁰, et, enfin, iv) des éléments d'information supplémentaires fournis par certains membres du Groupe d'experts indépendants (GEI) du Congrès. Dans les tableaux récapitulatifs finaux (annexe I), les différentes méthodes de recherche ont été combinées et les informations obtenues grâce à l'enquête ont été complétées à partir d'autres sources. Les pays pour lesquels aucune information ou seulement des informations très incomplètes ont été trouvées ont été indiqués comme « non informés ».

10. Des enseignements généraux sont tirés des données obtenues et des caractéristiques communes aux différents pays pour des catégories de droits sociaux précises. Enfin, des propositions d'orientation stratégique sont formulées pour permettre aux pouvoirs locaux et régionaux, aux gouvernements nationaux et au Conseil de l'Europe de renforcer la protection des droits sociaux au plus près de la population.

⁸ Réception des réponses de 15 pays et 23 répondants à la fin septembre 2025 (voir détails dans les annexes I à III).

⁹ Voir le site Web [CARTA-MONITOR](https://www.carta-monitor.eu), qui donne accès, par pays et par article, à une synthèse des résultats d'exercices de suivi se rapportant à la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹⁰ Pour toute information extraite d'un des rapport de suivi relatifs à la Charte (et via le CARTA-MONITOR), le présent rapport fait simplement référence au « rapport de suivi » pour les pays en question.

2. CADRE JURIDIQUE : LES DROITS SOCIAUX EN TANT QUE DROITS HUMAINS AUX NIVEAUX MONDIAL ET EUROPÉEN

2.1. Les droits sociaux sont des droits humains

11. Selon les approches classiques aux droits humains, les droits sociaux appartiennent à la deuxième génération ou dimension des droits humains, ce qui reflète l'évolution historique dans le temps¹¹. La première dimension des droits humains comprend les droits civils et politiques – comme le droit à la vie et à la liberté, la liberté d'expression et la protection contre la discrimination – en vertu desquels les États sont tenus de s'abstenir de toute ingérence dans l'exercice des libertés individuelles. Les droits sociaux, tant qu'ils relèvent de la deuxième dimension des droits, sont considérés comme exigeant une action positive de l'État par exemple dans les secteurs de l'éducation, les soins de santé, le logement, l'emploi, la protection sociale et à un niveau de vie adéquat, pour ne citer qu'eux. Ils sont souvent considérés comme nécessitant des ressources financières ou autres plus importantes que les droits civils et politiques car l'État est alors régulièrement tenu de créer des institutions et de leur allouer des moyens administratifs et financiers importants.

12. Cette distinction conceptuelle a été formalisée à l'échelon international en 1966 avec l'adoption par l'Organisation des Nations Unies de deux instruments complémentaires, à savoir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹² et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹³. On retrouve la même double structure dans le système du Conseil de l'Europe, qui a adopté en 1950 la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) pour sauvegarder les droits civils et politiques, et en 1961 la Charte sociale européenne (révisée en 1996), qui consacre les droits sociaux.

13. Cette distinction entre différentes dimensions des droits humains semble avoir évolué ces dernières décennies. Les droits appartenant aux deux dimensions sont actuellement de plus en plus considérés comme universels, indivisibles, interdépendants et indissociables, tant sur le plan conceptuel que dans les débats politiques et dans la pratique. Ces droits sont aussi de plus en plus considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux, tant devant les juridictions nationales qu'aux niveaux européen et international.

2.2. Instruments internationaux et européens relatifs aux droits sociaux et leur application par les pouvoirs locaux et régionaux

14. La protection et la promotion des droits sociaux aux niveaux local et régional s'appuient sur un large cadre juridique et normatif composé d'instruments contraignants et non contraignants. Ces textes définissent les obligations des autorités publiques et donnent des orientations pratiques sur la manière de réaliser les droits sociaux dans le respect des normes européennes et internationales.

15. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'instrument clé est la Charte sociale européenne. La Charte révisée de 1996 est d'une plus grande portée et couvre les principales catégories de droits sociaux de manière complète, y compris l'éducation, les soins de santé, le logement, l'emploi et les autres biens sociaux, et constitue le principal texte de référence pour la structure du présent rapport. Les autres instruments garantissant directement ou indirectement les droits sociaux sont la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; STE n° 5), la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). Dans l'esprit de l'indivisibilité des droits humains mentionnée plus haut, les deux instruments du Congrès font de la démocratie participative au niveau local une condition clé pour l'élaboration de politiques sociales inclusives et sensibles aux besoins des populations, en soulignant l'importance d'associer ces dernières à la prise des décisions qui touchent leurs droits sociaux.

¹¹ <https://www.coe.int/fr/web/compass/the-evolution-of-human-rights>

¹² <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

¹³ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

16. Les pouvoirs locaux et régionaux sont de plus en plus reconnus comme des acteurs clés de la mise en œuvre des droits humains et, en particulier, des droits sociaux. Ce fait est ancré dans des principes juridiques et des réalités concrètes, et il est, de plus, régulièrement reconnu par des instances internationales¹⁴ et dans le cadre du débat théorique¹⁵.

17. Des rapports et documents d'orientation récents tels que le rapport du Comité européen des droits sociaux sur les droits sociaux et la crise du coût de la vie (2025)¹⁶, le document d'orientation sur les stratégies d'inclusion, adopté le 2 juillet 2025 par le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI)¹⁷, le rapport du Congrès sur le Vieillessement des communautés – garantir l'accès des personnes âgées à une aide sociale de qualité¹⁸, ou le rapport de l'Assemblée parlementaire sur un développement urbain durable propice à l'inclusion sociale (2018)¹⁹ réaffirment le rôle de premier plan joué par les pouvoirs locaux et régionaux en matière de protection et de promotion des droits sociaux, s'agissant en particulier de lutter contre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale.

3. COMPÉTENCES ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL

3.1. Coup de projecteur sur les droits sociaux

18. Dans le domaine des droits sociaux, l'étendue des compétences locales et régionales varie d'un État membre à l'autre, selon le cadre constitutionnel et législatif national. Néanmoins, dans la plupart des pays, les autorités infranationales sont investies de responsabilités importantes en matière de réalisation, de facilitation et de protection des droits sociaux. Il est fréquent que les pouvoirs locaux et régionaux soient directement chargés d'assurer l'accès à plusieurs des droits essentiels que protège la Charte sociale européenne (révisée) qui sert de référence principale ici. L'éventail des droits et l'étendue des responsabilités varient selon les États membres du Conseil de l'Europe, ce qui ressort déjà de l'échantillon limité des pays ayant répondu à l'enquête.

19. Il s'impose alors de décrire plus clairement les droits étudiés dans les présents rapport et étude cartographique. Les droits essentiels ci-après apparaissent comme ceux qui correspondent le mieux à l'activité des pouvoirs locaux et régionaux :

- (i) Droit au travail et à des conditions de travail équitables (articles 1 à 6, 24 à 28) : Les pouvoirs locaux peuvent administrer la mise en œuvre de politiques actives en faveur du travail, de programmes de formation professionnelle et de services de l'emploi. De plus, ils contribuent à la formulation de stratégies inclusives de développement économique local, promeuvent l'égalité de genre en matière d'emploi et soutiennent les initiatives visant à améliorer l'accès à un travail décent et au développement professionnel ;
- (ii) Droit à la protection sociale et à la sécurité sociale (articles 12 et 14) : Les services sociaux municipaux sont souvent le premier point de contact pour les personnes ayant besoin d'une assistance, notamment les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les personnes migrantes et les personnes exposées à la pauvreté ou sans abri. Les autorités infranationales assurent ou coordonnent régulièrement la distribution d'une aide en espèces ou d'une aide en nature, d'allocations logement et de nourriture, ainsi que l'offre de services de soins ;

¹⁴ Dans son [rapport final pour 2015](#), le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme de l'ONU a considéré que les obligations de protection des droits humains sont partagées et complémentaires entre les niveaux national et local.

¹⁵ Pour plus de détails, voir F. Mégret, Local and Regional Governments and Human Rights Cities. In: Binder Christina et al (dir. publ.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, London: Edward Elgar Publishing, (2002) 433; R. Pavoni, Sustainable Development as a Cornerstone of Cities Engagement with International Law, in *Italian Yearbook of International Law* 30/2020, 59-79; C Binder, Human Rights in the Face of the Climate Crisis. What Role for the Local Level? The Example of the European Urban Charter, in *Zeitschrift für Menschenrechte* 1/2024, 66.

¹⁶ Comité européen des droits sociaux (2025) : « [Droits sociaux et crise du coût de la vie](#) ».

¹⁷ CDADI (2025): [Document d'orientation sur les stratégies d'inclusion](#).

¹⁸ Rapport du Congrès sur [une aide sociale de qualité pour les personnes âgées](#), utilisé pour la résolution 504 (2024) et la recommandation 5017 (2024) adoptées par le Congrès en octobre 2024.

¹⁹ Rapport de l'Assemblée parlementaire « [Pour un développement urbain durable propice à l'inclusion sociale](#) », adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2019.

- (iii) Le droit à la santé et à la sécurité (articles 11 et 13) : Les pouvoirs locaux supervisent souvent les services de soins de santé primaires, les services de santé préventive, les campagnes de santé publique et l'accès aux infrastructures de santé. Leur contribution est également essentielle en ce qui concerne la création d'un environnement favorable au bien-être physique et mental, la promotion du sport et des loisirs, et la réponse à apporter aux urgences de santé publique ;
- (iv) Le droit à l'éducation (article 17) : Il est fréquent que les autorités infranationales gèrent l'éducation de la petite enfance, l'enseignement primaire et secondaire, et les programmes d'éducation non formelle. Elles jouent un rôle essentiel en garantissant une éducation inclusive, équitable et culturellement appropriée, en particulier aux enfants issus de milieux vulnérables, marginalisés ou minoritaires ;
- (v) Le droit au logement (article 31) : Les municipalités sont des acteurs clés en matière d'accès à un logement adéquat, abordable et sûr. Cette mission inclut la fourniture de logements sociaux, la prévention et l'atténuation du sans-abrisme, l'accès à l'eau et à l'assainissement, et les mesures d'urbanisme visant à promouvoir la diversité et l'accessibilité.

20. Outre ces droits sectoriels, les droits sociaux doivent être mis en œuvre selon une démarche transversale²⁰ afin de garantir que les politiques et les services répondent aux besoins individuels et atténuent les barrières structurelles potentielles; ces dimensions transversales sont notamment :

- (i) L'égalité et la non-discrimination : il s'agit de faire en sorte que l'accès aux droits soit garanti indépendamment de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou de toutes autres opinions, de l'état de santé, de l'appartenance à une minorité, de la naissance ou de toute autre situation, par exemple (article E, partie V) ;
- (ii) Les droits sociaux des groupes vulnérables et marginalisés, comme les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes migrantes ou réfugiées, les personnes LGBTI, les Roms et les Gens du voyage, et les travailleuses et travailleurs pauvres touchés par la crise du coût de la vie (par exemple, les articles 7, 17, 19, 23) ;
- (iii) La protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

21. Enfin, même si la notion de genre n'est pas explicitement mentionnée dans la Charte sociale européenne (révisée), de plus en plus d'autorités locales, particulièrement, adoptent des approches budgétaires fondées sur le genre afin d'intégrer les obligations en matière de droits humains, y compris les droits sociaux, dans leur planification politique et budgétaire, leurs dépenses et leur suivi.

22. Certains droits – même si connexes dans un sens plus large – n'entrent pas directement dans le champ du présent rapport. Il s'agit du droit à un environnement sain ou du droit à un niveau de vie suffisant en tant que droit général (qui ne sont à ce jour pas entièrement reconnus comme droits humains universels et garantis par des normes internationales et européennes)²¹. Ces droits concernent certes la justice sociale et le bien-être à long terme de tous, mais ils mettent en jeu des cadres juridiques et des compétences institutionnelles différents.

23. Certains facteurs clés déterminent le rôle et les responsabilités des autorités infranationales en matière de droits sociaux ainsi que la latitude dont celles-ci bénéficient dans l'exercice de ces responsabilités. Il s'agit principalement du cadre constitutionnel et juridique national, qui définit le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans le contexte constitutionnel général; il détermine également, par exemple, l'organisation fédérale ou centralisée d'un pays et les compétences concrètes attribuées aux pouvoirs locaux et régionaux. Le niveau du personnel et des ressources financières allouées a également son importance pour l'exercice efficace de ces compétences.

²⁰ Cohésion et intégration sociales (articles 7 à 10, 15 à 23, 29–30) : Les pouvoirs locaux et régionaux sont essentiels à la promotion de communautés inclusives. Ils élaborent et mettent en œuvre des politiques d'intégration des migrants et des minorités, favorisent le dialogue intergénérationnel et interculturel, garantissent l'accès à la vie culturelle et protègent les droits linguistiques et culturels des minorités nationales et des communautés locales.

²¹ Voir toutefois le droit à un niveau de vie suffisant tel qu'il est inscrit à l'article 11 du PIDESC ; le droit à un environnement sain tel qu'il est reconnu dans la résolution (non contraignante) de l'Assemblée générale des Nations unies de 2022, « Le droit humain à un environnement propre, sain et durable », A/Res/76/300, 28 juillet 2022, et dans la résolution du Conseil des droits de l'homme de 2021, « Le droit de l'être humain à un environnement propre, sain et durable », A/HRC/RES/48/13, 8 octobre 2021, ainsi que dans d'autres systèmes régionaux (art. 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; art. 11 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels)..

3.2. Compétences des pouvoirs locaux et régionaux : informations compilées par l'enquête, le CARTA-MONITOR et la recherche documentaire

24. L'enquête en ligne menée par le Congrès entre juin et septembre 2025 a donné lieu à 23 réponses de 15 pays différents (voir la liste des pays dans l'annexe III)²². Malgré sa taille très réduite, cet échantillon a l'avantage de représenter une vaste zone géographique, qui englobe des pays d'Europe occidentale, centrale et orientale, ainsi que des pays d'Europe du Nord et du Sud. Il inclut également de grands États membres du Conseil de l'Europe, comme la France et l'Italie, et des États plus petits, comme le Luxembourg et Saint-Marin. Cela étant, le nombre relativement faible de réponses implique que les éléments générés par l'enquête ne peuvent pas être considérés comme statistiquement représentatifs de l'ensemble des États membres.

25. De plus, au sein des différents pays, des institutions différentes ont répondu, ce qui montre davantage que la réalisation des droits sociaux peut varier considérablement au sein d'un même pays, en fonction de facteurs tels que les structures de gouvernance, les ressources disponibles et les priorités locales. En conséquence, si les conclusions permettent de dégager d'utiles données comparatives ainsi que les principales tendances, elles soulignent également la nécessité de mener des recherches supplémentaires afin de rendre pleinement compte de la diversité des compétences locales et régionales dans le domaine des droits sociaux.

3.2.1 Droit au travail et à des conditions de travail équitables

26. Le droit au travail et à des conditions de travail équitables est reconnu comme un droit social fondamental, garantissant la possibilité d'exercer un emploi digne et gratifiant, dans des conditions de sécurité et de santé, pour un salaire équitable assurant une vie décente pour soi et pour sa famille. Divers cadres affirment le droit de toutes les personnes à un travail décent, à un salaire équitable et à un environnement de travail sûr. À la suite de la Charte sociale européenne (révisée; art. 1 à 6, 24 à 28, voir plus haut), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît, dans son article 6, le droit au travail et le droit d'obtenir la possibilité de gagner sa vie dans des conditions appropriées. Son article 7 préconise d'assurer un salaire équitable, une rémunération égale pour un travail de valeur égale, la sécurité et l'hygiène du travail, et un repos suffisant et des loisirs appropriés²³.

Compétences et rôle des pouvoirs locaux et régionaux

27. Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la réalisation du droit au travail et à des conditions de travail équitables varie selon les pays. Cela dit, il est relativement mineur. Seuls 26,9 % des 23 répondants à l'enquête ont indiqué que leurs collectivités locales ou régionales disposent de compétences formelles dans le cadre du système administratif national en ce qui concerne le travail et les conditions de travail équitables. Parmi ces répondants, 26,9 % ont indiqué que la responsabilité de la réalisation de ce droit social est exercée par la collectivité locale, tandis que 43,5 % ont répondu qu'elle incombe à une collectivité régionale et 43,5 % que la collectivité responsable n'est ni locale ni régionale, mais une autre collectivité²⁴.

²² En outre, trois réponses ont été reçues de la part d'experts universitaires membres du Groupe d'experts indépendants (GIE) du Congrès, concernant la République de Moldova, la Grèce et Chypre. Elles sont prises en compte dans les exemples pratiques et en annexe, mais pas dans les statistiques figurant au début de chaque section.

²³ Ces garanties sont détaillées plus longuement dans des instruments non contraignants. Par exemple, pour l'UE, le Socle européen des droits sociaux énonce un engagement politique à renforcer les droits en matière d'emploi. Le principe 5 est centré sur un emploi sûr et adaptable; le principe 6 affirme le droit à un salaire équitable et le principe 7 garantit des conditions d'emploi transparentes et prévisibles et une protection en cas de licenciement. Ces principes sont complétés par un cadre plus large de 20 principes du Socle, qui couvre l'égalité des chances, les conditions de travail et la protection sociale. Tout en n'étant pas juridiquement contraignant, le Socle incite à mener des actions coordonnées à tous les niveaux de gouvernance – notamment à celui des pouvoirs régionaux et locaux – en s'appuyant souvent sur des initiatives telles que les engagements EURO CITIES.

²⁴ NB: à noter que les questions de l'enquête n'ont pas produit des réponses du type "soit / ou" sur la distribution des compétences entre différents niveaux de gouvernance, étant donné que dans beaucoup de cas, à la fois les autorités locales et régionales auront une compétence; la somme des statistiques indiquées au début de chaque chapitre n'est donc pas 100% mais démontre plutôt une image « multiniveaux ».

28. Cette tendance générale est corroborée par la recherche documentaire. À Saint-Marin, le rapport de suivi établi en 2025 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux signale que les pouvoirs locaux disposent de compétences, d'un pouvoir de décision et de ressources limités, et font l'objet d'un contrôle administratif trop détaillé²⁵. Dans le même ordre d'idées, en République de Moldova, le droit au travail et à des conditions de travail équitables sont définis comme relevant de la compétence nationale, avec une implication locale ou régionale très limitée. Cette contrainte structurelle restreint la capacité des autorités infranationales à influencer les politiques liées à l'emploi ou les conditions de travail.

29. La situation est différente en Hongrie et en Finlande, où les autorités locales jouent un rôle plus visible. En Hongrie, conformément à la loi CVII de 2011 sur les travaux publics et l'emploi public, les maires et les chefs administratifs des municipalités (*jegyző*) sont chargés d'organiser des programmes d'emploi public gérés et subventionnés par le gouvernement central, à titre de mesure spéciale visant à soutenir les chômeurs – ce qui se réfère à l'objectif de la Charte à atteindre le plein emploi. Toutefois, les petites municipalités restent fortement dépendantes des subventions de l'État, financées en grande partie par les contributions de solidarité des grandes municipalités. En revanche, en Finlande, les autorités locales sont directement responsables de la mise en œuvre des politiques liées au travail et aux conditions de travail équitables, et ce modèle décentralisé est généralement considéré comme particulièrement efficace pour garantir des pratiques d'emploi justes et équitables.

30. En Italie, les régions gèrent des agences régionales pour l'emploi et mettent en œuvre des politiques régionales, tandis que les municipalités jouent un rôle limité, principalement sous la forme de services consultatifs et de services de conseil pour les demandeurs d'emploi et d'une aide à la familiarisation avec l'administration²⁶. Les pouvoirs locaux et régionaux italiens font état de difficultés pour réaliser les droits en matière d'emploi, ce qui tient à la fois à l'absence de fortes prérogatives formelles et à des capacités administratives limitées.

31. En Autriche, en revanche, le cadre constitutionnel confère aux municipalités un rôle étendu en matière de prestation de services locaux, mais les compétences en matière d'emploi ne sont pas expressément énoncées. Le gouvernement fédéral demeure l'autorité principale, notamment par la voie de la centralisation budgétaire et de la limitation de l'autonomie financière des entités locales. Si les cadres stratégiques tels que les politiques relatives à la formation professionnelle et au marché du travail sont instaurés au niveau fédéral, ils sont souvent mis en œuvre aux niveaux régional et municipal, encore que le rôle direct des municipalités elles-mêmes soit limité²⁷. On voit que les pouvoirs locaux et régionaux ne disposent souvent pas du mandat juridique et des ressources nécessaires pour réaliser pleinement les droits liés au travail au niveau local.

32. En Suède, les droits du travail essentiels – notamment l'égalité de rémunération, la non-discrimination et la santé et la sécurité au travail – sont également consacrés par la législation nationale²⁸. Les municipalités et les régions ne sont pas officiellement habilitées à réglementer les conditions de travail; elles ont plutôt un rôle indirect, consistant à fournir les services complémentaires qui déterminent l'accès à un travail décent. Par exemple, les municipalités offrent des possibilités d'assistance sociale, d'éducation et de formation, et prennent des mesures d'intégration, notamment en apportant une aide au logement et un soutien linguistique, ce qui a une influence sur l'accès à un travail décent²⁹. Le contrôle et l'application des normes relatives à l'environnement de travail sont centralisés : l'Agence suédoise pour l'environnement de travail (*Arbetsmiljöverket*), inspection nationale relevant du ministère de l'Emploi, est chargée de faire respecter la loi sur l'environnement de travail et les dispositions connexes relatives aux horaires de travail et à la sécurité au travail³⁰.

²⁵ « [Le Congrès demande à Saint-Marin de renforcer les compétences des pouvoirs locaux.](#) ». Il s'ensuit que les pouvoirs locaux et régionaux de Saint-Marin ne disposent pas de compétences formelles dans ce domaine et traitent en priorité d'autres droits sociaux, en particulier pour les enfants et les jeunes.

²⁶ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Employment.aspx>

²⁷ https://www.oecd.org/en/publications/the-role-of-subnational-governments-in-adult-skills-systems_5f532fa6-en/austria_364a8784-en.html

²⁸ <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment>

²⁹ <https://arbetsformedlingen.se/other-languages/english-engelska/about-us/our-mission/a-sustainable-labour-market/national-cooperation>

³⁰ <https://www.av.se/en/about-us/our-task/>

33. Dans le même ordre d'idées, aux Pays-Bas, le droit du travail codifié au niveau national garantit un salaire minimum³¹, la sécurité au travail et l'égalité. De leur côté, les municipalités disposent de compétences importantes en matière d'aide sociale, de promotion de communautés inclusives³² et de soutien à l'intégration sur le marché du travail, tandis qu'au niveau régional, les équipes « mobilité de la main-d'œuvre » fournissent une assistance aux personnes vulnérables dans le cadre de programmes d'éducation et de formation³³. Les municipalités peuvent également exercer une influence indirecte sur le travail équitable par le biais de politiques de passation des marchés publics, d'initiatives locales pour l'emploi³⁴ et du suivi des clauses des contrats relatives aux gains sociaux³⁵. En vertu de la loi sur l'intégration civique (2021), les municipalités jouent un rôle important en aidant les nouveaux arrivants à terminer le programme d'intégration civique et à trouver un emploi, tandis que l'Inspection nationale du travail est chargée de faire respecter le droit du travail³⁶.

34. Un autre exemple intéressant de responsabilité partagée est celui du Royaume-Uni, où les droits fondamentaux en matière d'emploi sont établis au niveau national par des lois telles que la loi de 1996 sur les droits en matière d'emploi et la loi de 2010 sur l'égalité³⁷. Le ministère du Travail et des Pensions supervise les allocations de chômage et l'aide à l'emploi à l'échelon national³⁸. Cependant, la prestation des services de l'emploi est en grande partie gérée au niveau local. Il incombe aux pouvoirs locaux de mettre en œuvre des programmes pour l'emploi et le renforcement des compétences qui soient adaptés aux besoins de leurs communautés – par exemple, des initiatives comme le programme « Travailler au niveau local » militent pour des services pour l'emploi et le renforcement des compétences décentralisés qui permettent aux responsables locaux de concevoir et de fournir des services à la hauteur de défis et opportunités locaux spécifiques³⁹. Lorsqu'elle sera mise en place, l'Agence du travail équitable renforcera encore l'application des droits des travailleurs, notamment grâce au salaire minimum national et à la protection contre l'exploitation, en assurant une application cohérente dans l'ensemble du pays⁴⁰. Cette structure met en lumière la double approche adoptée par le Royaume-Uni : la législation définit les normes, et les pouvoirs locaux répondent aux besoins du marché du travail local.

Défis et solutions envisageables

35. Selon les constats de l'étude comparative, le travail et les conditions de travail équitables figuraient parmi les domaines les moins susceptibles d'être indiqués comme donnant lieu à une mise en œuvre satisfaisante par les pouvoirs locaux et régionaux : 17 % seulement des répondants à l'enquête ont signalé obtenir de bons résultats. L'absence de compétences formelles et la pénurie de moyens financiers étaient deux des principaux défis ou obstacles à cet égard. De fait, plusieurs répondants (comme l'Italie ou les Pays-Bas) ont indiqué que les pouvoirs locaux ou régionaux ne disposaient pas de compétences formelles dans ces domaines et ont fait part des inquiétudes que leur inspirait le financement des politiques.

36. Le manque de fonds a souvent été signalé comme étant un problème. C'est ainsi, par exemple, qu'un répondant britannique a indiqué qu'il n'y avait aucun domaine dans lequel les pouvoirs locaux et régionaux avaient enregistré des résultats particulièrement bons dans le pays, s'agissant notamment du travail et des conditions de travail équitables, et il a imputé ce fait à un manque de fonds⁴¹. Le représentant d'une collectivité régionale chypriote a estimé que l'efficacité globale des pouvoirs locaux et régionaux pour ce qui était de la réalisation des droits sociaux, notamment dans les domaines du travail et des conditions de travail, était limitée par les contraintes budgétaires. C'est un fait qu'à Chypre,

³¹ <https://www.eurofound.europa.eu/fr/countries/netherlands/minimum-wage>

³² <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/682674/en>

³³ https://www.oecd.org/en/publications/the-role-of-subnational-governments-in-adult-skills-systems_5f532fa6-en/netherlands_3d320170-en.html

³⁴ https://www.oecd.org/en/publications/starting-scaling-and-sustaining-social-innovation_e870b06b-en/sustainable-employability-in-regions-and-sectors-in-the-netherlands_70fb849f-en.html

³⁵ https://www.oecd.org/en/publications/2023/04/providing-local-actors-with-case-studies-evidence-and-solutions-places_20b385f4/social-return-policy_82d6a47d.html

³⁶ <https://www.government.nl/topics/integration-in-the-netherlands/civic-integration-act>

³⁷ <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=equality%20act>

³⁸ <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-work-pensions>

³⁹ <https://www.local.gov.uk/about/campaigns/work-local>

⁴⁰ <https://www.theguardian.com/politics/2024/oct/10/new-enforcement-agency-will-protect-workers-rights-as-part-of-watershed-bill>

⁴¹ De fait, selon l'une des explications données par une collectivité locale britannique, par exemple, les réductions budgétaires intervenues depuis 2008 avaient porté préjudice aux services, un grand nombre de collectivités locales risquant la faillite et affichant un déficit important et croissant, en particulier dans le domaine des droits des travailleurs. Voir également les indications données par le répondant bulgare en ce sens.

les municipalités ne reçoivent que 1,06 % du budget national – part la moins élevée de l'UE – et leur budget a diminué de 20 % depuis 2022⁴², ce qui a un impact direct sur les garanties en matière de droits sociaux. D'autres sources font état de retards au niveau des allocations budgétaires, de menaces de suspension des paiements et d'un manque d'autonomie de financement⁴³.

37. Certains pays ont signalé un problème d'effectifs défaillants ou limités. Par exemple, Saint-Marin a indiqué que le sous-effectif était une contrainte qui pesait sur les collectivités, après une absence de compétences formelles aux niveaux local et régional en matière d'application des normes relatives au travail et aux conditions de travail équitables dans le cadre du système administratif national.

38. Un autre problème, à savoir la nécessité d'établir des priorités compte tenu de la limitation des ressources, en particulier dans les pays à population vieillissante, a été souligné : en effet, des ressources plus importantes allaient à des groupes plus âgés qui ne faisaient plus partie de la population active⁴⁴. Ceci semble également être un problème en Italie et dans d'autres pays, dont Chypre, la Suisse et l'Autriche, d'où l'émergence d'un phénomène général consistant, pour des pays caractérisés par un vieillissement démographique, à prioriser la protection sociale des personnes âgées au lieu du travail et des conditions de travail équitables ; de ce fait, ces pays peinent à protéger efficacement les droits en matière d'emploi.

39. Des problèmes de coordination viennent encore aggraver ces défis. Les disparités entre les priorités des politiques nationales et les réalités opérationnelles locales peuvent ralentir ou fragmenter la mise en œuvre. D'une façon générale, les pouvoirs locaux et régionaux ne disposent souvent pas des compétences juridiques, des effectifs ou des compétences spécialisées nécessaires pour traduire les engagements nationaux en mesures concrètes. Dans bien des cas, la responsabilité de la réalisation des droits liés au travail incombe à des entités dont la mission première n'entre pas dans le champ de la réglementation du travail. Le caractère limité des ressources financières, humaines et autres influe sur la capacité des pouvoirs locaux et régionaux de lancer des initiatives, de faire respecter les normes du travail ou de procéder à des contrôles réguliers de la conformité. Il s'impose donc de mettre en place de solides mécanismes de coordination entre le pouvoir national et les pouvoirs infranationaux, afin de prendre en compte les besoins des marchés du travail locaux tout en assurant le respect des normes internationales.

3.2.2 *Protection sociale*

40. La protection sociale garantit à toute personne, quels que soient son âge ou sa capacité de travail, les moyens nécessaires pour répondre à ses besoins élémentaires et obtenir les services de base. Elle englobe le droit à une sécurité sociale adéquate, la protection contre la pauvreté et l'accès aux services essentiels, en garantissant à toutes les personnes la possibilité de vivre dans la dignité et de participer pleinement à la société. Plusieurs instruments relatifs aux droits humains protègent ces droits. En Europe, plusieurs dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) consacrent la protection sociale. L'article 12 garantit le droit à la sécurité sociale, tandis que l'article 13 garantit le droit à l'assistance sociale et médicale. L'article 14 affirme le droit au bénéfice des services sociaux et l'article 23 reconnaît le droit des personnes âgées à la protection sociale⁴⁵.

⁴² <https://cyprus-mail.com/2025/04/11/local-authorities-in-funding-crisis>

⁴³ <https://cyprus-mail.com/2025/03/14/municipalities-threaten-payment-suspensions-over-budget-delays>

⁴⁴ Voir le résumé de l'enquête en ligne : cela pourrait donner à penser que les questions telles que le travail et les conditions de travail équitables peuvent être moins priorisées dans des pays où, comme à Saint-Marin, la population vieillit dans la mesure où ces pays s'occupent principalement de protéger des personnes qui ne font plus partie de la population active; de ce fait, ces politiques ont un impact global moindre que les droits sociaux qui protègent les personnes âgées. À Saint-Marin, la population âgée de plus de 65 ans représente plus de 23,1 % du total, ce qui en fait de loin le groupe le plus important.

⁴⁵ Le Comité européen des droits sociaux interprète ces dispositions, en soulignant l'importance de l'accessibilité, de l'adéquation et de la mise en œuvre effective, notamment par les collectivités infranationales, le cas échéant. En ce qui concerne les instruments juridiques non contraignants, pour l'UE, le Socle européen des droits sociaux fait office d'engagement politique à renforcer les systèmes de protection sociale à tous les niveaux de gouvernance : le Socle invite les pouvoirs national, régionaux et locaux à coordonner leur action pour garantir un accès effectif aux prestations et aux services.

41. Au niveau international, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fixe les normes pertinentes. Son article 9 affirme le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fournit des orientations faisant autorité sur ces obligations dans le cadre de ses observations générales : l'observation générale n° 19 (2007) donne des précisions sur le droit à la sécurité sociale, en mettant en avant la couverture de chacun, les prestations adéquates et la protection ciblée des groupes vulnérables; l'observation générale n° 20 (2009) porte sur la non-discrimination, en exigeant un accès sur un pied d'égalité à la protection sociale sans distinction d'aucune sorte.

Compétences et rôle des pouvoirs locaux et régionaux

42. La répartition des compétences et, plus généralement, des responsabilités en matière de protection sociale diffère selon les pays et les systèmes de gouvernance. On peut néanmoins faire quelques observations générales. Dans bien des cas, les pouvoirs locaux et régionaux jouent un rôle essentiel dans l'offre de services liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale, tandis que les autorités nationales supervisent souvent les programmes de sécurité et de protection sociales plus larges. Plus précisément, une majorité importante – environ 69,56 % – des 23 répondants ont déclaré que la compétence en matière de mise en œuvre de la protection sociale en tant que droit social incombe aux pouvoirs locaux, tandis que 47,8 % ont indiqué que les pouvoirs régionaux sont également compétents dans ce domaine. Parallèlement, 26 % ont expressément indiqué que cette compétence est partagée entre les niveaux local et régional⁴⁶.

43. De fait, comme le montre la recherche supplémentaire, les compétences en matière de protection sociale sont réparties assez équitablement, mais les systèmes diffèrent selon les pays. En France, par exemple, le système décentralisé assigne des missions de protection sociale spécifiques aux différents niveaux de gouvernance, notamment l'État central, les conseils régionaux et départementaux, et les municipalités locales. La France donne un exemple d'offre infranationale coordonnée de services en conférant par exemple aux départements la responsabilité de programmes clés tels que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) versée aux personnes âgées, la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu minimum (revenu de solidarité active (RSA)), tous programmes intégrés au cadre législatif national⁴⁷. Cela assure une certaine équité territoriale tout en rendant possible une adaptation à la situation démographique et sociale locale.

44. En Grèce, le système national d'aide sociale instauré en 1998 a mis en place un cadre à plusieurs niveaux qui répartit les responsabilités entre les municipalités, l'État et le secteur social. Les municipalités jouent un rôle central dans la prise en charge de ceux qui ont des capacités fonctionnelles réduites, incluant les personnes âgées. Ces services comprennent, entre autres, les visites à domicile, les centres de jour pour personnes âgées (*KAPI*) et les maisons de retraite municipales. Cet arrangement illustre le modèle hybride de la Grèce, où l'État définit le cadre et les mécanismes de financement, tandis que les municipalités assurent la prestation pratique des services sociaux dans leurs communautés.

45. En République de Moldova, les compétences en matière de protection sociale sont également partagées, mais elles ont fait l'objet d'une restructuration à la suite de la réforme RESTART du secteur social. La réforme a recentralisé certaines fonctions tout en déléguant des pouvoirs ciblés à la municipalité de Chișinău et à l'unité territoriale autonome de Gagaouzie, toutes deux financées par des transferts spéciaux de l'État. Ces autorités sont chargées d'administrer les services d'aide sociale locaux, d'élaborer et de gérer des programmes communautaires destinés aux groupes vulnérables et de contrôler la qualité des services. Le maire exerce des pouvoirs de tutelle locaux et coordonne l'aide aux populations vulnérables. Cela reflète un équilibre évolutif entre la coordination nationale et l'autonomie locale dans le cadre de la gouvernance sociale de la République de Moldova.

⁴⁶ Les réponses mettant en évidence la compétence d'une « autre autorité » ont été toutes deux faites par le Luxembourg, où les répondants ont également mentionné la compétence locale. Il n'a pas été fait mention d'une dimension régionale dans la mesure où le Luxembourg n'a pas de pouvoirs régionaux. Cette double mention pourrait tenir au système de gouvernance particulier de ce pays, où les responsabilités en matière de protection sociale impliquent souvent une coordination entre le gouvernement national et les pouvoirs locaux. Le Luxembourg est un petit pays dont le cadre administratif est très centralisé, mais où les collectivités locales n'en contribuent pas moins à la prestation des services.

⁴⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/action-sociale-et-sante-repartition-des-competences>

46. En Italie, les compétences sont également partagées entre les pouvoirs locaux et les pouvoirs régionaux. L'Italie a une forte tradition d'autonomie régionale, les régions possédant un pouvoir législatif considérable en matière de politiques sociales et de services d'aide sociale. De leur côté, les municipalités locales jouent aussi un rôle clé s'agissant de mettre en œuvre des programmes sociaux, concernant notamment l'assistance sociale et les services liés aux besoins des communautés. En conséquence, en Italie, le processus de décentralisation – pour ce qui est en particulier des politiques d'activation comme l'aide au revenu – a conduit à une répartition des responsabilités claire entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux et locaux, bien que les problèmes de coordination ne semblent pas réglés.

47. La Suède offre un exemple de forte appropriation locale, notamment dans les services aux personnes âgées : la responsabilité de ces services incombe aux municipalités en vertu de la loi sur les services sociaux, ces services étant pour l'essentiel financés par les recettes fiscales des municipalités et les dotations financières de l'État⁴⁸. Cette appropriation locale facilite l'intégration avec les services de logement et les services à la collectivité, bien que les niveaux de services puissent être très variables d'une municipalité à l'autre. De même, aux Pays-Bas, la loi de 2015 sur la participation a transféré aux municipalités d'importantes responsabilités en matière d'assistance sociale et de réinsertion professionnelle, encourageant ainsi l'adoption d'approches d'activation locales et parfois innovantes.

48. On en a un autre exemple avec le Royaume-Uni, qui suit également une approche décentralisée, en particulier en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, où le gouvernement central a transféré certaines fonctions de sécurité sociale. L'Écosse, par exemple, a créé l'entité Social Security Scotland, qui gère plusieurs nouvelles prestations – comme la prestation d'invalidité pour adultes (qui remplace l'allocation personnalisée d'autonomie) et l'allocation pour enfant à charge⁴⁹.

49. Le Luxembourg, en revanche, a mis en place un système de protection sociale qu'il gère principalement au niveau national. Les éléments fondamentaux, tels que les allocations familiales et les allocations de chômage, sont administrés à ce niveau. Les bureaux d'aide sociale des municipalités exercent certaines fonctions complémentaires, notamment l'aide sociale locale, sous la supervision des autorités centrales⁵⁰. Les dépenses de protection sociale des municipalités sont relativement modestes (14,6 % des dépenses infranationales), par rapport à celles du gouvernement central⁵¹.

50. Parfois, la répartition des compétences dans le domaine de la sécurité sociale est complexe. Cela semble concerner en particulier la Suisse, où l'assistance sociale est réglementée et financée par les cantons⁵² et les municipalités jouent un rôle important en matière de prestation des services. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) publie des normes reconnues au plan national, qui, tout en étant définies formellement à titre consultatif, n'en sont pas moins largement adoptées et intégrées aux cadres cantonaux. Ces normes contribuent à uniformiser dans une certaine mesure les niveaux des prestations et les critères d'éligibilité. Conformément à la Constitution fédérale suisse, la responsabilité principale de l'assistance sociale incombe aux cantons, tandis que les services locaux de protection sociale relèvent des municipalités, à charge pour elles d'appliquer les règles cantonales. Cette décentralisation permet d'adapter les mesures de sécurité sociale aux situations locales, même si elle suppose une étroite coordination intercantonale destinée à éviter les disparités de niveaux de prestations et de critères d'éligibilité.

51. L'Autriche est un autre cas assez complexe. Les niveaux fédéral, régional et local se partagent les responsabilités en matière de protection sociale. Les Länder (régions) administrent les services sociaux et les soins de santé (hôpitaux) et l'assistance sociale, notamment les régimes de revenu minimum, tandis que les municipalités assurent les services sociaux au plan local et participent à la mise en œuvre des politiques et à la prestation directe des services. On en a un exemple notable avec le « *Bedarfsorientierte Mindestsicherung* » (régime de revenu minimum sous condition de ressources), qui est établi au niveau régional, mais il est fréquent que les municipalités en gèrent ou en facilitent l'accès⁵³.

⁴⁸ <https://sweden.se/life/society/elderly-care-in-sweden>

⁴⁹ <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/lessons-from-scotland-for-uk-social-security/>

⁵⁰ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Luxembourg-social.aspx>

⁵¹ https://www.sng-wofi.org/country_profiles/luxembourg.html

⁵² <https://globalcompactrefugees.org/good-practices/cip-cantonal-integration-programmes>

⁵³ <https://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/all/austrian-provinces-take-minimum-income-scheme>

52. En Ukraine, une grande réforme de décentralisation menée depuis 2014 a introduit une nouvelle répartition des compétences, de sorte que les organes d'autonomie locale (collectivités territoriales) exercent à présent des responsabilités importantes en matière de protection sociale et de services sociaux⁵⁴. La loi sur l'autonomie locale charge les conseils locaux d'assurer la protection sociale et la protection des enfants et de fournir les services correspondants. Toutefois, un grand nombre de communautés locales ou villageoises ne disposent pas des moyens financiers et administratifs nécessaires pour s'acquitter pleinement de toutes ces obligations, avec pour conséquence que certaines fonctions sont gérées ou guidées aux niveaux des districts ou des régions⁵⁵.

53. De même, au Danemark, la responsabilité primordiale de fournir les services de protection sociale, notamment l'assistance sociale et les services aux personnes âgées, incombe aux municipalités⁵⁶. L'importance ainsi donnée au rôle local est au cœur du modèle danois de protection sociale, qui combine de généreuses prestations universelles avec une prestation de services massivement confiée aux municipalités. L'État établit les cadres législatifs et financiers nationaux et les municipalités adaptent la mise en œuvre aux situations locales. La réforme structurelle de 2007 a réduit le nombre des municipalités et fusionné les compétences, dans un souci d'efficacité et de normalisation⁵⁷. Toutefois, les disparités entre municipalités en matière de qualité des services et de capacités restent un sujet de débat⁵⁸.

Défis et solutions envisageables

54. Les exemples fournis montrent que la décentralisation sous la forme d'une délégation de compétences peut améliorer la flexibilité et la pertinence des mesures de protection sociale et de sécurité sociale, mais peut également introduire des limitations structurelles et entraîner des disparités et des niveaux inégaux de protection sociale à travers un pays. Souvent, une organisation de la gouvernance complexe, des mandats qui se recoupent et la fragmentation administrative ralentissent la mise en œuvre des politiques et réduisent l'efficacité. Pour les autorités centrales comme pour les collectivités infranationales, la difficulté consiste à maintenir l'équité et la cohérence de la protection sociale tout en préservant la réactivité au niveau local que les systèmes décentralisés peuvent offrir.

55. L'Azerbaïdjan est un autre exemple qui mérite d'être souligné. Selon le rapport de suivi de la Charte du 17 juin 2021, ce pays est confronté à des défis importants en ce qui concerne le statut et les compétences des municipalités. Le cadre législatif, notamment la Constitution (article 144.I) et la loi sur le statut des municipalités (articles 4 à 6), attribue aux municipalités des responsabilités dans plusieurs domaines clés tels que la sécurité sociale et le développement social locaux, le développement économique local et les programmes environnementaux. Cependant, la répartition des pouvoirs entre les municipalités et les autorités exécutives locales reste ambiguë et mal définie. En conséquence, ceci engendre un manque de clarté dans les responsabilités et des structures de gouvernance inefficaces au niveau local.

56. Dans l'ensemble, les défis que pose la protection sociale tiennent en premier lieu à la complexité de la répartition des rôles et au chevauchement des compétences ainsi qu'à la nécessité d'une coopération, qui en découle⁵⁹. L'amélioration de la coordination entre les niveaux de gouvernance et une intégration plus poussée des méthodes offrent de vastes possibilités de renforcement de la protection sociale. L'élargissement des compétences locales et régionales, en particulier dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, pourrait améliorer la réactivité face aux besoins locaux.

57. En fait, il conviendrait en priorité que tous les pays répartissent clairement les responsabilités entre les autorités locales, régionales et nationales afin de réduire la fragmentation et d'assurer la cohérence de la prestation des services de protection sociale. Le renforcement de la coordination multiniveaux améliorera l'efficacité de la prestation des services, limitera les inégalités territoriales et améliorera la réactivité des politiques face aux besoins locaux.

⁵⁴ <https://www.oecd.org/fr/about/news/press-releases/2022/12/regional-and-municipal-authorities-key-to-ukraine-s-resilience.html>

⁵⁵ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Ukraine.aspx>

⁵⁶ <https://www.kl.dk/om-kl/english/municipal-responsibilities>

⁵⁷ <https://www.kl.dk/om-kl/english/local-government-reform>

⁵⁸ https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/761784359/Denmark_Policy_Drivers.pdf

⁵⁹ Au Royaume-Uni, l'évolution de la décentralisation a été l'un des facteurs des inégalités spécifiques aux territoires susmentionnés en matière d'accès à la protection sociale <https://www.mdpi.com/2075-4698/13/8/185>

58. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient élaborer des plans de protection sociale destinés à coordonner les initiatives entre les municipalités. Ces plans devraient viser à soutenir les groupes les plus vulnérables tout en mobilisant l'ensemble de la population en vue de promouvoir l'inclusion sociale et la diversité. Ils peuvent comprendre un grand nombre de volets, comme l'intégration socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès aux soins de santé et aux services sociaux, et le renforcement des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels. En associant les partenaires locaux, les associations bénévoles et les membres de la communauté, ces plans encouragent le partage des responsabilités et améliorent l'efficacité et l'impact globaux des mesures de protection sociale.

3.2.3 Santé et sécurité

59. La santé et la sécurité au travail (SST), mais aussi plus généralement le droit de « jouir du meilleur état de santé qu'une personne puisse atteindre »⁶⁰, sont des droits sociaux fondamentaux reconnus en tant que tels et consacrés par des cadres internationaux et régionaux, comme la Charte sociale européenne révisée et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Plus précisément, l'article 3 de la Charte sociale européenne (révisée) garantit le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail; son article 11 affirme le droit à la protection de la santé tout au long de la vie professionnelle et son article 19 garantit les droits des travailleurs en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles⁶¹. Au niveau international, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels énonce de larges mesures de protection, en prévoyant le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre⁶².

Compétences et rôle des pouvoirs locaux et régionaux

60. La répartition des compétences varie à nouveau entre les pouvoirs entre les niveaux national, régional et local. On voit néanmoins se dégager des tendances générales. D'après les données d'enquête, dans la plupart des cas (26 %), la responsabilité incombe principalement à l'échelon national, mais les autorités infranationales jouent également un rôle non négligeable : les pouvoirs locaux ont été reconnus comme compétents dans 52 % des cas et les pouvoirs régionaux dans 69,5 % des cas, 35 % des répondants signalant expressément un partage des responsabilités entre ces deux niveaux. Dans quelques cas, comme au Luxembourg, la responsabilité ne relevait pas du cadre local ou régional, tandis qu'en France et à Saint-Marin, les répondants ont même indiqué « non applicable » pour la santé et la sécurité au travail. En France, en revanche, les responsabilités en matière de santé et de sécurité sont réparties entre tous les niveaux.

61. En Hongrie, en vertu de la loi CLIV de 1997 sur les soins de santé, les municipalités sont chargées de fournir des services de médecine générale et des soins dentaires de base, bien que ceux-ci soient coordonnés par des agences gouvernementales centrales ; à Budapest, plus précisément, les municipalités de district gèrent les services de santé ambulatoires.

62. À Chypre, les autorités locales ne fournissent pas directement de services médicaux, mais veillent à l'hygiène environnementale et mènent des campagnes de prévention et de sensibilisation. Par exemple, la municipalité de Lakatamia organise des initiatives de santé publique sur des questions telles que la sensibilisation au cancer du sein et au diabète.

⁶⁰ Le présent rapport se réfère principalement à la santé et la sécurité du travail et ne touche aux standards et services de la santé plus généralement qu'à travers très peu d'exemples, comme ceci représente un domaine plus vaste méritant un regard plus approfondie que possible ici.

⁶¹ Dans le cadre de son activité de suivi et de la procédure de réclamation collective, le Comité européen des droits sociaux a précisé la portée de ces dispositions en mettant de plus en plus en évidence la responsabilité qui incombe aux États, notamment aux pouvoirs locaux et régionaux, d'en garantir l'application effective.

⁶² Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer : a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant; b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle; c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies; d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

63. En Grèce, les municipalités fournissent également des services de santé primaires et gèrent des établissements tels que des crèches, des garderies et des maisons de retraite, complétant souvent les initiatives de l'État, du secteur privé et du secteur social. Leur rôle s'est considérablement élargi depuis la crise économique de 2009. Les régions, quant à elles, sont principalement responsables des contrôles sanitaires et de la sécurité alimentaire, cette dernière souvent en coopération avec les services décentralisés du ministère de l'Agriculture.

64. Des exemples concrets rendent compte de cette diversité. En Italie, la loi sur la santé et la sécurité au travail telle que consolidée en 2008 (décret législatif n° 81/2008) assigne les responsabilités principales aux *regioni* et à leurs unités sanitaires locales, qui réalisent des inspections, des évaluations des risques et des activités de formation⁶³. En Suisse, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) décrit les rôles des différents organes d'exécution en matière de santé et de sécurité au travail. Selon la Commission, les 26 inspections du travail cantonales sont généralement chargées de faire appliquer par les entreprises la loi sur l'assurance-accidents. Chaque canton fonctionne de manière indépendante à cet égard et exécute d'autres tâches d'application des décrets fédéraux, des lois cantonales et des ordonnances⁶⁴.

65. En France, en revanche, la santé et la sécurité au travail sont principalement centralisées : le ministère du Travail dirige les politiques nationales et les fait appliquer par un réseau d'instances régionales et départementales. Le ministère définit et coordonne les politiques publiques de santé et de sécurité au travail, en particulier par le biais du plan national en faveur de la santé au travail⁶⁵. Au Luxembourg, la compétence existe presque exclusivement au niveau national, un rôle minimal revenant aux municipalités. La principale autorité supervisant la santé et la sécurité au travail est l'*Inspection du Travail et des Mines (ITM)*, qui relève du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire⁶⁶.

66. Au Danemark, le système de santé et sécurité au travail est caractérisé par une collaboration étroite entre les autorités nationales et les partenaires sociaux, à savoir les syndicats et les employeurs. L'Autorité chargée de l'environnement de travail (*Arbejdstilsynet*) établit la réglementation nationale, tandis que les organisations d'employeurs et de salariés collaborent à la mise en œuvre et au suivi des méthodes appliquées en matière de santé et de sécurité au travail, ce qui offre une certaine souplesse et permet de répondre à des besoins sectoriels⁶⁷.

67. Aux Pays-Bas, les responsabilités en matière de santé et de sécurité au travail sont partagées entre les autorités nationales et régionales. Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi élabore les politiques nationales et l'Inspection du travail néerlandaise (*Nederlandse Arbeidsinspectie, NLA*) applique cette réglementation⁶⁸. Les services régionaux de santé et de sécurité au travail (*Arbodiensten*) aident les employeurs à mettre en œuvre les mesures adoptées dans ce domaine⁶⁹.

68. Le système de santé et de sécurité au travail de l'Estonie est un autre exemple de système centralisé, dans le cadre duquel l'Inspection du travail, qui relève du ministère des Affaires économiques et des communications, supervise les politiques nationales et leur application⁷⁰. Si les bureaux régionaux gèrent les inspections locales, les grandes orientations et les mécanismes d'application sont coordonnés au niveau national. La participation des pouvoirs locaux est limitée : elle porte principalement sur les questions de santé et de sécurité publiques, et non sur la gouvernance directe de la santé et de la sécurité au travail. De même, en République de Moldova, la protection sociale a (récemment) été centralisée dans le cadre de la réforme RESTART, la santé étant définie comme une compétence nationale. La même réforme a délégué les pouvoirs des autorités publiques centrales dans le domaine de l'assistance sociale aux autorités publiques de la municipalité de Chisinau et de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie, ces entités étant financées au moyen de transferts de fonds budgétaires de l'État⁷¹.

⁶³ <https://oshwiki.osha.europa.eu/fr/themes/osh-system-national-level-italy>

⁶⁴ <https://www.ekas.admin.ch/fr/portrait/organes-dexecution>

⁶⁵ <https://www.inrs.fr/home/prevention-in-france/osh-system-in-france.html>

⁶⁶ <https://itm.gouvernement.lu/fr.html>

⁶⁷ <https://at.dk/en/about-us/about-arbejdstilsynet/>

⁶⁸ <https://www.arboded.nl/en/compliance-law/dutch-working-conditions-act>

⁶⁹ <https://business.gov.nl/regulation/working-conditions-employees/>

⁷⁰ <https://www.tooelu.ee/en/43/contact-institutions-estonia?>

⁷¹ Voir la réponse de l'expert moldave du GIE au questionnaire.

69. En résumé, même lorsque l'autorité législative reste centralisée, l'efficacité des activités liées à la santé et à la sécurité au travail est très largement tributaire de la participation des entités infranationales. Lorsqu'ils disposent de ressources suffisantes, les pouvoirs locaux et régionaux jouent un rôle essentiel en adaptant les normes aux situations locales, en procédant à des inspections et en encourageant l'adoption de mesures de prévention. Comme le Conseil de l'Europe l'a souligné, il est indispensable de répartir clairement les responsabilités et de renforcer la coordination entre les différents niveaux de gouvernance pour garantir la réalisation dans la pratique du droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, consacré par la Charte sociale européenne (révisée).

Défis et solutions envisageables

70. Les difficultés rencontrées dans la réalisation du droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail tiennent en premier lieu à un partage inégal des compétences, à des contraintes, en partie liées, de moyens administratifs et à des ressources financières limitées. La coordination de l'action menée par plusieurs niveaux de gouvernance s'avère souvent complexe, d'où des lacunes dans l'application et le suivi. Même dans des pays ayant mis en place un solide cadre réglementaire, comme l'Italie et la Suisse, les répondants à l'enquête ont indiqué que les difficultés opérationnelles rencontrées au niveau infranational peuvent nuire à la cohérence et à l'efficacité. À ces difficultés viennent s'ajouter les incertitudes quant à l'exercice des responsabilités : au Luxembourg, par exemple, les répondants ont souligné l'ambiguïté concernant la question de savoir si ce sont les autorités nationales ou les autorités locales qui devraient montrer la voie en stimulant l'amélioration de la sécurité au travail.

71. En République de Moldova, les personnes interrogées ont également souligné que l'efficacité des autorités locales dans la promotion et la protection des droits sociaux reste limitée en raison du degré élevé de centralisation. L'absence de répartition claire des compétences entre les niveaux central et local, combinée à une allocation insuffisante des ressources, même pour les responsabilités déléguées, limite considérablement les capacités locales. Les autorités locales sont confrontées à des difficultés persistantes dans la mise en œuvre des soins de santé et de l'aide sociale. Les municipalités dépendent fortement des transferts centraux, ce qui restreint leur capacité à développer et à maintenir des services communautaires tels que les soins à domicile. Les ambiguïtés dans la répartition des responsabilités entre les autorités locales de premier et de deuxième niveau et le gouvernement central entraînent des chevauchements et des lacunes dans les services. En outre, la pénurie de personnel qualifié, en particulier dans le domaine du travail social et des soins de santé, et l'insuffisance des infrastructures dans les zones rurales limitent encore davantage l'efficacité de l'action locale.

72. Au Danemark, selon le rapport de suivi de la Charte du 25 octobre 2022, les principaux défis dans le secteur de la santé découlent de l'évolution démographique, en particulier du vieillissement de la population, et de la pression croissante sur les dépenses publiques. Le rapport souligne les difficultés de coordination entre les municipalités et les régions dans la prestation des services de santé et recommande une redéfinition du cadre de coopération et une répartition plus claire des responsabilités entre ces niveaux de gouvernement, en consultation avec les associations d'autorités locales et régionales. Les municipalités danoises exercent des compétences étendues définies par la législation sectorielle, notamment en matière de santé publique et de services préventifs, de réadaptation et de psychiatrie sociale. Cependant, comme les compétences en matière de santé sont partagées avec les autorités régionales, principalement responsables des hôpitaux et des soins médicaux spécialisés, une collaboration efficace reste essentielle pour garantir la cohérence de la prestation de services et la viabilité financière.

73. Le renforcement du rôle des pouvoirs locaux et régionaux offre d'importantes possibilités en termes d'amélioration des réalisations relatives à la santé et à la sécurité au travail. En renforçant les mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernance, on peut réduire les lacunes dans l'application et le suivi et clarifier les responsabilités. Lorsqu'elles sont clairement définies, les modalités de partage des compétences peuvent permettre de tirer parti des atouts des acteurs locaux et régionaux pour réaliser le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail d'une façon qui soit plus réactive et adaptée au contexte. Les exemples d'initiatives fructueuses mettent en évidence l'impact que les pouvoirs locaux et régionaux peuvent avoir dans ce domaine si on leur donne les moyens nécessaires.

74. Au Royaume-Uni, par exemple, les autorités locales jouent un rôle essentiel en faisant appliquer les règles d'hygiène et de sécurité dans des secteurs tels que le commerce de détail, la distribution en gros, l'hôtellerie et la restauration, les bureaux et le secteur des loisirs. Elles collaborent étroitement avec l'Inspection du travail (HSE), qui coordonne les politiques nationales, diffuse les bonnes pratiques

et aide plus de 380 autorités locales à veiller au respect des règles en question. Cette collaboration montre comment des responsabilités clairement définies et une coordination étroite entre les niveaux de gouvernance peuvent renforcer l'application des règles et déboucher sur des réalisations plus efficaces et mieux adaptées au contexte en matière de sécurité au travail⁷².

75. Les pays devraient donner la priorité à une délimitation claire des compétences et, plus généralement, des responsabilités entre les autorités nationales, régionales et locales dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail afin de limiter les doublons, de mettre un terme aux disparités de mise en œuvre et d'assurer l'application cohérente des normes sur l'ensemble du territoire de chaque pays. Le renforcement des mécanismes de coordination intergouvernementaux non seulement améliorera l'efficacité de l'exécution, mais aussi réduira les disparités territoriales et rendra les politiques plus réactives face aux conditions concrètes sur le lieu de travail.

76. Qui plus est, il y aurait lieu de renforcer la collaboration entre les niveaux de gouvernance en partageant les responsabilités et en encourageant l'entraide. Des modalités de partage des compétences bien définies permettent de tirer parti des avantages comparatifs de chaque niveau de gouvernement : les autorités nationales fournissent les cadres juridiques et assurent la supervision, les autorités régionales apportent leurs capacités stratégiques et leurs compétences techniques, et les autorités locales maintiennent une proximité avec le lieu de travail et la communauté. Grâce à cette approche pluridimensionnelle, les protections en matière de santé et de sécurité sont plus réactives, mieux adaptées au contexte et, en définitive, plus efficaces.

3.2.4 Éducation

77. Le droit à l'éducation est défini comme le droit qu'a toute personne d'avoir accès à une éducation de qualité sans discrimination, l'éducation devant viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et renforcer le respect des droits de l'homme. Ce droit est consacré explicitement par la Charte sociale européenne (révisée) ainsi que par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 9 de la Charte sociale européenne reconnaît le droit à l'orientation professionnelle et son article 10 garantit le droit à la formation professionnelle, en prévoyant notamment des mesures destinées à éliminer les inégalités dans l'accès à l'éducation⁷³. Au niveau international, le Pacte présente les normes pertinentes dans son article 13, qui reconnaît le droit de toute personne à l'éducation, en préconisant la gratuité de l'enseignement primaire, la disponibilité et l'accessibilité des enseignements secondaire et supérieur, et l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur. L'article 13 met l'accent sur le rôle de l'éducation dans le développement des capacités des individus et la promotion du bien-être social et économique. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels donne des orientations faisant autorité sur ces obligations au moyen de l'observation générale n° 13 (1999), qui souligne que les États doivent assurer l'accès à l'éducation, une éducation de qualité et l'égalité dans l'éducation, et faciliter la participation des pouvoirs locaux et régionaux, le cas échéant.

Compétences et rôle des pouvoirs locaux et régionaux

78. Les compétences en matière d'éducation sont très variables en Europe, ce qui tient à des modèles de gouvernance et à des degrés de décentralisation différents. L'enquête fait apparaître une nette prise de conscience des compétences formelles des pouvoirs locaux et régionaux pour ce qui est de mettre en place l'éducation en tant que droit social fondamental. En particulier, 91,3 % des répondants ont indiqué que l'éducation est un domaine dans lequel ces autorités exercent des responsabilités qui relèvent du cadre administratif national. En ventilant les compétences par niveau de gouvernement, on constate que 47,8 % des répondants ont signalé que les autorités régionales ont des compétences formelles en éducation, tandis que 69,6 % ont indiqué que les autorités locales remplissent un tel rôle. En Italie, en Suisse et en Ukraine, les autorités locales et régionales partagent cette responsabilité, ce qui rend possible une gouvernance collaborative en matière de politiques éducatives. À Saint-Marin et en France, en revanche, ni le niveau local ni le niveau régional n'ont la responsabilité formelle de l'éducation, ce qui est généralement la marque de systèmes éducatifs très centralisés.

⁷² <https://www.hse.gov.uk/lau/enforcement-allocation.htm>

⁷³ Le Comité européen des droits sociaux interprète ces dispositions, en soulignant l'importance de l'éducation inclusive et du rôle à attribuer aux autorités infranationales pour garantir l'accès à l'apprentissage et la qualité de ce dernier.

79. L'Italie a mis en place un double système de gouvernance de l'éducation, dans lequel les pouvoirs régionaux et locaux se partagent les responsabilités. Les régions établissent les cadres d'orientation, tandis que les municipalités gèrent leur mise en œuvre, en s'occupant par exemple de l'entretien des établissements scolaires et de l'emploi des enseignant-es⁷⁴. Cette collaboration permet d'adapter les services d'enseignement aux besoins des communautés; toutefois, la complexité de ce système a donné lieu à des difficultés s'agissant de définir clairement les responsabilités de chaque niveau de gouvernement et a parfois nécessité l'intervention des tribunaux administratifs pour mieux délimiter les compétences.

80. Le système éducatif suisse est décentralisé, la responsabilité principale de la politique d'éducation incombant aux cantons. Les municipalités jouent un rôle important dans la prestation de services éducatifs en veillant à ce qu'il soit tenu compte des contextes et des besoins locaux⁷⁵. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) assure la coordination, en favorisant la cohérence intercantonale tout en respectant l'autonomie locale⁷⁶. Cette structure décentralisée instaure un degré élevé d'adaptation au niveau local et une très bonne réactivité face aux besoins des communautés.

81. En Grèce, les municipalités et les régions se partagent des responsabilités distinctes à différents niveaux de l'éducation. Les municipalités sont principalement chargées des infrastructures et de la prestation de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, y compris la construction et l'entretien des bâtiments scolaires, les services publics et le personnel de soutien, tel que le personnel d'entretien et de restauration. Le recrutement et la rémunération des enseignants restent toutefois de la responsabilité exclusive du gouvernement central. Les municipalités gèrent également les cantines scolaires, qui sont généralement exploitées dans le cadre de procédures de marchés publics. Les régions, quant à elles, sont responsables du transport scolaire, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes et des programmes d'apprentissage tout au long de la vie. Cette répartition des compétences permet aux autorités locales de fournir des services éducatifs proches des communautés, tout en garantissant la cohérence nationale en matière de personnel, de normes d'enseignement et de programmes scolaires.

82. L'Ukraine a connu d'importantes réformes de décentralisation qui ont renforcé l'autonomie des pouvoirs locaux en matière de gestion de l'éducation. Les pouvoirs régionaux et locaux collaborent à la mise en œuvre des politiques d'éducation : les services régionaux supervisent l'assurance de la qualité et les collectivités locales gèrent les établissements scolaires et les ressources. Ce partage des responsabilités améliore la réactivité face aux besoins éducatifs locaux, mais des difficultés subsistent en ce qui concerne la répartition équitable des ressources et le maintien des normes de qualité dans toutes les régions⁷⁷.

83. En revanche, le système éducatif de Saint-Marin est principalement géré au niveau national, avec une participation limitée des autorités locales ou régionales. L'État supervise les politiques d'éducation et leur financement, d'où un système centralisé de gouvernance. Malgré les efforts qui ont été déployés pour aligner l'autonomie locale sur les normes européennes, le rôle des autorités locales en matière d'éducation demeure très restreint.

84. Le système éducatif français est lui aussi très centralisé : la responsabilité principale de l'éducation incombe au gouvernement national⁷⁸. Le rôle des autorités régionales et locales est pour l'essentiel limité au soutien administratif et à la mise en œuvre de politiques définies au niveau central. Le gouvernement national établit les normes éducatives et les programmes d'enseignement et élabore les programmes de formation des enseignant-es, assurant ainsi l'uniformité de l'enseignement à travers le pays.

85. Selon le rapport de suivi de la Charte du 26 mars 2025 concernant le Liechtenstein, le financement de l'éducation témoigne d'une tension entre le financement partagé et l'influence locale limitée. Bien que les municipalités cofinancent l'éducation et couvrent 50 % des salaires des enseignants dans les écoles municipales, elles ont peu de poids dans la détermination des niveaux de dépenses. En vertu

⁷⁴ <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/italy/administration-and-governance-local-and-or-institutional-level>

⁷⁵ <https://www.edk.ch/fr/systeme-educatif-ch/generalites>

⁷⁶ <https://www.cdep.ch/fr/la-cdip>

⁷⁷ <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1060586X.2025.2520167>; <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/congress-assists-ukraine-in-revamping-its-decentralisation-reform-concept>

⁷⁸ <https://www.virtualcampuses.eu/index.php/France/>

de la loi sur les municipalités (art. 12), la création et le fonctionnement des écoles maternelles et primaires relèvent de la compétence des municipalités, mais l'orientation politique et la supervision restent largement centralisées.

86. De son côté, la République de Moldova maintient un système dans lequel l'éducation est une compétence déléguée : l'éducation préscolaire (jardins d'enfants) est gérée par les autorités publiques locales de premier niveau, tandis que l'enseignement préuniversitaire (écoles) relève des autorités de deuxième niveau. Ces activités sont financées par des transferts publics affectés. Les répondants ont noté que les autorités locales moldaves sont particulièrement efficaces dans la gestion des institutions proches de la vie quotidienne des citoyens, telles que les écoles et les jardins d'enfants, en assurant l'entretien, les services publics et les transports. La Finlande a également fait état d'une grande efficacité de la gouvernance locale en matière d'éducation, les municipalités faisant preuve d'une forte compétence et d'une grande responsabilité dans la prestation des services.

87. Le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni offrent d'autres perspectives sur l'interaction entre les compétences locales et nationales. Au Danemark, les municipalités ont la responsabilité de l'enseignement primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire (*folkeskole*), et s'occupent à ce titre du fonctionnement, de la dotation en personnel et du financement des écoles, tandis que l'État définit les objectifs généraux, élabore la réglementation et met en place les mécanismes d'assurance qualité. Le second cycle de l'enseignement secondaire est principalement géré au niveau national, ce qui en garantit la conformité aux priorités nationales et la cohérence entre les régions⁷⁹. En Suède, les municipalités (*kommuner*) se chargent de l'enseignement jusqu'au niveau du second cycle du secondaire, en gérant le personnel, le budget et le fonctionnement des écoles tout en se conformant aux objectifs éducatifs nationaux. Ce système décentralisé favorise l'adaptation aux besoins des communautés locales, mais une coordination est nécessaire pour garantir l'équité entre les municipalités⁸⁰.

88. Au Royaume-Uni, le scénario est contrasté : si l'Angleterre a évolué vers une plus grande autonomie des établissements scolaires, en particulier avec le développement des *academies*⁸¹, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord continuent de suivre une approche plus centralisée de la gouvernance de l'éducation⁸². Ici, l'éducation est pour une large part dispensée par les autorités locales, mais les programmes et les orientations sont établis au niveau central par souci de cohérence et d'équité au sein du système éducatif.

89. En Estonie, la municipalité de Harku et l'association nationale des municipalités ont souligné que le niveau local assure l'accès à l'éducation d'une manière particulièrement efficace. En revanche, les systèmes centralisés comme celui en France peuvent être un gage d'uniformité et d'efficacité, mais ils peuvent rencontrer des difficultés quand il s'agit de remédier aux disparités régionales et de répondre à des besoins locaux spécifiques. L'équilibre à trouver entre la centralisation et la décentralisation en matière de gouvernance de l'éducation reste un facteur essentiel pour donner forme aux productions éducatives en Europe.

90. D'une manière générale, ces exemples illustrent les diverses approches de la gouvernance de l'éducation suivies en Europe. En même temps, les compétences des autorités locales et régionales dans ce domaine sont relativement solides. Soixante pour cent des répondants ont déclaré que la compétence des autorités locales est clairement définie, tandis que la moitié d'entre eux ont indiqué que les autorités régionales jouent un rôle important. Les pays où la gouvernance multiniveaux est bien enracinée, comme l'Italie, la Suisse, l'Ukraine, la République de Moldova, la Suède et le Danemark, ont souvent souligné que la responsabilité partagée est un atout essentiel, qui favorise la collaboration en matière de prestation de services éducatifs. L'approche suivie par ces pays est également mieux adaptée aux situations et aux besoins locaux. Toutefois, ces systèmes nécessitent une bonne coordination entre les différents niveaux de gouvernance pour conjurer la fragmentation et garantir l'équité.

91. Malgré les différences dans la répartition des rôles, la compétence des autorités locales et régionales en matière d'éducation est, dans l'ensemble, relativement forte, ce qui semble donner des résultats positifs : pour être précis, 47 % des répondants ont déclaré que l'éducation est un domaine

⁷⁹ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Education.aspx>

⁸⁰ <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65ac91/1553965398302/pdf3183.pdf>

⁸¹ <https://www.gov.uk/types-of-school>

⁸² <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9834/>

dans lequel les autorités locales et régionales enregistrent des résultats particulièrement bons pour ce qui est de la réalisation des droits sociaux. Cela semble indiquer une large reconnaissance de l'efficacité de la prestation des services, encore que cette efficacité puisse être améliorée et qu'il faille bien voir que l'éducation demeure une question centrale dans le renforcement de la mise en œuvre des droits sociaux.

Défis et solutions envisageables

92. En dépit de ce qui précède, les systèmes éducatifs doivent relever un certain nombre de défis interconnectés. Un problème majeur tient à la complexité de la répartition des rôles et au chevauchement des compétences, qui créent souvent des problèmes de coordination entre les autorités locales et régionales et compliquent la planification et la prestation des services. Dans les systèmes très centralisés, la rigidité bureaucratique peut encore limiter la réactivité face aux besoins locaux, réduisant ainsi la capacité du système de s'adapter. La persistance des disparités en matière d'accès et de qualité reste préoccupante, en particulier lorsque l'inégalité des capacités administratives et des ressources financières au niveau infranational alimente les inégalités territoriales dans la prestation des services.

93. Ces défis en matière de coordination sont clairement illustrés au Monténégro. Selon le rapport de suivi de la Charte du 27 mars 2024, les municipalités sont chargées d'exécuter les tâches transférées dans le domaine de l'éducation et dans d'autres domaines d'intérêt local, conformément à l'article 32 de la loi sur l'autonomie locale. Toutefois, cette disposition juridique reste vague et appliquée de manière incohérente, car elle ne précise pas quand, comment et à quelles municipalités les tâches spécifiques sont déléguées. Cette incertitude juridique crée un vide structurel en matière de coordination et limite l'exercice effectif des compétences locales. En revanche, la Pologne offre un exemple à la fois des défis et des opportunités liés à la recentralisation. Comme l'indique le rapport de suivi de la Charte du 2 avril 2019, la réforme du système éducatif a renforcé les pouvoirs du directeur de l'éducation, qui supervise désormais l'approbation des plans du réseau scolaire, émet des avis exécutoires sur les fermetures d'écoles et participe à la nomination des chefs d'établissement. Si cette réforme a renforcé la surveillance et la cohérence de l'État, elle a simultanément réduit l'autonomie des municipalités et des districts, soulevant des questions quant à l'équilibre entre la flexibilité locale et le contrôle national.

94. Pour renforcer le droit à l'éducation, les pays devraient commencer par définir clairement les compétences des autorités locales et régionales, réduisant la fragmentation et garantissant la cohérence des structures de gouvernance. Le renforcement de la collaboration entre les niveaux de gouvernance, en particulier dans les systèmes décentralisés et les systèmes fédéraux, facilitera la coordination des responsabilités et la mise en œuvre cohérente des politiques.

3.2.5 Logement

95. La portée du droit à un logement convenable est large ; les instruments internationaux pertinents garantissent que chaque individu a accès à un logement sûr, abordable et habitable, ainsi qu'à une protection contre l'expulsion forcée et le sans-abrisme. Plus particulièrement, pour l'Europe, la Charte sociale européenne (révisée), dans son article 31, établit le droit au logement, ce qui suppose, pour les États, de favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant, de prévenir l'état de sans-abri et de rendre le coût du logement accessible. Au niveau mondial, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fixe la norme. L'article 11, paragraphe 1, du Pacte reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, qui comprend le logement, la nourriture et les vêtements. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a donné une interprétation de ce droit dans son observation générale n° 4 (1991), en précisant que les États doivent garantir la facilité d'accès, l'habitabilité, la capacité de paiement et la sécurité de l'occupation, et que les droits au logement doivent être réalisés progressivement.

Compétences et rôle des autorités locales et régionales

96. De tous les droits sociaux cités dans le questionnaire, le logement est l'un de ceux pour lesquels les compétences formalisées sont les moins développées dans le cadre national au niveau local et régional : 65 % des réponses font état de compétences au niveau local ; 43 %, de compétences régionales ; et 30 %, de compétences formalisées au niveau local et au niveau régional. Quatre réponses ne font état d'aucune compétence formalisée, à aucun niveau.

97. La répartition des responsabilités en matière de politique du logement varie d'un système de gouvernance à l'autre, mais certaines tendances générales peuvent être observées. Alors que les compétences régionales et combinées sont souvent limitées, la plupart des autorités locales et régionales détiennent des compétences formelles et jouent souvent un rôle majeur dans la mise en œuvre des mesures relatives au logement, notamment dans les domaines du logement social, de l'urbanisme et de la prévention du sans-abrisme. Bien souvent, les autorités locales gèrent les allocations de logement, entretiennent le parc de logements sociaux et fournissent des services d'aide au niveau municipal, tandis que les autorités régionales sont responsables de la planification, de l'attribution des fonds et de la coordination des politiques à plus grande échelle. En revanche, dans les systèmes plus centralisés, les compétences formelles et l'autonomie financière des autorités locales et régionales peuvent être limitées, ce qui restreint leur capacité à mettre en œuvre efficacement les politiques nationales en matière de logement. La répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance détermine donc directement la portée et la qualité des services de logement ; à cet égard, il s'avère indispensable d'associer l'échelon infranational au processus pour adapter les politiques de logement à la situation et aux besoins locaux.

98. Des compétences limitées, en particulier au niveau régional et au niveau combiné, nuisent aussi à la performance. Les contextes nationaux montrent comment ces variations de la structure façonnent la pratique. Par exemple, en France, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) impose à certaines communes de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux au sein de leur parc de résidences principales. Une réforme de 2013 a porté cette proportion à 25 % et impose de l'atteindre en 2025 à des collectivités qui représentent plus de la moitié de la population française⁸³. Certes, les gouvernements locaux disposent ainsi d'un mandat clair, mais la mise en œuvre de la loi est inégale. En effet, nombre de communes n'atteignent pas leurs objectifs⁸⁴, ce qui témoigne de la difficulté de mettre en adéquation les capacités locales avec les objectifs nationaux en matière de logement.

99. En revanche, l'Italie représente un cas de gouvernance multiniveaux où les régions jouissent de fortes compétences législatives en matière de logement, tandis que les communes sont responsables de l'administration du parc de logements sociaux et des services. Cette gouvernance à plusieurs niveaux permet une adaptation locale à la diversité des réalités socio-économiques, mais se traduit souvent par une mise en œuvre fragmentée et de fortes inégalités territoriales, en particulier entre les régions du nord et du sud.

100. À Chypre, à la suite de la réforme de 2024, les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ont été transférées des municipalités aux organisations gouvernementales locales de district (DLGO) nouvellement créées. Les municipalités coopèrent désormais avec les DLGO pour la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine et de logement social, mais ne gèrent plus directement les permis d'urbanisme. Par exemple, la DLGO de Nicosie a élaboré des plans de rénovation urbaine axés sur la cohésion sociale et l'intégration des groupes vulnérables, ce qui illustre un nouveau modèle de gouvernance collaborative dans le cadre de cette réforme.

101. La Suède représente l'un des systèmes les plus décentralisés en Europe, où les communes sont les premières responsables de la politique du logement en vertu de la loi sur l'offre de logements et de la loi sur les services sociaux⁸⁵. Les communes sont tenues de veiller à ce que les habitant-es aient accès à un logement d'un niveau suffisant, principalement par l'intermédiaire de sociétés de logement appartenant aux communes. Cette forte appropriation locale favorise la cohérence entre les domaines du logement, des services sociaux et de l'aménagement, mais entraîne aussi des disparités significatives en termes de qualité et d'accessibilité entre des communes ayant des capacités financières différentes.

⁸³ <https://www.urban.org/urban-wire/lessons-france-creating-inclusionary-housing-mandating-citywide-affordability>

⁸⁴

https://www.academia.edu/120383652/The_SRU_Law_twenty_years_later_evaluating_the_legacy_of_France_s_most_important_social_housing_program

⁸⁵ https://www.academia.edu/120383652/The_SRU_Law_twenty_years_later_evaluating_the_legacy_of_France_s_most_important_social_housing_program

102. Aux Pays-Bas, la loi sur le logement de 2015 a renforcé les responsabilités communales en imposant une réglementation plus stricte aux associations de logement, qui sont tenues de se concentrer principalement sur les groupes à faibles revenus et de se coordonner étroitement avec les gouvernements locaux⁸⁶. Cela a permis aux communes d'appliquer des stratégies de logement plus ciblées, bien que les variations de ressources continuent à produire des résultats inégaux à travers le pays.

103. En République de Moldova, le logement relève de la compétence locale : les conseils locaux de premier niveau gèrent le parc immobilier municipal, attribuent les logements sociaux et enregistrent les personnes vulnérables. Jusqu'en 2024, les autorités de deuxième niveau étaient également responsables des unités sociales régionales et de la coordination des services communautaires destinés aux groupes vulnérables. Ces pouvoirs sont désormais délégués uniquement à la municipalité de Chisinau et à l'unité territoriale autonome de Gagaouzie, tandis que dans les autres cas, les droits sociaux sont mis en œuvre par les branches décentralisées des autorités centrales. Un modèle différent se dessine en Grèce, où les municipalités sont moins impliquées dans la fourniture directe de logements et se concentrent plutôt sur les programmes de développement et de régénération urbains. Selon les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, les collectivités locales peuvent attribuer des terrains municipaux ou fournir un hébergement temporaire aux citoyens sans abri ou économiquement défavorisés, souvent en coopération avec des fondations caritatives municipales ou des refuges sociaux. Cela illustre un rôle local plus limité mais plus sensible aux questions sociales dans un cadre plus large de logement dirigé par l'État.

104. En Hongrie, les autorités locales jouent également un rôle important dans la mise à disposition de logements, et leur action a été jugée relativement efficace par les personnes interrogées, compte tenu notamment de leurs ressources financières et administratives limitées. Plusieurs municipalités urbaines font preuve de bonnes pratiques en matière de prestation de services sociaux inclusifs et intégrateurs, et des projets innovants ont été développés dans le domaine du logement urbain. Néanmoins, la crise du logement reste un défi majeur. Les municipalités sont responsables du logement social, qui opère dans un cadre juridique indépendant, distinct du système de protection sociale, et elles sont également chargées de proposer une aide sociale locale, une allocation supplémentaire soumise à des conditions de ressources. Si les municipalités conservent leur pouvoir discrétionnaire quant au contenu spécifique de cette aide, la loi III de 1993 sur l'administration sociale et les prestations sociales fournit des orientations générales. Cette prestation peut couvrir les dépenses de logement courantes, subventionner les personnes qui s'occupent de parents de plus de 18 ans atteints d'une maladie chronique, aider à payer les frais de médicaments ou aider à régler les arriérés de loyer accumulés. En vertu de l'article 7 de la loi, les municipalités peuvent définir des objectifs supplémentaires pour répondre aux besoins sociaux locaux.

105. Ces constats mettent en évidence un cadre de gouvernance fragmenté et souvent fragile pour le droit au logement en Europe. Si les autorités infranationales sont fréquemment chargées de la mise en œuvre, leur rôle n'est cependant pas toujours formalisé ni soutenu de manière adéquate. Les exemples nationaux montrent que la décentralisation peut certes améliorer la réactivité et l'adaptabilité, mais que, sans une répartition claire des compétences, un financement suffisant et une forte coordination, les inégalités dans l'accès à un logement d'un niveau suffisant risquent de persister. Pour que le droit au logement soit réalisé dans les États membres du Conseil de l'Europe, il est essentiel de renforcer la coordination verticale et horizontale et d'assurer des ressources aux autorités locales et régionales.

Défis et solutions envisageables

106. Les difficultés de mise en œuvre des politiques de logement sont tout d'abord imputables au degré élevé de centralisation et au caractère limité de l'autonomie et des ressources dont disposent les autorités locales et régionales. Des ambiguïtés dans la répartition des compétences entre les niveaux national, régional et local sont souvent à l'origine de responsabilités floues, d'une coordination insuffisante et de retards dans la prestation des services. Même lorsque des compétences sont officiellement reconnues aux autorités infranationales, celles-ci peinent souvent à les exercer, faute de soutien financier et administratif suffisant. Dans les réponses au questionnaire, il a été souligné à plusieurs reprises que la délégation de tâches doit s'accompagner de moyens adéquats. Un-e représentant-e local-e des Pays-Bas a résumé ce point de vue ainsi : « pas de tâches sans argent ».

⁸⁶ <https://www.capitalvalue.nl/en/news/new-housing-act-in-the-netherlands-as-per-1-july-2015/>

107. Ces contraintes sont particulièrement visibles dans les pays où les ressources limitées exacerbent les difficultés locales en matière de logement. En Hongrie, par exemple, la crise du logement urbain représente une contrainte importante, car les municipalités ne disposent pas d'outils suffisants pour faire face à la demande croissante de logements et aux pressions sur leur accessibilité financière. Dans les zones rurales, les prestations sous condition de ressources, qui constituent un mécanisme essentiel d'aide sociale, sont souvent sous-financées, ce qui limite la capacité des autorités locales à fournir une aide adéquate aux ménages vulnérables.

108. Bien qu'une majorité des répondants déclarent que leurs autorités locales ou régionales détiennent des compétences en matière de logement, la centralisation apparaît toujours comme une limitation très importante. Les stratégies nationales en matière de logement et les cadres budgétaires continuent de déterminer la disponibilité de logements abordables, en limitant le champ et la capacité d'action des autorités infranationales. Aux Pays-Bas, par exemple, un répondant a même souligné que les autorités locales et régionales manquaient non seulement de compétences pour intervenir de manière significative, mais aussi de liberté politique et de ressources financières pour adapter les mesures nationales aux besoins locaux.

109. Le logement social représente un domaine particulièrement préoccupant. Les répondants de Chypre, par exemple, ont indiqué que les initiatives municipales en matière de logement social sont largement inactives en raison d'un engagement limité, d'un financement insuffisant et d'un soutien institutionnel insuffisant. Cela reflète une tendance plus générale selon laquelle les autorités locales ont du mal à mettre en œuvre des politiques de logement social malgré une demande sociale croissante.

110. Les sondés en République de Moldova ont évoqué des exemples de difficultés potentielles et persistantes. Les collectivités locales ont la responsabilité de fournir des logements et des services connexes aux groupes socialement vulnérables, une mission qui nécessite un soutien national important et un financement ciblé. Les autorités publiques locales de premier niveau agissent en tant qu'acteurs de première ligne, identifiant les populations à risque telles que les personnes âgées vivant seules, les familles en situation précaire ou les personnes handicapées. Cette proximité permet aux autorités publiques locales d'intégrer les droits sociaux dans les plans de développement local, y compris les stratégies en matière de logement et d'infrastructures. De nombreuses municipalités collaborent avec des ONG, des organisations confessionnelles et des bailleurs de fonds internationaux afin de cofinancer des services que les budgets locaux ne peuvent pas soutenir. Néanmoins, les contraintes financières et stratégiques restent importantes : alors que les municipalités plus riches (par exemple Chişinău, Bălţi et certains centres de rayon) peuvent offrir une gamme plus large de services, les petites communes rurales ont souvent du mal à assurer même les services de base. En ce sens, de nombreuses initiatives couronnées de succès, telles que les logements sociaux et les crèches, ont largement dépendu du financement des bailleurs de fonds, ce qui soulève des questions quant à leur viabilité à long terme.

111. Ces pressions mettent en évidence une faiblesse structurelle dans la gouvernance du logement en Europe : en l'absence d'une répartition plus claire des responsabilités, d'un financement adéquat et de mécanismes plus solides pour la participation infranationale, le droit au logement risque de rester inégalement réalisé dans les territoires. Il y a pourtant des possibilités considérables de renforcer la mise en œuvre de la politique du logement, grâce à une décentralisation accrue, à une répartition plus claire des responsabilités et à une meilleure collaboration entre les niveaux de gouvernance. Le développement des compétences locales et régionales, lorsqu'il est soutenu par des ressources adéquates, peut permettre de mieux répondre aux besoins spécifiques des collectivités et d'encourager les solutions innovantes. La coordination entre les autorités nationales, régionales et locales est particulièrement efficace lorsque les cadres nationaux sont associés à la connaissance du contexte et à la proximité, atouts des acteurs infranationaux ; il devient ainsi possible de mettre en place des stratégies de logement plus équitables et mieux ciblées.

3.3 Dimensions transversales

3.3.1 Protection des enfants et des jeunes

112. La protection des enfants et des adolescents occupe une place importante dans la Charte sociale européenne (révisée). La Charte définit notamment un cadre pour des conditions de travail sûres (par exemple, âge minimum d'admission à l'emploi généralement fixé à 15 ans, garanties et allocations concernant la durée du travail et formation professionnelle) et accorde aux enfants et aux adolescents une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés (article 7) ; elle leur reconnaît aussi, plus généralement, le droit à une protection sociale, juridique et économique (article 17). Au niveau universel, la Convention relative aux droits de l'enfant est l'instrument le plus pertinent. Elle comporte, elle aussi, des dispositions relatives aux droits sociaux, dans des domaines comme l'éducation (articles 19 et 28), la santé physique et mentale (articles 24 et 25), la sécurité sociale (article 26) et l'emploi (article 32). Elle précise que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Les droits sociaux des enfants et des jeunes ont donc un fondement juridique solide, aux niveaux européen et international plus large.

113. Sur les 23 répondants, une grande majorité (87 %) ont indiqué que la responsabilité de la protection des enfants et des jeunes incombe aux autorités locales et régionales. Parmi ces répondants, 78 % ont indiqué que cette protection est une compétence locale, tandis que 48 % ont aussi fait état d'une compétence des autorités régionales en la matière. Sept des répondants - deux d'Italie, un d'Ukraine, une du Danemark, une de Bulgarie, une de Bulgarie et un de Suisse - ont explicitement indiqué qu'il s'agissait d'une compétence partagée entre les autorités locales et régionales.

114. Cette réponse s'explique par le fait que ces pays sont dotés d'un système décentralisé ou fédéral, dans lequel les compétences en matière de protection sociale des enfants et des jeunes sont réparties entre plusieurs niveaux de gouvernement. La forte autonomie régionale de l'Italie et le système fédéral de la Suisse favorisent le partage des compétences, et l'Ukraine s'appuie souvent sur la collaboration entre les instances locales et régionales pour répondre aux besoins sociaux. L'une des deux personnes du Royaume-Uni ayant répondu, qui représentait une autorité locale, a indiqué que la compétence était régionale. En réponse à une question connexe sur l'affectation des ressources, cette personne a indiqué qu'environ 60 % du budget de l'autorité locale était consacré à l'aide sociale aux adultes. Cela suggère que les autorités locales privilégient peut-être les services pour adultes par rapport à la protection de l'enfance et de la jeunesse ; les responsabilités et les ressources concernant les interventions en faveur des enfants et des jeunes reviendraient ainsi aux instances régionales.

115. En Autriche, la compétence est principalement exercée au niveau des neuf États fédérés, dont chacun a ses propres bureaux responsables de la prestation des services relevant de la protection de l'enfance et de la jeunesse⁸⁷. Le gouvernement fédéral définit le cadre juridique général, dans la loi sur la protection de la jeunesse, ce qui garantit une certaine cohérence entre les provinces, mais la mise en œuvre reste très décentralisée. Un schéma similaire s'observe en France, où les conseils départementaux assurent la plupart des services sociaux liés à l'enfance (comme l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE))⁸⁸, mais doivent se conformer à la législation nationale, qui fixe les normes et prévoit un contrôle ; c'est en fait un système de mise en œuvre locale sous la direction de l'État.

116. D'autres pays s'appuient davantage sur les communes, bien qu'elles soient soumises à des directives nationales strictes. En Suède, les autorités locales sont responsables des services sociaux et de la protection de l'enfance⁸⁹, tandis que le parlement national définit le cadre juridique et assure des transferts financiers pour garantir des normes minimales. Depuis une réforme de 2015, les Pays-Bas confient presque entièrement la protection de l'enfance et l'aide à la jeunesse aux communes⁹⁰, tout en conservant des organismes d'inspection nationaux chargés de contrôler la qualité et le respect des règles. L'Estonie suit la même tendance : elle accorde aux communes la responsabilité principale, mais s'appuie sur la Direction nationale de l'assurance sociale pour assurer la coordination, les ressources et le contrôle.

⁸⁷ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/agenda/family/youth-welfare/youth-welfare-services.html>

⁸⁸ <https://gnius.esante.gouv.fr/fr/secteur-social-medico-social/structures/protection-enfance>

⁸⁹ <https://www.government.se/articles/2023/07/every-child-in-sweden-has-the-right-to-a-safe-secure-and-bright-future/>

⁹⁰ <https://www.nji.nl/english/introduction-dutch-youth-policy>

117. La Hongrie représente un cas similaire, où les autorités locales sont principalement responsables des services sociaux de base et de la protection de l'enfance. Conformément à la loi XXXI de 1997 sur la protection de l'enfance et l'administration de la protection de l'enfance, les municipalités sont tenues de fournir un accès à des services d'aide à la famille et à l'enfance, y compris des bureaux de conseil à la famille et à l'enfance pour les municipalités qui gèrent des bureaux municipaux indépendants ou qui servent de centres de bureaux municipaux communs. Les municipalités de plus de 10 000 habitants doivent disposer de crèches, et celles dont la population est plus importante (plus de 20 000 ou 30 000 habitants) sont tenues de disposer respectivement de foyers d'accueil temporaires pour enfants et de foyers d'accueil temporaires pour familles. Les municipalités gèrent également des crèches par le biais d'associations intercommunales ou de contrats administratifs lorsque le seuil d'enfants de moins de trois ans est atteint. En outre, le directeur administratif (jegyző) est chargé d'octroyer l'allocation régulière de protection de l'enfance, une prestation soumise à des conditions de ressources déléguée par le gouvernement central. Ce cadre garantit un système structuré et ancré localement pour la protection de l'enfance et de la famille, bien que sa mise en œuvre varie en fonction de la taille de la population et des capacités locales.

118. La République de Moldova est également considérée comme un bon exemple en matière de protection de l'enfance et de la famille. Selon un répondant à l'enquête, le pays a été cité au niveau régional pour ses efforts en faveur de la désinstitutionalisation des enfants, les autorités locales soutenant activement la transition vers une prise en charge familiale et communautaire. La législation régissant les pouvoirs des autorités publiques locales, ainsi que le cadre juridique de l'aide sociale et des services sociaux, attribuent explicitement aux autorités locales de premier niveau un rôle dans la fourniture d'une aide sociale aux enfants, tandis que la protection de l'enfance reste une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales. Dans l'ensemble, l'efficacité des autorités locales pour garantir la protection et la promotion des droits sociaux est limitée à modérée⁹¹. Leur rôle est crucial dans la prestation des services sociaux, mais des obstacles structurels - tels que le financement limité, la répartition peu claire des responsabilités, l'insuffisance des ressources humaines et les déficits infrastructurels - entravent leur pleine efficacité. Les autorités locales sont bien placées pour identifier les groupes vulnérables et adapter les services communautaires, notamment les soins à domicile, les cantines sociales et le soutien aux enfants. De nombreuses municipalités ont également développé des services d'aide sociale locaux en collaboration avec des ONG ou des donateurs internationaux.

119. En revanche, Chypre suit une approche plus centralisée, où les services de protection sociale relevant du ministère du Travail et de l'Assurance sociale sont directement responsables de la protection de l'enfance et chargés d'intervenir dans les cas de maltraitance ou de négligence⁹². Ce modèle correspond aussi à la situation au Luxembourg, où les institutions nationales jouent un rôle central, avec toutefois une certaine participation des acteurs locaux à la mise en œuvre⁹³. Ces exemples montrent que les États plus petits ou plus centralisés ont tendance à s'appuyer sur des compétences nationales, tandis que les pays plus grands, fédéraux ou décentralisés, répartissent plus largement les responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement⁹⁴.

120. Ainsi, la protection des enfants et des jeunes en tant que droit social est gérée au moyen d'une interaction complexe entre les autorités locales, régionales et parfois nationales, en fonction du système administratif du pays. Les pays à gouvernance décentralisée ont tendance à partager les compétences (et généralement les responsabilités) entre les différents niveaux, tandis que les États plus petits ou plus centralisés, comme le Luxembourg, impliquent plus directement les autorités nationales. Dans l'ensemble, les réponses reflètent une vision globalement positive de la mise en œuvre, que la conscience des défis à relever vient cependant nuancer. Cela montre la nature dynamique et évolutive de la protection de l'enfance et de la jeunesse dans les paysages sociaux et politiques diversifiés qui composent l'Europe.

⁹¹ Selon le rapport de suivi de la Charte du 4 avril 2019 sur la Moldova, le manque de personnel spécialisé et qualifié empêche de nombreuses autorités locales de s'acquitter correctement et professionnellement de leurs responsabilités. Dans certains cas, lorsque les maires s'abstiennent d'agir ou d'intervenir sur une question donnée en raison de ce manque de capacités, ils risquent d'être poursuivis pour prévarication par omission. Un exemple concerne le domaine de la protection des enfants : en vertu de la loi n° 140 de 2013, les villes et les villages doivent assurer la protection des enfants en danger et des mineurs maltraités ou abandonnés ; cependant, de nombreuses autorités locales ne disposent pas du personnel essentiel, tel que des travailleurs sociaux, des psychologues, etc., ce qui rend impossible la protection adéquate des enfants.

⁹² <https://nidosineurope.eu/projects/dublin-support-for-guardians/dublin-support-cyprus/>

⁹³ En ce qui concerne le Luxembourg, il est important de souligner que la compétence pour les différents sujets énumérés dans le présent rapport est toujours partagée entre les niveaux national et local, selon des modèles de répartition variables, mais toujours avec une interaction entre les deux.

⁹⁴ <https://fra.europa.eu/sv/content/decentralised-child-protection-responsibilities>

3.3.2 *Non-discrimination et protection des groupes marginalisés (dont les migrants, les personnes handicapées, les personnes sans domicile fixe)*

121. La non-discrimination et la protection des groupes marginalisés sont consacrées en tant que principe général et transversal de non-discrimination à l'article E de la Charte sociale européenne (révisée), qui se lit ainsi : « La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. » Au niveau international, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient, à l'article 2, paragraphe 2, une interdiction de la discrimination formulée de manière similaire : « 2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » Des normes concernant des groupes spécifiques figurent dans d'autres traités, comme la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée en 1990, qui n'a toutefois pas été largement ratifiée⁹⁵. Des normes pertinentes en matière de non-discrimination peuvent être déduites de ces instruments.

122. La protection des groupes marginalisés⁹⁶, bien que variable, semble également relever de la compétence principale des autorités locales et régionales. Sur les 23 répondants, 60 % ont indiqué que les autorités locales et/ou régionales étaient compétentes en matière de non-discrimination et de protection des groupes marginalisés. Parmi ces répondants, 70 % ont déclaré que cette protection relevait de la compétence des autorités locales ; 35 % ont déclaré que cette protection relevait de la compétence des autorités régionales, mais que les autorités locales y contribuaient aussi, ce qui indique un chevauchement des responsabilités. En France, à Chypre, au Royaume-Uni et en Italie, certains répondants ont estimé que la catégorie était non applicable, ce qui laisse penser que ces responsabilités ne font peut-être pas officiellement partie du mandat des autorités locales ou régionales. Les deux répondants du Luxembourg ont souligné le rôle des autorités nationales, ce qui s'explique par la gouvernance centralisée du pays. À l'inverse, les répondants d'Allemagne et autres ont confirmé une compétence locale ou régionale. Les différences entre les modes de répartition des compétences reflètent donc les différences en matière de décentralisation, de structures de gouvernance et de priorités politiques.

123. Les exemples nationaux confirment cette diversité. En Grèce, l'intégration des réfugiés reste une responsabilité de l'État, mais les municipalités y contribuent en accueillant des centres d'accueil et en mettant en œuvre des programmes d'intégration en partenariat avec des ONG. En Hongrie, les municipalités de plus de 10 000 habitants sont tenues de fournir des services de garde de jour aux personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, tandis que les municipalités plus petites doivent garantir l'accès à ces services grâce à la coopération intercommunale. À Chypre, les autorités locales se concentrent sur le soutien aux sans-abri, aux migrants et à d'autres groupes vulnérables, souvent en collaboration avec des ONG et les services sociaux de l'État. Par exemple, le programme « New Start » de la municipalité de Nicosie fournit des logements, une aide psychosociale et un soutien à la réintégration. Au Monténégro, le rapport de suivi de la Charte 2024 met en évidence une bonne pratique : l'utilisation des langues minoritaires dans l'administration publique locale dans les municipalités où les minorités ethniques sont majoritaires.

124. Des recherches complémentaires donnent, elles aussi, une image contrastée en ce qui concerne les compétences en matière de non-discrimination/protection des groupes marginalisés. Les Pays-Bas représentent un modèle dans lequel les communes sont soumises à l'obligation juridique de disposer de bureaux de lutte contre la discrimination qui soient indépendants et accessibles à l'ensemble des habitant·es. Ces bureaux enregistrent les plaintes pour discrimination fondée sur la race, la religion, le genre ou l'orientation sexuelle, et constituent un mécanisme de protection décentralisé qui communique les plaintes à l'Institut national des droits humains⁹⁷.

125. En Estonie, la responsabilité de la protection contre la discrimination incombe principalement à l'institution nationale du Commissaire à l'égalité de genre et à l'égalité de traitement, qui a pour mandat,

⁹⁵ Selon l'[UNTC](#) (Collection des Traités des Nations Unies), cette convention a recueilli 62 ratifications.

⁹⁶ Pour cette étude comparative, il est considéré que les groupes marginalisés incluent les migrants, les réfugiés, les personnes handicapées, les personnes victimes de violence domestique et les personnes qui sont sans abris ou pauvres, et dans la situation vulnérable peut rendre l'accès aux droits sociaux plus difficiles.

⁹⁷ <https://www.government.nl/topics/discrimination/reporting-discrimination>

en vertu de la législation nationale, de contrôler le respect du droit, d'émettre des avis, d'aider les personnes qui déposent des plaintes pour discrimination et de conseiller les autorités publiques, y compris les gouvernements locaux⁹⁸. Parallèlement, les communes participent de plus en plus aux efforts d'intégration. Par exemple, les plans de développement des collectivités locales comprennent parfois des programmes d'immersion linguistique⁹⁹, et les autorités locales ont été chargées, dans le cadre de stratégies d'intégration antérieures, de coopérer avec des organisations à but non lucratif afin d'accroître la participation des habitant-es qui sont des personnes migrantes ou des membres de minorités¹⁰⁰.

126. En République de Moldova, la législation nationale attribue explicitement aux autorités locales de premier niveau un rôle dans la fourniture d'aide sociale aux personnes handicapées, aux familles nombreuses, aux victimes de violence domestique et à d'autres groupes vulnérables. Les services comprennent les cantines communautaires, les soins à domicile et l'administration locale de l'aide sociale. Si la responsabilité stratégique en matière de non-discrimination reste nationale, les autorités locales sont tenues de mettre en œuvre des mesures d'égalité et d'inclusion, notamment des plans d'égalité entre les sexes et des points focaux locaux. De nombreuses municipalités intègrent ces efforts dans des stratégies de développement local plus larges, souvent soutenues par des donateurs internationaux et des ONG. Cependant, le manque de ressources financières et humaines, combiné à des obstacles structurels, limite leur capacité à promouvoir l'égalité de manière proactive, en particulier dans les zones rurales où les lacunes en matière de capacités sont les plus prononcées.

127. Chypre s'appuie fortement sur des institutions nationales comme le bureau du Commissaire à l'administration et à la protection des droits humains¹⁰¹, qui fait office d'organisme de promotion de l'égalité, tandis que les autorités locales ont un rôle plus limité dans ce domaine. Le Luxembourg suit une approche centralisée similaire par l'intermédiaire du Centre pour l'égalité de traitement¹⁰², ce qui s'explique par la taille réduite du pays et par sa gouvernance unitaire. Ces exemples montrent que, si certains pays confient l'intégralité de la compétence en matière de non-discrimination à des organismes nationaux, d'autres en revanche, notamment ceux qui sont dotés de structures fédérales ou décentralisées, s'appuient sur une approche à plusieurs niveaux selon laquelle les autorités locales et régionales jouent un rôle actif dans la protection des groupes marginalisés.

128. En résumé, les réponses donnent l'image d'un paysage diversifié en ce qui concerne les compétences en matière de non-discrimination et de protection des groupes marginalisés en Europe, façonné par les structures administratives, les contextes politiques et l'évolution des défis sociaux. Une attention soutenue, des ressources suffisantes et une coordination entre les différents niveaux de gouvernance sont essentielles pour garantir à toute personne de pouvoir jouir pleinement de ses droits, sans discrimination.

3.3.3 Protection sociale des personnes âgées

129. La protection des personnes âgées est spécifiquement traitée à l'article 23 de la Charte sociale européenne (révisée), qui prévoit le « droit des personnes âgées à une protection sociale » sous diverses formes. Au niveau international, une convention spécialement consacrée aux droits des personnes âgées est toujours en cours de négociation. Toutefois, des normes pertinentes peuvent être déduites du principe général de non-discrimination.

130. Malgré le caractère limité des données d'enquête portant spécifiquement sur les compétences des autorités locales et régionales en ce qui concerne les personnes âgées, les réponses indiquent que la protection sociale des populations âgées est étroitement liée aux compétences locales et régionales et, surtout, à la capacité des autorités locales et régionales à fournir des services sociaux. Dans les pays dotés de structures de gouvernance décentralisées, les autorités locales jouent souvent un rôle direct dans la prestation de services de proximité, qui prennent notamment la forme de programmes de soins, d'aides sociales et de possibilités de participation à la vie de la collectivité.

⁹⁸ <https://www.tooelu.ee/en/36/equal-treatment>

⁹⁹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub/eu-countries-updates-and-facts/migrant-integration-estonia_en

¹⁰⁰ <https://fra.europa.eu/en/promising-practices/integration-monitoring-estonian-society>

¹⁰¹ <https://equineteurope.org/eb/cp-slug-11/>

¹⁰² [Discriminations: comprendre le phénomène et agir pour améliorer le vivre-ensemble interculturel - Luxembourg](#)

131. En termes de chiffres concrets, une grande majorité (83 %) des participants ont déclaré que leurs autorités avaient une compétence formelle en matière de protection sociale des personnes âgées. Beaucoup ont indiqué que la compétence était partagée entre les niveaux local et régional. Elles étaient 74 % à indiquer que les autorités locales disposaient d'une compétence formelle, tandis que 43,5 % ont aussi mentionné une compétence formelle des autorités régionales ; ainsi, 26 % des répondants ont ainsi explicitement fait état de compétences exercées à la fois au niveau local et au niveau régional.

132. À Chypre, les autorités locales sont de plus en plus actives dans la fourniture de services sociaux aux personnes âgées, notamment des programmes d'aide à domicile, des centres de jour et des centres communautaires. Par exemple, l'ancienne municipalité de Strovolos et la municipalité d'Aglantzia gèrent des établissements de soins pour personnes âgées, des programmes d'aide alimentaire et des services sociaux. Les personnes interrogées ont souligné les domaines dans lesquels les résultats sont bons, tels que les programmes de soins aux personnes âgées dans la municipalité d'Agios Athanasios.

133. Pour ce qui est de la répartition concrète des compétences, des recherches supplémentaires ont permis d'obtenir des précisions. Par exemple, en Suède, les communes sont directement responsables des soins aux personnes âgées en vertu de la loi sur les services sociaux¹⁰³. Elles organisent l'aide à domicile, l'hébergement adapté et les activités sociales ; ces mesures sont financées en grande partie par les impôts locaux et par des transferts de l'État. La réforme des années 1990 a transféré les responsabilités en matière de soins aux personnes âgées des conseils de comté aux communes, qui sont aujourd'hui au cœur de la prestation de services. Bien que le système soit largement considéré comme efficace, la pression démographique a créé de nouveaux défis : les petites communes s'efforcent de financer des services adéquats, tandis que les plus grandes expérimentent des solutions assistées par la technologie pour répondre à la demande croissante. Dans le même ordre d'idées, le rapport de suivi de la Charte pour la Norvège (26 mars 2024) souligne le défi croissant que représente la pénurie de ressources humaines dans les professions liées aux soins aux personnes âgées et à la santé, qui compromet la qualité des services fournis par les municipalités et les comtés.

134. En Italie, les compétences sont partagées entre les différents niveaux de gouvernement. Le gouvernement national définit des cadres généraux et alloue des fonds, tandis que les régions réglementent et financent la plupart des services de prise en charge de longue durée¹⁰⁴. Les communes, en collaboration avec les autorités de santé locales, sont responsables de la prestation de services directs, qui vont des soins à domicile au placement en institution. Ce modèle décentralisé permet l'innovation régionale et locale, mais il entraîne aussi d'importantes inégalités territoriales. Si certaines régions ont développé des modèles de soins intégrés qui sont très avancés, d'autres en revanche sont à la traîne à cause de ressources limitées ou de la fragmentation administrative, ce qui souligne l'importance de la capacité de gouvernance au niveau infranational.

135. Le Luxembourg représente un modèle plus centralisé, dans lequel le ministère de la Famille supervise la politique de soins aux personnes âgées, accrédite les prestataires et exerce un contrôle sur les établissements de long séjour. La loi sur la qualité des services pour personnes âgées renforce les contrôles de qualité et les mécanismes de surveillance, et garantit la cohérence des normes dans tout le pays¹⁰⁵. Cependant, les communes jouent aussi un rôle dans le cadre du « Service Seniors »¹⁰⁶ : par exemple, elles assurent le service « repas sur roues », apportent une aide à domicile et organisent des activités sociales. Cette combinaison d'un leadership national fort et d'une action locale complémentaire montre que, même dans les systèmes centralisés, les communes peuvent contribuer à la protection sociale des personnes âgées et répondre à leurs besoins en agissant au plus près de la population.

¹⁰³ <https://sweden.se/life/society/elderly-care-in-sweden>

¹⁰⁴ <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12066302/>

¹⁰⁵ [Loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées votée à la Chambre des députés - Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil - Le gouvernement luxembourgeois](#)

¹⁰⁶ [Service Seniors | Ville de Luxembourg](#)

3.3.4 Pauvreté et exclusion sociale

136. Au niveau européen, une disposition spécifique de la Charte sociale européenne (révisée), l'article 30, prévoit la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au niveau international, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne consacre pas un tel droit spécifique. Cependant, plusieurs des droits énoncés dans le Pacte, notamment le droit à la sécurité sociale (article 9) et le droit à un niveau de vie suffisant (article 11), supposent des garanties de protection similaires.

137. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est largement reconnue comme une compétence essentielle (et, plus généralement, une responsabilité) des autorités locales et régionales. Parmi les 23 répondants, 78 % ont indiqué que la compétence pour ces questions se situe au niveau local et/ou régional ; 74 % ont désigné les autorités locales et 48 % les autorités régionales comme acteurs responsables. Dans plusieurs pays, dont la Suisse, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Ukraine, les responsabilités sont partagées entre plusieurs niveaux de gouvernance, ce qui reflète la complexité des cadres de protection sociale, dans lesquels les domaines de compétence peuvent se chevaucher.

138. En Italie, les gouvernements régionaux ont la haute main sur les politiques sociales, mais les communes jouent un rôle essentiel dans la prestation de services, ce qui entraîne un chevauchement des compétences/responsabilités. Au Royaume-Uni, les récentes mesures d'austérité et les changements intervenus dans la politique sociale ont entraîné des variations dans la manière dont la lutte contre la pauvreté est gérée par les régions auxquelles le pouvoir de décision a été transféré (dans le cadre de la « dévolution ») et par les autorités locales ; dans une réponse du Royaume-Uni, la pauvreté est considérée comme une catégorie « non applicable », ce qui peut traduire des différences juridictionnelles ou une difficulté à indiquer avec précision où se situe cette compétence. L'accent mis par le Luxembourg sur le rôle du gouvernement national s'explique par son modèle centralisé de protection sociale, où la politique sociale est supervisée principalement par les autorités nationales, même si les gouvernements locaux apportent aussi leur contribution.

139. Dans d'autres pays, la répartition des compétences est encore différente. En Autriche, la compétence en matière de lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale est principalement exercée au niveau des neuf provinces, qui supervisent les systèmes régionaux d'assistance sociale, tandis que les communes mettent en œuvre l'aide d'urgence, l'aide au logement et les services d'intégration¹⁰⁷. Dans des pays comme le Danemark et la Suède, c'est en premier lieu aux communes, censées gérer les politiques d'intégration, qu'il incombe de venir en aide aux personnes risquant de se trouver en situation de pauvreté ou d'exclusion. En Suède, la loi de 2016 sur l'installation exige des communes qu'elles fournissent un logement aux réfugiés nouvellement arrivés ; les communes s'occupent aussi de services comme l'éducation et l'assistance sociale, qui sont essentiels pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion¹⁰⁸.

140. Dans les États plus petits ou plus centralisés, les compétences sont généralement exercées au niveau national. Au Luxembourg, le ministère de la Famille et le Fonds national de solidarité supervisent les régimes de revenu minimum et les allocations de logement, tandis que les communes apportent un soutien de proximité¹⁰⁹. Chypre applique un modèle similaire : les services de protection sociale rattachés au ministère du Travail, de la Protection sociale et de l'Assurance sociale gèrent directement la plupart des mesures de réduction de la pauvreté, les communes ne jouant qu'un rôle complémentaire¹¹⁰. À Saint-Marin, dont le territoire est de taille réduite, les mesures de lutte contre la pauvreté relèvent presque exclusivement de la compétence du ministère de la Sécurité sociale et de l'*Istituto per la Sicurezza Sociale* ; les communes sont ainsi cantonnées dans les interventions de proximité¹¹¹. Aux Pays-Bas, la loi de 2015 sur l'aide sociale a confié aux communes la responsabilité quasi exclusive de la prévention de la pauvreté, de l'accompagnement des ménages endettés et de l'inclusion sociale¹¹², tandis que les autorités nationales conservent des fonctions de contrôle et d'inspection.

¹⁰⁷ <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/all/austrian-provinces-take-minimum-income-scheme>

¹⁰⁸ <https://www.glimer.eu/wp-content/uploads/2019/02/Sweden-WP3.pdf#:~:text=In%202016%20the%20Swedish%20government%20introduced%20a%20Settlement,organise%20accommodation%20for%20a%20specified%20number%20of%20refugees.>

¹⁰⁹ [Attributions - Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil - Le gouvernement luxembourgeois](#)

¹¹⁰ https://www.dmsw.gov.cy/dmsw/sws.nsf/home_en/home_en?opendocument

¹¹¹ <https://www.iss.sm/on-line/home.html>

¹¹² <https://www.government.nl/topics/care-and-support-at-home/social-support-act-wmo>

141. Il ne fait aucun doute que les municipalités jouent un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le rapport de suivi de la Charte de la Turquie du 24 mars 2022 note que les municipalités peuvent également exercer des fonctions « facultatives » dans des domaines tels que les services sociaux, l'éducation, la culture et les sports, les cours professionnels, les soins à domicile pour les populations vulnérables, ainsi que la construction et l'entretien des écoles publiques. Les municipalités ont également le pouvoir d'édicter des règlements locaux contraignants, ce qui leur permet d'adapter leurs interventions aux besoins spécifiques de leurs communautés.

142. En résumé, le rôle des autorités locales et régionales dans la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale semble étendu. Cette large implication s'explique par le fait que ces autorités sont les plus proches de la population et savent donc le mieux où se situent les principaux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Les autorités locales et régionales sont aussi les plus aptes à gérer des situations complexes qui requièrent des réponses coordonnées provenant de différents services appelés à combiner leurs ressources.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Résumé des principales constatations et conclusions

143. La répartition des compétences entre les autorités locales et régionales, pour la mise en œuvre des droits sociaux et la prestation de services sociaux, varie considérablement d'un pays européen à l'autre. Ce qui détermine principalement le rôle des autorités locales et régionales dans ce domaine, ce sont leurs compétences formelles définies dans le cadre constitutionnel et juridique de leur pays. Les compétences peuvent aussi varier selon que le pays est organisé de manière fédérale ou centrale, ou selon le degré de décentralisation.

144. Le rôle des autorités régionales dépend notamment de l'évolution des régions dans le système de gouvernance ou de la taille du pays (par exemple, les régions, lorsqu'elles existent, jouent un rôle mineur dans les petits États comme le Luxembourg ou Saint-Marin). L'étude cartographique menée dans un certain nombre de pays montre que les gouvernements régionaux ont généralement une autorité substantielle sur les politiques sociales et que les communes s'occupent plutôt de la prestation de services.

145. Les répondants ont fréquemment fait état d'une grande complexité dans la répartition des pouvoirs, associée à des contraintes en matière de ressources (notamment des capacités humaines, financières et administratives limitées) qui restreignent la capacité des autorités locales et régionales à exercer efficacement leurs fonctions. Beaucoup restent fortement dépendantes du financement central, avec une marge de manœuvre limitée pour générer ou gérer leurs propres recettes. En conséquence, les autorités locales exercent souvent des fonctions consultatives ou administratives, les décisions clés nécessitant une coordination avec les agences centrales ou leur approbation. Par exemple, le rapport de suivi de la Charte en République de Moldova (4 avril 2019) met en évidence plusieurs limites : a) des compétences locales relativement faibles ; b) une dépendance totale à l'égard des transferts et des subventions de l'État ; c) une capacité limitée à élaborer et à mettre en œuvre des politiques dans l'intérêt des résidents ; d) des ressources humaines insuffisantes ; et e) des budgets locaux modestes par rapport aux dépenses publiques totales. Les indicateurs moldaves restent inférieurs à la moyenne européenne, ce qui souligne la nécessité de mieux aligner les ressources financières locales sur les compétences, de clarifier la supervision et la répartition des responsabilités, et de promouvoir des systèmes de recettes plus diversifiés et plus souples (comme le souligne également le rapport de suivi de la Charte allemande du 22 mars 2022). L'insuffisance de la consultation et du dialogue entre les niveaux de gouvernance - fédéral et local, ainsi que régional et municipal - aggrave encore ces difficultés.

146. Il y a aussi des domaines, comme le logement ou l'éducation, où les politiques publiques sont mises en œuvre plus efficacement au niveau infranational, conformément au principe de subsidiarité. Etant les plus proches de la population, les collectivités locales et régionales se montrent particulièrement réactives aux besoins des habitants. Cela dit, ici encore, la garantie effective des droits sociaux et la prestation des services correspondants par les collectivités locales et régionales dépendent non seulement des compétences formelles confiées à ces collectivités, mais également du niveau des ressources financières, administratives et humaines consacrées à l'exercice de ces compétences.

147. Certains des exemples présentés dans ce rapport montrent que les responsabilités formelles confiées aux autorités locales et régionales en matière de garantie des droits sociaux pourraient parfois être complétées utilement par des stratégies et des mesures plus pro-actives des pouvoirs publics, telles que des programmes de protection sociale qui coordonnent les initiatives entre les communes ou dans les communes. La population dans son ensemble devrait être associée à ces initiatives, qui devraient viser à promouvoir l'inclusion sociale, le respect et la tolérance, ainsi que les liens intergénérationnels et interculturels. Mises en œuvre en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, de telles mesures pourraient renforcer la cohésion sociale ainsi que l'efficacité et l'impact des politiques en matière de droits sociaux et de la prestation de services dans les communautés locales et régionales.

148. Globalement, l'étude montre qu'une répartition claire et cohérente des responsabilités au sein du système de gouvernance d'un État donne de meilleurs résultats si elle s'accompagne d'une meilleure coordination des politiques entre les niveaux de gouvernance, notamment lorsque les compétences sont exercées à tous les niveaux administratifs. En outre, une coopération étroite entre les organismes des différents niveaux s'avère indispensable. L'étude montre aussi que la planification conjointe, le partage des ressources et les processus décisionnels participatifs sont déterminants pour la réalisation effective des droits sociaux et pour la prestation des services correspondants par les autorités locales et régionales.

149. La justice sociale est largement reconnue comme un facteur de cohésion sociale et de stabilité démocratique. Lorsque les droits sociaux ne sont pas garantis de manière égale, entre les territoires d'un État membre (ce qui crée des disparités régionales) ou au sein de régions ou de communes (ce qui crée des disparités entre différents groupes de population), cela peut générer des sentiments d'injustice ou de discrimination, qui font augmenter le risque de polarisation politique et de radicalisation.

4.2 Recommandations générales

Pour une meilleure réalisation des droits sociaux aux niveaux local et régional :

150. Les compétences devraient être clairement réparties entre les autorités locales et régionales et les autorités nationales.

151. Lorsque les collectivités locales et régionales détiennent des compétences formelles en matière de droits sociaux, ce transfert de compétences devrait s'accompagner de la mise à disposition de moyens suffisants, c'est-à-dire des ressources financières, administratives et humaines qui sont indispensables à l'exercice effectif de ces compétences et, par conséquent, à la réalisation des droits sociaux.

152. Il faudrait mettre en place des mécanismes visant à favoriser la coordination et la coopération entre les différents niveaux et les différents organismes, notamment en cas de compétences partagées, afin de réduire les chevauchements, les doubles emplois et les incohérences.

153. Des efforts visant à renforcer/améliorer la coordination et la coopération entre les différentes autorités (locales, régionales et nationales) sont nécessaires ; ils devraient être permanents et s'appuyer sur des expériences antérieures et comparatives. Ce faisant, il faudrait faciliter la communication entre les différents niveaux de gouvernance d'un pays et entre les pays.

Pour des travaux ultérieurs du Congrès :

154. Le Congrès devrait continuer à s'intéresser aux droits sociaux et aux questions sociales, comme piliers de la stabilité démocratique et d'une protection efficace des droits humains. Ce faisant, il devrait accorder une attention particulière aux compétences des autorités locales et régionales, conformément au principe de subsidiarité et au constat selon lequel nombre de services sociaux sont fournis de manière plus efficace et plus équitable au niveau infranational et au plus près de la population.

155. Afin de soutenir le travail accompli par le Comité européen des droits sociaux, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux devrait soulever les lacunes en matière de respect de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, de la même manière qu'il cherche à soutenir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme.

ANNEXE I

Aperçu de la répartition des compétences dans les États membres du Conseil de l'Europe¹¹³

	Travail et conditions de travail équitables		Protection sociale		Santé et sécurité		Éducation		Logement	
Albanie			locale		locale		locale			
Andorre					locale					
Arménie	Pas d'informations**									
Autriche*	locale	régionale	locale	régionale		régionale	locale	régionale	locale	
Azerbaïdjan	locale		locale		locale		locale			
Belgique			locale	régionale	locale	régionale		régionale	locale	
Bosnie-Herzégovine	locale				locale		locale		locale	
Bulgarie		régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	
Croatie	Pas d'informations									
Chypre		régionale	locale	régionale	locale	régionale		régionale	locale	régionale
Tchéquie	locale	NA	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	
Danemark	locale		locale	régionale	locale	régionale	locale		locale	
Estonie	locale		locale		locale		locale		locale	
Finlande	locale		locale	régionale	locale	régionale	locale		locale	régionale
France	NA***	NA	locale	régionale	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Géorgie				régionale		régionale	locale			
Allemagne	locale				locale		locale			
Grèce			locale				locale	régionale		
Hongrie	Pas d'informations									
Islande			locale				locale			
Irlande	Pas d'informations disponibles									
Italie		régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale
Lettonie	locale		locale		locale		locale		locale	
Liechtenstein	locale		locale				locale*		locale	
Lituanie	Pas d'informations									
Luxembourg ¹¹⁴	locale		locale		locale		locale		locale	
Malte	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale		
Monaco	Pas d'informations									
Monténégro	locale		locale		locale		locale			
Pays-Bas	NA	NA	locale		locale	régionale	locale	régionale*	locale	régionale
Macédoine du Nord			locale		locale		locale			
Norvège	locale		locale		locale		locale			
Pologne	Pas d'informations									
Portugal	Pas d'informations									
République de Moldova	Pas d'informations									
Roumanie			locale		locale		locale		locale	
Saint-Marin	NA	NA	locale		NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serbie	Pas d'informations									
République slovaque					locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale
Slovénie			locale		locale*		locale		locale	
Espagne			locale		locale		locale			
Suède	locale	régionale	locale			régionale	locale		locale	

¹¹³ Explications techniques pour lire les deux tableaux :

* Surlignement en gris : toutes les délégations ayant contribué à l'enquête menée par le secrétariat du Congrès entre juin et septembre 2025.

** Aucune information sur ce pays n'a été donnée par cette délégation lors de l'enquête ou n'est disponible auprès d'autres sources.

NA*** : catégories qualifiées de « non applicables » lors de l'enquête.

¹¹⁴ En ce qui concerne le Luxembourg, il est important de souligner que la compétence pour les différents sujets énumérés dans le présent rapport est toujours partagée entre les niveaux national et local, selon des modèles de répartition variables, mais toujours avec une interaction entre les deux. Ce sera également le cas dans d'autres pays, mais cela n'apparaît pas dans le tableau lui-même, car le niveau national n'a pas été spécifiquement abordé dans le présent rapport. L'aspect de la répartition des compétences entre les niveaux national et infranational pourrait être précisé davantage par des recherches supplémentaires futures.

<i>Suisse</i>	NA	régionale	locale	régionale		régionale	locale	régionale	locale	régionale
<i>Türkiye</i>	locale		locale		locale	régionale	locale	régionale		
<i>Royaume-Uni</i>	locale	régionale	NA	régionale	locale	régionale		régionale	locale	régionale
<i>Ukraine</i>	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale

**Aperçu de la répartition des compétences pour des dimensions transversales
dans les États membres du Conseil de l'Europe**

	Protection des enfants et des jeunes		Non-discrimination et protection des groupes marginalisés		Protection sociale des personnes âgées		Pauvreté et exclusion sociale	
Albanie	Pas d'informations							
Andorre	Pas d'informations							
Arménie	Pas d'informations							
Autriche	locale	régionale	locale		locale	régionale		régionale
Azerbaïdjan	Pas d'informations							
Belgique	Pas d'informations							
Bosnie-Herzégovine	Pas d'informations							
Bulgarie	locale	régionale	locale	NA	locale		locale	régionale
Croatie								
Chypre	locale	régionale	locale	NA	locale	régionale	locale	régionale
Tchéquie	locale		locale		locale			régionale
Danemark	locale	régionale	locale		locale	régionale	locale	
Estonie	locale		locale		locale		locale	
Finlande	locale	régionale	Local	régionale		régionale		régionale
France	Local		Local	NA	Local		Local	
Géorgie	Pas d'informations							
Allemagne	Pas d'informations							
Grèce	Pas d'informations							
Hongrie	Pas d'informations							
Islande	Pas d'informations							
Irlande	Pas d'informations							
Italie	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale
Lettonie	Pas d'informations							
Liechtenstein	Pas d'informations							
Lituanie	Pas d'informations							
Luxembourg ¹¹⁵	locale		locale		locale		locale	
Malte	Pas d'informations							
Monaco	Pas d'informations							
Monténégro	Pas d'informations							
Pays-Bas	locale		locale		locale		locale	
Macédoine du Nord	Pas d'informations							
Norvège	Pas d'informations							
Pologne	Pas d'informations							
Portugal	Pas d'informations							
République de Moldova	Pas d'informations							
Roumanie	Pas d'informations							
Saint-Marin	locale		locale			NA	NA	locale
Serbie	Pas d'informations							
République slovaque	Pas d'informations							
Slovénie	Pas d'informations							
Espagne	Pas d'informations							
Suède	locale		locale	régionale	locale		locale	
Suisse	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale	locale	régionale
Türkiye	Pas d'informations							
Royaume-Uni		régionale	locale	régionale		régionale	locale	régionale
Ukraine	locale	régionale		régionale	locale	régionale	locale	régionale

¹¹⁵ En ce qui concerne le Luxembourg, il est important de souligner que la compétence pour les différents sujets énumérés dans le présent rapport est toujours partagée entre les niveaux national et local, selon des modèles de répartition variables, mais toujours avec une interaction entre les deux. Ce sera également le cas dans d'autres pays, mais cela n'apparaît pas dans le tableau lui-même, car le niveau national n'a pas été spécifiquement abordé dans le présent rapport. L'aspect de la répartition des compétences entre les niveaux national et infranational pourrait être précisé davantage par des recherches supplémentaires futures.

ANNEXE II

Questions posées lors de l'enquête

1. Pour quels droits sociaux les autorités locales et régionales ont-elles une compétence formelle dans le système administratif national en ce qui concerne leur mise en œuvre ?
2. Pour chaque droit social, veuillez indiquer si la compétence est locale ou régionale, ou autre.
3. Comment évaluez-vous l'efficacité avec laquelle les autorités locales et régionales garantissent la protection et la promotion des droits sociaux ? Si l'efficacité est limitée, veuillez préciser (dans l'encadré prévu pour les commentaires) les principaux obstacles (manque de financement, manque de clarté des responsabilités, procédures décisionnelles, etc.).
4. Dans quels domaines les autorités locales et régionales de votre pays sont-elles particulièrement performantes en matière de mise en œuvre des droits sociaux ? Veuillez ajouter des précisions dans l'encadré prévu pour les commentaires.
5. Dans quels domaines les autorités locales et régionales de votre pays ont-elles des difficultés à mettre en œuvre les droits sociaux ? Veuillez ajouter des précisions dans l'encadré prévu pour les commentaires.
6. Souhaitez-vous ajouter quelque chose au sujet du rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre et la protection des droits sociaux ?

ANNEXE III

Pays ayant répondu (représentés par des associations nationales ou des autorités locales ou régionales)

Autriche – 2 répondants
 Bulgarie – 2 répondants
 Chypre – 1 répondant
 Tchéquie – 1 répondant
 Danemark – 1 répondant
 Estonie – 1 répondant
 Finlande – 1 répondant
 France – 1 répondant
 Italie – 3 répondants
 Luxembourg – 2 répondants
 Saint-Marin – 1 répondant
 Suède – 1 répondant
 Suisse – 3 répondants
 Pays-Bas – 1 répondant
 Royaume-Uni – 2 répondants
 Ukraine – 1 répondant

TOTAL – 23 répondants