



COUNCIL      CONSEIL  
OF EUROPE    DE L'EUROPE

---

*Démocratie locale et régionale*

## **Les responsabilités des collectivités locales en Europe**



# **Les responsabilités des collectivités locales en Europe**

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

Préparée avec la collaboration de

Gérard Marcou  
Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne  
Directeur du GRALE

Situation en 2007



# Table des matières

Page

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Résumé .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>Introduction.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>I. Définitions et cadre institutionnel des compétences des institutions communales.....</b>                      | <b>9</b>  |
| A) La notion de compétence .....  | 9         |
| B) Traits communs à l'institution communale dans les Etats européens  | 15        |
| 1) <i>Le principe de l'autonomie locale .....</i>   | <i>16</i> |
| 2) <i>La vocation générale de la compétence locale .....</i>  | <i>17</i> |
| 3) <i>Les compétences (fonctions) sont toujours définies par la loi .....</i>                                       | <i>19</i> |
| 4) <i>L'existence d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences.....</i>                               | <i>20</i> |
| 5) <i>Le pouvoir de lever certains impôts.....</i>  | <i>24</i> |
| 6) <i>Le contrôle de légalité .....</i>   | <i>24</i> |
| 7) <i>Les garanties de la libre administration des collectivités locales.....</i>                                   | <i>25</i> |
| C) Les critères de différenciation .....  | 27        |
| 1) <i>Fragmentation ou intégration fonctionnelle.....</i>   | <i>27</i> |
| 2) <i>Unité ou dualité de l'organisation communale.....</i>   | <i>29</i> |
| 3) <i>La réforme territoriale.....</i>  | <i>31</i> |
| 4) <i>La part des dépenses publiques locales dans le PIB.....</i>   | <i>32</i> |
| <b>II. La comparaison des systèmes de compétences locales (<i>powers and functions</i>).....</b>                    | <b>33</b> |
| A) Comparaison des pouvoirs et des moyens et contexte institutionnel  | 34        |
| B) Comparaison des compétences matérielles.....   | 42        |
| C) Méthode d'analyse du degré de l'autonomie locale.....  | 59        |
| 1) <i>Les modes généraux de contrôle.....</i>   | <i>59</i> |
| 2) <i>Méthode d'analyse des relations sectorielles entre Etat (pouvoir régional) et collectivités locales .....</i> | <i>66</i> |
| <b>Conclusion .....</b>   | <b>73</b> |
| <b>Bibliographie .....</b>  | <b>76</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Annexe .....</b>                         | <b>79</b>  |
| <b>Les pays étudiés.....</b>                | <b>79</b>  |
| <b>I. Allemagne.....</b>                    | <b>80</b>  |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 80         |
| 2) Compétences matérielles .....            | 82         |
| <b>II. Espagne.....</b>                     | <b>84</b>  |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 84         |
| 2) Compétences matérielles .....            | 85         |
| <b>III. France.....</b>                     | <b>87</b>  |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 87         |
| 2) Compétences matérielles .....            | 89         |
| <b>IV. Hongrie .....</b>                    | <b>91</b>  |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 91         |
| 2) Compétences matérielles .....            | 93         |
| <b>V. Italie .....</b>                      | <b>96</b>  |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 96         |
| 2) Compétences matérielles .....            | 101        |
| <b>VI. Pays-Bas.....</b>                    | <b>103</b> |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 103        |
| 2) Compétences matérielles .....            | 109        |
| <b>VII. Portugal .....</b>                  | <b>117</b> |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 117        |
| 2) Les compétences matérielles .....        | 121        |
| <b>VIII. Royaume-Uni (Angleterre) .....</b> | <b>126</b> |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 126        |
| 2) Compétences matérielles .....            | 133        |
| <b>IX. Suède.....</b>                       | <b>142</b> |
| 1) Pouvoirs et moyens.....                  | 142        |
| 2) Compétences matérielles .....            | 147        |

## Résumé

L'objet de ce rapport est de proposer une nouvelle approche comparative des compétences des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette approche repose sur l'analyse de la situation concrète d'un échantillon d'Etats pour en dégager des principes et une grille de comparaison. Elle se concentre sur le premier niveau. Les pays ont été choisis comme représentatifs de la diversité des expériences européennes (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Angleterre au sein du Royaume-Uni, Suède).

Le rapport est divisé en deux parties:

- I. Définitions et cadre institutionnel des compétences des institutions communales
- II. Comparaison des systèmes de compétences locales.

Il est suivi d'annexes par pays de l'échantillon qui résument les éléments pris en considération pour chacun de ces pays.

### **I. Définitions et cadre institutionnel des compétences des institutions communales**

#### **A) La notion de compétence**

Il faut distinguer, sur le plan juridique, compétence (*function*) et pouvoir. La compétence (*powers*) au sens strict d'une autorité n'existe que par la combinaison de la compétence matérielle (*function*) et des pouvoirs (*power* ou *duty*) qui peuvent lui être appliquées par cette autorité. On ne peut analyser les compétences (*functions*) sans les pouvoirs (*powers* ou *duty*), dont la combinaison détermine le degré de liberté de l'autorité locale. Les compétences locales (*powers*) ne peuvent jamais être analysées isolément, mais au contraire toujours dans le cadre des relations entre les collectivités locales et l'Etat ou les pouvoirs régionaux (dans les Etats fédéraux ou à autonomies régionales): la répartition des compétences matérielles est souvent, en fait, un partage des compétences qui peut porter sur les matières, ou sur les pouvoirs exercés, ou sur les deux à la fois.

On ne peut donc définir complètement une compétence (*powers*) que par son objet (ce que l'on appelle aussi la compétence matérielle – *function*), les

pouvoirs destinés à son exercice (selon les cas une faculté – *power* – ou une obligation – *duty*) et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que par le titulaire de cette compétence. L'autonomie locale est une liberté, et le degré de liberté avec lequel cette compétence (*function*) sera exercée dépend avant tout des pouvoirs et des moyens. Certes, selon les domaines, les périodes et les régimes, l'étendue de cette liberté peut varier, mais il n'y a pas d'autonomie locale là où cette liberté n'existe pas. Si la collectivité locale ne dispose, ni de pouvoirs d'action, ni de moyens qu'elle utilise librement, elle n'est plus qu'un agent de l'autorité supérieure dans l'exercice de la compétence matérielle qui lui est attribuée. En vérité, elle n'est plus réellement titulaire d'une compétence (*power*), elle exécute des tâches. C'est à la loi de fixer les limites de cette liberté, car les collectivités locales ne sont pas des isolats et l'autonomie est toujours une notion relative, mais sans cette liberté l'autonomie locale n'a plus de contenu politique, elle cesse d'exister.

## **B) Traits communs à l'institution communale dans les Etats européens**

Malgré la grande variété des institutions communales, il est frappant que l'on puisse relever plusieurs traits communs essentiels à l'analyse du système des compétences (*powers*), et ces traits sont indifférents à la nature de l'Etat (unitaire, fédéral ou à autonomies régionales) : 1) le principe de l'autonomie locale est reconnu par la constitution ou par la loi ; 2) la vocation générale de la compétence (*powers*) locale est reconnue ; 3) les compétences (*functions*) sont définies par la loi ; 4) les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (*functions*) ; 5) le pouvoir de lever certains impôts leur est toujours reconnu ; 6) il existe toujours un contrôle de légalité (*legal oversight ou supervision*) ; 7) il existe toujours des procédures garantissant le droit de libre administration des collectivités locales.

## **C) Les critères de différenciation**

Il s'agit ici des critères de différenciation des Etats du point de vue de leur organisation communale, dans la mesure où ils sont pertinents pour l'analyse des compétences. Ces critères seront au nombre de quatre : 1) la fragmentation ou l'intégration fonctionnelle ; 2) l'uniformité ou la différenciation de l'organisation communale en fonction de l'organisation urbaine ; 3) la mise en œuvre ou l'absence d'une réforme territoriale ; 4) la part des dépenses publiques locales dans le PIB.

## II. Comparaison des systèmes de compétences locales

Le but de la comparaison des systèmes de compétences locales est d'apprécier le degré de liberté dont disposent les collectivités locales dans leur action, compte tenu des relations qu'elles entretiennent nécessairement avec les administrations de l'Etat, ou celles des pouvoirs régionaux (entités fédérées et autonomies régionales). Plusieurs tableaux comparatifs résument les observations.

Le premier tableau fait la synthèse des contraintes et des pouvoirs des communes (de leurs groupements). Sur les 9 pays étudiés, quatre ont connu une réforme territoriale (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) et quatre sont des pays de grandes ou très grandes communes (Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède). Les institutions communales de tous les pays exercent un pouvoir réglementaire subordonné et spécial pour l'exercice de leurs compétences matérielles. Il existe dans tous les pays des services territoriaux de l'administration d'Etat, ou du pouvoir régional dans les Etats fédéraux ou à autonomies régionales, mais ils ne sont pas toujours placés sous une autorité unique s'imposant à la plupart d'entre eux. Les communes ont en général la liberté d'organiser leur administration et de choisir le mode de gestion des services publics de leur compétence devant être assurés à la population mais il existe des exceptions. C'est en ce qui concerne le pouvoir fiscal que les situations divergent le plus, mais sur le fond d'une tendance commune : l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités locales, l'Italie et la Suède faisant exception. Cependant, l'Espagne, la France, l'Italie et la Suède se distinguent par le fait que plus de 30% des ressources des budgets communaux proviennent de la fiscalité locale propre. Enfin, on relève une certaine diffusion dans les pays européens des relations contractuelles entre les autorités publiques pour organiser leur coopération ou coordonner leurs activités.

Le tableau fait apparaître que certaines fonctions sont exercées par les communes ou leurs groupements, et le cas échéant avec leurs subdivisions (comme avec les *freguesias* du Portugal) dans tous les pays étudiés, et sans doute, au-delà de ces pays, dans l'ensemble des pays européens : les principales fonctions en matière d'urbanisme (la planification, les autorisations d'utilisation des sols, les opérations d'aménagement), l'attribution d'aides sociales et la gestion d'institutions sociales destinées à certaines catégories de la population (notamment pour les personnes âgées), la voirie et les transports publics (en fonction de la taille de la collectivité), la construction et l'entretien

de locaux scolaires, que complètent aujourd'hui dans tous les pays des activités d'accompagnement éducatif, le développement économique, qui se traduit dans certaines actions, même dans les pays où il n'est pas cité dans les attributions légales des communes. On peut considérer que ces fonctions forment le contenu commun de la compétence communale.

On remarquera que n'y figurent pas certaines fonctions que l'on a souvent tendance à y ranger : la distribution d'eau, souvent associée (mais pas nécessairement) à l'assainissement, le logement social. La première n'est pas assurée par les autorités locales au Royaume-Uni, et la compétence communale en matière de logement social s'est réduite considérablement dans plusieurs pays avec les réformes ayant eu pour but d'introduire une gestion privée du logement social et la privatisation du parc de logements.

Toutefois, les fonctions du noyau que l'on vient d'identifier n'ont pas la même ampleur selon les pays. Ainsi, aux Pays-Bas la compétence d'aide sociale des communes s'étend à la politique d'insertion (gestion des allocations et mise en œuvre du programme de réinsertion), tandis qu'en France, par exemple, cette compétence relève des départements ; de plus, tous les pays n'ont pas institué une allocation de revenu minimum. La compétence pour la construction et l'entretien des locaux scolaires se limite aux écoles élémentaires dans la plupart des pays, mais s'étend à l'enseignement secondaire aux Pays-Bas, en Suède, au Royaume-Uni dans les cas où les autorités locales sont demeurées compétentes, ainsi qu'en Allemagne dans les villes à statut d'arrondissement ou de *Land* ; on ne s'étonnera pas qu'il s'agisse de pays caractérisés par de grandes communes.

Au-delà de ce noyau, avec les différences de contenu qu'il comporte selon les pays, on aperçoit que les pays se différencient selon que dominent les fonctions économiques ou les fonctions sociales, mais sans qu'on puisse identifier des groupes homogènes. On pourrait seulement parler de « *profils de compétence* » : c'est-à-dire d'ensembles de compétences matérielles caractérisées par leur objet, mais qui peuvent être plus ou moins larges, ou, en d'autres termes, contenir un nombre plus ou moins grands d'objets sur lesquels les collectivités locales disposent d'un pouvoir d'agir par les moyens juridiques et matériels qui leur sont attribués. Mais ces profils de compétence peuvent caractériser plus ou moins nettement les collectivités locales d'un pays, ou se superposer dans les compétences effectives des collectivités locales d'un pays, ce qui est de plus en plus souvent le cas.

On propose de distinguer quatre profils de compétence : Social, Economique, Urbanisme – Environnement ; Police – Ordre public dont on résume le contenu dans un tableau indépendamment du titre auquel les compétences sont exercées et du degré de liberté avec lequel elles le sont. On peut analyser les compétences matérielles des communes dans chaque pays par la combinaison de ces profils de compétence ; cette combinaison est évolutive, de même que le contenu effectif de chaque profil de compétence pour les communes d'un pays déterminé.

Enfin, l'analyse comparative du degré d'autonomie locale – ou de décentralisation – procède du rapprochement des compétences matérielles, des pouvoirs (ressources) et des contraintes, et en particulier des contrôles exercés par les autorités supérieures. Elle doit être effectuée secteur par secteur, pour aller au-delà des approches trop institutionnelles et globalisantes. L'analyse comparative sectorielle fait apparaître que le degré de décentralisation varie considérablement d'un secteur à l'autre à l'intérieur d'un même pays, de même que certaines fonctions paraissent de nature locale dans certains pays, alors qu'on les considère comme nationales dans d'autres.

## Introduction

L'objet de ce rapport est de proposer une nouvelle approche comparative des compétences des collectivités locales dans les Etats du Conseil de l'Europe.

Il existe sur ce sujet une masse importante d'informations disponibles, mais leur exploitation est rendue aléatoire par l'absence d'une méthodologie suffisamment précise pour que les données soient recueillies et présentées dans des conditions qui donnent du sens à la comparaison. La faiblesse des différentes théories ou classifications qui ont été proposées à partir du droit public, de la science économique ou de la science politique tient à ce que leur fondement empirique est insuffisant. Elles ont en général un caractère normatif et ne permettent pas de rendre compte de la réalité des compétences exercées, ni du degré d'autonomie ou de liberté avec lequel elles le sont, compte tenu de situations et de modes d'organisation qui, dans chaque pays, sont plus souvent le résultat de l'histoire que de la mise en œuvre de programmes guidés par une rationalité abstraite.

C'est pourquoi il a été proposé de reprendre la réflexion sur ce sujet, en partant cette fois de l'analyse des situations concrètes d'un ensemble d'Etats membres du Conseil de l'Europe, pour en dégager des principes et une grille de comparaison susceptibles de s'appliquer, après vérification, correction et validation, à d'autres Etats. Il serait ainsi plus facile aux autorités nationales d'apprécier la situation de leur Etat, par rapport à celle des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, et en particulier de leurs voisins, qui ne sont pas toujours mieux connus que les Etats plus éloignés.

Etant données la diversité des systèmes nationaux, mais aussi la présence de l'institution communale dans tous les pays et son importance comme base de l'autonomie locale, la recherche a été concentrée sur le niveau communal. Les autres niveaux ne seront pris en considération que par rapport aux compétences communales.

Ce choix pose une première difficulté par rapport au Royaume-Uni, où les termes «*municipality*» et «*municipal*» ne sont jamais utilisés pour caractériser les institutions locales britanniques. Les autorités locales de premier niveau, «*districts*» et «*unitary councils*», ont, certes, été créées, sur la base de critères fonctionnels, et le Royaume-Uni se caractérise traditionnellement par de grandes autorités locales. Mais les compétences matérielles exercées sont bien

comparables à celles exercées par les communes dans les autres pays européens, et d'autres pays ayant opté pour de grandes unités n'ont pas renoncé pour autant à y voir des communes (pays nordiques notamment). Enfin, quelques autres pays, se référant à la notion de commune, ne leur reconnaissent pourtant pas une compétence universelle ou le bénéfice de la clause générale de compétence. Pour toutes ces raisons, nous pensons que les autorités locales britanniques de premier niveau peuvent être assimilées aux communes, quelles que soient les différences qui les distinguent par ailleurs.

Un échantillon de pays a alors été constitué, à partir de la connaissance acquise des modèles d'administration locale de ces pays, de manière à garantir la prise en considération d'expériences nationales assez variées et contrastées pour que les conclusions ne soient pas biaisées par la référence prépondérante à un trop petit nombre de cas, en fait trop singuliers par rapport au reste de l'Europe. La liste suivante avait été proposée : Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, l'Angleterre au sein du Royaume-Uni et Suède.

Soulignons qu'en prenant en compte seulement l'Angleterre au sein du Royaume-Uni on ne signifie aucune sous-estimation de l'intérêt de la *dévolution* en faveur de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, mais simplement que le but est de comparer ici des situations nationales représentatives de la diversité européenne en ce qui concerne les compétences des autorités locales du premier niveau ; prendre en compte les particularités nouvelles en ce domaine de ces trois régions du Royaume-Uni nous éloignerait de cet objectif, dans la mesure où le système des compétences reste proche de celui de l'Angleterre.

Pour mener à bien cette recherche, un questionnaire a été établi et il a été demandé aux autorités nationales des Etats choisis de bien vouloir y répondre. En outre, des missions d'étude ont été effectuées dans trois pays pour recueillir une information plus complète et plus actuelle. Ces trois pays ont été choisis en fonction de l'intérêt particulier de leur système d'administration locale et du fait que l'information les concernant était moins bien représentée dans la littérature internationale : la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède.

Les réponses au questionnaire sont parvenues au cours de l'année 2004. Les voyages d'étude ont eu lieu en juillet 2004 (Suède), fin janvier 2005 en Hongrie et entre janvier et mars 2005 aux Pays-Bas. Ces visites ont été extrêmement fructueuses et il convient de remercier les autorités nationales qui les ont organisées.

Les réponses relatives à trois des pays prévus dans l'échantillon ne sont pas parvenues : Allemagne, France et Pologne. Toutefois, elles n'étaient pas nécessaires pour la France, et elles ont pu être compensées, dans une large mesure, par les informations accessibles à l'auteur, en ce qui concerne l'Allemagne.

Sur cette base, le rapport se compose de deux parties. La première définit les notions juridiques et présente les caractéristiques de l'organisation communale dans les Etats européens étudiés. La deuxième partie sera consacrée à la comparaison des systèmes de compétences locales et sera avant tout d'ordre méthodologique. Le projet avait pour ambition de modéliser les expériences nationales étudiées pour permettre en suite de classer les pays dans des catégories fondées sur un ensemble de caractéristiques significatives. Cet objectif ne paraît pas pouvoir être atteint : certes, l'idiosyncrasie des systèmes nationaux n'interdit pas de procéder à des classifications sur la base de critères déterminés, mais les convergences qui se sont développées au cours des dernières décennies ont quelque peu brouillé les caractéristiques typiques héritées du passé et on donnerait une image trompeuse de la réalité si on les figeait dans des modèles et des archétypes. En revanche on peut proposer une grille d'analyse et d'évaluation des compétences locales, qui laisse une place à la dynamique des systèmes d'administration locale des différents pays.

Pour faciliter au lecteur l'accès aux conclusions du rapport, on reporte en annexe les analyses par pays qui en forment la base. Mais cette annexe ne constitue pas une série de « fiches pays » (*country fact sheets*) de caractère purement documentaire ; il s'agit plutôt d'analyses tendant à mettre en évidence ce qui distingue de manière typique l'organisation et les compétences communales de chacun des pays composant l'échantillon étudié. Leur lecture doit donc éclairer le rapport lui-même, dont le caractère synthétique laisse parfois dans l'ombre les caractéristiques de tel ou tel pays qui ont été prises en compte, et elle permet une lecture critique du rapport lui-même.

## I. Définitions et cadre institutionnel des compétences des institutions communales

Il convient d'abord de s'entendre sur le sens même de la notion de compétence, car il s'agit d'un terme polysémique, y compris dans le vocabulaire juridique, et de se prononcer sur la question de savoir qui est le titulaire des compétences (A). Cela étant posé, on proposera de dégager un ensemble de traits communs à l'institution communale dans les Etats européens (B), et les critères qui permettent de rendre compte des différences essentielles entre ces Etats du point de vue de leur organisation communale (C). Ce préalable est indispensable à l'étude comparée des compétences locales, car celles-ci sont dépendantes à la fois du statut juridique et politique, de la taille et des capacités des collectivités locales et plus généralement de leur place dans l'Etat.

### A) La notion de compétence

L'ambiguïté du substantif « compétence », non seulement en français, mais dans de nombreuses langues européennes, se révèle dans les usages qui en sont faits. Il est, ainsi, fréquent qu'on emploie le mot « compétence » pour désigner un pouvoir (par exemple si l'on parle d'une compétence législative), mais aussi pour désigner l'objet auquel il s'applique (par exemple, dans la constitution française, selon l'article 72 alinéa 3, dans la rédaction issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »), ou encore l'habilitation à agir (par exemple, art.72-1 : la soumission par voie de pétition au conseil d'une collectivité territoriale d'une « question relevant de sa compétence »). Au Royaume-Uni, la législation parle toujours de « *function* », de « *power* » et de « *duty* », et elle indique l'objet auquel s'applique ce pouvoir (*Local Government Act 2000*) ; elle n'utilise pas les mots « *responsibility* » ou « *competence* », qui sont usuels. « *Function* » s'applique toujours à une matière, tandis que « *duty* » désigne une obligation et « *power* » une faculté ; par conséquent « *function* » est une notion générale et elle désigne un objet qui peut être assumé aussi bien par un « *power* » que par un « *duty* ». De ce fait, c'est le mot « *power* » qui comporte une certaine ambiguïté, selon le contexte de son emploi ; au pluriel (*powers*) il prend un sens voisin du mot français « compétences » et désigne le pouvoir associé à son objet.

La compréhension est encore compliquée par le fait que l'anglais international a importé des mots, souvent issus de l'américain, qui n'ont pas de sens précis en anglais, et notamment pour décrire les institutions locales britanniques. On peut en donner comme exemples les mots : « *competence* », « *competencies* », qui, en anglais, visent plutôt des capacités ; « *mandatory task* », utilisé pour désigner des compétences obligatoires, ce que l'on appelle « *duty* » en anglais ; le mot « *responsibility* » est souvent utilisé dans la littérature internationale pour désigner des compétences matérielles. Dans la version anglaise de ce rapport, on essaiera de s'en tenir à la terminologie britannique.

La terminologie semble plus claire dans d'autres pays. Ainsi, la Loi fondamentale allemande distingue-t-elle entre pouvoir (*Befugnis*), compétence (*Zuständigkeit*) et objet de la compétence (*Gegenstand*) dans les articles relatifs à la législation (art.70 à 73) ; mais cette clarification n'est qu'apparente, car, pour ce qui nous intéresse directement, il est seulement question pour les collectivités locales, des « affaires de la collectivité locale » (*Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*) (art.28.2), ou des « missions » (« tâches ») (*Aufgaben*) de la libre administration locale (dans les constitutions ou la législation des *Länder*).

Cette terminologie se retrouve dans la constitution polonaise de 1997, qui parle de « tâches » (*zadania*) à propos des collectivités locales (art.163 et 166, notamment) ; toutefois le mot compétence (*kompetenzja*) apparaît pour prévoir que les « conflits de compétences » (*spory kompetencyjne*) entre les organes de la libre administration locale et l'administration gouvernementale sont jugés par le tribunal administratif (art.166.3). En revanche, la législation espagnole réserve l'expression « *competencias* » aux matières de la compétence de la collectivité locale (loi 7/1985, art.25 et 26), et elle établit une distinction claire avec les « prérogatives » (*potestades*) (art.4). En Italie, le nouveau texte du titre V de la Constitution, tel qu'il est issu de la révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 emploie les expressions « fonctions » et « compétences », alors que l'ancien texte ne parlait que des « fonctions » ; il parle de « puissance législative » (art.117), là où l'ancien texte parlait de fonction législative. En ce qui concerne les collectivités locales, le nouvel article 118 distingue de manière nette mais obscure entre « fonction » et « compétence » : « *I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze* » (al.2). Cette formulation suggère que les « fonctions » forment le contenu, ou l'objet, de la compétence.

Enfin, la version française de la Charte européenne de l'autonomie locale emploie le mot « compétence » dans deux sens : dans le sens de compétence matérielle, ou si l'on préfère de domaine de compétence (art.4.1 : « Les compétences de base des collectivités locales... ), et dans le sens de capacité (art.4.2 : « ...toute question qui n'est pas exclue de leur compétence »). Elle l'emploie même dans le double sens, si on se réfère à la version anglaise qui, à l'article 4.1, vise : « *The basic powers and responsibilities of local authorities...* ». La notion de « responsabilité publique » (art.4.3), semble également viser les pouvoirs et leur objet. Mais, à « *powers* » dans la version anglaise de l'article 4.4 : « *Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive* », correspond dans la version française le mot : « compétences ». A l'article 4.5, la version anglaise emploie également le mot « *powers* » : « *Where powers are delegated to them by a central or regional authority...* », mais cette fois la version française parle de « délégation de pouvoirs ». On retrouve la même ambiguïté à l'article 9 : à « *powers* » au 9.1 correspond « compétences » dans la version française, et dans cette version, au 9.2 le même mot correspond cette fois à « *responsibilities* » ; au 9.4, la version française utilise de nouveau « compétences » pour « *tasks* » dans la version anglaise. Ces formulations suggèrent que, dans la version anglaise, le mot « *power* » n'est pas simplement utilisé dans le sens du mot français « pouvoir », mais, aux articles 4.4 et 4.5, dans un sens plus large, comme l'est parfois le mot « compétence » en français.

Que peut-on déduire de cette rapide revue du lexique utilisé dans chaque pays et dans la Charte ? Certainement deux observations : 1) il est préférable de distinguer pouvoir (*power*) et compétence, le premier étant l'expression d'une puissance et d'un pouvoir d'action, qui tirent leur source de la constitution et de la loi, et le second l'expression qui désigne l'objet (*responsibility* ou *function*, en anglais) auquel il s'applique, et/ou le cadre d'action (en anglais : *competence* également, comme à l'article 4.2 de la Charte) dans lequel s'exerce, ce pouvoir ; 2) le mot « compétence » (*function* ou *responsibility* en anglais) est utilisé en français au pluriel pour désigner les objets ou les matières sur lesquels s'exerce ce pouvoir d'action, et au singulier pour désigner de manière globale ses limites juridiques, c'est-à-dire pour exprimer la capacité de l'autorité titulaire de la compétence (*to reflect the limits within which the authority is entitled to act*).

C'est ce dernier sens, qui correspond à l'usage du pluriel « *powers* » aux articles 4.4 et 4.5 de la Charte et au double sens du mot français « compétence » que l'on retiendra ici comme base de la comparaison. Il exprime en effet le lien entre des éléments constitutifs de l'autonomie locale. La compétence (*powers*) est le titre juridique (l'habilitation) qui permet à un sujet de droit public d'agir dans un but ou sur un objet déterminé (compétence matérielle, ou *function*), avec les moyens juridiques et autres qu'il tient de la loi.

Si on se place sur le terrain de l'action publique, ces difficultés de terminologie s'expliquent assez bien. En effet, le pouvoir n'a d'intérêt que par l'objet auquel il s'applique, et pour les collectivités locales qui, par définition n'ont pas « la compétence de la compétence », l'attribution de pouvoirs suppose d'être accompagnée par l'attribution de compétences matérielles. Inversement, l'attribution de compétences matérielles serait sans portée sans la définition des pouvoirs juridiques, ainsi d'ailleurs que des moyens financiers, permettant aux autorités locales d'agir dans les matières concernées.

On peut en conclure que :

- a. il faut distinguer, sur le plan juridique, compétence (*function*) et pouvoir ;
- b. la compétence (*powers*), au sens strict, d'une autorité n'existe que par la combinaison de la compétence matérielle (*function*) et des pouvoirs (*power* ou *duty*) qui peuvent lui être appliquées par cette autorité ;
- c. on ne peut analyser les compétences (*functions*) sans les pouvoirs (*powers* ou *duty*), dont la combinaison détermine le degré de liberté de l'autorité locale ;
- d. les compétences locales (*powers*) ne peuvent jamais être analysées isolément, mais au contraire toujours dans le cadre des relations entre les collectivités locales et l'Etat ou les pouvoirs régionaux (dans les Etats fédéraux ou à autonomies régionales) : la répartition des compétences matérielles est souvent, en fait, un partage des compétences qui peut porter sur les matières, ou sur les pouvoirs exercés, ou sur les deux à la fois.

On ne peut donc définir complètement une compétence (*powers*) que par son objet (ce que l'on appelle aussi la compétence matérielle – *function*), les pouvoirs destinés à son exercice (selon les cas une faculté – *power* – ou une obligation – *duty*) et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que par le titulaire de cette compétence. L'autonomie locale est une liberté, et le degré de liberté avec lequel cette compétence (*function*) sera exercée dépend avant tout des pouvoirs et des moyens. Certes, selon les domaines, les périodes et les régimes, l'étendue de cette liberté peut varier, mais il n'y a pas d'autonomie locale là où cette liberté n'existe pas. Si la collectivité locale ne dispose, ni de pouvoirs d'action, ni de moyens qu'elle utilise librement, elle n'est plus qu'un agent de l'autorité supérieure dans l'exercice de la compétence matérielle qui lui est attribuée. En vérité, elle n'est plus réellement titulaire d'une compétence (*powers*), elle exécute des tâches. C'est à la loi de fixer les limites de cette liberté, car les collectivités locales ne sont pas des isolats et l'autonomie est toujours une notion relative, mais sans cette liberté l'autonomie locale n'a plus de contenu politique, elle cesse d'exister.

L'enjeu de la détermination du titulaire de la compétence paraît moins important. Le problème est le suivant : le titulaire de la compétence (*powers*) est-il la collectivité locale, en tant que personne juridique corporative, ou les organes définis par la loi ? Sur ce point, les positions varient selon les pays et leurs traditions juridiques.

Dans la plupart des pays européens, on considère que c'est la collectivité locale, en tant que corps doté de la personnalité juridique, qui est la titulaire de la compétence (*powers*), exercée par ses organes. La collectivité locale est une notion juridique abstraite, mais les organes n'en sont que l'expression. Dans d'autres pays, l'autonomie locale n'est saisie que par les organes qui l'exercent.

Ainsi le droit anglais n'utilise-t-il pas la notion de collectivité locale, mais celle de « *local authority* », qui a un sens organique et s'applique aux conseils locaux, ainsi qu'à d'autres institutions qui leur sont assimilées par la nature de leurs pouvoirs. Ce sont ces « *local authorities* » qui sont les sujets de la personnalité morale reconnue par la loi (*corporate status*). Le *Local Government Act* de 1972 avait clairement établi que le conseil était doté de la personnalité morale (« *shall be a body corporate* » - s.2 pour les conseils de comté ou de district). Au contraire, dans l'ancien droit tous les bourgs (*boroughs*) étaient des personnes morales par l'effet d'une charte octroyée par le souverain dans l'exercice de la prérogative royale. La Chambre des Lords a

jugé que, depuis la loi de 1963, les bourgs de Londres étaient des personnes morales par l'effet de la loi (*statutory corporations*), mais également que le conseil, et non le bourg en tant que tel, était l'« autorité locale » (*local authority*)<sup>1</sup>. Cette jurisprudence rapprochait la situation juridique des bourgs de Londres de celle des autorités locales, désormais clairement assimilées aux conseils. Elle renforçait aussi le contrôle du respect par les autorités locales des limites de leurs compétences au moyen de la doctrine de l'« *ultra vires* »<sup>2</sup>. Cette approche a été indirectement confortée par le *Local Government Act 2003* (c.26), dont la section 23 donne la liste de ce que sont les « autorités locales » pour l'application de la première partie de la loi (pouvoir d'emprunter et de réaliser des dépenses en capital): on n'y trouve que les « conseils principaux » (n'y figurent donc pas les conseils de paroisse ou de communauté locale, considérés par d'autres lois comme des « autorités locales ») et des autorités fonctionnelles (par exemple l'« autorité de police » selon la loi de 1996 sur la police), ou des autorités associant plusieurs autorités locales (*joint authority*). Ce sont donc bien des organes institués par la loi qui sont les titulaires de la compétence (*powers*).

En Russie, les compétences (*responsibilities*) sont attribuées par la loi aux collectivités locales (art.13 à 15 de la loi n.131 du 6 octobre 2003), mais le conseil et l'administration de la collectivité locale sont des personnes juridiques distinctes (art.37, par.7). On rencontre la même position en Ukraine. Selon la loi sur l'autonomie locale actuellement en vigueur (loi de 1997), les « organes de l'autonomie locale ont la personnalité morale » (art.16.1) ; les projets de loi rendus publics par le gouvernement ukrainien à l'automne 2005 vont encore plus loin, puisque les conseils, leurs différents organes exécutifs et même les conseils d'arrondissement urbain lorsqu'ils existent sont dotés de la personnalité morale (projet de loi sur les communes : art.19.1 ; projets de loi sur l'autonomie locale au niveau des arrondissements et sur l'autonomie locale au niveau des régions : art.18). Cette conception présente de nombreux inconvénients : elle affaiblit le contrôle sur les organes exécutifs et elle pose des problèmes pour déterminer l'imputation de certains droits, notamment le droit de propriété sur les biens de la collectivité locale.

---

<sup>1</sup> *Hazell v. Hammersmith and Fulham London Borough Council* [1991]2 W.L.R 372, §§1-13, et Lord Templeman pp.562-566. Jugé ainsi que le conseil ne peut exercer au nom du bourg des pouvoirs qui ne font pas partie des pouvoirs juridiques attribués par la loi au conseil (Lord Templeman, pp.372 et 396).

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir : *Cross on Local Government Law*, Sweet & Maxwell, ouvrage à feuillets mobiles, ed. 1996, mise à jour 1998, n°1-03 à 1-07.

Mais elle est en fait différente de la conception britannique, qui ne met pas en cause l'unité de l'autorité locale et se trouve à cet égard plus proche de la conception ouest-européenne continentale.

La loi peut aussi attribuer des pouvoirs propres à un organe de la collectivité locale, sans que cela nécessite de lui attribuer une personnalité juridique distincte. Tel est le cas en France, où la commune est titulaire de nombreuses compétences (*functions*), mais certaines compétences (*functions*) sont attribuées au maire en propre, et ce ne sont pas toujours des compétences déléguées (*delegated powers*), notamment les pouvoirs de police.

Mais ces différences institutionnelles n'ont de portée, pour ce qui nous concerne, que dans la mesure où elles affectent le degré de liberté avec lequel la compétence (*powers*) est exercée : par exemple si elles recourent la qualité de compétences déléguées (*delegated powers*) des compétences (*functions*) exercées, ou si l'attribution de la personnalité morale à un simple organe facilite le contrôle par l'autorité supérieure. Dans ce qui suit, on n'accordera donc qu'une importance secondaire aux différences relatives à l'organe qui est le titulaire juridique des compétences (*powers*).

## **B) Traits communs à l'institution communale dans les Etats européens**

Malgré la grande variété des institutions communales, il est frappant que l'on puisse relever plusieurs traits communs essentiels à l'analyse du système des compétences (*powers*), et ces traits sont indifférents à la nature de l'Etat (unitaire, fédéral ou à autonomies régionales) : 1) le principe de l'autonomie locale est reconnu par la constitution ou par la loi ; 2) la vocation générale de la compétence (*powers*) locale est reconnue ; 3) les compétences (*functions*) sont définies par la loi ; 4) les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (*functions*) ; 5) le pouvoir de lever certains impôts leur est toujours reconnu ; 6) il existe toujours un contrôle de légalité (*legal oversight* ou *supervision*) ; 7) il existe toujours des procédures garantissant le droit de libre administration des collectivités locales.

### 1) Le principe de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale est reconnu sous des terminologies variées ; il exprime la volonté politique de laisser aux collectivités locales une certaine latitude dans l'exercice de leurs compétences (*powers*). C'est ce principe qui autorise à reconnaître une dimension politique, et pas seulement administrative, aux institutions communales. Il comporte plusieurs dimensions, que l'on retrouve dans la législation des Etats européens :

- une dimension institutionnelle, qui s'exprime par l'élection du conseil et en général de l'exécutif, par la personnalité morale et dans la liberté de décision des institutions locales ;
- une dimension matérielle relative aux compétences (*functions*) exercées au titre de cette autonomie ;
- une dimension financière, qui s'exprime par l'existence de pouvoirs budgétaires ;
- une certaine liberté d'organisation interne.

En revanche, il est impossible d'attacher des conséquences juridiques à la constatation que dans certains pays, on emploie le mot «autonomie» (Espagne, Italie, Portugal, mais aussi Grèce – «autonomie administrative», Roumanie), et dans d'autres une expression qui peut se traduire en français par «libre administration», ou «auto-administration» (*self-government* au Royaume-Uni, *Selbstverwaltung* en Allemagne et en Autriche, *samorząd terytorialny* en Pologne...). L'examen de la législation et des institutions montre que les communes des premiers n'ont ni plus de compétences (*functions*), ni plus de liberté d'action que celles des seconds, et les différences que l'on observe ont une autre origine. Le contenu juridique de ces différentes formulations est identique et assimilable à la notion d'autonomie locale de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Toutefois, l'autonomie locale n'est jamais considérée comme un mode d'expression de la souveraineté du peuple, sauf dans quelques constitutions (Suède, Ukraine), et sans qu'on puisse d'avantage y attacher des conséquences concrètes. En France, le Conseil d'Etat assimile le principe de libre administration à une liberté fondamentale, ce qui autorise à recourir à la procédure de référé-liberté en cas d'atteinte à celui-ci et pour la faire cesser. Mais cela ne signifie pas que l'autonomie locale est moins bien protégée dans les autres pays.

Ces observations montrent qu'il ne faut pas tirer des conclusions hâtives des différences terminologiques et des théories auxquelles elles ont parfois donné lieu ; l'analyse des textes et des pratiques est indispensable. Toutefois, le principe de l'autonomie locale peut être considéré comme le fondement de la clause générale de compétence (*general competence clause*), ou pour mieux dire de la vocation générale de la compétence (*general purpose competence clause*), qui est admise aujourd'hui dans presque tous les pays européens.

## 2) *La vocation générale de la compétence locale*

Presque tous les Etats européens admettent aujourd'hui, par leur constitution ou par leur législation, la vocation générale de la compétence des communes. Quelle que soit la formulation qu'elle prenne, la clause générale de compétence est toujours indéterminée car c'est une clause de liberté, plutôt qu'un principe d'attribution de compétence (*function*). Elle autorise la commune à intervenir en toute matière sous réserve que son intervention réponde à un intérêt local, qu'elle agisse dans le respect des lois et qu'elle n'empiète pas sur les compétences (*powers*) d'une autre collectivité territoriale ou de l'Etat.

Certains pays s'en rapprochent sans l'admettre formellement dans leur législation ; parfois, c'est le droit positif qui présente des incertitudes sur ce point ; cependant, le droit de quelques pays ne laisse pas de place au principe de la clause générale de compétence.

Au Royaume-Uni, où l'on applique la doctrine de l'*ultra vires* aux actions des autorités locales (c'est-à-dire que les conseils ne peuvent faire que ce qu'ils sont expressément habilités à faire par une loi), la section 2 du *Local Government Act 2000* (et son équivalent dans la législation écossaise) reconnaît désormais aux autorités locales un pouvoir général pour développer le bien-être économique, social et environnemental de leur territoire. Les restrictions que comporte la section 3 du *Local Government Act* précité sont comparables, à celles que l'on rencontre dans les pays dont le droit admet formellement la clause générale de compétence, mais les autorités locales ne peuvent emprunter pour exercer cette liberté ; cette dernière restriction paraît cependant assouplie par le *Local Government Act 2003*, qui permet aux autorités locales d'emprunter librement pour leurs dépenses en capital pour toute fonction qu'elles tiennent de la loi (s.1 à 3 et s.12 en particulier), sous réserve du respect de règles prudentielles.

DU point de vue du droit positif, la question est encore discutée dans certains pays. Au Portugal, ni la constitution ni la législation dans son dernier état, issu de la réforme des compétences locales de 1999, ne permettent d'identifier le principe de la clause générale au profit des communes ; on pourrait le déduire de la formulation de l'article 53 (1, q) de la loi 169/99, reprise d'une loi plus ancienne, mais on ne peut pas citer de jurisprudence en ce sens. En Espagne, le *Livre Blanc* publié au début de 2005 en vue d'une réforme de l'administration locale, estime que les formulations actuelles de la loi sur les bases du régime local de 1985 n'expriment pas assez clairement la clause générale de compétence<sup>3</sup> ; l'avant-projet de la nouvelle loi sur les bases de l'autonomie locale comporte un article qui reconnaît expressément la clause générale de compétence aux communes (art.21)<sup>4</sup>. En Italie, si le nouvel article 118 de la Constitution, qui vise les « fonctions administratives propres » des communes, était interprété dans le sens des « fonctions fondamentales » définies par la loi nationale<sup>5</sup>, selon l'article 117, cela remettrait en cause la clause générale de compétence, qui avait été admise dans le droit italien depuis la loi 142/1990. Enfin, certains pays font exception en Europe centrale et orientale<sup>6</sup>.

Au niveau intermédiaire, la situation est plus différenciée. Dans certains pays, la clause générale de compétence bénéficie à toutes les collectivités locales (France, Suède, par exemple), ce qui n'exclut pas une spécialisation fonctionnelle puisqu'elle a un caractère résiduel ; dans d'autres pays les collectivités locales du niveau intermédiaire n'exercent que les compétences (*powers*) que la loi leur attribue ou que les communes leur délèguent (par exemple : Allemagne, Espagne, Hongrie, Pologne...). En Allemagne, la législation des *Länder* a généralement défini les compétences (*powers*) des arrondissements au-delà de ce que l'article 28 de la Loi fondamentale impliquait.

---

<sup>3</sup> Ministerio de Administraciones Publicas, *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid 2005, notamment pp.48-56.

<sup>4</sup> *Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local*, Ministerio de las Administraciones públicas, Madrid, juillet 2006.

<sup>5</sup> Pour l'analyse de cette discussion : Luca di Lucia, « Le funzioni di province e comuni nella costituzione », *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 2005, n°1, pp.23-82.

<sup>6</sup> L'Albanie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Serbie (mais pas le Monténégro, depuis une loi de 2003), la Moldova. Pour une vue d'ensemble sur la clause générale de compétence en droit comparé, voir : G. Marcou, « La clause générale de compétence dans les Etats européens », *Pouvoirs locaux*, n°68, 1/2006, pp.58-63.

La vocation générale de la compétence des communes ne s'oppose pas à l'attribution aux communes par la loi de compétences matérielles (*functions*) déterminées, et l'étendue de la liberté d'action dont elles jouissent pour les exercer n'est pas moins significative de leur autonomie. Les activités exercées au titre de la clause générale de compétence ont toujours, en pratique, un caractère résiduel dans l'ensemble des compétences matérielles exercées ; ce sont les compétences déterminées ou encadrées par la loi qui représentent l'essentiel du volume d'activité.

### 3) *Les compétences (functions) sont toujours définies par la loi*

Dans aucun Etat européen les compétences locales ne sont définies par la Constitution ; leur détermination est du domaine de la loi. Dans les constitutions, on trouve tout au plus une formule générale qui caractérise la nature des compétences locales, par référence à la nature de l'autonomie locale ou à la gestion des affaires de la collectivité. La constitution de l'Autriche se différencie par la définition détaillée des pouvoirs des communes pour l'exercice de leurs compétences matérielles, notamment les pouvoirs de police (art.118), mais elle n'indique pas l'objet de ces compétences. On peut y voir un critère de différenciation des collectivités locales (ou territoriales) proprement dites et des autonomies régionales ou des entités fédérées, pour lesquelles les compétences sont déterminées par la constitution, ou une loi soumise à une procédure spéciale (Belgique : loi spéciale de réformes institutionnelles)<sup>7</sup>.

On soulignera qu'il en va de même dans l'ordre juridique des entités fédérées. En règle générale, dans les Etats fédéraux la compétence législative en matière de collectivités locales et d'organisation territoriale appartient aux entités fédérées. Mais les constitutions des Etats fédérés ne contiennent pas davantage de dispositions sur les compétences locales ; c'est dans la législation régionale que l'on doit rechercher les dispositions relatives aux compétences des collectivités locales.

---

<sup>7</sup> Exceptions : au Royaume-Uni, ce sont des lois ordinaires qui fixent le statut des autonomies régionales, puisqu'il n'y a pas de constitution écrite pour en disposer autrement, et en Hongrie, les lois relatives aux collectivités locales sont soumises à une procédure spéciale, exigeant la majorité de deux tiers des députés présents (cf infra : Hongrie) – ce qui rend en fait difficile l'adaptation de la législation.

Le contenu des compétences locales résulte ainsi de la législation générale sur les collectivités locales et de nombreuses lois sectorielles régissent, dans la matière qu'elles concernent, le contenu des compétences locales correspondantes. Comme cette législation sectorielle peut être restrictive, on a parfois cherché à protéger les compétences locales contre ses interventions. Ainsi, en Hongrie, la loi LXV de 1990 modifiée sur les collectivités locales définit les matières des compétences locales, et cette loi, selon la Constitution, ne peut être modifiée qu'à la majorité des deux tiers. En Russie, la loi du 6 octobre 2003 sur l'autonomie locale prévoit que les compétences des collectivités locales qu'elle institue (art.13 à 15) ne peuvent être modifiées que par une modification expresse de cette loi ; mais ce n'est qu'une disposition législative ordinaire. En Espagne, le *Livre Blanc* du gouvernement espagnol sur la réforme du régime de base de l'autonomie locale de janvier 2005 cherche à protéger les compétences communales contre les interventions des lois sectorielles nationales ou régionales qui peuvent les affecter négativement (cf. avant-projet précité : art.28, d).

#### 4) *L'existence d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences*

Il convient d'abord de préciser le vocabulaire employé, car des différences de terminologie peuvent être, ici également, la cause de malentendus. On appelle pouvoir réglementaire le pouvoir attribué à une autorité administrative de poser des règles générales et impersonnelles établissant ou modifiant les droits ou les obligations des sujets de droit dans les limites de sa juridiction, de sa compétence (*competence*) et sur la base des dispositions législatives ou de dispositions réglementaires édictées par des autorités administratives supérieures. Ce pouvoir est qualifié dans de nombreux pays de « pouvoir normatif ». C'est un pouvoir dérivé, ce n'est jamais un pouvoir initial.

L'expression « pouvoir normatif » renvoie à l'ancienne théorie de la loi matérielle ; elle est utilisée dans de nombreux pays, du Portugal à la Russie. On rencontre aussi parfois, notamment dans des textes rédigés en anglais, l'expression « pouvoir » ou « organe législatif » à propos des conseils élus des collectivités locales ou des actes juridiques normatifs qu'ils ont le pouvoir d'adopter, mais cet usage est trompeur en ce qui concerne la nature juridique de ces actes.

Si on examine la place de ces actes dans les systèmes juridiques nationaux, les points communs sont bien plus nombreux que les différences de terminologie ne conduisent de prime abord à l'attendre.

En Espagne, on qualifie de réglementaire le pouvoir normatif exercé par les collectivités locales, qui trouve sa source dans l'article 4 de la loi générale sur les collectivités locales, mais dans lequel on voit une conséquence juridique du principe d'autonomie inscrit à l'article 137 de la Constitution. Ce pouvoir réglementaire s'exerce en application des lois nationales ou régionales, mais aussi pour régler le fonctionnement ou l'utilisation d'infrastructures ou de services publics locaux, ou encore au titre de la clause générale de compétence, dans la mesure où il n'empiète pas sur les pouvoirs d'autres autorités administratives.

Dans la hiérarchie des normes, les règlements locaux se situent au-dessous des règlements édictés par les autorités nationales ou régionales dans le cadre de leurs propres compétences ; il en va toutefois différemment des règlements dits « organiques », qui sont relatifs à l'organisation propre de la collectivité locale, et qui sont subordonnés directement à la loi générale et éventuellement de la loi régionale sur les collectivités locales ; les autres actes normatifs n'ont en ce domaine qu'une valeur supplétive. L'avant-projet de loi n'annonce pas de changement à cet égard.

La situation est comparable en Italie. Les « *statuti* » peuvent être assimilés aux règlements organiques des collectivités locales espagnoles, et les « *regolamenti* » sont l'expression d'un pouvoir réglementaire local que l'on pourrait qualifier d'« ordinaire ». Si la révision constitutionnelle de 2001 a bouleversé les rapports juridiques entre l'Etat et les régions, il n'est pas sûr qu'elle ait la même portée en ce qui concerne les collectivités locales proprement dites. Le pouvoir d'établir ses propres statuts est commun à celles-ci et aux régions (art.114, al.2), mais en ce qui concerne les premières, c'est dans le cadre de la loi nationale, puisque la législation sur les organes et les fonctions fondamentales des communes, des provinces et des « villes métropolitaines » appartient à la compétence exclusive de l'Etat (art.117, p). Le nouvel article 117 leur reconnaît un pouvoir réglementaire pour fixer leur propre organisation et « l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées », mais dans un paragraphe (le paragraphe 6) qui attribue le pouvoir réglementaire à l'Etat dans les matières de compétence législative exclusive, et aux régions dans toutes les autres matières. La notion de « fonction » établit une distinction avec les « matières », pour lesquelles le pouvoir législatif *et* le

pouvoir réglementaire sont distribués exclusivement entre l'Etat et les régions, et elle renvoie aux « fonctions administratives », en principe exercées par les communes, à moins que leur exercice « unitaire » ne justifie leur attribution à une autorité supérieure (art.118). Il en résulte que le pouvoir réglementaire local est subordonné au pouvoir réglementaire régional, même si la loi La Loggia (131/2003) précise que l'intervention du pouvoir réglementaire national ou régional à l'égard des fonctions administratives incombant aux collectivités locales doit seulement assurer « les exigences minimales d'uniformité » (art.4.4).

La Cour constitutionnelle a déjà jugé que le nouvel article 114 n'établit pas une complète équivalence (« *equiparazione* ») entre les collectivités qu'il énumère, et notamment entre l'Etat et les régions (sentence 274/2003, 24 juillet, motif 2.1 in fine, sur une loi régionale de la Sardaigne en matière de fonction publique)<sup>8</sup>. Il ne l'établit pas davantage entre les régions et les collectivités locales en matière de pouvoir réglementaire.

Au Portugal également, le pouvoir normatif local est exercé en principe par les organes délibérants des communes, mais aussi des paroisses (*freguesias*) qui les composent, dans les limites de leurs compétences. Un régime spécial pour les règlements intérieurs ne semble pas prévu, comme d'ailleurs en France.

La principale différence avec le pouvoir réglementaire des collectivités locales françaises, tout au moins en ce qui concerne les communes et les départements, tel qu'il a été consacré par le nouvel article 72 de la Constitution (issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003), mais qui existait depuis longtemps en réalité, tient au fait qu'en grande partie il est exercé par le maire, sous la forme d'arrêtés, sur la base de compétences propres (*powers*) du maire, et non de la commune en tant que telle. Font exception les règlements locaux dont le régime est précisément fixé, comme les plans locaux d'urbanisme ou le règlement départemental d'aide sociale.

---

<sup>8</sup> Selon la Cour, l'article 114 « ne comporte pas tout à fait une totale équivalence entre les collectivités qu'il vise, qui disposent de pouvoirs profondément différents entre elles : il suffit de considérer que le pouvoir de révision constitutionnelle n'appartient qu'à l'Etat et que les communes, les villes métropolitaines et les provinces (en dehors des provinces autonomes) n'ont pas la puissance législative ». La Cour s'appuie sur cet argument pour conclure que l'Etat peut, comme avant la révision constitutionnelle, attaquer une loi régionale pour la violation de toute disposition constitutionnelle, tandis que la région ne peut attaquer une loi nationale que sur la base de la seule violation des dispositions relatives à la répartition des compétences.

En Allemagne, le pouvoir réglementaire local s'exerce au moyen des *Satzungen*. Ce pouvoir et l'appellation juridique utilisée sont très anciens ; ils remontent bien avant la Loi fondamentale, très certainement au *preussische Stadtordnung* de 1808. Rappelons que la constitution de Weimar avait reconnu la libre administration (*Selbstverwaltung*) des communes (art.127). Aujourd'hui, ce pouvoir réglementaire peut être considéré comme une expression du droit de libre administration reconnu aux communes par l'article 28 de la Loi fondamentale, mais il trouve sa source directe dans la législation des *Länder* sur les communes et les arrondissements.

En Angleterre, les autorités locales tiennent de la loi le pouvoir de faire des règlements (*byelaws*) dans les domaines de leur compétence (*functions*), y compris pour assurer l'ordre public et la salubrité publique ; ils sont souvent pris sur la base de la section 235 de la loi de 1972, c'est-à-dire : « pour le bon règlement et gouvernance du quartier ou du bourg entier, ou d'une partie, pour éviter ou supprimer les problèmes » (« *for the good rule and government of the whole or any part of the district or borough and for the prevention or suppression of nuisances* ») ; beaucoup sont pris également sur la base de lois particulières. Leur entrée en vigueur est subordonnée à leur « confirmation » par le ministre (*Secretary of State*) ; la suppression de cette exigence est annoncée par le Livre Blanc d'octobre 2006, « *Strong and Prosperous Communities* » (Cm 6939, §3.14). A cet égard, signalons que sous l'appellation de *Local Acts*, les autorités locales peuvent obtenir du parlement le vote de lois prises sur leur initiative et qui règlent des questions pour lesquelles la législation générale ne leur confère pas les pouvoirs qui leur permettraient d'agir directement.

A l'exception de ce dernier type de législation, car les collectivités locales suédoises bénéficient de la clause générale de compétence, la situation est très semblable en Suède, où les institutions locales (conseil élu et comités spécialisés pour les fonctions exécutives) sont proches de celles du Royaume-Uni.

On peut conclure de ce rapide examen que, dans des pays dont les systèmes d'administration locale sont pourtant très différents, le pouvoir réglementaire (ou normatif) local est fondamentalement semblable dans sa nature juridique, sa place dans la hiérarchie des normes de l'ordre juridique interne et son objet, et il est largement utilisé. Il a été relativement peu affecté par les réformes institutionnelles qui ont touché plusieurs des pays étudiés. On admet qu'il peut être exercé sans base législative spécifique, mais ce n'est pas l'essentiel, car il

trouve presque toujours un fondement dans des dispositions plus générales : l'essentiel est qu'il est toujours subordonné au pouvoir réglementaire des autorités supérieures, dès lors que celles-ci interviennent.

#### 5) *Le pouvoir de lever certains impôts*

Dans tous les pays également la loi, et parfois la constitution (Allemagne, France, Italie, Pologne...) prévoient que les collectivités locales lèvent certains impôts, c'est-à-dire en fixent le taux et parfois en assurent le recouvrement.

Par lui-même, ce pouvoir ne donne aucune indication sur l'étendue du pouvoir financier qui en résulte. Au contraire, la tendance générale a été à l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités locales au profit de la participation au produit d'impôts nationaux, ou plus rarement régionaux, et de dotations budgétaires. Dans certains pays, le pouvoir fiscal reste la base de l'autonomie financière des collectivités locales (Suède, Belgique, France, Italie notamment) ; dans d'autres pays, il ne constitue qu'une ressource complémentaire (Allemagne, Royaume-Uni, Hongrie, Portugal, Pays-Bas, Espagne). Mais la constance de l'affirmation de ce pouvoir fiscal permet de penser qu'il est toujours considéré comme un attribut significatif de l'autonomie locale.

#### 6) *Le contrôle de légalité*

Dans tous les pays, existent également des procédures permettant de contrôler le respect de la légalité par les collectivités locales. Cela ne signifie pas que les contrôles en opportunité (ou sur les mérites de la décision) aient disparu ; ils subsistent au contraire dans certains pays, en fonction de logiques sectorielles. Mais il existe en ce domaine, au-delà du principe, une certaine hétérogénéité.

En Espagne, au Portugal, en France et en Hongrie, il s'agit d'un contrôle de légalité a posteriori, seul le juge ayant le pouvoir de prononcer l'illégalité de l'acte. En Allemagne et en Pologne, le contrôle de légalité est exercé par l'autorité administrative sur les actes adoptés par les autorités locales, qui ont ensuite la possibilité de former un recours juridictionnel contre l'acte de tutelle. Un contrôle en opportunité s'ajoute dans certains domaines aux recours possibles devant les tribunaux, en Suède et au Royaume-Uni (ex. : les recours en matière d'application de la législation sur l'urbanisme).

En Italie, la révision constitutionnelle de 2001 a supprimé le contrôle de légalité sur les actes qui était exercé par le comité régional de contrôle ;

désormais, seul le tribunal administratif peut annuler un acte, mais aucune procédure particulière n'est prévue pour le saisir à ce titre. Toutefois, l'article 137 du Texte unique sur les collectivités locales (D. 267/2000) prévoit une procédure exceptionnelle : en cas de décision d'une collectivité locale mettant en cause l'unité juridique de la République, le gouvernement peut annuler cet acte d'office ; ce pouvoir est rarement utilisé. Mais il existe aussi certains domaines où il existe un contrôle en opportunité, comme le contrôle des autorités régionales à l'égard des plans d'urbanisme. Cette réforme rapproche l'Italie du Royaume-Uni, où cette situation prévaut depuis longtemps. En outre, il reste à voir quelles dispositions seront adoptées sur la base de l'article 2.4,m de la loi 131 selon lequel les décrets législatifs du gouvernement doivent veiller à ce que soit assurée « la conformité de l'activité administrative à la loi, au statut et aux règlements ».

#### 7) *Les garanties de la libre administration des collectivités locales*

Tous les pays ont aujourd'hui développé les dispositifs de protection juridictionnelle du droit des collectivités locales à la libre administration (autonomie locale). Cette protection est certes plus ou moins développée selon les pays, et on peut à cet égard distinguer trois types de situations : les pays dans lesquels cette protection juridictionnelle est confiée essentiellement au juge constitutionnel, les pays dans lesquels elle relève du juge administratif et enfin ceux dans lesquels elle relève du juge ordinaire. Toutefois, il s'agit de la caractéristique dominante : en effet, plusieurs types de garanties juridictionnelles peuvent exister, et existent souvent dans un même pays.

Les pays dans lesquels les communes disposent d'un recours direct ou collectif à la cour constitutionnelle sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, mais aussi l'Albanie, la Croatie, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, « l'ex République yougoslave de Macédoine », notamment. En outre, l'exception d'inconstitutionnalité peut-être soulevée par la collectivité locale devant une juridiction civile ou administrative, la question de constitutionnalité étant ensuite jugée par la cour constitutionnelle, en Italie, au Portugal, en Roumanie, en Russie. En France, il existe une protection constitutionnelle indirecte, par l'intermédiaire de la saisine du Conseil constitutionnel par les parlementaires, compte tenu de la pratique du cumul des mandats dont il résulte que la grande majorité des parlementaires sont également des élus locaux. Les exemples de protection par le juge constitutionnel les plus intéressants paraissent être ceux de l'Allemagne et de l'Espagne.

En Allemagne, l'article 93.4b de la Loi fondamentale prévoit un recours direct des communes et des groupements de communes (ce qui inclut les arrondissements – *Kreise*) à la Cour constitutionnelle si leur droit de libre administration est violé par une loi fédérale, mais aussi par une loi du *Land* si le recours constitutionnel à la cour constitutionnelle du *Land* n'est pas possible ; il existe une cour constitutionnelle dans 12 *Länder*, mais en fait les communes et groupements de communes peuvent encore saisir la Cour constitutionnelle fédérale si la violation de leur droit de libre administration est imputée au droit fédéral. Il s'agit d'un contrôle abstrait des normes. Le recours constitutionnel pour la protection du droit de libre administration est proche du recours direct pour la protection des droits fondamentaux, mais le droit de libre administration n'est pas considéré comme un droit fondamental, dans la mesure où les collectivités locales sont des autorités publiques dont les actes sont aussi susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées ; c'est pourquoi il bénéficie d'une protection distincte.

La révision constitutionnelle du 28 août 2006 interdit en outre formellement à la loi fédérale de mettre des missions à la charge des communes et de leurs groupements (nouvel article 85.1, in fine)<sup>9</sup>.

En Espagne, c'est la réforme de 1999 qui a introduit la possibilité pour les collectivités locales de saisir la Cour constitutionnelle, mais dans des conditions très différentes. Bien qu'inspirée de l'exemple allemand, le recours constitutionnel espagnol est un recours collectif ; c'est aussi une procédure de contrôle abstrait des normes. Seule la collectivité directement affectée par une loi (nationale ou régionale), ou un septième des communes du territoire concerné représentant un sixième de la population, ou la moitié des provinces du territoire concerné, représentant la moitié de la population peuvent introduire un recours constitutionnel ; dans ces derniers cas, les auteurs du recours doivent solliciter le Conseil d'Etat ou l'organe compétent de la communauté autonome sur le point de savoir si le cadre territorial pertinent auquel appartiennent les collectivités locales auteurs du recours appartient à une ou plusieurs communautés autonomes (LOTC, art.75bis, par.3). Ces conditions sont jugées trop restrictives par le Livre Blanc (2005), qui propose d'abaisser les seuils de recours et d'autoriser l'association de collectivités locales la plus représentative du territoire considéré à introduire directement le recours en défense de l'autonomie locale.

---

<sup>9</sup>

Bundesgesetzblatt I, p.2034.

Le recours constitutionnel n'exclut pas le recours au juge administratif. En Allemagne, les collectivités locales peuvent former un recours devant le tribunal administratif contre les actes de tutelle qu'elles contestent. Il en va de même en Autriche ; toutefois, si l'acte de tutelle porte sur un acte réglementaire, c'est la cour constitutionnelle qui est compétente. En Espagne également, les collectivités locales peuvent demander au juge du contentieux administratif l'annulation d'un acte administratif.

Dans les pays où la protection juridictionnelle du droit de libre administration des collectivités locales est assurée par le juge administratif ou par le juge civil (compte tenu notamment de l'organisation juridictionnelle du pays), cette protection est assurée par les procédures de droit commun. Ce contentieux est porté devant le juge administratif en Belgique, en France, en Finlande, en Grèce, en Italie, aux Pays-Bas, en Suède, en Suisse. Il est porté devant le juge civil au Danemark, en Irlande, au Royaume-Uni (*judicial review*), mais aussi en Russie (cour d'arbitrage dans la plupart des cas) et en Estonie, notamment. Mais le transfert au juge administratif, à l'exclusion de l'autorité administrative supérieure, du pouvoir d'annuler l'acte d'une collectivité locale dont la légalité est contestée a représenté en soi, en France, comme en Espagne, une garantie du droit de libre administration.

Bien qu'il existe de grandes inégalités quant à la portée de ces procédures et quant à leur efficacité, la tendance au renforcement des garanties juridictionnelles de l'autonomie locale est certaine.

### **C) Les critères de différenciation**

Il s'agit ici des critères de différenciation des Etats du point de vue de leur organisation communale, dans la mesure où ils sont pertinents pour l'analyse des compétences. Ces critères seront au nombre de quatre : 1) la fragmentation ou l'intégration fonctionnelle ; 2) l'unité ou la dualité de l'organisation communale en fonction de l'organisation urbaine ; 3) la mise en œuvre ou l'absence d'une réforme territoriale ; 4) la part des dépenses publiques locales dans le PIB.

#### *1) Fragmentation ou intégration fonctionnelle*

La démocratie locale s'identifie aujourd'hui à des collectivités locales dotées d'organes élus et investies d'une compétence générale, ou tout au moins d'une polyvalence fonctionnelle, de telle sorte que l'ensemble des fonctions

administratives relatives aux affaires locales soit exercé par les autorités communales. La commune s'est développée historiquement sur la base de ce modèle, que ce soit en France, en Suède ou au Portugal, et dans l'est de l'Europe à mesure que la loi a séparé l'administration locale de la propriété foncière.

Toutefois, au Royaume-Uni, l'administration locale s'est d'abord développée par la mise en place d'unités administratives au niveau local pour exécuter des fonctions spécialisées. Depuis le début du 19<sup>ème</sup> siècle, une série de lois a créé les organes élus chargés de ces fonctions et dotés de leurs propres impôts pour les financer : les *poor law guardians* (1834), les *sanitary districts* (une série de réformes à partir de 1848), l'instruction publique (1870). Parallèlement d'autres lois ont donné aux villes des institutions dotées d'une certaine polyvalence (depuis le *Municipal Corporation Act* de 1835). A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, ces deux évolutions avaient abouti à une certaine confusion, et de nouvelles réformes introduisirent des autorités locales multifonctionnelles qui intégrèrent les compétences des autorités spécialisées, lesquelles furent supprimées. Mais une véritable réforme d'ensemble ne fut engagée que par la loi de 1929, suscitée par la crise des finances locales. Bien que depuis lors l'administration locale britannique ait été caractérisée par des autorités locales à vocation générale intégrant les diverses fonctions que les lois attribuaient aux autorités locales, le modèle des autorités spécialisées a laissé des traces dans la tradition administrative britannique, comme dans les pays influencés par la Grande-Bretagne. Par la suite, le retour à des administrations spécialisées a accompagné la mise en œuvre de politiques publiques nationales qui impliquaient le passage de certaines fonctions sous le contrôle du pouvoir central : après la guerre la mise en place du *National Health Service* et la nationalisation du gaz et de l'électricité ; dans les années 80, les *Urban corporations*, et la réformes scolaire faisant passer une partie des établissements scolaires sous le contrôle de l'Etat en introduisant l'autonomie de gestion de ces établissements par rapport aux autorités locales, notamment. Aujourd'hui, la recherche d'une mise en cohérence à l'échelle d'un territoire est de nouveau à l'ordre du jour. Selon le Livre Blanc d'octobre 2006 (précité), un leadership stratégique doit être assumé par les autorités locales à l'égard de leurs partenaires, dans le cadre des *Local Strategic Partnerships* (au nombre de 360 aujourd'hui), et la loi annoncée permettra au ministre (*Secretary of State*) de rendre obligatoire pour les partenaires comme pour l'autorité locale elle-même les objectifs définis comme prioritaires dans la convention passée avec le gouvernement central (*Local Area Agreement*) et qui relèvent de leur compétence (§5.41 et 5.42).

Les Pays-Bas ont aussi connu une forme d'administration locale élue très ancienne et répondant à une fonction spécialisée, avec les *waterschappen* (wateringues), qui demeurent aujourd'hui en dehors des collectivités locales. Aujourd'hui, de nombreuses administrations autonomes nationales (ZBO) exercent des missions spécialisées de portée locale.

Dans d'autres pays, l'organisation par la loi de certaines fonctions relevant des collectivités locales sous la forme d'établissements publics soumis au contrôle de l'Etat a été un moyen pour le pouvoir central de mettre en œuvre des politiques nationales tout en laissant subsister en partie la compétence locale (notamment en France, pour le logement et la santé publique).

Mais la mise en place d'administrations locales spécialisées a pu aussi être un remède à la fragmentation communale, avec le développement des syndicats de communes, en France, mais aussi en Allemagne (jusqu'à la réforme territoriale de 1965-1975) ou en Italie.

Si aujourd'hui les collectivités locales assurent l'essentiel de l'administration locale décentralisée dans tous les pays européens, et ont permis à la fois une rationalisation fonctionnelle et une démocratisation des institutions locales, la création d'institutions spécialisées auxquelles sont transférées certaines compétences locales accompagne de nouveau des réformes sectorielles visant des objectifs économiques ou sociaux et inspirées par une logique de privatisation et d'externalisation (par exemple, aux Pays-Bas, la création des fondations de logement social, sur lesquelles les communes n'ont plus qu'une influence indirecte).

## 2) *Unité ou dualité de l'organisation communale*

Les Etats européens se distinguent également selon qu'ils se caractérisent par l'unité ou la dualité du statut communal. Ce que l'on vise ici est tout à fait autre chose que le nombre de degrés ou de niveaux que comporte l'organisation territoriale. On rapporte à juste titre l'unité du statut communal à la Révolution française, mais il faut souligner que la dualité de statut, entre la ville et la campagne, ne s'est perpétuée qu'en Europe centrale, à partir du Rhin. C'est qu'en effet, au 19<sup>ème</sup> siècle, l'autonomie n'a d'abord été reconnue qu'aux villes tandis que jusqu'au dernier tiers du siècle l'administration des campagnes est souvent restée liée à la grande propriété foncière. Alors que le statut des villes de Prusse de 1808 accordait à celles-ci la liberté de gérer les

affaires locales, ce régime ne fut introduit dans les campagnes qu'en 1891, et il en alla de même dans l'Empire des Habsbourg. C'est l'origine du régime qui, en Allemagne, soustrait toutes les villes d'une certaine importance à la circonscription et à l'autorité de l'arrondissement, et en Autriche des « villes à statut », qui bénéficient d'un régime élargi de compétences déléguées (*delegated powers*) par l'Etat. On retrouve l'un ou l'autre de ces régimes dans les pays de l'ancien bloc de l'est qui avaient appartenu à l'un ou l'autre de ces empires. Ce fut également le cas en Russie à partir de 1870 (mise en place d'institutions municipales élues dans les villes) ; la différenciation administrative entre la ville et la campagne a été conservée pour des raisons différentes pendant la période soviétique, et elle est à la base de la réforme de 2003 qui établit le nouveau régime des collectivités locales en Fédération de Russie.

*En Suède et au Danemark, la dualité de statut, qui avait une histoire différente, a été abandonnée au profit d'un régime communal uniforme<sup>10</sup>, à l'occasion des réformes territoriales des années soixante-dix. Il n'y a qu'en Angleterre que la dualité de statut entre la ville et la campagne répond à une problématique « moderne » : la révolution industrielle y a posé plus tôt qu'ailleurs la question de l'adaptation aux concentrations urbaines des structures territoriales héritées du Moyen Âge. Le Municipal Corporation Act de 1835 jetait les bases d'une administration urbaine, et les réformes des années 1887-1899 ont établi la structure tripartite (comté, bourg-comté et Londres) qui a été maintenue, avec des modifications importantes, lors des réformes territoriales de 1972 et de 1996. Cette différenciation s'atténuera avec la généralisation de l'autorité locale unique que souhaite le gouvernement britannique dans le Livre Blanc de 2006 ; la dualité comté-district dans les zones dites non métropolitaines devrait devenir l'exception (§3.55).*

Toutefois, on note une tendance à la différenciation des statuts des très grandes villes, soit pour tenir compte de la fonction de ville capitale, soit pour tenter de répondre au défi de la gestion des grandes villes. Cette tendance se manifeste souvent par l'attribution à la commune formant la grande ville d'un statut régional, ou l'assimilant à la collectivité du niveau supérieur. Ainsi, Berlin, Hambourg et Brême en Allemagne ont le statut de *Länder*, de même que

---

<sup>10</sup> Cependant, dans les quatre plus grandes villes du Danemark, l'exécutif a une organisation particulière : il est concentré au sein du « magistrat », qui est un organe collégial présidé par le maire ; Copenhague et Frederiksberg sont à la fois communes et comtés (« commune provinciale : *amtskommuner* »).

Vienne ; Bruxelles est une région, de même que Prague ; Londres est aussi une région, avec un régime spécial établi par la loi, son maire élu au suffrage universel, et des compétences de niveau régional qui s'ajoutent aux compétences ordinaires des autorités locales. Moscou et Saint-Pétersbourg sont des sujets de la Fédération de Russie à part entière ; Budapest a un statut spécial prévu par la Constitution, Paris est à la fois une commune et un département, dont elle cumule les compétences. En Espagne, on vient d'adopter des lois spéciales sur le régime spécial de Barcelone (loi 1/2006 du 13 mars) et sur le régime spécial de la capitale et de Madrid (loi 22/2006 du 19 juillet). Cette différenciation du statut des plus grandes villes obéit à une toute autre logique que celle héritée des modes d'organisation territoriale du 19<sup>ème</sup> siècle, évoquée au début de ce paragraphe. Ce sont les fonctions métropolitaines en général, et le cas échéant les fonctions de capitale qui en sont le moteur.

### 3) *La réforme territoriale*

Le développement urbain a posé dans tous les pays la question du niveau d'exercice des compétences communales. On a cherché à y répondre par l'élargissement de la commune aux dimensions de l'agglomération (Allemagne, Belgique, Danemark, Suède et, depuis 1998, la Grèce, par exemple) et/ou par l'établissement d'un deuxième niveau d'administration communale (France, Italie, Espagne, mais aussi Allemagne), bien que ces réformes n'aient pas visé seulement les zones urbaines, où elles sont d'ailleurs souvent tenues en échec (Espagne, Italie, Pays-Bas). On constate cependant que la première solution ne dispense pas de recourir à la seconde, en raison de la croissance des agglomérations (cas de Francfort et de Stuttgart, par exemple).

Dans les pays scandinaves une seconde réforme territoriale est à l'ordre du jour. Au Danemark, une nouvelle organisation territoriale, avec seulement 98 communes (au lieu de 271) et cinq « régions » (dont la principale compétence sera la gestion du système de santé), au lieu de 14 comtés, est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En Suède, des propositions tendant à favoriser un nouveau regroupement des communes pourraient être présentées en 2007 dans le rapport de la « Commission des responsabilités », une commission royale. La Norvège, toutefois, ne semble pas suivre ce mouvement<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> P. Bogason / J. Pierre / N. Aarsaether (2006), « L'architecture de la gouvernance locale scandinave en changement », *Annuaire 2006 des Collectivités locales*, GRALE, CNRS Editions.

#### 4) *La part des dépenses publiques locales dans le PIB*

Cet indicateur différencie les pays en fonction du poids des dépenses des collectivités locales, lequel varie en fonction du type de compétences exercées. Dans ce qui suit il n'est tenu compte que des collectivités locales *stricto sensu* ; les dépenses des entités fédérées ou des autonomies régionales ne sont pas considérées ici comme des dépenses de collectivités locales, mais assimilables, par rapport à celles-ci, aux dépenses de l'Etat. Les compétences qui font appel à des moyens en personnel plus importants se traduisent par une part plus élevée des dépenses publiques locales dans le PIB.

Les pays en question se répartissent comme il suit :

- les pays où les dépenses publiques locales se situent autour de 5% du PIB (Portugal, Espagne – 5,90%, Italie – 5,3% en 2005)
- les pays dans lesquelles ces dépenses avoisinent 10% (Allemagne, France, Hongrie, Royaume-Uni, Pologne, Pays-Bas) ; pour la majeure partie des Etats européens, les dépenses publiques locales se situent entre 6 et 13% du PIB ;
- les pays dans lesquels elles sont supérieures à 20% (Suède, autres pays nordiques).

Ces données reflètent le poids économique des fonctions de gestion que les collectivités locales assurent et, notamment la place qu'elles occupent dans la prise en charge des fonctions de l'« Etat-providence », mais elles ne reflètent pas exactement l'ampleur des compétences exercées, car les services qui sont confiés au secteur privé sous le contrôle des autorités locales compétentes, ou même à des entreprises publiques locales extérieures à l'organisation communale, et qui sont financés par l'usager, n'entrent pas dans les dépenses publiques locales ainsi mesurées.

En outre, ces données n'indiquent pas un degré plus ou moins grand d'autonomie en fonction du volume des dépenses publiques locales ; tout dépend des conditions dans lesquelles ces dépenses sont gérées.

## **II. La comparaison des systèmes de compétences locales (*powers and functions*)**

Le but de la comparaison des systèmes de compétences locales est d'apprécier le degré de liberté dont disposent les collectivités locales dans leur action, compte tenu des relations qu'elles entretiennent nécessairement avec les administrations de l'Etat, ou celles des pouvoirs régionaux (entités fédérées et autonomies régionales).

Il s'agira de proposer une méthode d'analyse que l'on pourra appliquer à des situations particulières, et qui permettra d'apprécier la combinaison des compétences matérielles et des pouvoirs qui détermine le degré de liberté des collectivités locales dans leur action. Comme on le verra, il est souvent difficile de formuler une appréciation globale, car la situation peut varier d'un secteur à l'autre. L'objectif était aussi de dégager de la comparaison quelques modèles, ou « types idéaux », permettant de faciliter le classement des pays les uns par rapport aux autres, au prix de quelques simplifications. Mais la comparaison ne permet pas de dégager nettement de tels modèles, sauf à se référer à des types historiquement datés et qui ne correspondent plus bien aux réalités actuelles des pays auxquels ils se réfèrent.

La comparaison se limite aux communes et aux autorités de niveau supra-communal qui demeurent assimilables à l'échelle locale, bien que la définition de celle-ci soit toujours affectée d'une relative incertitude. On laisse ainsi en dehors de la comparaison le niveau régional, sauf dans la mesure où ses relations avec le niveau local ont une incidence sur les compétences et les pouvoirs des collectivités locales de base. La première partie a fixé certaines définitions et dégagé les éléments communs et les facteurs de différenciation des systèmes. On peut maintenant entreprendre la comparaison. Les synthèses reproduites en annexe ont permis de dégager les traits caractéristiques des systèmes d'administration locale de chacun des pays de l'échantillon étudié.

Dans cette partie, on commencera par faire un bilan des pouvoirs et moyens dont disposent les collectivités locales. Ensuite on comparera les domaines de compétences matérielles des collectivités locales ainsi que les conceptions juridiques de ces compétences qui sont appliquées dans les pays étudiés. Enfin, on rapprochera les compétences matérielles des pouvoirs et des moyens pour présenter de manière méthodique les différents modes de relations qui s'établissent entre les collectivités locales et les autorités supérieures, afin

d'apprécier dans chaque cas dans quelle mesure ils déterminent le degré de liberté des autorités locales.

### **A) Comparaison des pouvoirs et des moyens et contexte institutionnel**

Le tableau suivant, que l'on va commenter, présente les moyens juridiques, matériels et financiers dont disposent les collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences matérielles. Mais dans son essence, le pouvoir est toujours une relation ; en particulier, si l'autonomie locale (libre administration, *self-government*, *Selbstverwaltung*, etc.) est bien un pouvoir, elle ne peut être comprise que dans les relations entre les collectivités locales et l'Etat ou les collectivités supérieures avec lesquelles elles sont en relation. C'est pourquoi on traitera dans cette section des finances locales, des contrôles qui s'exercent sur les actes des collectivités locales, et des relations contractuelles, lesquelles ont pris dans de nombreux pays une importance significative dans les relations interinstitutionnelles, et notamment verticales.

On devra aussi prendre en considération le développement éventuel d'institutions spécialisées mises en place par le pouvoir central dans des domaines traditionnellement considérés, dans un pays donné, comme des compétences locales, et qui répondent à des objectifs de politique nationale, mais qui réduisent le champ de compétence des collectivités locales ou leur liberté d'action. Ces institutions spécialisées ne sont pas toujours assimilables à une forme de décentralisation fonctionnelle ; elles sont au contraire généralement organisées sur une base nationale, avec des établissements locaux.

Le développement de ce type d'institutions doit aussi être examiné à la lumière de leurs conséquences sur l'autonomie locale. On a vu dans la section précédente que ce type de développement institutionnel pouvait remonter à l'origine de l'administration locale moderne ; ici, on ne se référera qu'aux pays dans lesquels on en trouve des manifestations actuelles et nouvelles.

Dans la mesure où la taille des communes (autorités locales) conditionne leur capacité de gestion, bien que cette corrélation ne soit pas totale, il est utile de distinguer les pays où dominent les grandes communes, et où une réforme territoriale a été mise en oeuvre. Précisons encore que certaines lignes peuvent regrouper deux informations et que la colonne « observations » permet de donner des informations complémentaires utiles à la lecture du tableau.

Tableau n°1 : Pouvoirs et moyens des collectivités locales

| <i>Pouvoirs et moyens</i>   | <i>Allemagne</i> | <i>Espagne</i> | <i>France</i>    | <i>Hongrie</i>              | <i>Italie</i> | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i> | <i>Suède</i> | <i>Observations</i>   |
|---|------------------|----------------|------------------|-----------------------------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|---|
| Pays de grandes communes<br>Réforme territoriale                        | X                |                |                  |                             |               | X<br>X          | X               | X<br>X             | X<br>X       | Allemagne : la situation varie suivant les Länder.<br>France : 89% des communes et 83% de la population dans les intercommunalités                      |
| Pouvoir réglementaire   | X                | X              | X                | X                           | X             | X               | X               | X                  | X            | Des différences en ce qui concerne les limites du pouvoir réglementaires et les institutions qui l'exercent   |
| Libre choix de l'organisation ou du mode de gestion des services        | X                | X              | X (sauf énergie) | X (sauf éducation et santé) |               | X               | X               |                    |              | Suède : liberté d'organiser l'administration, mais réglementation nationale des services<br>UK : assouplissement avec les <i>best value authorities</i> |
| Pouvoir fiscal (pour des produits fiscaux > 40% des ressources totales) |                  | X              | X                |                             | X             |                 |                 |                    | X            | Non prise en compte des ressources fiscales sur lesquelles la collectivité locale n'exerce aucun pouvoir fiscal   |

| <i>Pouvoirs et moyens</i>  | <i>Allemagne</i>         | <i>Espagne</i>                  | <i>France</i> | <i>Hongrie</i> | <i>Italie</i>                      | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i> | <i>Suède</i>   | <i>Observations</i>   |
|--|--------------------------|---------------------------------|---------------|----------------|------------------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|----------------|---|
| Services territoriaux des administrations d'Etat ou des pouvoirs régionaux                         | Etat : 0<br>Land : forts | Etat : faible<br>Région : forts | Etat : forts  | Etat : forts   | Etat : faibles<br>Région : faibles | Etat : forts    | Etat : forts    | Etat : forts       | Etat : faibles | Avec des évolutions contrastées : renforcement (UK) ou diminution (Espagne, France, Italie)                           |
| Décentralisation fonctionnelle et institutions spécialisées dans les matières de compétence locale |                          |                                 |               |                |                                    | X               |                 | X                  |                | Sont concernées notamment : l'éducation, la formation professionnelle, la police                                      |
| Contrôle sur les actes propres des collectivités locales   |                          |                                 |               |                |                                    |                 |                 |                    |                | Dispersion des autorités et des modalités de contrôle en Espagne, et surtout aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède |
| -de légalité seule   | X                        | X                               | X             | X              |                                    | X               | X               | X                  | X              |   |
| -a posteriori  | X                        | X                               | X             | X              |                                    | X               | X               | X                  | X              |   |
| - au fond dans des cas déterminés par la loi   | X                        | X                               | X             | X              |                                    | X               | X               | X                  | X              |   |
| Contrats avec l'Etat ou les autorités supérieures  |                          | X                               | X             |                | X                                  | X               | X               | X                  |                |   |

Ce tableau comporte un certain nombre de simplifications. On n'a pas tenu compte de l'application de dispositions isolées qui auraient conduit à cocher d'autres cases mais auraient en fait faussé le tableau, car ce type de représentation ne permet pas de pondérer les informations.

Les rubriques retenues doivent aussi être commentées. Le tableau réunit en fait deux sortes d'informations : 1) celles qui caractérisent le contexte institutionnel dans lequel agissent les collectivités locales : ainsi la taille des collectivités locales, l'existence de services territoriaux de l'Etat ou des pouvoirs régionaux, le contrôle sur les actes des collectivités locales ; 2) celles qui reflètent les moyens d'action des collectivités locales : pouvoir réglementaire, libre choix de l'organisation et du mode de gestion des services, pouvoir fiscal, coopération contractuelle avec l'Etat ou la région.

Les informations relatives au contexte institutionnel permettent d'apprécier les facteurs qui influent sur la liberté d'action des collectivités locales : ainsi, dans les pays caractérisés par de grandes collectivités locales, celles-ci disposent de plus grandes capacités administratives pour l'exercice des compétences ; le contrôle sur les actes propres des collectivités locales peut être plus ou moins contraignant ou efficace selon ses modalités et sa pratique. On ne peut relever ici que les différences juridiques et institutionnelles. Mais il faut garder présent à l'esprit le fait que la portée du contrôle ne tient pas simplement à la fréquence des actes qui manifestent l'intervention de l'autorité de contrôle, mais à ce que les autorités locales savent que l'autorité de contrôle interviendra très probablement si elles ne se conforment pas aux prescriptions qu'elles se savent tenues de respecter. On a laissé délibérément de côté les contrôles de type hiérarchiques sur des fonctions exercées au nom de l'Etat ou de la région, dans la mesure où il est admis que pour ces fonctions il n'y a pas de place pour des politiques locales.

On relèvera aussi que, contrairement à une idée reçue, l'administration territoriale comporte dans tous les pays, à côté des collectivités locales, un réseau plus ou moins dense de services des administrations d'Etat ou des régions. On entend ici par régions, dans les Etats étudiés, seulement les *Länder* allemands et les autonomies régionales. Précisément, en Espagne et en Italie, le déclin des services territoriaux de l'Etat, construits jadis sur le modèle napoléonien, s'accompagne du développement des services territoriaux des administrations régionales qui, dans une certaine mesure, se substituent à eux. Même en Angleterre, où il n'existait pas, traditionnellement, de tels services, ceux-ci se sont développés depuis 1994 sous la forme des *Government Offices*

*of the Regions* dans les huit régions administratives et à Londres, regroupant les services régionaux de dix départements ministériels (au lieu de quatre en 1994) ; en outre, de nombreuses institutions nationales, placées sous le contrôle des ministères, remplissent des fonctions importantes pour la vie locale ; c'est le cas de nombreux établissements classés comme « *Quangos* », comme les agences de développement régional, ou le *National Health Service* et les autorités locales de police; la dispersion des services de l'Etat selon une logique sectorielle ne doit pas conduire à en sous-estimer l'importance, du point de vue administratif comme du point de vue des politiques locales. En France, les réformes de la décentralisation ont conduit à la fois à consacrer la « déconcentration » comme mode d'expression locale de l'Etat exécutant par ses propres moyens les fonctions de sa compétence, et à diminuer le poids de ces services dont une partie très importante des personnels a été transférée, ou va être transférée, aux collectivités territoriales dont les compétences matérielles ont été élargies.

Même en Italie, où le rôle des préfets a beaucoup diminué au cours des dernières décennies, les réformes récentes tendent à en renforcer l'efficacité et à restaurer, dans le contexte des autonomies régionales, leur fonction de liaison entre les autorités centrales et les collectivités locales, notamment au travers de la « conférence permanente » qui en réunit les représentants, instituée par le décret législatif n°300 de 1999. Un nouveau décret du Président de la République (DPR 3 avril 2006, n°180), renforce l'autorité du préfet sur les services « périphériques » de l'Etat et pour assurer la représentation de l'Etat auprès du « système des autonomies » et assurer leur « loyale coopération ».

En ce qui concerne les moyens d'action des collectivités locales, les informations reproduites dans le tableau ne concernent pas tous les moyens d'action des collectivités locales, mais ceux qui sont pertinents pour l'analyse qui est tentée. Ainsi, la gestion directe ou l'organisation de la fourniture de services publics à la population est une fonction essentielle que toutes les collectivités locales assument. Mais on ne la retient ici qu'au travers de la liberté d'organiser l'administration locale et de choisir le mode de gestion des services. On retiendra en outre le pouvoir réglementaire, le pouvoir fiscal, et enfin l'existence de contrats avec l'Etat ou les autorités supérieures. Ces éléments permettent d'apprécier la capacité de définir et mettre en œuvre des politiques locales.

Quelques définitions sont encore nécessaires. Le pouvoir réglementaire est entendu ici comme il a été défini dans la première partie (I.B.4). On en distingue parfois, car la loi le prévoit, la compétence pour adopter le statut de la collectivité locale (Espagne, Italie) ; mais le statut ne règle que les institutions locales, et non les compétences, et il n'est donc pas nécessaire d'en traiter ici. Le pouvoir fiscal s'entend du pouvoir d'introduire un impôt, d'en déterminer l'assiette (au moins partiellement), ou d'en fixer le taux ainsi que des exonérations, ou plusieurs de ces éléments ; il exprime donc de pouvoir agir directement sur le montant des ressources fiscales de la collectivité locale. Les contrats s'entendent ici des contrats publics passés entre collectivités locales et autorités supérieures, et qui correspondent à un mode de coopération verticale ou de coordination entre administrations publiques.

On devrait prendre en compte aussi la tarification des services publics, mais les situations sont souvent hétérogènes et on ne dispose pas d'informations suffisamment complètes.

On peut alors faire les constatations suivantes :

Tout d'abord, dans tous les pays étudiés, les collectivités locales exercent un pouvoir réglementaire pour la mise en œuvre de leurs compétences, et dans tous les pays également ce pouvoir réglementaire est subordonné au respect des lois et des règlements des autorités supérieures. Malgré la révision constitutionnelle de 2001 et la loi 131/2003, l'Italie ne fait pas exception. Tout d'abord, le législateur reste maître du degré de détail de la législation et il reste à préciser ce qu'il faut entendre par « fonction administrative » par rapport à l'exécution de la loi. Il faut distinguer les « fonctions administratives » des « fonctions fondamentales » visées à la lettre p du paragraphe 2 de l'article 117 de la Constitution, qui relèvent de la compétence exclusive du législateur national. La loi 131 n'apporte guère de lumières sur ces distinctions. Au contraire, lorsqu'elle définit l'étendue du pouvoir réglementaire national ou régional envers le pouvoir réglementaire des collectivités locales pour l'exercice de leurs fonctions, la loi 131 ignore la distinction faite par l'article 118.2 de la Constitution entre leurs « fonctions administratives propres » et les fonctions administratives qui leur sont conférées par la loi nationale ou la loi régionale, selon les cas, ce qui suggère que les communes auraient plus de liberté dans l'exercice des premières.

Enfin, en dehors de l'Italie, il faut souligner que le titulaire du pouvoir réglementaire peut varier : ce peut être l'assemblée délibérante (cas général) ou l'exécutif (le maire en France, dans de nombreux cas).

En second lieu, les collectivités locales ont en général la liberté d'organiser leur administration et de choisir le mode de gestion des services publics de leur compétence qui doivent être fournies à la population. Cette liberté connaît parfois des exceptions pour des services déterminés (France, Hongrie) et dans d'autres pays la loi réglemeute au contraire, au-delà des règles communes de publicité ou de mise en concurrence, les conditions d'organisation des services et de choix des modes d'exploitation de certains services (Italie, Royaume-Uni). Au Royaume-Uni, depuis le *Local Government Act 1999*, toutefois, la réglementation a été assouplie : chaque autorité locale est une *best value authority*, et doit chercher, sous le contrôle (par l'Audit commission) et avec l'appui du pouvoir central ainsi que des associations d'autorités locales, à améliorer ses performances. La liberté d'organiser l'administration locale a représenté la mesure la plus importante introduite par la loi de 1991 en Suède pour donner aux communes une plus grande liberté d'action, alors qu'auparavant ce sont les lois sectorielles qui fixaient les modalités d'administration correspondantes. Une évolution semblable s'est produite au Royaume-Uni.

Troisièmement, c'est en ce qui concerne le pouvoir fiscal que les situations divergent le plus, mais sur le fond d'une tendance commune : l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités locales. Seule l'Italie fait exception, dans la mesure où, depuis 1993, la loi a restauré le pouvoir fiscal des communes et des provinces. Le critère de différenciation retenu ici est l'exercice d'un pouvoir fiscal sur un volume de ressources représentant au moins 40% du total des ressources. Ce seuil n'est pas arbitraire ; la comparaison des systèmes de ressources fait apparaître que la structure des ressources change de caractère autour de ce niveau. Il existe en effet à ce niveau un équilibre approximatif entre les différentes catégories de ressources ; au-dessous, les budgets locaux deviennent de plus en plus dépendants des transferts. Enfin et surtout, plus la part des ressources fiscales propres diminue, plus une augmentation des ressources par la fiscalité propre suppose des taux importants d'augmentation pour générer un surcroît de ressources significatif, et une telle augmentation est toujours difficile sur le plan politique, ce qui neutralise le pouvoir fiscal. Parmi les pays de l'échantillon, seules l'Espagne, la France, l'Italie et la Suède sont caractérisées par un réel pouvoir fiscal des collectivités locales. Mais on ne peut négliger que les réformes des finances locales sont orientées dans le

sens de la diminution du pouvoir fiscal des collectivités locales, même lorsqu'on inscrit dans les constitutions des dispositions qui peuvent laisser croire le contraire.

Cette évolution est masquée par la présentation courante des ressources fiscales des collectivités locales, qui se fonde sur l'origine des ressources et néglige l'attribution du pouvoir fiscal. C'est ainsi qu'en Allemagne on compte la part des communes dans le produit de l'impôt sur le revenu, sur lequel les communes n'exercent aucune influence, qu'au Royaume-Uni on compte la *business rate* dans les ressources fiscales des autorités locales, alors que cet impôt est collecté au niveau national et redistribué entre celles-ci en fonction de leur population, et qu'en France aussi, après avoir réduit la base de la taxe professionnelle et supprimé plusieurs impôts locaux (taxe annuelle sur les véhicules à moteur, taxe d'habitation des régions...), on présente le total des ressources fiscales des collectivités locales en intégrant la part des départements dans le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (incluse dans le prix des carburants), sur laquelle les départements n'exercent aucune influence. Cette présentation masque la réalité, tout au moins si l'on s'intéresse aux pouvoirs et aux compétences matérielles des collectivités locales et à l'évaluation du degré de liberté dont elles disposent dans leur action.

Enfin, on relève une certaine diffusion dans les pays européens des relations contractuelles entre les autorités publiques pour organiser leur coopération ou coordonner leurs activités. C'est avant tout un mode de relation vertical, mais en Italie la loi prévoit également des accords entre collectivités de même niveau. On rencontre des relations contractuelles principalement dans six pays, parmi ceux de l'échantillon : l'Espagne (entre communautés autonomes et communes, mais il existe aussi de très nombreux accords entre l'Etat et les communautés autonomes), la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et, depuis 2004, le Royaume-Uni. Dans la plupart des cas, ces contrats ont pour objet des programmes ou des projets, et des financements conjoints. C'est en Italie et au Portugal qu'ils donnent lieu à la réglementation la plus précise ; c'est en France et dans ces deux pays qu'ils sont les plus répandus. En Angleterre, le gouvernement a soutenu, par l'intermédiaire des *Government Offices of the Regions*, le développement de « partenariats » locaux pour la mise en œuvre de certaines politiques entre les autorités locales et le gouvernement central (*Local Strategic Partnerships*). Depuis 2004, il a développé des « contrats locaux de territoire » (*Local Area Agreements*), pour « trouver un équilibre entre les priorités du gouvernement central et et les

autorités locales et leurs partenaires sur la façon d'utiliser les financements du territoire » (« *to strike a balance between the priorities of central government and local governments and their partners in the way that area funding was used* ») (Livre Blanc précité : §5.34). Le Livre Blanc prévoit de les généraliser, d'en faire une obligation source d'engagements pour les signataires, auxquels le ministre compétent pourra adresser des directives lorsqu'il s'agira de priorités du gouvernement (§§5.35 à 5.43 ; §9.7).

L'absence de l'instrument contractuel dans les relations verticales dans les autres pays, sauf des cas isolés, ne signifie pas que la mise en œuvre des politiques publiques ne nécessite pas des formes d'action commune entre le local et le national ou de coordination entre les différentes autorités publiques. Il existe au contraire d'autres procédures pour y parvenir. En Allemagne, les *Länder* mettent en œuvre des formes de multiples formes de consultation des collectivités locales qui sont résumées par le principe des « flux réciproques » (*Gegenstromprinzip*) ; en Suède, les agences nationales élaborent des standards et entretiennent avec les collectivités locales un dialogue sur la mise en œuvre de ces compétences et les bonnes pratiques. Toutefois, le contrat exprime la recherche d'une intégration des politiques, qui n'apparaît pas au même degré dans les autres modalités que l'on vient de citer. C'est ce qui explique l'ambiguïté du contrat : en lui-même, il ne fait que régler l'action commune par l'accord des parties, mais il peut aussi bien favoriser un contrôle central sur les politiques locales que l'extension indirecte des pouvoirs des collectivités locales ou des compétences locales. C'est donc la pratique des contrats qui doit être étudiée plutôt que l'instrument en lui-même.

La Charte de l'autonomie locale prévoit la consultation des collectivités locales au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions les concernant directement (art.4.6). Elle ne prévoit pas l'action commune mais elle ne l'exclut pas non plus ; il suffit alors qu'elle s'exerce dans des conditions compatibles avec les autres dispositions de la Charte.

## **B) Comparaison des compétences matérielles**

Alors que les pouvoirs sont exercés par les institutions qui en sont investies, les compétences matérielles sont attribuées aux collectivités locales en tant que telles. C'est que reflète très bien la législation portugaise récente, avec les lois n°159 et 169 de 1999, d'où il résulte que, dans les matières de compétence (*atribuções*) des collectivités locales, leurs organes exercent des pouvoirs qui s'appliquent à certains sujets (*competências*).

Il existe dans les différents pays étudiés des conceptions différentes de la classification des compétences matérielles, en fonction des pouvoirs, des obligations et des contrôles auxquels elles donnent lieu.

Tout d'abord, on doit relever que la clause générale de compétence est admise dans la plupart des pays. Font encore exception le Portugal et le Royaume-Uni : en ce qui concerne le premier, la doctrine (*the literature*) considère que la loi s'interprète dans le sens de la clause générale de compétence, mais ne cite pas de jurisprudence en ce sens, et au Royaume-Uni le *Local Government Act 2000* a certainement réduit la distance qui le sépare de la clause générale de compétence.

La classification la plus répandue des compétences est celle des compétences propres et des compétences déléguées. Les compétences propres sont celles que la collectivité locale exerce librement dans le cadre de la loi, en son nom, et dont ses organes portent la responsabilité devant leurs électeurs. Elles sont liées au concept juridique de l'autonomie locale. Les secondes procèdent d'une délégation de compétence de la part de l'Etat (ou d'une autorité supérieure) aux collectivités locales, lesquelles les exercent au nom de l'Etat (ou de l'autorité supérieure) et sous son contrôle ; elles ne peuvent que s'ajouter aux compétences propres, et ne constituent pas une catégorie alternative. Les compétences déléguées sont envisagées par la Charte de l'autonomie locale (art.4.1 et 4.5) ; dans l'exercice des compétences déléguées, la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir « autant qu'il est possible » en adapter l'exercice aux conditions locales. Les compétences déléguées se rencontrent en particulier en Allemagne, en Espagne, en France, en Hongrie, en Italie et aux Pays-Bas. Elles sont moins importantes en France, en raison du réseau des services déconcentrés de l'Etat, qui assurent l'exécution des fonctions appartenant en propre à l'Etat. En Italie, elles sont de droit au bénéfice des communes, sous la forme des « fonctions administratives » qui leur sont conférées par la loi nationale ou la loi régionale.

Selon l'article 4.4 de la Charte, « les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières ». Selon le commentaire officiel qui accompagne cet article, « dans l'intérêt de la clarté et pour éviter toute tendance vers une dilution graduelle des responsabilités, les pouvoirs doivent normalement être pleins et exclusifs ». L'exigence de compétences « pleines et entières » ne peut s'appliquer qu'aux compétences propres, puisque ce sont les seules auxquelles correspond la définition du principe d'autonomie locale de l'article 3.1 de la Charte. Le commentaire officiel

indique que la norme de l'article 4.4 concerne les pouvoirs et non les compétences matérielles en tant que telles. C'est ce que suggère la version anglaise de la Charte : « *Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive* ». Mais il faut se rappeler que le mot « *powers* » est utilisé dans cet article pour exprimer la combinaison de l'objet de la compétence avec les moyens qui permettent d'agir sur lui. Il faut donc probablement entendre par cette expression les pouvoirs associés aux compétences matérielles dont ils permettent l'exercice ; autrement dit, la compétence matérielle doit être assortie de pouvoirs d'action.

Selon cette interprétation, l'article 4.4 ne fait donc pas obstacle à l'exercice de compétences (matérielles) partagées en ce qui concerne les compétences propres.

La seconde classification en usage est celle qui distingue compétences obligatoires et compétences facultatives. Cette classification ne correspond pas à la précédente : par exemple une compétence obligatoire peut être aussi bien une compétence propre qu'une compétence déléguée. Une compétence obligatoire (*duty*) est une obligation juridique pour la collectivité locale titulaire de la compétence, tandis que la collectivité locale dispose de la liberté d'exercer ou non, ou plus ou moins largement, la compétence facultative (*power*) dont elle est titulaire. Mais surtout, la conséquence qui s'attache à la distinction est que les compétences obligatoires appellent une réglementation plus détaillée, tandis que la loi laissera plus de latitude aux collectivités locales en ce qui concerne le régime des compétences facultatives, ou même il peut n'y avoir aucune réglementation nationale, bien que cela soit sans doute très rare aujourd'hui. Une autre distinction doit aussi être opérée parmi les compétences obligatoires, entre celles pour lesquelles il existe des standards fixés au niveau national, et qui s'imposent aux collectivités locales dans des domaines où on attache une importance particulière à assurer une certaine égalité sur l'ensemble du territoire national (par exemple en matière d'éducation ou de soins), et les compétences obligatoires pour lesquelles il n'existe pas de standards nationaux (par exemple l'enlèvement des déchets ménagers) ; pour les premières, il est évident que les standards nationaux correspondent à une forme de centralisation, car on veut éviter que l'autonomie locale ne se traduise par des inégalités que la société n'accepte pas. On rencontre dans tous les pays des fonctions que les collectivités locales sont tenues d'exercer, mais le droit et la doctrine de tous les pays ne se réfèrent pas à cette classification. On ne la rencontre couramment que dans les Etats dans lesquels c'est normalement, et par tradition, par l'intermédiaire des

collectivités locales que les politiques du pouvoir central sont mises en œuvre (notamment le Royaume-Uni et la Suède), même si cette caractéristique s'est atténuée au Royaume-Uni depuis le début des années 80.

Dans le tableau n°2, on va présenter les différents domaines des compétences locales. On considérera, pour la lecture de ce tableau, que la compétence est attribuée lorsque la collectivité locale, alternativement ou cumulativement, met en œuvre des pouvoirs de simple gestion, un pouvoir réglementaire ou le pouvoir de prendre des décisions individuelles affectant les droits des tiers comme le fait n'importe quelle autorité administrative, que la compétence soit exercée en tant que compétence propre ou compétence déléguée, en tant que compétence obligatoire ou compétence facultative, qu'elle s'inscrive ou non dans le cadre d'une compétence partagée. En revanche, et en accord avec l'interprétation de l'article 4.4 de la Charte proposée plus haut, on ne considérera pas comme correspondant à l'exercice d'une compétence matérielle la participation, sans pouvoir de décision ou de codécision, à une procédure relative à l'exercice par une autre autorité des pouvoirs correspondant à l'exercice de ladite compétence matérielle. Enfin, à côté de la définition sectorielle des compétences, on traitera ici la fonction d'investissement comme une compétence matérielle, car elle constitue un domaine d'activité particulièrement propice à l'initiative locale dès lors qu'existent des marges de manœuvre. En Italie, la loi 350 de 2003 a donné une définition légale de l'investissement, et une liste des opérations entrant dans cette définition. Dans la plupart des pays de l'Union européenne, les collectivités locales assurent la majorité des investissements publics ; seuls dix pays font exception (Autriche, Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République tchèque et Slovaquie). Le seuil retenu permet de distinguer les pays pour lesquels il s'agit d'une fonction particulièrement caractéristique des compétences locales.

Le tableau n°2 répertorie les domaines de compétence, ou fonctions (*functions*), des collectivités locales identifiés dans chaque pays comme représentatifs du rôle que jouent les collectivités locales, et significatifs, par la combinaison observable des compétences matérielles et des pouvoirs, à la fois de ce qui est commun aux collectivités locales dans tous les pays et de ce qui les distingue selon les pays. Il ne s'agit pas d'une présentation exhaustive synthétique de l'ensemble des compétences locales ; on pourrait identifier d'autres domaines importants, y compris dans certaines des matières retenues dans le tableau. Le fait qu'un domaine de compétence soit absent du tableau pour les collectivités locales d'un pays de l'échantillon ne signifie pas non plus

que ces collectivités n'y jouent absolument aucun rôle mais que leurs interventions sont occasionnelles ou marginales. Il ne porte que sur les fonctions retenues comme représentatives et ayant été prises en compte dans le questionnaire.

**Tableau n°2 : Compétences matérielles des communes et de leurs groupements (autorités locales)**

| <i>Domaines de compétence</i>  | <i>Allemagne</i> | <i>Espagne</i> | <i>France</i> | <i>Hongrie</i> | <i>Italie</i> | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i> | <i>Suède</i> | <i>Observations</i>  |
|--|------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|--|
| Dépenses d'investissement > 60% du total des dépenses publiques d'investissement | X                | X              | X             |                |               | X               |                 |                    |              | Le seuil de 60% correspond à un écart entre les pays, et distingue les pays dans lesquels les collectivités locales assument la plus grande part des investissements publics. En Suède : autour de 50% |
| Police :<br>-police administrative<br>-sécurité publique                         | X                | X              | X             |                | X             | X<br>X          | X               | X<br>X             |              | En Suède, les communes sont compétentes en matière de sécurité civile. Dans d'autres pays, il existe des polices municipales avec des attributions réduites.   |

| <i>Domaines de compétence</i>  | <i>Allemagne</i>        | <i>Espagne</i> | <i>France</i> | <i>Hongrie</i> | <i>Italie</i> | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i> | <i>Suède</i> | <i>Observations</i>   |
|--|-------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|---|
| Urbanisme :<br>-planification<br>-autorisations<br>-aménagement                    | X<br>X (en partie)<br>X | X<br>X<br>X    | X<br>X<br>X   | X<br>X<br>X    | X<br>X<br>X   | X<br>X<br>X     | X<br>X<br>X     | X<br>X<br>X        | X<br>X<br>X  | En Hongrie, les collectivités locales n'ont pas de pouvoir de police. Le maire détient le pouvoir de la sécurité civile mais cette responsabilité ne relève pas des collectivités locales, elle a un caractère étatique et administratif. |
| Logement /<br>habitat :<br>-gestion directe<br>ou indirecte<br>-aides aux familles | X                       | X              | X             | X<br>X         |               |                 | X               |                    | X            | Les réformes des dernières années ont privé les autorités locales de compétences traditionnelles en matière de logement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.   |

| <i>Domaines de compétence</i>   | <i>Allemagne</i> | <i>Espagne</i> | <i>France</i> | <i>Hongrie</i> | <i>Italie</i> | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i>         | <i>Suède</i> | <i>Observations</i>   |
|---|------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------------------|--------------|---|
| Aide sociale et services sociaux  | X (Kreïis)       | X              | X             | X              | X             | X               | X               | X                          | X            | Ce titre de compétence se rencontre dans tous les pays, mais son amplitude varie beaucoup selon les pays  |
| Education<br>-locaux/équipement<br>-accompagnement<br>éducatif<br>-gestion des personnels | X<br>X           | X<br>X         | X<br>X        | X<br>X<br>X    | X<br>X        | X<br>X          | X<br>X          | X<br>X<br>X<br>(en partie) | X<br>X<br>X  | L'éducation a connu un processus de centralisation dans les pays où elle était traditionnellement une compétence locale. En outre, la compétence communale ne concerne souvent que l'enseignement élémentaire |

| <i>Domaines de compétence</i>                     | <i>Allemagne</i> | <i>Espagne</i> | <i>France</i> | <i>Hongrie</i> | <i>Italie</i> | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i> | <i>Suède</i> | <i>Observations</i>  |
|---|------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|--|
| Santé publique :<br>-hôpitaux<br>-soins primaires | X (Kreis)        |                |               | X              |               |                 | X               |                    |              | Dans la mesure où les collectivités locales exercent une compétence, le coût des soins est couvert par le régime de sécurité sociale |
| Voirie et transports publics                      | X                | X              | X             | X              | X             | X               | X               | X                  | X            | Cette compétence n'est exercée que par les villes, des organismes de coopération ou le niveau supérieur de CL                        |
| Eau   | X                | X              | X             | X              | X             | X               | X               |                    | X            | Partage de compétence avec les waterings aux Pays-Bas ; rôles des organismes extérieurs, agences ou entreprises                      |
| Electricité : distribution                        | X                | X              | X             |                | X             | X               | X               |                    | X            | La compétence se limite aux réseaux, sauf en Allemagne et aux Pays-Bas   |

| <i>Domaines de compétence</i>                                | <i>Allemagne</i> | <i>Espagne</i> | <i>France</i> | <i>Hongrie</i> | <i>Italie</i> | <i>Pays-Bas</i> | <i>Portugal</i> | <i>Royaume-Uni</i> | <i>Suède</i> | <i>Observations</i>   |
|--|------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|---|
| Gaz : distribution   | X                | X              | X             |                | X             | X               |                 |                    | X            | Idem  |
| Développement économique : aides aux entreprises, immobilier | -                | X              | X             | -              | X             | X               | X               | X                  | -            | En Hongrie et en Suède le développement économique ne donne pas lieu à des compétences spécifiques. |

Le tableau fait apparaître que certaines fonctions sont exercées par les communes ou leurs groupements, et le cas échéant avec leurs subdivisions (comme avec les *freguesias* du Portugal) dans tous les pays étudiés, et sans doute, au-delà de ces pays, dans l'ensemble des pays européens : les principales fonctions en matière d'urbanisme (la planification, les autorisations d'utilisation des sols, les opérations d'aménagement), l'attribution d'aides sociales et la gestion d'institutions sociales destinées à certaines catégories de la population (notamment pour les personnes âgées), la voirie et les transports publics (en fonction de la taille de la collectivité), la construction et l'entretien de locaux scolaires, que complètent aujourd'hui dans tous les pays des activités d'accompagnement éducatif, le développement économique, qui se traduit dans certaines actions, même dans les pays où il n'est pas cité dans les attributions légales des communes. On peut considérer que ces fonctions forment le contenu commun de la compétence communale.

On remarquera que n'y figurent pas certaines fonctions que l'on a souvent tendance à y ranger : la distribution d'eau, souvent associée (mais pas nécessairement) à l'assainissement, le logement social. La première n'est pas assurée par les autorités locales au Royaume-Uni, et la compétence communale en matière de logement social s'est réduite considérablement dans plusieurs pays avec les réformes ayant eu pour but d'introduire une gestion privée du logement social et la privatisation du parc de logements. Toutefois, en ce qui concerne la distribution d'eau, le Royaume-Uni est une exception ; une comparaison plus large montre qu'il s'agit du seul pays européen où les autorités locales n'exercent pas cette compétence<sup>12</sup>.

Les fonctions du noyau que l'on vient d'identifier n'ont pas la même ampleur selon les pays. Ainsi, aux Pays-Bas la compétence d'aide sociale des communes s'étend à la politique d'insertion (gestion des allocations et mise en œuvre du programme de réinsertion), tandis qu'en France, par exemple, cette compétence relève des départements ; de plus, tous les pays n'ont pas institué une allocation de revenu minimum. La compétence pour la construction et l'entretien des locaux scolaires se limite aux écoles élémentaires dans la plupart des pays, mais s'étend à l'enseignement secondaire aux Pays-Bas, en Suède, au Royaume-Uni dans les cas où les autorités locales sont demeurées compétentes, ainsi qu'en Allemagne dans les villes à statut d'arrondissement

---

<sup>12</sup> Voir chapitre Europe, par G. Marcou (avec le concours de A. Campbell et H. Wollmann), dans : CGLU (2007), *Rapport mondial sur l'état de la décentralisation et de la démocratie locale*, à paraître.

ou de *Land* ; on ne s'étonnera pas qu'il s'agisse de pays caractérisés par de grandes communes.

Au-delà de ce noyau, avec les différences de contenu qu'il comporte selon les pays, on aperçoit que les pays se différencient selon que dominent les fonctions économiques ou les fonctions sociales, mais sans qu'on puisse identifier des groupes homogènes. On pourrait seulement parler de « *profils de compétence* » : c'est-à-dire d'ensembles de compétences matérielles caractérisées par leur objet, mais qui peuvent être plus ou moins larges, ou, en d'autres termes, contenir un nombre plus ou moins grands d'objets sur lesquels les collectivités locales disposent d'un pouvoir d'agir par les moyens juridiques et matériels qui leur sont attribués. Mais ces profils de compétence peuvent caractériser plus ou moins nettement les collectivités locales d'un pays, ou se superposer dans leurs compétences effectives, comme c'est de plus en plus souvent le cas.

Dans plusieurs pays, les communes se caractérisent par l'étendue des services de nature économique qu'elles exploitent directement ou indirectement ou réglementent, ainsi que par l'importance de leur fonction d'investissement: Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas. Les communes italiennes, portugaises et suédoises ont des profils de compétence proches en ces domaines, mais au Portugal les communes n'exercent aucune compétence en matière de distribution de gaz, et en Italie les communes ont une fonction d'investissement plus faible.

Dans d'autres pays, les communes se concentrent surtout sur les fonctions sociales et éducatives : c'est le cas en particulier en Hongrie et en Suède, et l'on retrouverait les mêmes caractéristiques dans d'autres pays nordiques, dont la Hongrie se rapproche à cet égard. Les compétences distinctives sont ici la prise en charge de la gestion des personnels de l'enseignement, une compétence plus étendue en matière de logement et un rôle en matière d'offre de soins médicaux. Sur ce dernier point, c'est en Suède le conseil de comté qui est compétent, mais la compétence des communes a été étendue au cours des dernières années par la médicalisation des services sociaux offerts aux personnes âgées, qui relèvent des communes, et par l'extension de la compétence de celles-ci à la fourniture de soins infirmiers aux personnes bénéficiaires du service social à domicile. Plusieurs autres pays devraient être rapprochés de ce profil : les Pays-Bas, où les compétences des communes dans le domaine de l'enseignement ont été réduites, mais celles en matière d'aide sociale ont été accrues ; le Royaume-Uni, où les compétences en matière de

logement, d'enseignement et de services sociaux étaient plus larges dans le passé, mais ont été réduites par les réformes qui ont favorisé le retour au marché de certaines activités ou réduit le contrôle des autorités locales sur les fonctions qui s'y rapportent.

Dans l'annexe au rapport de monitoring de 2001 sur l'état de la démocratie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>13</sup>, on avait esquissé une distinction entre les pays dans lesquels les compétences des collectivités locales sont dominées par les services aux personnes (services sociaux, enseignement, santé) et ceux dans lesquels elles sont dominées par les fonctions domiciliaires, c'est-à-dire par les services liés à la résidence et à des infrastructures techniques. On retrouve cette distinction dans les profils de compétence qui apparaissent à la lecture du tableau, mais on y voit mieux que cette distinction n'est pas si nette ; c'est pourquoi on est conduit à substituer à cette typologie une approche en termes de « profils de compétence » qui peuvent se mêler dans les compétences effectives des collectivités locales d'un pays donné. Les fonctions sociales et une extension des activités en direction de l'enseignement se sont développées dans les pays où les compétences paraissaient dominées par les services domiciliaires (c'est le cas en particulier en Allemagne et en France), tandis que l'on observe une certaine érosion des compétences traditionnelles des collectivités locales en matière sociale et éducative dans les pays où les compétences des collectivités locales paraissaient plutôt dominées par ces fonctions. De plus, les politiques d'ouverture à la concurrence soutenues par la Communauté européenne conduisent à réduire les compétences locales dans les domaines concernés par ces politiques, au moins en ce qui concerne l'exploitation.

Un dernier secteur fait apparaître encore certaines différences, celui de la police. On vise ici d'une part la police administrative, c'est-à-dire la compétence pour prendre des règlements ou des mesures individuelles ayant pour objet d'assurer l'ordre public, et d'autre part la fonction de sécurité publique, qui s'étend à la responsabilité envers les corps de police et au maintien de l'ordre public matériel.

---

<sup>13</sup>

CM/Monitor(2001)3 Addendum révisé, 6 avril 2001.

Ce domaine distingue particulièrement les Pays-Bas et le Royaume-Uni, bien que dans ce dernier pays, la responsabilité des conseils élus soit devenue plutôt indirecte, et qu'aux Pays-Bas une réforme récente vienne de renforcer le rôle de l'Etat et de réduire celui des maires. En France, on note une évolution inverse à partir d'une situation dans laquelle la compétence de l'Etat prédominait : le rôle des communes augmente en matière de sécurité publique, par le développement des polices municipales et l'extension de leurs attributions, et par la participation des communes à des organismes de partenariat Etat-commune en ce domaine (contrats locaux de sécurité et conseils locaux de prévention de la délinquance, où siègent notamment les maires et les représentants de la police et du procureur). Dans d'autres pays ; les polices municipales demeurent secondaires et auxiliaires, mais elles gagnent en importance. A l'inverse, la police est absente des compétences des communes en Suède. En résumé, il semble qu'en général, en ce domaine, augmentent à la fois la responsabilité de l'Etat et la participation des communes.

Enfin, il est préférable de traiter les compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement et de protection de l'environnement comme un profil de compétences distinct. On pourrait les assimiler au profil de compétence « économique » en raison de leur impact économique, mais ce serait trompeur car cela regrouperait des compétences consistant essentiellement à fournir des prestations à la population (directement ou au moyen de contrats avec des entreprises privées) avec des compétences qui sont essentiellement d'ordre réglementaire, même s'il existe une dimension économique directe lorsque l'aménagement donne lieu à des investissements publics locaux. Toutefois, ce profil est le moins discriminant, car l'urbanisme, l'aménagement et l'environnement font partie des compétences matérielles des communes ou de leurs groupements dans tous les pays, avec des variations importantes quant au degré d'autonomie avec lequel ces compétences sont exercées, mais ceci est une autre question, qui sera abordée dans le paragraphe suivant.

On peut ainsi proposer de distinguer quatre profils de compétence dont on résume dans le tableau suivant le contenu en termes de compétences matérielles (incluant la réalisation des infrastructures et l'exploitation ou la fourniture des services), indépendamment du titre auquel les compétences sont exercées et du degré de liberté avec lequel elles le sont.

Tableau 3 : Contenu matériel des profils de compétence

| <i>Profil Social</i>  | <i>Profil Economique</i>   | <i>Profil Urbanisme-<br/>Environnement</i>   | <i>Profil Police / Sécurité</i>  |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>*Aide sociale (service de prestations ou participation à la procédure d'attribution)</li> <li>*Etablissement et gestion de services sociaux (personnes âgées, enfants en bas âge...)</li> <li>*Santé publique</li> <li>*Enseignement</li> <li>*Culture et Patrimoine</li> <li>* Loisirs, sports</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Services domiciliaires (eau, assainissement, enlèvement et traitement des déchets, chauffage...)</li> <li>*Energie</li> <li>*Voirie, éclairage public</li> <li>*Transports publics</li> <li>*Logement social (réalisation et gestion)</li> <li>*Mesures en faveur du développement économique</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Planification urbaine</li> <li>*Autres documents de planification</li> <li>*Autorisations d'utilisation des sols</li> <li>*Création et aménagement de zones d'habitation</li> <li>*Création et aménagement de zones d'activité économique</li> <li>*Création, entretien, protection, aménagement pour le public d'espaces verts ou naturels</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Réglementation tendant à assurer le maintien de l'ordre public matériel</li> <li>*Pouvoirs de sanction et de poursuite</li> <li>*Direction de la sécurité publique ou participation directe à celle-ci</li> <li>*Lutte contre les incendies et secours</li> <li>*Salubrité (réglementation et contrôle)</li> </ul> |

Le profil de compétence peut être fort ou faible, selon l'étendue des compétences matérielles exercées. On dira que le profil Social est fort si la compétence en matière d'enseignement s'étend à la gestion des personnels enseignants et/ou s'étend à plusieurs degrés de l'enseignement ; si, en matière d'aide sociale, elle s'étend au service de prestations importantes ; faible si la compétence se limite aux bâtiments scolaires, à l'activité de services sociaux, aux loisirs et à des activités culturelles. On dira que le profil Economique est fort si les communes et leurs groupements ont des compétences en matière d'énergie et de logement social (par exemple par l'intermédiaire d'organismes de logement social placés sous leur direction ou leur tutelle), faible dans le cas contraire. On dira que le profil Urbanisme-Environnement est fort si la compétence s'étend à l'aménagement et aux autorisations individuelles d'utilisation des sols, faible dans le cas contraire. Enfin, on dira que le profil Police – Ordre public est fort si la compétence s'étend à la responsabilité pour la sécurité publique (entretien et direction des forces de police de sécurité publique ou participation à celles-ci). Enfin, il peut arriver qu'un profil de compétence soit inexistant, ou que les compétences matérielles qu'il regroupe soient très limitées si bien qu'il vaut mieux les négliger pour mieux faire ressortir l'essentiel.

On peut alors comparer les compétences locales des différents pays en comparant les combinaisons de profils de compétence et la tendance de l'évolution des profils de compétence. La tendance peut être à l'expansion d'un profil de compétence, par l'acquisition de compétences matérielles nouvelles dans le cadre de ce profil, ou au contraire au repli de ce profil par la perte de certaines compétences matérielles, ou le fait qu'elles deviennent des compétences partagées ; la tendance peut être aussi une constante (pas d'évolution notable). On peut tenter de résumer, suivant cette méthode, les observations faites sur les pays de l'échantillon dans le tableau suivant :

Tableau n°4 : Combinaisons de profils de compétence communaux (intercommunaux) par pays

| Pays       | Profil Social |          | Profil Economique |          | Profil Urbanisme Environnement |          | Profil Police / Ordre public |          |
|------------|---------------|----------|-------------------|----------|--------------------------------|----------|------------------------------|----------|
|            | Importance    | Tendance | Importance        | Tendance | Importance                     | Tendance | Importance                   | Tendance |
| Allemagne  | faible        | <        | Fort              | >        | Fort                           | --       | 0                            | --       |
| Espagne    | faible        | <        | faible            | --       | Fort                           | --       | Fort                         | --       |
| France     | faible        | <        | Fort              | <        | Fort                           | <        | faible                       | <        |
| Hongrie    | Fort          | <        | faible            | --       | Fort                           | --       | 0                            | --       |
| Italie     | faible        | --       | Fort              | --       | Fort                           | --       | faible                       | --       |
| Pays-Bas   | Fort          | <        | Fort              | --       | Fort                           | --       | Fort                         | >        |
| Portugal   | faible        | <        | Fort              | <        | Fort                           | <        | Fort                         | <        |
| Angleterre | Fort          | >        | faible            | >        | Fort                           | --       | Fort                         | >        |
| Suède      | Fort          | --       | faible            | <        | Fort                           | --       | 0                            | --       |

*Légende :*

0 : compétence matérielle quasi-inexistante

&lt; : en expansion

&gt; : en repli

Les différences observées montrent que le jugement sur ce qui peut être décentralisé et ce qui ne peut pas l'être est fortement conditionné par l'histoire des institutions de chaque pays, mais les tendances montrent aussi que les communes et leurs groupements peuvent acquérir ou perdre des compétences matérielles.

On peut ainsi parvenir à caractériser de manière globale et simplifiée les fonctions qui sont assurées par les communes et leurs groupements.

Mais les pays se différencient encore par les relations qui s'établissent entre pouvoir central et collectivités locales dans chacun des domaines analysés. De ces relations dépend le degré de liberté des collectivités locales.

### **C) Méthode d'analyse du degré de l'autonomie locale**

Les différents pays ne peuvent plus être répartis en types bien caractérisés du point de vue des compétences locales. De plus, la situation peut varier considérablement d'un secteur à l'autre, dans un même pays, même si les pays se distinguent par la préférence que révèlent leurs institutions pour certains modes de relations et pour les contrôles qui s'exercent à travers eux.

Pour rendre compte de cette diversité, on peut présenter les modes de relation ou au contraire partir des différents secteurs dans lesquels ils fonctionnent dans chaque pays. Mais on ne peut pas négliger les modes généraux de contrôle mis en œuvre par le pouvoir central ou les pouvoirs régionaux. Ils ont déjà été abordés la première partie et au début de cette partie ; il s'agira ici de les rapprocher d'autres données pour en apprécier la portée. Puis on présentera pour un secteur, à titre d'exemple, les modes de relation entre l'Etat (le pouvoir régional) et les collectivités locales, pour faire ressortir la combinaison compétence matérielle / pouvoir propre à ce secteur pour chaque pays. L'objectif n'est pas ici analytique, mais méthodologique ; il ne s'agira donc pas de donner un tableau complet de ces relations.

#### *1) Les modes généraux de contrôle*

En ce qui concerne les modes généraux de contrôle, il convient de prendre le mot « contrôle » dans le double sens de « supervision / vérification » (*scrutiny*) et de « direction » (*control*), ou en allemand (*Steuerung*). On

retiendra ici trois points : les rapports entre contrôles sectoriels et contrôle général de légalité ; les rapports entre compétences propres et compétences déléguées et les rapports entre le profil de compétence et le contrôle des finances locales par le pouvoir central.

Les contrôles sectoriels sont particulièrement développés dans deux catégories de pays : ceux dans lesquels le contrôle général de la légalité est faible ou dispersé (sans doute justement parce que les contrôles sectoriels en réduisent l'importance) et dans les pays où les communes ont exercé par tradition de larges compétences de gestion de services, ce qui correspond habituellement à un profil Social fort. Dans ce dernier cas, l'influence de ce profil de compétence demeure, même si les compétences matérielles correspondantes ont diminué. L'inverse se vérifie aussi : le transfert de nouvelles compétences ne s'accompagne pas nécessairement de l'institution de contrôles sectoriels, d'autant moins que cela semblerait aller à l'encontre de l'objectif de décentralisation. Toutefois, en France le transfert à certaines collectivités territoriales de compétences nouvelles en matière culturelle (bibliothèques, musées, patrimoine...) s'est accompagné et s'accompagne toujours de l'institution de contrôles spécifiques de nature technique et professionnelle.

Parmi les pays de l'échantillon, les contrôles sectoriels sont les plus développés aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Ils sont prévus par les lois dont ils doivent assurer l'application. Tel est le cas des inspections dans ces trois pays. Ces inspections ne sont d'ailleurs pas tournées spécifiquement vers les collectivités locales ; leur mission est de veiller à l'application de la loi, de conseiller ceux qui doivent l'appliquer et prendre ou proposer au ministre les décisions que la constatation d'irrégularités conduit à adopter. Ces contrôles sectoriels se rencontrent en particulier dans les domaines de compétence obligatoire. Mais lorsque l'obligation s'accompagne de la définition au niveau national de standards, tendant à assurer une certaine égalité dans le niveau de service garanti à la population dans des domaines jugés essentiels, les contrôles sectoriels s'étendent à la vérification du respect de ces standards. Il est probable que la définition de standards appelle la mise en place de contrôles sectoriels et la décentralisation de la gestion de telles fonctions devrait conduire à leur développement.

Au Royaume-Uni, le *planning inspectorate* est la plus connue de ces inspections ; elle instruit les recours et peut évoquer la décision qui serait contraire à des « directives » du ministre que l'autorité locale aurait dû traiter comme des « considérations pertinentes » ; il en existe aussi pour le contrôle des allocations servies par autorités locales (*Benefit Fraud Inspection*). Dans le domaine scolaire le contrôle est assuré par l'OFSTED (*Office of Standards in Education*), qui est un organisme indépendant institué pour évaluer les performances des établissements, et qui contrôle aussi comment les autorités locales remplissent leurs obligations en ce domaine. En outre, l'*Audit Commission* (Angleterre et Pays de Galles) (*Audit Commission Act 1998*), un organisme public indépendant, évalue la qualité de la gestion des autorités locales, et les note ; la publicité donnée à ces évaluations donne aux électeurs des éléments de jugement. Des auditeurs nommés par l'*Audit Commission* auprès de chaque autorité locale, contrôlent les opérations des autorités locales et produisent des rapports de performance ; ils peuvent aussi former des recours juridictionnels contre les décisions. En cas de manquement caractérisé aux obligations de toute « *Best Value Authority* » (il ne s'agit pas seulement des autorités locales proprement dites), ils font rapport à l'autorité locale, qui doit prendre des mesures de redressement, et le cas échéant au ministre, qui peut ordonner des mesures. Le gouvernement peut adresser des directives à l'*Audit Commission*<sup>14</sup>. Le Livre Blanc d'octobre 2006 prévoit de réduire les obligations de reporting des autorités locales ainsi que le nombre d'indicateurs de performance (de 1 200 aujourd'hui à 200), et de renforcer le rôle de l'*Audit Commission* et des *Government Offices of the Regions* par rapport aux inspections spécialisées (§6.33 et 6.49 et suivants).

En Suède, la législation nationale fixe le cadre des services devant être offerts au niveau local. Les agences nationales concourent à la mise en œuvre de la législation par des instructions. Les agences nationales centralisent aussi l'information fournie par les collectivités locales. Enfin, elles exercent un contrôle dans un certain nombre de domaines. Les agences les plus importantes ont des services au niveau du comté (éducation, par exemple). Aujourd'hui, on fixe des objectifs et on contrôle les résultats ; l'objet du contrôle ne se limite plus à la régularité. Tel est le cas en particulier dans le domaine de l'éducation. Il en résulte une plus grande liberté de gestion des communes suédoises. Cette retenue résulte

---

<sup>14</sup> Nombreuses informations et rapports publiés sur <http://www.audit-commission.gov.uk>

avant tout de la politique suivie, dans la pratique de l'agence ou par l'effet de la loi, mais il serait possible de revenir à un contrôle plus strict.

En général, l'agence a la maîtrise du degré de détail de ses prescriptions ; l'Association des communes de Suède réclame que la réglementation soit exclusivement de la responsabilité du parlement et du gouvernement. Mais l'essentiel des moyens administratifs et de l'expertise sectorielle se trouve dans les agences nationales. En présence d'irrégularités, le rapport d'enquête comporte des critiques et des recommandations, généralement suivies d'effets. Les agences trouvent dans la loi les bases de leurs interventions envers les collectivités locales. L'effectivité du contrôle est assurée par la transparence des critiques et remontrances (transparence du fonctionnement de l'administration suédoise) et le cas échéant le recours à la loi pénale (extrêmement rare).

Les contrôles sectoriels ne sont pas absents dans les autres pays, mais le mode normal de contrôle paraît être le contrôle de légalité de droit commun. Le domaine où l'on rencontre le plus couramment un contrôle sectoriel important est celui de l'urbanisme (voir en particulier en Espagne, en Italie, au Portugal, ainsi qu'en Hongrie). En Italie le régime général de contrôle de la légalité a été supprimé par la révision constitutionnelle de 2001 (sauf le pouvoir de substitution et le renvoi à des dispositions de décrets législatifs qui devront veiller à la conformité des actes des collectivités locales à la loi, au statut et aux règlements – voir la loi La Loggia précitée, supra I.B.6), mais le contrôle a priori, pouvant porter sur le fond, par les régions (ou les provinces par délégation) des plans d'urbanisme est maintenu. L'avenir dira si la disparition du contrôle général et le transfert effectif des fonctions administratives aux communes, sauf dans les cas où s'impose la désignation d'une autre autorité, conduit au développement de nouveaux contrôles sectoriels. Si les « niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux devant être garantis sur tout le territoire national » qui doivent être définis par la loi nationale, selon l'article 117 de la constitution depuis la révision de 2001, le sont effectivement, ils devraient conduire à la mise en place de contrôles sectoriels pour en assurer le respect.

Le rapport entre compétences propres et compétences déléguées intéresse aussi le contrôle. En effet, l'une des conséquences de cette distinction est un contrôle plus large de l'autorité supérieure dans le cas des compétences déléguées, puisqu'elles sont exercées au nom de l'Etat (le cas échéant de la région...). On admet alors que le contrôle ne se limite pas à la légalité, mais puisse porter sur tous les aspects de la mesure. Cette situation se rencontre dans tous les pays où la législation fait application de cette distinction. Elle peut être discutée sous deux aspects.

Tout d'abord, on peut voir dans les compétences déléguées une mesure favorable à la décentralisation, puisque, en un sens, elles se traduisent par une municipalisation de compétences étatiques. Mais cet argument ne vaut qu'en présence de compétences (compétences matérielles assorties des pouvoirs relatifs à leur exercice) dont on pense qu'elles doivent rester sous contrôle de l'Etat (par exemple la délivrance de divers titres ou permis), et cette appréciation est très relative (par exemple, le permis de construire est délivré en France par le maire au nom de la commune, si la commune est couverte par un plan local d'urbanisme – cas général en zone urbanisée, alors qu'il est délivré en Allemagne au nom de l'Etat dans des cas comparables). D'un autre côté, les compétences déléguées, si elles sont nombreuses, peuvent masquer le refus de transférer des compétences et déterminer des pratiques de relations avec les autorités supérieures qui peuvent aussi affecter négativement l'exercice des compétences propres. Le résultat dépend ici de nombreux facteurs et c'est d'une analyse concrète que devra dépendre l'appréciation.

En outre, la séparation organique entre administration locale et administration d'Etat, qui réduit les compétences déléguées, peut favoriser une clarification des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales et l'autonomie locale dans les matières de la compétence propre des collectivités locales.

En second lieu, la comparaison doit être faite entre les compétences déléguées et les compétences obligatoires. Celles-ci sont toujours réglementées, soumises à des contrôles plus denses que les compétences facultatives et bénéficient de garanties de financement. Dans la pratique elles ne se distinguent pas si nettement des compétences déléguées, du point de vue du contrôle exercé par l'autorité supérieure. Une différence apparaît cependant lorsque la compétence en cause nécessite des capacités de gestion, correspondant à une prestation de service (exemple, encore, de l'éducation) et ne se limite pas à des actes correspondant à l'exercice

d'une compétence liée. Ces capacités de gestion peuvent alors correspondre à une marge plus ou moins importante de liberté pour les collectivités locales. L'exemple de la Suède montre que, si les compétences obligatoires sont toujours réglementées, les communes ont une marge de manœuvre plus grande aujourd'hui, c'est-à-dire depuis que la loi de 1991 leur a octroyé la liberté d'organiser leurs services et que les agences nationales privilégient le pilotage par les objectifs et l'évaluation des résultats sur la réglementation détaillée. C'est alors la fonction de gestion de la commune qui passe au premier plan et c'est sa capacité de gestion qui est la principale ressource de sa liberté, dans l'exercice d'une compétence obligatoire. Cet exemple montre que la définition de standards n'est pas incompatible avec une certaine autonomie locale, et cette dernière peut être au contraire un moyen efficace de les atteindre.

Les catégories de « compétences obligatoires » et de « compétences déléguées » correspondent-elles à des profils de compétence différents ? Cela ne semble pas vérifié. On rencontre certes la notion de compétence obligatoire dans des pays où sont attribuées aux collectivités locales des fonctions pour lesquelles l'Etat conserve une responsabilité politique et veille à garantir une certaine égalité dans l'offre de services, parce que ce sont des services à la personne (éducation, service de prestations sociales...) (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) (même si les compétences en cause ont perdu de leur importance, on continue d'analyser les compétences selon la même grille de lecture). Mais la notion de compétence obligatoire se rencontre aussi dans des pays où les collectivités locales présentent des combinaisons différentes de profils de compétence: ainsi en Espagne (loi de base sur le régime local de 1985), en Allemagne (dans la législation des *Länder*) et en France: ainsi les cimetières, la distribution d'eau, l'assainissement, et d'autres fonctions qui font l'objet de dépenses obligatoires.

Enfin, on peut se poser la même question à propos des rapports entre profils de compétence et contrôle des finances locales par le pouvoir central. Tout d'abord, il n'existe aucune corrélation entre fiscalité locale forte et une combinaison particulière de profils de compétence. Ainsi trouve-t-on parmi les pays à forte autonomie fiscale (taux élevé de ressources fiscales propres dans le total des ressources) aussi bien des pays où les communes assurent d'importantes fonctions de gestion pour des services à la personne (profil Social fort) (Suède, ainsi que Danemark, Norvège) que des pays où les compétences communales se sont développées sur une base résidentielle (profil Social faible; profil

Economique fort ou faible) (Espagne, France, Italie). Inversement, on trouve parmi les pays à faible autonomie fiscale aussi bien des pays où les communes comportent un profil Social fort (Hongrie, Pays-Bas, Royaume-Uni) que des pays où les communes comportent au contraire un profil Economique fort (Allemagne, Portugal).

Malgré tout, on peut discerner des tendances ou des caractéristiques propres à certains pays. Ainsi, en Suède, où les communes ont le niveau de dépenses et le niveau d'autonomie fiscale sans doute les plus élevés d'Europe, il existe une division des rôles très caractéristique : le pouvoir central et les agences nationales produisent la réglementation et déterminent les objectifs, tandis que les communes et les comtés assurent le financement par leur fiscalité et par les dotations de péréquation. Cependant, le pouvoir central et les agences nationales contribuent au financement des missions nouvelles et de fonctions déléguées par des dotations spéciales. Les collectivités locales exercent en effet un pouvoir fiscal important et lèvent leurs ressources par l'impôt comme le ferait l'Etat ; la loi leur a attribué ce pouvoir pour la réalisation des politiques qu'elle détermine. Mais c'est contraire au principe communément admis selon lequel l'attribution de nouvelles compétences doit être accompagnée de ressources supplémentaires. L'alternative est de donc transférer un pouvoir fiscal, à condition, bien sûr, que la matière imposable soit suffisante pour produire les ressources nécessaires.

En outre, alors que l'évolution des transferts de l'Etat est allée dans le sens de la globalisation des transferts, afin de donner à chaque collectivité locale bénéficiaire une plus grande liberté au niveau de la dépense, on voit réapparaître ou se maintenir, dans de nombreux pays, des subventions affectées, au moyen de procédures variées. Tout d'abord, certains pays ont toujours conservé un volume important de subventions ministérielles au service de fonctions ou de politiques déterminées. C'est le cas des Pays-Bas, de la Hongrie et, dans une moindre mesure de l'Allemagne en ce qui concerne les subventions d'investissement des *Länder*. Dans d'autres pays, les dotations ou subventions spécifiques sont réapparues ou se sont maintenues, au niveau d'un volume relativement faible, mais au titre d'incitation pour les collectivités locales à participer à tel ou tel programme, ou à atteindre tel ou tel objectif. Tel est le cas en Suède (127 subventions différentes en 2001 selon un rapport du *Statskontoret*), et dans une moindre mesure du Royaume-Uni. Les collectivités locales soutiennent parfois les subventions ou les dotations affectées, dans la mesure où elles y voient un moyen de sécuriser certains

financements. On remarquera qu'au Royaume-Uni, où le *block grant* est une dotation globale libre d'utilisation, tous les intéressés connaissent les indicateurs sur la base desquels le montant global a été déterminé, et surveillent le maintien de « leur » part dans le total des ressources ; mais c'est l'amélioration des résultats qui permet de restaurer des marges de manœuvre.

Une autre technique d'affectation des ressources est le contrat de programme. On appelle ainsi le contrat passé, généralement entre l'Etat (la région) et une collectivité locale pour fixer conjointement un programme d'action qui comporte des financements des parties pour réaliser les opérations prévues. Tel est le cas de divers contrats introduits en France par la politique d'aménagement du territoire et la politique de la ville : les contrats d'agglomération et les contrats de ville. Tel est le cas également des contrats passés au Portugal entre l'Etat et les communes pour la mise en œuvre des opérations cofinancées par les crédits des fonds structurels européens. Des procédures analogues se rencontrent aussi en Italie et en Espagne, où elles sont prévues et encadrées par la loi. Aux Pays-Bas, les procédures contractuelles sont également utilisées pour la coordination de l'action publique et comme vecteur d'incitations financières aux collectivités locales pour la mise en œuvre de certaines politiques nationales. En Angleterre, les « contrats locaux de territoire » (*Local Area Agreements*) sont en voie de généralisation et vont recevoir une base légale ; ils sont centrés sur quatre thématiques (enfance et jeunesse ; santé et personnes âgées ; sécurité ; développement économique) ; ils seront à l'avenir financés par une dotation globale (§5.49).

On peut en conclure que l'étude de la liberté des communes dans un secteur donné doit prendre en compte le mode de financement de leurs compétences, mais aussi la position des communes dans le contexte des relations intergouvernementales qu'impose le cadre institutionnel.

## 2) *Méthode d'analyse des relations sectorielles entre Etat (pouvoir régional) et collectivités locales*

A partir de ce qui précède, on peut analyser un domaine de compétence matérielle pour un type de collectivité locale, et pour plusieurs pays, à partir des critères suivants :

1. Type de compétence :
  - a) propre ou déléguée
  - b) obligatoire ou facultative
  - c) existence ou non de standards
2. Exercice d'un pouvoir réglementaire, portant sur :
  - a) les droits
  - b) l'organisation
  - c) la procédure
3. Décisions administratives individuelles :
  - a) compétence liée
  - b) exercice d'un pouvoir discrétionnaire
4. Gestion :
  - a) choix du mode d'organisation du service (régie directe, établissement public, entreprise publique, recours au secteur privé...) ; gestion budgétaire ou au contraire de type industriel et commercial
  - b) liberté d'allocation des moyens ou non
5. Financement :
  - a) financement globalisé
  - b) subvention spécifique
6. Emprunts :
  - a) libres ou soumis à autorisation
  - b) réglementation du niveau d'endettement
7. Contrôle
  - a) limité à la légalité ou de fond
  - b) a priori ou a posteriori
  - c) général ou sectoriel
8. Existence d'une procédure de contractualisation.

On pourra ainsi considérer qu'une collectivité locale qui, exerçant une compétence matérielle donnée, en serait titulaire comme compétence propre, et disposerait d'un pouvoir réglementaire portant sur des droits, du pouvoir de prendre les décisions individuelles sur la base d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, ayant le choix du mode de gestion et la liberté de l'allocation des moyens, pouvant emprunter librement sous réserve de règles prudentielles, et soumise seulement à un contrôle de légalité *a posteriori*, se caractériserait par une liberté plus grande, dans le domaine considéré, que la collectivité qui, dans un autre pays, par exemple, ne disposerait d'un pouvoir réglementaire que sur l'organisation de sa compétence, n'aurait pas le libre choix de l'organisation du service,

devrait entrer dans une contractualisation et serait soumise à un contrôle *a priori*. La première de ces deux collectivités locales a plus de chances de pouvoir déterminer et conduire une politique locale que la seconde.

Bien entendu, une telle comparaison, portant sur l'autonomie locale, ne dit rien sur l'efficacité avec laquelle la fonction en cause est remplie, ce qui est une autre question. L'efficacité avec laquelle une fonction est remplie dépend de bien d'autres facteurs que du degré de décentralisation dont elle est l'objet.

Le tableau suivant tente d'appliquer cette méthode, sur la base des informations réunies, aux collectivités locales des pays de l'échantillon. Ce tableau, sur les compétences en matière d'urbanisme, ne prend en compte que les plans opposables aux tiers (*binding*) et les autorisations d'occupation des sols (permis). Il ne vise pas les rubriques « emprunt » et « contractualisation », la première étant sans objet et la seconde, parfois prévue par la loi (comme en Allemagne : loi-cadre fédérale sur l'aménagement du territoire) n'a pas connu d'application. Il ne vise pas non plus la rubrique gestion, qui n'est pas pertinente ici.

D'autres tableaux peuvent être construits sur d'autres domaines de compétence.

**Tableau n° 5 : L'autonomie locale dans les compétences locales en matière d'urbanisme**

| Fonctions et indicateurs   | Allemagne |        | Espagne |        | France |        | Hongrie |        | Italie |        | Pays-Bas |        | Portugal |        | Angleterre |        | Suède |        | Observations  |
|--|-----------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|----------|--------|----------|--------|------------|--------|-------|--------|---|
|  | Plans     | Permis | Plans   | Permis | Plans  | Permis | Plans   | Permis | Plans  | Permis | Plans    | Permis | Plans    | Permis | Plans      | Permis | Plans | Permis |   |
| Compétence<br>*propre<br>*déléguée<br>*obligatoire<br>*facultative | X         | X      | X       | X      | X      | X      | X       | X      | X      | X      | X        | X      | X        | X      | X          | X      | X     | X      | Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas : hiérarchie planologique avec plan régional |
| P. règlement.<br>*droits<br>*organisation<br>*procédure            | X         |        | X       |        | X      |        | X       |        | X      |        | X        |        | X        |        | X          |        | X     |        |   |
| Permis :<br>*compétence liée<br>*pouvoir discrétionnaire           |           | X      |         | X      |        | X      |         | X      |        |        |          | X      |          | X      |            | X      |       | X      |   |



Un tel tableau suppose de nombreuses simplifications et ne peut donner une vue dynamique des compétences et des pouvoirs. Il suppose de se concentrer sur des attributions qui donnent lieu à des combinaisons significatives de l'objet de la compétence matérielle et de pouvoirs s'y rapportant. Néanmoins, l'exemple proposé livre déjà un certain nombre d'enseignements.

L'établissement des plans d'urbanisme est une compétence propre facultative dans tous les pays de l'échantillon, sauf l'Angleterre et la Suède où il s'agit d'une compétence obligatoire – ce qu'explique sans doute le fait que dans ces deux derniers pays, les communes ou les autorités locales sont de très grande taille, et il en sera de même aux Pays-Bas (ou alternativement l'adoption d'un « règlement de maîtrise des sols » - *beheersverordening*) à partir de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 octobre 2006. En revanche la délivrance des permis de construire est une compétence obligatoire et une compétence liée dans tous les pays, sauf l'Angleterre où c'est une compétence discrétionnaire (par les conditions auxquelles l'autorité locale peut subordonner la délivrance du *planning permission*), et c'est une compétence déléguée en Allemagne, ce qui autorise un contrôle au fond de la part de l'autorité administrative supérieure du *Land*.

Les plans ont une valeur réglementaire dans tous les pays, sauf l'Angleterre, où l'autorité locale ne réglemente (partiellement) que l'organisation et la procédure d'établissement des plans. Le financement de l'établissement des plans ne donne lieu à une subvention spécifique que dans trois pays : la Hongrie, les Pays-Bas et l'Angleterre.

Quant aux contrôles, les plans d'urbanisme sont soumis à un contrôle au fond dans la majorité des pays, mais seulement à un contrôle de légalité en Allemagne, en France, en Hongrie et en Suède, ainsi qu'au Pays-Bas après l'entrée en vigueur de la loi du 20 octobre 2006 ; ce contrôle est exercé seulement *a posteriori* en France, en Hongrie et en Suède ; un contrôle sectoriel s'y ajoute dans tous les pays sauf l'Allemagne, la France et la Hongrie. Le contrôle de la délivrance des permis de construire n'est soumis à un contrôle de légalité *a posteriori* que dans six pays : l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède ; il est exercé toutefois par une autorité sectorielle en Italie et aux Pays-Bas.

Si l'on croise toutes ces indications, cela conduit à la conclusion que l'urbanisme est le plus décentralisé en France et en Suède, et le plus centralisé en Angleterre. En France, les plans d'urbanisme sont une compétence propre facultative, de valeur réglementaire et soumis au seul contrôle de légalité *a posteriori* ; les permis de construire sont l'exercice d'une compétence liée, qui est une compétence propre (s'il existe un plan local d'urbanisme) et obligatoire, soumise au seul contrôle de légalité *a posteriori*. En Suède, la planification est une compétence obligatoire, mais les autres indicateurs sont les mêmes qu'en France. En Angleterre, l'autorité locale exerce une compétence obligatoire, mais elle dispose d'une large marge d'appréciation dans la délivrance des *planning permissions* ; les plans comme les *planning permissions* sont soumis au contrôle *a priori* au fond du *planning inspectorate*, qui est un service ministériel ; le ministre a même le pouvoir d'évoquer la décision si l'intérêt de faire respecter les directives (*planning policy guidances*) qu'il a arrêtées le justifie.

Plusieurs pays sont dans une situation intermédiaire. La délivrance des permis de construire est décentralisée en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, mais les plans sont soumis à un contrôle au fond et *a priori* par l'autorité supérieure, la région en Italie et en Espagne, la province aux Pays-Bas (seulement sous le régime actuel et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 20 octobre 2006), l'Etat au Portugal.

Mais aux Pays-Bas, à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 20 octobre 2006 (fin 2007, la date précise n'étant pas encore fixée), l'Etat et la province auront le pouvoir d'imposer la mise en conformité des plans d'urbanisme communaux avec les règles relatives à des projets d'intérêt provincial ou national, notamment par la publication d'un plan d'intégration (*inpassingsplan*) ; tant que la mise en conformité du plan communal n'aura pas été effectuée, c'est par rapport aux règles nationales ou provinciales ainsi fixées que la légalité des autorisations devra être appréciée. En Allemagne, les plans sont soumis à un contrôle de légalité, mais celle-ci inclut la vérification de la conformité aux objectifs définis par le plan régional, lorsqu'il existe, et la délivrance des permis de construire, comme déjà relevé, est exercée au nom de l'Etat (le *Land*). Bien entendu, cela ne signifie pas que la législation sur l'urbanisme serait supérieure en France et en Suède, et encore moins que l'urbanisme serait de meilleure qualité dans ces deux pays que dans les autres. On peut néanmoins situer les uns par rapport aux autres les différents pays, du point de vue de la répartition des pouvoirs dans ce domaine particulier de compétence entre les divers degrés de l'organisation administrative.

Rien ne dit que l'on trouverait la même répartition des pays étudiés si l'on prenait un autre domaine de compétence. Par exemple, il est évident qu'en matière d'enseignement la France apparaîtrait beaucoup plus centralisée que l'Angleterre et la Suède, qui seraient cette fois, en ce domaine, les deux pays les plus décentralisés.

Cette différenciation est dans une large mesure un produit de l'histoire. Mais dans un second temps, on pourrait se demander quelle est, dans chaque pays, sa portée, en termes de politique publique. Cela pourrait éclairer les choix entre un système plus centralisé ou plus décentralisé dans la production et la gestion de chaque grande fonction.

## **Conclusion**

On considère généralement, et à juste titre, que les compétences donnent son véritable sens et sa portée à l'autonomie locale. Malheureusement la notion de compétence est ambivalente, et il existe d'innombrables manières de présenter les matières qui sont l'objet des compétences locales. L'approche la plus courante des compétences, qui distingue les domaines dans lesquelles interviennent les collectivités locales ne donne qu'une information très superficielle: elle ne dit rien sur l'étendue matérielle de la compétence, dans la mesure où le domaine matériel de référence est habituellement bien plus large que l'objet de la compétence que l'on veut décrire, ni sur les pouvoirs par lesquels cette compétence s'exerce, ni sur le degré de liberté, ou de discrétion, qui les caractérise, ni sur la nature des contrôles auxquels l'autorité locale est soumise. Bien souvent on est en présence de compétences dites partagées, si bien que l'on ne peut savoir exactement, à partir d'une telle présentation, quel rôle jouent réellement les collectivités locales.

Ce rapport propose une approche plus complète, mais aussi beaucoup plus complexe des compétences. Il s'agit cette fois de mettre en rapport, pour chaque domaine de compétence, l'objet matériel de la compétence, ou domaine d'action, d'une part, et les moyens que l'autorité locale peut mobiliser pour agir, d'autre part. Ces moyens sont des pouvoirs juridiques, mais aussi des moyens financiers. On doit tenir compte également du cadre d'action, c'est-à-dire des autorités supérieures et des rapports qu'elles entretiennent avec les collectivités locales. De plus, on privilégie une approche sectorielle.

En effet, une approche purement institutionnelle est trompeuse. Dès que l'on entre dans le détail du système d'administration territoriale d'un pays, on s'aperçoit que la situation peut être très différente d'un secteur à l'autre, et les secteurs les plus décentralisés ou les plus centralisés ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Le tableau est ainsi plus proche de la réalité, mais malheureusement il est aussi moins facilement lisible. Pour faciliter la compréhension de l'analyse, il existe cependant trois sortes de simplifications qui sont légitimes sur le plan méthodologique. La première tient au fait que s'il existe d'innombrables manières de regrouper ou au contraire de distinguer des compétences matérielles, les moyens dont peuvent disposer les autorités locales sont en nombre fini et les facteurs qui déterminent leur cadre d'action le sont aussi. La seconde est liée à l'objectif poursuivi. L'intérêt de l'analyse n'est pas une description exhaustive de ce que font ou peuvent faire les collectivités locales dans un pays donné, mais de comprendre leur rôle, compte tenu de leurs relations avec l'Etat ou les pouvoirs régionaux. Pour cela, point n'est besoin d'une description exhaustive. Il suffit de sélectionner dans différents domaines de compétence les fonctions pour lesquels on peut s'attendre à trouver les variations les plus significatives. Enfin, la troisième simplification consiste à négliger les cas dans lesquels les collectivités locales ont bien des compétences dans un domaine donné, mais on constate qu'elles sont en pratique peu importantes, et donc non caractéristiques des dites collectivités locales. On fera ainsi mieux ressortir les traits majeurs, et cela donnera plus de sens aux comparaisons internationales.

Au terme d'une telle analyse on peut parvenir à un diagnostic des compétences locales dans un pays donné, quant aux principaux domaines concernés, et quant à la portée de l'autonomie locale dans leur exercice. La notion de profil de compétence, qui est proposée par le rapport permet de regrouper les compétences matérielles selon une logique fonctionnelle. On peut identifier quel(s) profil(s) de compétence domine(ent) dans les compétences effectives des collectivités locales et quelle est l'étendue des compétences effectivement exercées dans chaque profil de compétence, si ces compétences s'étendent ou se renforcent, ou non. La comparaison internationale fait alors ressortir que la combinaison des profils de compétence varie selon les systèmes d'administration territoriale, et que dans chaque pays elle évolue dans le temps, parfois de manière importante, à la suite de réformes visant à accroître la décentralisation ou de réformes sectorielles qui peuvent, selon les cas, se traduire par une centralisation ou une décentralisation du secteur.

Malgré ces simplifications, on ne peut faire que la méthode proposée n'aboutisse à un tableau plus complexe, et donc moins lisible, que l'approche traditionnelle des compétences locales. La contrepartie est une information plus riche et la possibilité de formuler un diagnostic sur le rôle de l'autonomie locale dans un pays donné, en tenant compte des différences sectorielles. C'est alors en fonction des objectifs que l'on se fixe qu'il s'agit de savoir si cet effort est justifié ou non.

## Bibliographie

*Annuaire des Collectivités locales*, éditions annuelles avec une chronique internationale thématique sous la direction de Hellmut Wollmann, CNRS Editions Paris.

Comité des Régions (2002), *Les pouvoirs locaux et régionaux en Europe*, volumes 1 et 2, Luxembourg

Comité des Régions (2003), *Le processus de décentralisation dans les Etats membres et les pays candidats*, Luxembourg.

Conseil de l'Europe (années diverses), *La démocratie locale et régionale*, collection de brochures par pays, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (2001), *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de monitoring*, Conseil de l'Europe, Document CM/monitor(2001)3 révisé 2 et Addendum révisé 2, 134 pages, 20 avril, rapport établi pour le secrétariat par Gérard Marcou.

Council of Europe (1988), *Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe*, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, n°42, Strasbourg.

Coulson, A. / Campbell, A. (eds.) (2006), "Local Government in Central and Eastern Europe", *Local Government Studies*, Vol. 32 No. 5, novembre, numéro spécial.

Council of Europe, *Effective democratic governance at local and regional level*, Conseil de l'Europe, Budapest, Open Society Institute, 2005 (rapports de Gérard Marcou et de Ken Davey sur les pays du Pacte de Stabilité Europe du Sud-Est).

Dafflon, Bernard (2002), "Local Public Finance in Europe", Cheltenham, Edward Elgar.

Delcamp, Alain / Loughlin, John (dir.) (2002), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris.

Denters, Bas/ Rose, Lawrence E. (eds.) (2004), *Comparing Local Governance*, Palgrave.

Dexia (2004), *Les finances locales dans l'Europe à 25*, Dexia Editions, Paris.

Goldsmith, M. (2002), "Central Control over Local Government – A Western European Comparison", *Local Government Studies*, vol. 28 , no.3, 91-112.

John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.

Kandeva, E (ed) (2001), *Stabilization of Local Governments* (2 vols), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.

Kersting, Norbert / Vetter, Angelika (eds.) (2003), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, VS Verlag Urban and Regional Research International", Wiesbaden.

Lazijn, Fed et al, (eds.) 2007, *Local Government Reforms in Countries in Transition. A Global Perspective*, Lexington Press (forthcoming).

Le Galès, Patrick (2002), *European Cities*, Oxford, Oxford University Press.

Lorrain, Dominique/ Stoker, Gerry. (eds.) (1996), *The Privatization of Urban Services*, London, Pinter.

Marcou, Gérard (2002), *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Rapport au Parlement européen, Luxembourg, Parlement européen, Direction générale des Etudes, STOA 105 FR, septembre 2002, 150 pages.

Marcou, Gérard (2003), *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou à constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*,

Ministère de l'Intérieur, *Travaux et Recherches du Centre d'Etudes et de Prévision*, Ministère de l'Intérieur, Paris, 2003, 237 pages.

Marcou, Gérard (2006), « La « clause générale de compétence » dans les régimes d'autonomie locale des Etats européens », *Pouvoirs locaux*, février.

Marcou, Gérard / Verebelyi, Imre (eds) (1993), *New trends in local government in Western and Eastern Europe*, International Institute of Administrative Science, Bruxelles.

Meligrana, John (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries*, 2004 UBC Press, Vancouver, Toronto.

Norton, Alan (1993), *International Handbook on local and regional government. A comparative analysis of advanced democracies*, Edward Elgar, Londres.

Sellers, Jeffrey M. 2002, *Governing from Below, Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge University Press.

Travers, T (2005), *International Comparisons of Local Government Finance : Propositions and Analysis*, London School of Economics and Political Science.

## **Annexe**

### **Les pays étudiés**

On présentera ici brièvement les différents pays de l'échantillon étudié, dans le but de faire ressortir les caractéristiques pertinentes pour l'analyse des compétences (*powers*). C'est ce qui justifie les simplifications auxquelles on aura parfois recours. La présentation de chaque pays se concentrera sur les compétences (*powers*), et fera l'économie du rappel de données de base facilement accessibles par ailleurs et assez bien connues (superficie, population, données relatives à la taille des collectivités locales...). On distinguera la présentation des pouvoirs et des moyens de celle des compétences matérielles, pour faire apparaître certaines caractéristiques importantes du système qui conditionnent la portée des compétences matérielles. Mais il ne faut pas oublier que les pouvoirs peuvent varier selon les secteurs en cause, ce qu'on fera apparaître dans les cas les plus importants.

## I. Allemagne

Le système communal allemand comporte en réalité deux degrés : la commune et l'arrondissement (*Kreis*), les villes les plus importantes échappant à la compétence (*competence*) de l'arrondissement et prenant en charge toutes les compétences locales et celles déléguées par l'Etat à l'administration de l'arrondissement. Font exception les trois villes qui ont le statut de Land et qui jouissent à ce titre d'une autonomie particulière (Berlin, Brême – qui compte en fait deux communes, et Hambourg). L'arrondissement est à la fois, malgré des différences mineures dans la législation des Länder, une collectivité locale et un groupement de communes. Le lien de l'arrondissement avec les communes s'exprime notamment par le fait que l'arrondissement tire dans une large mesure ses ressources des contributions des communes, qu'il vote en fonction des dépenses à couvrir, le solde provenant de compensations pour les compétences d'Etat exercées par délégation par l'administration de l'arrondissement, ainsi que d'autres dotations de l'Etat et des droits ou redevances acquittés par les citoyens. Il existe d'autres formes de groupements de communes correspondant à des territoires fonctionnels.

### 1) Pouvoirs et moyens

L'organisation communale, comme du reste l'ensemble de l'organisation administrative territoriale, est de la compétence des Länder, sous réserve du respect du droit de libre administration (*Selbstverwaltung*) reconnu aux collectivités locales par l'article 28 de la Loi fondamentale, de même que les finances locales, sous réserve des dispositions de l'article 106 de la Loi fondamentale.

Ce droit comprend le pouvoir de faire les règlements (*Satzung*) nécessaires à l'exercice des compétences. Le contrôle exercé par l'administration du Land est limité, dans les matières de compétence propre, à la légalité des actes des autorités locales ; les actes de tutelle sont soumis au contrôle du juge administratif. En matière d'aménagement du territoire, les « impératifs » d'aménagement du territoire s'imposent aux documents d'urbanisme communaux et, en particulier, les dispositions qualifiées d'« objectifs » sont des prescriptions juridiquement obligatoires. Toutefois, sur les actes faits au nom de l'Etat, le contrôle de l'autorité supérieure s'étend à l'opportunité des décisions prises.

L'autonomie communale (*Selbstverwaltung*) est traditionnellement décrite par la compétence (*powers*) de la commune pour régler ses finances (*Finanzhoheit*), pour administrer son personnel (*Personalhoheit*), pour aménager son territoire (*Planungshoheit*).

Cette autonomie s'exerce toutefois dans un cadre normatif fixé par le législateur fédéral et surtout par le Land.

Si la Loi fondamentale garantit les ressources fiscales des communes (art.106), sous la forme d'un droit à une part du produit de l'impôt sur le revenu et, depuis 1998, à une part du produit de la TVA, un pouvoir fiscal, sous la forme du pouvoir de fixer le taux de l'impôt, ne leur est accordé que pour l'impôt foncier et la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*) ; permis pour la part communale de l'impôt sur le revenu par l'article 106.6, il n'a jamais été mis en œuvre, tandis que les prélèvements du Land et de la Fédération sur le produit de la taxe professionnelle n'ont cessé de s'alourdir, si bien qu'il ne reste aujourd'hui que 30% environ du produit pour les communes.

En fin de compte, le pouvoir fiscal communal ne porte que sur moins de 18% du total des ressources des communes. Il existe aussi, avec des différences selon les Länder des taxes locales d'importance mineure.

Les collectivités locales assurent une part importante des dépenses publiques d'investissement (près de 58%).

En ce qui concerne l'emploi communal, la compétence communale est encadrée par le statut des fonctionnaires, lequel est passé dans la compétence des Länder avec la révision constitutionnelle du 28 août 2006, pour les fonctionnaires des Länder et des collectivités locales, et par les conventions collectives nationales pour les agents n'ayant pas la qualité de fonctionnaire de carrière, moins nombreux dans l'administration communale. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la compétence communale s'exerce dans le cadre de la planification du Land, et notamment du plan régional lorsque celui-ci existe, tandis que les autorisations de construire sont délivrées au nom de l'Etat.

Si l'administration fédérale n'a pratiquement pas de services extérieurs, les administrations des Länder les plus étendus entretiennent de tels services au niveau de leurs circonscriptions administratives (*Regierungsbezirke*) pour l'exercice de leurs propres compétences ; certains Länder les ont supprimés.

## 2) Compétences matérielles

Du point de vue des compétences, le système communal allemand se caractérise traditionnellement de la manière suivante :

- les communes ont une compétence universelle (*universal competence*), sous réserve des attributions des arrondissements pour les communes comprises dans le territoire d'un arrondissement, pour régler les affaires d'intérêt local ;
- les compétences propres les plus importantes sont réglementées par la loi fédérale (par exemple : le code de l'urbanisme) ou par la loi du Land (par exemple en matière scolaire) qui réglemente les compétences des collectivités locales en fonction de la répartition de la compétence législative entre la Fédération et les Länder opérée par la Loi fondamentale ;
- les compétences communales attribuées à l'arrondissement ne peuvent être que celles qui ne peuvent pas être exercées par les communes elles-mêmes ;
- de nombreuses compétences administratives d'Etat sont déléguées par le Land aux arrondissements et aux communes ayant rang d'arrondissement ;
- les compétences (*responsibilities*) sont exercées directement par l'administration communale, ou déléguées à des entreprises propres ou, plus récemment, à des sociétés dont le capital est détenu par les communes, celles-ci ayant le libre choix du mode de gestion : cela concerne aussi bien les services à caractère économique (production, distribution et fourniture d'électricité et de gaz ; eau et assainissement ; enlèvement et traitement des déchets ; transports publics) que les services sociaux ; la commune peut rendre obligatoire, dans l'intérêt général, le recours aux services communaux, selon le tarif qu'elle détermine.

La révision constitutionnelle du 28 août 2006 renforce le pouvoir législatif fédéral mais interdit à celui-ci de mettre à la charge des communes et de leurs groupements des compétences nouvelles (nouvel article 84.1, dernière phrase de la Loi fondamentale).

La jurisprudence constitutionnelle se réfère à l'histoire et à l'expérience pour considérer qu'une matière fait partie des compétences communales ; ce sont les fonctions dont l'exercice est nécessaire à la vie de la communauté locale. Elle affirme également qu'il existe un noyau de compétences propres sans lequel l'autonomie communale cesserait d'exister, mais ce « noyau » n'est pas défini a priori. Enfin, l'autonomie communale suppose en ces matières un pouvoir d'appréciation que la législation ne saurait faire disparaître.

Le principal changement intervenu au cours des dernières années dans le système communal allemand est sans doute lié à l'ouverture à la concurrence, sous l'influence de la construction du marché unique et des nouvelles conceptions de la gestion publique (*New Public Management*), reprises et adaptées au contexte allemand sous le nom de « *Neues Steuerungsmodell* » (nouveau modèle de gestion) dans les années 90, qui privilégie l'extériorisation des fonctions vers des entreprises, publiques ou privées, extérieures à l'administration communale. Les contraintes financières qui ont pesé sur les collectivités locales à la suite de l'unification allemande ont également pesé en ce sens. On estime qu'au début des années 2000 plus de la moitié des activités communales et de leurs moyens financiers était sortie de l'administration communale ; en raison de ce mouvement, les effectifs communaux ont diminué de 22% en dix ans (1991-2001) dans les anciens Länder.

Si cette évolution ne remet pas en cause la compétence organisatrice des communes, elle remet en cause leur fonction traditionnelle de fournisseur direct ou indirect de services à la population en fonction d'une approche fondée sur une vision de l'intérêt général local.

## II. Espagne

L'autonomie locale bénéficie d'une garantie constitutionnelle depuis la constitution de 1978. Cette garantie protège, non seulement les communes, mais également les provinces (art.137), qui sont définies comme des collectivités locales déterminées par le regroupement de communes et la division territoriale nécessaire à l'exécution des missions de l'Etat. D'autres regroupements de communes peuvent être créés par les communautés autonomes, et les communes ont le droit de s'associer.

La réforme de la loi sur les bases du régime local de 1985 vise à renforcer l'autonomie des communes et sa protection juridique, et à rapprocher le statut d'autonomie des communes, dans une certaine mesure, du statut d'autonomie des communautés autonomes dans l'Etat.

### 1) Pouvoirs et moyens

Au titre des pouvoirs qu'elles tiennent de la loi, les communes peuvent faire des règlements, lever des impôts et adopter leur budget, d'établir des plans et programmes, de recourir à l'expropriation ; elles disposent de leur propre personnel.

La gestion des services publics locaux peut-être directe ou indirecte ; elle ne peut être que directe pour ceux qui comportent l'exercice de l'autorité. La gestion indirecte s'entend de celle qui fait appel à une personne privée : concession, gestion intéressée, « *concierto* » (utilisé en matière scolaire ou sociale), bail, société d'économie mixte (art.85). En outre, les collectivités locales peuvent exercer l'initiative publique en matière économique autorisée par l'article 128.2 de la Constitution (art.86), mais aujourd'hui à condition de respecter le droit communautaire. En pratique, la part du secteur privé dans la fourniture de services publics locaux est relativement importante.

Le pouvoir de planification en matière d'urbanisme est exercé par les communes sous le contrôle de l'administration de la communauté autonome (pouvoir d'approbation). Il existe d'autres tutelles résultant de la législation sectorielle.

Le contrôle général de la légalité est un contrôle a posteriori exercé par le juge du contentieux administratif, qui peut être saisi par l'autorité administrative de l'Etat, ou en règle générale par celle de la communauté autonome.

L'administration de la communauté autonome développe ses services extérieurs au niveau de la province sur une base sectorielle, parfois au niveau de l'arrondissement.

Les ressources de la fiscalité propre représentent près de 48% du total des ressources des collectivités locales.

Les collectivités locales assurent les deux tiers du total des dépenses publiques d'investissement.

La révision des bases du régime local est à l'ordre du jour en Espagne depuis quelques années. Déjà en 1999, les garanties juridiques de l'autonomie locale ont été renforcées par l'introduction d'une procédure de saisine du Tribunal constitutionnel.

Les communes revendiquent plus de décentralisation au niveau régional.

En effet, la montée en puissance rapide des communautés autonomes depuis les années 80 n'a guère bénéficié aux communes. La proposition, en 1999, de pactes locaux ayant pour objet de transférer des compétences des communautés autonomes aux communes n'a guère eu de suite. La réforme de 2003 a notamment renforcé les structures administratives des villes les plus importantes. Le Livre blanc du gouvernement espagnol publié en janvier 2005 propose une révision de plus grande ampleur de la loi de bases sur le régime local, avec pour objectif de favoriser l'extension des compétences des collectivités locales, soit au niveau communal, soit par l'intermédiaire de la province, et les garanties de leur autonomie par rapport à la législation sectorielle. Un avant-projet de loi a été élaboré ; il sera discuté au parlement en 2007.

## **2) Compétences matérielles**

Le régime actuel des compétences locales résulte de la loi 7/1985 du 2 avril sur les bases du régime local. L'article 2 renvoie à la législation sectorielle de l'Etat et des communautés autonomes pour la réglementation des compétences matérielles, dont elle ne fixe elle-même que l'objet. Compte tenu des transferts

de compétences opérés au bénéfice des communautés autonomes, il en résulte que l'essentiel de la législation sectorielle réglementant les compétences locales est aujourd'hui de la compétence des communautés autonomes. Le Tribunal constitutionnel a jugé que le législateur national ne pouvait pas fixer de manière détaillée le contenu des compétences locales, car il doit demeurer aux communautés autonomes une marge d'option, dans la mesure où « la concrétisation ultime des compétences locales demeure à la législation sectorielle correspondante » (STC 214/1989, FJ 3°).

Toutefois, la loi 7/1985 détermine l'objet des compétences locales de la manière suivante.

Bien que la vocation générale de la compétence des communes (*general competence clause*), puisse se déduire des termes des articles 25.1 et 28, ainsi que de la deuxième disposition transitoire de la loi 7/1985, ces dispositions sont jugées imprécises et l'avant projet de loi de base sur le gouvernement local et l'administration local contient une formulation claire du principe (art.21).

La loi de 1985 distingue les compétences matérielles (*competencias*) (art.25 à 28) des pouvoirs (*potestades*) (art.4), qui sont les instruments juridiques que peuvent utiliser les collectivités locales dans le cadre de leurs compétences matérielles.

Elle énumère les matières dans lesquelles les communes exercent les compétences que leur attribue la législation régionale (art.25).

Elle donne la liste des services que les communes doivent fournir à la population, en distinguant les services obligatoires dans toutes les communes, et ceux qui doivent l'être en fonction de la classe démographique à laquelle la commune appartient (communes de plus de 5 000, de plus de 20 000 ou de plus de 50 000 habitants) (art.26).

L'Etat, la communauté autonome ou d'autres collectivités locales peuvent déléguer, sous leur direction et leur contrôle, aux communes l'exercice de compétences dans des matières qui affectent leurs intérêts propres (art.27). Les provinces, et éventuellement les arrondissements (*comarcas* – institués dans certaines communautés autonomes), exercent les compétences qui leur sont attribuées par les lois de l'Etat ou les lois régionales et exercent à l'égard des communes une fonction supplétive ou de soutien (art.36 et 37).

### **III. France**

Les communes, les départements et les régions sont des collectivités territoriales de même nature juridique au regard de la Constitution. Mais les trois quarts des dépenses publiques locales sont assurées par les communes et les groupements de communes à fiscalité propre, qui recouvrent aujourd'hui plus de 52 millions d'habitants (sur 62) et 32 311 communes sur environ 36 700 communes, avec les DOM) et forment en réalité le second niveau d'administration communale.

#### **1) Pouvoirs et moyens**

Les garanties constitutionnelles de l'autonomie locale ont été renforcées par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ; la région a été constitutionnalisée. En particulier, le principe de l'autonomie financière a été inscrit dans la Constitution et le Conseil constitutionnel veille, sur la base de ces dispositions et de la loi organique du 29 juillet 2004, à ce que la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités locales ne diminue pas ; toutefois, les participations au produit d'impôts nationaux sont désormais assimilées à des ressources propres.

Pour l'exercice de leurs compétences matérielles les collectivités territoriales disposent du pouvoir réglementaire, consacré par la révision constitutionnelle de 2003, du pouvoir de lever l'impôt, de la liberté de recruter les personnels nécessaires dans le cadre des dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale.

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales est un contrôle de légalité *a posteriori* exercé par le juge administratif, pouvant être saisi par le préfet au titre du contrôle de légalité.

Les ressources provenant de la fiscalité propre représentent en 2004 encore 48,5%, malgré les réformes qui, depuis 1998, ont réduit le pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Celles-ci assurent plus de 70% des dépenses publiques d'investissement.

La politique de décentralisation poursuivie depuis le début des années 80 a été prolongée par une politique de déconcentration. En effet, l'exécution au niveau local des compétences de l'Etat appartient en règle générale aux services extérieurs des ministères et aux établissements publics nationaux. C'est pourquoi les compétences déléguées aux collectivités territoriales sont moins importantes en France que dans d'autres pays européens. Mais, dans la mesure où diverses politiques nationales nécessitent la coopération des collectivités territoriales, compte tenu de leurs compétences et de leurs ressources, il fallait que les autorités administratives de l'Etat aient le pouvoir de décider elles-mêmes sur place sur les affaires de la compétence de l'Etat. La politique de déconcentration consiste à déléguer aux préfets de département et de région les pouvoirs de décision des ministres en de nombreux domaines et à renforcer l'autorité des préfets sur tous les services de l'Etat de leur circonscription ; toutefois, certains services y échappent, au moins pour certaines de leurs missions (éducation, services du ministère des finances, inspection du travail...). La politique de décentralisation a entraîné une réduction des services propres de l'Etat (services déconcentrés) au niveau départemental et régional, dans la mesure où les transferts de compétences doivent s'accompagner du transfert des services et des fonctionnaires qui en sont chargés ; elle conduit donc à une réorganisation de ces services. Toutefois, la révision constitutionnelle de 2003 a également donné une base constitutionnelle à la déconcentration (dernier alinéa de l'article 72).

La politique de décentralisation s'est accompagnée du développement des politiques contractuelles, c'est-à-dire des accords, sous la forme de contrats, entre l'Etat et des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de diverses politiques sectorielles et pour le financement des investissements publics. Les contrats de plan Etat-région demeurent la forme la plus importante de cette coopération contractuelle ; des politiques locales de développement et d'aménagement sont définies dans les contrats d'agglomération et les contrats de « pays » (territoires de projet et cadre de coopération entre communes), qui sont élaborés dans le cadre du contrat de plan Etat-région. De nombreuses lois sectorielles prévoient des accords ou des contrats entre l'Etat et des collectivités territoriales (par exemple en matière d'habitat). La politique contractuelle a fait l'objet de plusieurs rapports en 2003, 2004 et 2005, qui ont tous conclu au maintien des contrats de plan Etat-région tout en proposant une réforme. A partir de 2007, les contrats de plan seront remplacés par des contrats de projet entre l'Etat et les régions : les moyens donneront lieu à une concentration accrue sur les priorités ; moins de programmes seront contractualisés, ce qui devrait faciliter un meilleur respect des engagements.

## **2) Compétences matérielles**

Toutes les collectivités territoriales françaises bénéficient de la clause générale de compétence; mais il convient de rappeler que les groupements de communes à fiscalité propre ne sont pas des collectivités territoriales et qu'ils demeurent soumis au principe de spécialité : ils ne peuvent exercer que les compétences qu'ils tiennent de la loi ou qui leur sont déléguées par les communes membres.

Toutefois, la plupart des compétences matérielles des collectivités territoriales trouvent leur source dans des lois spéciales qui en fixent le régime. Certaines, qui étaient liées à la législation sur l'organisation des collectivités locales, se trouvent toujours dans l'actuel code général des collectivités territoriales (ainsi les dispositions sur la distribution d'eau, l'assainissement, les déchets, les halles et marchés, la distribution d'électricité et de gaz, les offices du tourisme). Mais de nombreuses autres compétences sont déterminées et organisées par des dispositions d'autres codes, compte tenu de l'ampleur prise par la codification au cours des dernières années (par ex. : code de l'urbanisme, code de la construction et de l'habitation, code de l'environnement, code du patrimoine, code de l'éducation...).

Les politiques de décentralisation des dernières décennies, notamment les réformes de 1982-1986 et de 2003-2005, ont accentué ce mouvement, les lois de décentralisation comportant le transfert de compétences nouvelles de l'Etat vers les collectivités locales, donnant lieu à des réformes de la législation sectorielle pour en adapter le contenu à la volonté de donner en ces domaines une compétence propre aux collectivités territoriales. Ces lois ont organisé en même temps le transfert des moyens financiers et en personnel nécessaires à l'exercice de ces compétences nouvelles.

Mais d'autres mesures législatives n'ont pas eu moins d'importance pour les collectivités locales : l'attribution d'un pouvoir d'initiative en faveur du développement économique et d'aide aux entreprises en difficulté en 1982, et en 2004 le renforcement du pouvoir d'initiative des régions, les autres collectivités territoriales et leurs groupements pouvant seulement y participer (mais elles peuvent prendre seules l'initiative d'aides à l'immobilier d'entreprise) ; l'attribution aux collectivités locales de la liberté d'exercer la fonction d'opérateur de réseaux ou de services de communications électroniques (loi du 21 juin 2004) ; les réformes sociales relatives à

l'assistance aux personnes âgées (« prestation autonomie ») et aux personnes handicapées.

En termes budgétaires, c'est le département qui a été le principal bénéficiaire des transferts, en 2004 comme en 1983-1986 (en 2004, les dépenses de départements devaient augmenter de 18,7%, contre 5,3% pour celles des communes et 7,6% pour celles des régions). Mais en termes économiques le rôle de la région a été renforcé, et devrait l'être davantage encore, après le transfert des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, par le transfert d'infrastructures de développement économique (aéroports et ports d'intérêt régional, si les régions se portent candidates). Pour les communes la décentralisation de l'urbanisme a certainement représenté le changement le plus important : tous les documents d'urbanisme réglementaires sont aujourd'hui de compétence communale ou intercommunale, sous réserve des documents régionaux propres à certaines régions (Ile-de-France, Corse et DOM) et des directives territoriales d'aménagement et des opérations d'intérêt national, qui sont de la compétence de l'Etat, pour certaines zones.

Les collectivités territoriales disposent traditionnellement d'une grande liberté de choix du mode de gestion de leurs services publics. Cette liberté a joué en faveur du secteur privé au travers, notamment, du recours aux contrats de concession et plus généralement aux contrats de délégation de service public : l'eau, l'assainissement, l'enlèvement et le traitement des déchets, les transports publics sont le plus souvent exploités par des entreprises privées.

Les collectivités territoriales, ou certaines institutions locales, notamment le maire, exercent certaines compétences administratives au nom de l'Etat. Toutefois, ces compétences déléguées ont été jusqu'ici relativement moins importantes en France que dans les pays voisins, l'Etat ayant conservé un appareil d'exécution important au niveau local (préfectures, sous-préfectures, Education nationale, ministère des finances, notamment), opérant une distinction relativement claire entre ce qui est du ressort de l'Etat et ce qui est du ressort des collectivités territoriales. La loi du 13 août 2004 s'éloigne quelque peu de ce modèle dans la mesure où elle prévoit de nouveau un certain nombre de transferts de compétences sous la forme de compétences déléguées (à titre expérimental : attribution des aides de l'Etat aux entreprises sous certaines conditions ; attribution des aides au logement par des groupements de communes dotés d'un programme local de l'habitat, notamment).

## IV. Hongrie

L'administration locale est organisée à deux niveaux, la commune (*települési*) (niveau local) et le département (*megyei*) (niveau « territorial », selon la loi), mais le niveau local compte trois catégories : la commune, les villes ayant rang de département (au nombre de 22) et la capitale Budapest, à laquelle s'applique un statut particulier.

### 1) Pouvoirs et moyens

L'autonomie des collectivités locales est protégée par la constitution et par la loi sur l'autonomie locale, qui ne peut être adoptée ou modifiée qu'à la majorité des deux tiers des députés présents ; il en va de même de toute loi qui limite des droits attachés à l'autonomie locale (Constitution : art.44c). Les électeurs de chaque collectivité locale sont les titulaires de ces droits (art.44). Le régime de l'autonomie locale (*local self-government*) est fixé par la loi LXV/1990, dont le chapitre 7 établit le régime spécial applicable à la capitale.

Une loi de novembre 2004 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2004) favorise le regroupement des communes dans le cadre de micro-régions, d'abord conçues pour les besoins de la politique de développement local, pour l'exercice de certaines compétences. La majorité des deux tiers ne pouvant être réunie pour imposer ce regroupement, il s'effectue sur une base volontaire avec des incitations financières accordées par le gouvernement. Il existe 174 microrégions de coopération intercommunale (avec Budapest) ; en novembre 2007, 171 regroupements de communes ont été créés, dont 170 réunissaient toutes les communes dans la microrégion

Le département est également le siège du bureau d'administration publique (*megyei közigazgatási hivatal*), une entité de l'Etat dépendant du ministère de l'intérieur, chargé notamment de coordonner l'activité des services déconcentrés des ministères.

Depuis le 1er janvier 2007, les bureaux régionaux d'administration publique existent sur le fondement de 7 régions statistiques planifiées sous l'autorité du Ministère des collectivités locales et du développement territorial (le Ministère de l'Intérieur n'existe plus depuis 2006 en tant que tel). Ces bureaux sont des entités territoriales du gouvernement investies de compétences générales. Ils se trouvent dans les villes principales des comtés. Les bureaux administratifs – à l'exception de la région hongroise centrale comprenant Budapest – ont leurs satellites dans les comtés non souverains. Dans son travail, le chef du bureau régional est assisté par un délégué. Les bureaux satellites sont dirigés par leurs chefs qui sont des délégués des chefs des bureaux régionaux.

Le chef régional du bureau (*hivatal vezető* – comparable à un préfet) exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales, le cas échéant en déférant l'acte en cause, selon les cas à la Cour constitutionnelle (actes normatifs) ou au juge ordinaire, ou en provoquant une vérification de la gestion financière par la Cour des comptes.

Les collectivités locales comprennent trois institutions principales : le conseil, l'exécutif (le maire – *polgármester* est élu au suffrage direct, le président du département par le conseil de département) et le chef de l'administration locale ou « notaire » (*jegyző*). Ce dernier est un fonctionnaire nommé par le conseil de la collectivité locale sur la base d'un concours et pour une durée indéterminée, il est également démis de ses fonctions par le conseil, s'il ne les exerce pas de manière satisfaisante. Il peut exister un notaire d'arrondissement pour desservir plusieurs petites communes, pour des motifs d'économie. Traditionnellement, le notaire est chargé, d'une part de la préparation et de l'exécution des actes des organes élus, et d'autre part des attributions administratives exercées au nom de l'Etat au niveau local. Bien que les modifications apportées à la loi sur l'autonomie locale aient renforcé l'autorité du maire sur l'administration locale et lui ait attribué une compétence générale en ces matières (loi LXV/1990 : art.35.2, b), le notaire semble en général conserver un large domaine de responsabilité pour les décisions administratives d'autorité (*hatóság*) pour lesquelles la procédure d'adoption et de recours est régie par la loi sur la procédure administrative (la loi de 1957 modifiée a cédé la place au 1<sup>er</sup> novembre 2005 à une nouvelle loi) ou par des lois spéciales.

Enfin, des conseils de développement régional (*területfejlesztési tanács*) ont été créés depuis 1996 au niveau des départements, puis au niveau de 7 régions (hors Budapest). Dotés de la personnalité morale et d'un budget, qu'ils doivent gérer en équilibre, ce sont des organismes d'Etat, mais leur composition et leur fonctionnement en font des organes mixtes de l'Etat et des collectivités locales. Ils sont chargés de l'aménagement du territoire et gèrent des crédits d'investissement, y compris des crédits d'origine européenne. Ils constituent une forme de régionalisation. Cependant la question de la place de la région dans l'organisation administrative reste controversée.

Pour l'exercice de leurs compétences, les collectivités locales, disposent d'un budget, de leur personnel et du pouvoir de faire des actes normatifs, sous la forme de « décrets » (*rendelet*), qui doivent être distingués à la fois des décisions (*határozat*), qui sont des actes administratifs, et des lois parlementaires (*törvény*). Des décrets peuvent être adoptés pour régler des affaires locales dans le silence de la loi et dans les cas prévus par la loi pour son exécution. Les décrets des collectivités locales doivent être adoptés par le conseil de la collectivité locale.

Sur le plan financier, les dépenses publiques locales représentent 12,7% du PIB, et 23% du total des dépenses publiques. Les communes sont libres d'établir ou non les impôts locaux prévus par la loi, et dans la limite des taux prévus par la loi ; la fiscalité locale représente environ 13% des ressources des collectivités locales, et 85% proviennent de l'impôt sur les entreprises. Les collectivités locales assurent environ 33% des dépenses publiques d'investissement. Les subventions d'investissement sont affectées.

## 2) **Compétences matérielles**

La répartition des compétences matérielles repose sur le principe suivant : parmi les compétences locales, on distingue entre les compétences obligatoires et les compétences facultatives ; parmi les premières on distingue encore entre celles qui doivent être assurées dans toutes les communes, et celles qui sont attribuées par la loi aux collectivités locales répondant à certains critères. Les compétences locales sont normalement assurées par les communes ; le département exerce les compétences locales obligatoires qui excèdent les capacités des communes ou que la loi lui attribue ; s'y ajoutent les compétences d'autorité exercées au nom de l'Etat.

Les compétences obligatoires devant être assurées dans toutes les communes sont : la distribution d'eau potable, les jardins d'enfant, les écoles élémentaires, les services de santé et les services sociaux de proximité, la voirie locale et les cimetières, et le respect des droits des minorités ethniques ou nationales.

En matière d'urbanisme et de construction, la planification est de la compétence communale, et le permis de construire est délivré par le notaire. Un contrôle technique est exercé par le bureau régional d'architecture, et par d'autres autorités sur des aspects particuliers ; toutefois, seul le contrôle de légalité exercé par le chef du bureau d'administration publique conduit à la modification obligatoire du plan en cas d'illégalité.

En matière de logement social et d'habitat, le rôle essentiel appartient au Ministère des collectivités locales et du développement territorial depuis que l'Office national du logement et de la construction fait partie du Ministère. Toutefois, les communes gèrent un parc de logements et assurent l'accès à un logement à ceux dont le niveau des revenus justifie la mise en œuvre de la garantie du droit au logement.

En matière sociale, les collectivités locales exercent des compétences propres et des compétences déléguées. De nombreuses décisions individuelles sont prises, sur la base de la législation définissant les ayants droit et les prestations, par les notaires et financées en totalité par l'Etat, mais sous la responsabilité de différents ministères (par exemple : protection de l'enfance, allocation aux personnes âgées, allocation de chômage, aide sociale permanente, logements réservés, aides transitoires...). En outre, les collectivités locales gèrent des services sociaux obligatoires pour lesquels elles reçoivent des subventions de l'Etat sur la base d'indicateurs, mais qui ne couvrent pas la totalité des charges (par exemple : institutions d'accueil, soins à domicile, transport dans les zones d'habitat dispersé, traitement des familles en crise, mesures pour les sans-abri dans les villes de plus de 50 000 habitants...). La collectivité locale peut adopter des réglementations complémentaires.

La gestion des établissements scolaires appartient aux collectivités locales, sous le contrôle de l'Etat. Les communes gèrent les écoles élémentaires et les jardins d'enfants ; les départements les établissements d'enseignement secondaire et les établissements spécialisés ; toutefois, des communes peuvent assumer la gestion d'établissements d'enseignement secondaire ou peuvent déléguer les écoles élémentaires et les jardins d'enfants au département. La responsabilité des collectivités locales s'étend au fonctionnement des établissements, aux locaux scolaires ainsi qu'à la gestion et au paiement des personnels enseignants et autres, à la création ou à la suppression des établissements scolaires, à leur budget. Le Centre national d'évaluation de l'enseignement public, rattaché au ministère de l'éducation et qui dispose de sept directions régionales, approuve les plans d'action et les programmes

Une organisation du même type existe pour la santé. Les collectivités locales ont la charge du fonctionnement des établissements de soins, sur la base du financement assuré par la sécurité sociale sous la forme de dotations affectées, et les collectivités locales ont la charge de l'équipement et de l'entretien des établissements de soins. Un organisme national, doté de services au niveau des villes et des départements veille au respect des standards.

Les collectivités locales organisent et fixent les tarifs des transports publics ; mais l'inspection des transports doit autoriser les constructions de routes, et l'implantation des passages piétons, ainsi que des arrêts des services de transport public.

Les collectivités locales fixent le prix de l'eau et du service d'assainissement, mais les forages et les réseaux sont soumis à une autorisation délivrée par les agences de l'eau, au nombre de 12, qui forment les services territoriaux de la Direction générale de la gestion nationale de l'eau. Cette administration est chargée de l'application de la législation relative à la protection des ressources en eau et du contrôle sur les exploitants des services publics de l'eau.

Les collectivités locales n'ont pas de compétences en matière de distribution de gaz ou d'électricité. Toutefois elles fixent les tarifs de chauffage urbain lorsque sa mise en place a été autorisée.

## V. Italie

La situation de l'Italie est rendue plus complexe par les suites encore incertaines de la révision constitutionnelle du 18 octobre 2001. Un autre projet de révision constitutionnelle, votée par les deux chambres du parlement, a été rejeté à une large majorité par le référendum de 25 et 26 juin 2006 (61,3% de Non). En l'état actuel des choses, la révision constitutionnelle de 2001 a fait de l'Italie un Etat à autonomie régionale orienté vers le fédéralisme, tandis qu'une partie de la doctrine italienne parle d'une « république des autonomies ».

Il est encore impossible de savoir quel équilibre entre les pouvoirs de l'Etat, des régions et des collectivités locales résultera de cette réforme. Toutefois, les changements intéressant les collectivités locales seront probablement moins profonds que ceux qui concernent les rapports entre l'Etat et les régions.

### 1) Pouvoirs et moyens

L'organisation territoriale de l'Italie repose toujours sur trois niveaux : les régions, les provinces et les communes. Mais les régions ont un statut constitutionnel distinct, qui a été accentué par la révision constitutionnelle de 2001, puisque désormais le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et les régions, dans le cadre de la Constitution en fonction de leurs compétences respectives, et que la compétence résiduelle est attribuée aux régions (art.117). L'article 114 introduit une nouvelle catégorie de collectivité locale, la « ville métropolitaine » (*Città metropolitana*), mais pour le moment il n'en existe aucune (bien que cette collectivité ait été déjà créée en droit par la loi 142/1990) et, seulement dans certains cas, le périmètre constitue un cadre de coopération (par exemple à Bologne) ; dans la suite il ne sera donc pas question des villes métropolitaines.

Bien que le nouvel article 114 semble placer toutes les collectivités sur le même pied, en tant qu'« entités autonomes dotées de leurs propres statuts, pouvoirs et fonctions »<sup>15</sup>, elles ne sont pas, en réalité, de même nature. La Cour constitutionnelle a en effet jugé que le nouveau régime constitutionnel

---

<sup>15</sup> Alinéa 1 et 2:

« La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione ».

continue de réserver à l'Etat une position particulière, celle de l'« instance unitaire de la République », et que toutes les entités énumérées par l'article 114 ne sont pas de même nature et n'ont pas les mêmes pouvoirs (274/2003, 24 juillet 2003).

D'une part, il existe bien une différence de nature entre les régions d'une part et les collectivités locales d'autre part. Seules les régions sont titulaires du pouvoir législatif, et les actes normatifs, statuts ou règlements, faits par les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences sont subordonnés aux lois de la région et de l'Etat ainsi qu'aux règlements faits pour leur application, tandis que les lois des régions et les lois de l'Etat ont la même valeur juridique, à l'intérieur de leurs domaines propres de compétence. La loi La Loggia distingue, dans l'exercice du pouvoir normatif des collectivités locales, le pouvoir d'établir le statut de la collectivité et le pouvoir réglementaire.

Le premier correspond à la reconnaissance aux collectivités locales du droit de fixer librement leur organisation et leurs règles de fonctionnement dans le respect des règles établies par la loi nationale (art.117, p) ; en outre, les modalités d'exécution des fonctions administratives attribuées aux collectivités locales relèvent du pouvoir réglementaire de la collectivité locale, dans le cadre de la législation nationale et régionale, ce qui paraît exclure, en la matière, l'intervention du pouvoir réglementaire national ou régional (L.131/2003, art.4, par.4). Pour autant, les actes normatifs des collectivités locales ne se situent pas au même rang que les lois et, sous réserve du contrôle de la Cour constitutionnelle, le législateur compétent est seul juge du degré de détail des règles et des contrôles qu'il établit, à condition de ne pas priver l'autonomie locale de toute marge de manœuvre.

D'autre part, l'article 118 introduit, en outre, une autre différence, cette fois en faveur des communes : en effet, toutes les fonctions administratives sont en principe « attribuées » aux communes, à moins que leur exercice unitaire ne conduise à les attribuer respectivement à la ville métropolitaine, à la province, à la région ou à l'Etat, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation. Il est également précisé que les communes, les provinces et les villes métropolitaines exercent deux catégories de fonctions administratives : des « fonctions administratives propres » et des fonctions administratives qui leur sont « conférées » par la loi régionale ou par la loi nationale dans leurs domaines respectifs de compétence. La loi 131/2003 (dite loi La Loggia) règle l'application de ces dispositions en faisant obligation à

l'Etat et aux régions, en fonction de leurs compétences respectives, de procéder à la répartition des fonctions administratives en n'attribuant ces fonctions à la province, à la ville métropolitaine, à la région ou à l'Etat que dans les cas où cela paraît nécessaire pour en assurer un exercice « unitaire » (*l'unitarietà di esercizio*), ou pour des motifs tenant au bon déroulement, à l'efficience ou à l'efficacité de l'action administrative, ou pour des motifs fonctionnels ou économiques, ou en raison d'exigences de programmation ou d'homogénéité territoriale, en tenant compte de l'attribution de fonctions ultérieures et des attributions d'organismes dotés d'une autonomie fonctionnelle, également dans le secteur du développement économique et de la gestion des services. Toutes les fonctions administratives qui ne sont pas ainsi distribuées reviennent aux communes, qui les exercent seules ou par l'intermédiaire de leurs groupements (art.7, par.1).

Pour le moment il est impossible de dire quelle sera la portée réelle de la présomption de compétence ainsi établie au profit des communes pour l'exercice des fonctions administratives. De nombreux commentaires sur les différentes catégories de fonctions administratives que distingue le texte constitutionnel, et leur contenu, n'ont pas permis de dégager une conclusion qui s'impose, en l'absence, pour le moment, d'un arrêt de la Cour constitutionnelle. De plus, les motifs énumérés par la loi La Loggia laissent un très large pouvoir d'appréciation au législateur national et au législateur régional. En troisième lieu, le partage des compétences entre législateur national et législateur régional n'est pas clair : la Cour constitutionnelle a identifié différents domaines dans lesquels il existe des compétences transversales, et où il ne sera pas facile de déterminer qui, de la loi régionale ou de la loi nationale, doit déterminer les fonctions administratives qui s'y rapportent. Enfin, le paragraphe 6 de l'article 7 de la même loi prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions prévues par cet article pour l'attribution des fonctions administratives, celles-ci continuent d'être exercées selon les dispositions encore en vigueur, sous réserve des décisions de la Cour constitutionnelle.

Toutefois, il convient de rappeler que l'ancien article 118 de la Constitution prévoyait déjà (al.3) que « la région exerce normalement ses fonctions administratives en les déléguant aux provinces, aux communes ou à d'autres organismes locaux... ». La loi 142/1990 avait introduit la clause générale de compétence au bénéfice des communes et des provinces (aujourd'hui : articles 13 et 19 du Texte unique des lois sur le régime des organismes collectivités locales (décret législatif n.267, 18 août 2000)), mais la combinaison des

nouveaux articles 117 et 118 pourrait être interprétée contre la clause générale de compétence. Surtout, la réforme Bassanini (loi 59/1997 et décret législatif 112/1998 notamment) avait prévu le transfert aux communes et aux provinces des fonctions administratives de l'Etat et des régions, et les régions devaient adopter avant le 31 mars 1999 des lois définissant les fonctions administratives devant être exercées au niveau régional, les autres étant transférées aux collectivités locales. Pour le moment il est encore difficile d'apprécier quels transferts supplémentaires devraient résulter du nouvel article 118 et de la loi La Loggia, et même s'ils seront significatifs.

Pour favoriser la prise en charge des fonctions administratives par les communes, le législateur national a encouragé la coopération, notamment sous la forme d'unions de communes (Texte unique, art.32). Cette forme de coopération a d'abord suscité la réticence des communes, car elle était présentée comme une étape vers la fusion et ne concernait que les communes de moins de 5 000 habitants. Depuis 2000 elle est seulement une forme de coopération volontaire, sans condition démographique, ce qui a conduit les communes à s'engager plus facilement dans cette voie ; le nombre d'unions de communes est ainsi passé de 50 en 2000 à 251 au début de 2005 (avec 3,5 millions habitants et 1.108 communes membres).

La révision constitutionnelle de 2001 a aussi conduit à la suppression du contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales qui était exercé par le comité régional de contrôle. Désormais, la contestation de la légalité d'un acte d'une collectivité locale ne peut prendre que la forme d'un recours de droit commun au tribunal administratif régional. Toutefois, le nouvel article 120 de la Constitution et l'article 9 de la loi 131/2003 prévoient la possibilité pour le gouvernement d'exercer un pouvoir de substitution en cas de manquement par une collectivité locale ou par une région à des obligations internationales ou communautaires de l'Italie, ou si cela est nécessaire pour assurer l'unité juridique ou économique du pays, notamment en ce qui concerne la garantie du niveau essentiel des prestations nécessaires à la réalisation des droits civils et sociaux au-delà des limites territoriales des collectivités locales ; il peut aussi nommer un commissaire qui pourvoit aux mesures de substitution. Un dispositif semblable était déjà prévu par l'article 137 du Texte unique, qui est demeuré en vigueur. Il demeure aussi la procédure d'annulation extraordinaire qui permet au gouvernement de prononcer directement l'annulation d'un acte d'une collectivité locale quand l'unité du système juridique est mise en danger (art.138) ; il a rarement été fait usage de ce pouvoir.

Toutefois, il faut tenir compte des pouvoirs de contrôle des autorités régionales, résultant de la législation sectorielle produite par les régions elles-mêmes, et qui peuvent comporter des mécanismes de tutelle, comme c'est le cas en matière d'urbanisme ou d'environnement. Par exemple, les plans régulateurs généraux adoptés par les communes sont soumis à l'approbation de l'autorité régionale, à moins que cette fonction ne soit déléguée à la province, ce qui est aujourd'hui fréquent. L'extension des pouvoirs législatifs des régions pourrait conduire à la multiplication de procédures semblables.

Les préfetures conservent un rôle de coordination des services de l'Etat au niveau de la province et de la région, au soutien des collectivités locales, une fonction de contrôle des organes des collectivités locales, mais non directement de leurs actes. Elles ont été réorganisées en vue de renforcer la présence territoriale de l'Etat et d'en améliorer l'efficacité par le décret législatif n° 300 de 1999 et par un décret du Président de la République n°180 du 3 avril 2006. Le préfet dirige le « bureau territorial du gouvernement ». Il exerce aussi des pouvoirs en matière de police, de sécurité publique et de sécurité civile. En outre, la conférence permanente, présidée par le préfet, au niveau de chaque région et de chaque province, réunit les responsables des services de l'Etat, le président de la province ou de la région, le maire de la commune chef-lieu, et les maires des communes concernées par l'ordre du jour. Le préfet de région peut réunir les préfets de province pour l'examen de questions d'intérêt commun. Si certains services de l'Etat ne fournissent pas les services qu'ils doivent au niveau satisfaisant, le préfet, saisi par les collectivités locales peut les inviter à prendre les mesures appropriées ; si cela ne se produit pas il convoque la conférence permanente pour identifier les mesures à prendre et il peut le cas échéant exercer un pouvoir de substitution envers la direction des administrations concernées.

Du point de vue des moyens financiers, les dépenses des collectivités locales représentaient en 2003 (sans les régions, avec lesquelles elles sont souvent confondues dans les statistiques internationales) environ 6,3% du PIB de l'Italie (communes : 74 milliards d'euros ; provinces : 11,3 milliards). Le pouvoir fiscal des collectivités locales a été progressivement restauré depuis le début des années 90. Aujourd'hui les communes et les provinces reçoivent deux sortes de ressources fiscales : le produit ou une part du produit de certains impôts, notamment de l'impôt sur le revenu, en fonction de la capacité fiscale du territoire, et une fiscalité propre, qui repose aujourd'hui principalement sur l'impôt foncier et la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu, ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Plus de 50% des recettes courantes des

communes et des provinces sont de nature fiscale (52,6% pour les communes), et environ 50% de ces recettes proviennent de la fiscalité propre. Mais la part des transferts a diminué au profit de l'affectation de recettes fiscales. Les administrations régionales, provinciales et locales assurent 79% des dépenses d'investissement du secteur public (en 2004), dont en fait environ 45% sont assurés par les administrations communales et provinciales (ISTAT, 2000 et 2005).

Du point de vue des compétences matérielles exercées, la pratique ne reflète pas encore les changements constitutionnels. Comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport du 8 août 2005, les décrets législatifs que le gouvernement est habilité à prendre par la loi 131/2003 (art.2) pour déterminer les « fonctions fondamentales » relevant des communes, des provinces et des villes métropolitaines, comme le prévoit l'article 117,p de la Constitution, n'ont pas encore été adoptés, et le modèle de financement devant accompagner ces transferts de compétences n'a pas encore été adopté par la Haute commission instituée par la loi de finances pour 2003.

## **2) Compétences matérielles**

En pratique, on peut cependant relever que les communes assurent les fonctions suivantes :

- police locale ;
- entretien et fonctionnement des écoles élémentaires (mais pas la gestion des personnels) ;
- services sociaux et aides sociales ;
- adoption des plans d'urbanisme, réalisation des opérations d'aménagement, gestion de l'environnement ;
- équipements sportifs et de loisirs ;
- culture et biens culturels ;
- voirie et transports publics ;
- services publics locaux, ayant pour objet la fourniture de biens et d'activités répondant à une finalité sociale ou soutenant le développement économique et civil de la collectivité locale (Texte unique : art.112) : la gestion des services peut être séparée de la gestion réseaux, mais les communes ne peuvent céder la propriété des réseaux (Texte unique : art.113) ; la loi règle aussi les modes de gestion dans des conditions visant à assurer le respect des règles de concurrence ; les appels d'offres peuvent porter sur plusieurs services

- publics, sauf pour les transports publics ;
- promotion du tourisme.

Les provinces assurent les compétences suivantes :

- enseignement secondaire : équipement et fonctionnement des établissements (mais pas les personnels) ;
- transports ;
- aménagement du territoire et coordination des plans communaux ;
- culture et biens culturels ;
- protection de l'environnement ;
- tourisme, sport et loisirs ;
- en revanche, le secteur social occupe peu de place dans les compétences des provinces (par exemple : 2% des dépenses totales, contre 10% au niveau communal).

## VI. Pays-Bas

Les Pays-Bas se définissent comme « un Etat unitaire décentralisé ». Les principes sur lesquels reposent l'organisation administrative des Pays-Bas ont fait preuve d'une remarquable stabilité depuis qu'ils ont été fixés, lors de la modernisation de la première constitution du royaume (1814-1815), vers le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, par Thorbecke, qui les a exprimés dans le cadre d'une théorie organique de l'Etat : les communes, les provinces forment les composantes du royaume, libres de régler leurs affaires intérieures, mais elles doivent coopérer avec l'Etat à l'administration du royaume (*medebewind* = co-administration, inscrite dans la constitution en 1887). Le développement de l'Etat-providence, surtout après la Seconde Guerre mondiale, a conduit à l'extension de la « co-administration » ; depuis la fin des années 90 on note une tendance à restaurer une plus grande différenciation des fonctions entre l'Etat et les collectivités locales.

### 1) Pouvoirs et moyens

L'organisation administrative des Pays-Bas repose toujours sur les provinces et les communes. Si le nombre de provinces est stable (12), les gouvernements ont poursuivi depuis plusieurs dizaines d'années une politique progressive de regroupement des communes par fusion : le nombre des communes, qui était encore de 574 en 1994, est, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, de 458. De plus, il existe une forme de décentralisation fonctionnelle dont ne doit pas sous-estimer l'importance : les commissions de contrôle des eaux (*wateringen* = *waterschappen*), également prévues par la Constitution (art.133). Leur regroupement a été également poursuivi dans un but de rationalisation : le territoire est aujourd'hui divisé en 27 *wateringen* (129 en 1990 et 1007 en 1970).

Les ministères disposent de leurs propres services extérieurs et inspections qui assurent un suivi des politiques nationales et le contrôle de l'application de la législation de leur ressort. Mais surtout, au cours des dernières années, on a créé de nombreuses administrations autonomes (*zelfstandige bestuursorganen* – ZBO) pour la mise en œuvre des politiques nationales, et dont les attributions affectent souvent les collectivités locales. Ces administrations autonomes sont gérées par un conseil dont les membres sont nommés par le ministre pour un mandat fixe non révocable. Parmi les plus importantes pour les collectivités locales, figurent celles qui relèvent du ministère des transports, du ministère

des affaires sociales et du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM).

Les formes prises par la concentration urbaine aux Pays-Bas ont conduit à envisager la formation de régions urbaines pouvant regrouper les plus grandes villes avec leur périphérie et absorber les compétences provinciales. Une loi de 1994 visant à la formation de sept régions urbaines n'a pas abouti, mais a conduit à la formation de sept territoires de coopération et de planification (*kaderwetgebieden* = aires de la loi-cadre), dotés d'un « établissement public régional » (*regionaal openbaar lichaam*) formé par les communes membres et exerçant des compétences déléguées par les communes et la province. Une autre loi, entrée en vigueur au 1er janvier 2006 (loi dite « Regio Plus ») prévoit de nouvelles circonscriptions de coopération, définies par les provinces, entre les communes des agglomérations urbaines importantes (« plusregio ») ; la nouvelle loi s'applique aux « aires de la loi-cadre » précitées. La nouvelle loi facilite la création de ces circonscriptions de coopération et assouplit les règles relatives à la définition des compétences déléguées par les communes. La nouvelle loi facilite aussi la coopération interprovinciale et la coopération entre et avec les waterings.

Il existe aux Pays-Bas, plus qu'ailleurs, un lien étroit entre la conception des institutions, leurs pouvoirs et leurs compétences matérielles.

Les communes et les provinces sont administrées par un conseil élu au suffrage direct, un corps exécutif et le maire ou, respectivement, le commissaire de la reine. Mais le maire est toujours nommé par décret royal, de même que le commissaire de la reine au niveau de la province. Ce pouvoir de nomination n'est pas purement formel, même s'il s'exerce à partir d'une recommandation du conseil municipal, élaborée en consultation avec le commissaire de la reine, qui propose des candidats à une commission du conseil municipal siégeant à huis clos. Du moins le ministre de l'Intérieur est-il tenu par la recommandation qui lui est faite, laquelle peut être soutenue par un référendum consultatif que le conseil municipal a la faculté d'organiser (loi sur les communes du 7 mars 2002, art.61 à 61<sup>e</sup>, remplaçant la loi de 1992)<sup>16</sup>, et dont il ne peut s'écarter que par décision motivée. Toutefois, le maire ne se

---

<sup>16</sup> La constitution ne contient aucune disposition relative à la tenue d'un référendum, que ce soit au niveau national, provincial ou local. Mais des référendums locaux sont tenus sur la base d'une interprétation large de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Un référendum local est une consultation non décisive des électeurs.

confond pas avec l'exécutif. L'exécutif est formé des échevins élus par le conseil municipal ; le maire fait partie de l'exécutif et le préside (avec droit de vote), mais il préside aussi le conseil municipal (sans droit de vote). Il en va de même au niveau provincial : l'exécutif (*college van gedeputeerde staten* = députation) est composé des échevins (*gedeputeerden*) élus par les états provinciaux, et le commissaire de la reine en est le président. La loi du 7 mars 2002 et la loi sur les provinces du 10 septembre 1992, telle que modifiée par la loi du 16 janvier 2003 ont introduit une réforme importante, connue sous le nom de « dualisation » (*dualisering*), qui consiste à séparer l'exécutif de l'assemblée. Désormais, les échevins (les députés au niveau de la province) ne peuvent plus être membres du conseil, et l'organe exécutif concentre presque tous les pouvoirs administratifs. En contrepartie, on a voulu renforcer le rôle de direction politique et de contrôle de l'assemblée. On remarquera que le décalage de la durée des mandats concourt aussi à la dualisation : 4 ans pour le conseil et les échevins, 6 ans pour le maire (le commissaire de la reine)<sup>17</sup>.

Cette réforme, qui se recommande d'un principe démocratique, doit être mise en rapport avec la réforme de la gestion publique poursuivie depuis des années aux Pays-Bas. La séparation nette de l'assemblée et de l'exécutif vise aussi à renforcer la responsabilité de gestion de l'exécutif, qui exécute un « budget de performance », distinguant mieux les inscriptions budgétaires en fonction des activités à exercer, mettant en rapport les engagements, les produits et les résultats. On doit ainsi pouvoir mieux évaluer la gestion de l'exécutif, qu'il s'agisse d'affaires locales ou au contraire de compétences obligatoires (*duties*) attribuées par la loi.

Selon différentes études, la « dualisation » a rendu plus animé le débat politique au niveau local, et elle a conduit les élus locaux à investir davantage dans les contacts avec le public. En ce sens, les objectifs de la « dualisation », c'est-à-dire restaurer le conseil dans sa fonction de forum politique local et restaurer la fonction représentative du conseil pour améliorer la visibilité de l'administration locale vis-à-vis de la population, ont été atteints dans une large mesure, selon les mêmes études. Cependant, la réforme n'est pas achevée.

---

<sup>17</sup> La durée du mandat des échevins et de l'assemblée est la même, au niveau communal et au niveau provincial (4 ans). Le conseil municipal et l'assemblée provinciale ne peuvent pas être dissous entre deux élections (constitution : art.129.4).

Dans beaucoup de communes, le conseil et l'exécutif sont toujours à la recherche de la meilleure façon de remplir leurs rôles respectifs. Des chercheurs, des journalistes et des hommes politiques sont d'accord pour considérer qu'il faudra encore 4 à 8 ans pour que le nouveau système et le changement de culture politique attendu s'imposent complètement. Lors des élections locales de mars 2006, très peu de conseillers ou d'échevins qui avaient rempli leur mandat sous l'ancien système « moniste » n'ont pas été réélus ou ne se représentaient pas.

Les institutions correspondent ainsi à une forte intégration des politiques nationales et des politiques locales, dans l'esprit de la « co-administration » (*medebewind*), qui se reflète dans les pouvoirs et le financement des autorités communales et provinciales. Par leur formation comme par leurs fonctions, les exécutifs des communes et des provinces présentent en fait un double caractère : celui d'administration locale et celui d'administration d'Etat.

Le gouvernement Balkenende avait présenté un projet de révision constitutionnelle (n.28509) tendant à introduire l'élection du maire ; le mode d'élection, direct ou indirect, aurait ensuite été fixé par la loi. Cette réforme était un point crucial du programme de l'un des partis de la coalition gouvernementale (D66). Mais ce projet a été rejeté par la chambre haute au printemps 2005, et depuis le cabinet semble avoir révisé sa position. Cette réforme aurait sans doute rendu nécessaire une révision de l'organisation de la police, étant donnée l'étendue des pouvoirs de police des maires aux Pays-Bas. Le gouvernement a décidé en octobre 2005 une évaluation de la loi sur la police de 1993 (v. infra), ce qui aura sans aucun doute des suites pour l'organisation de la police.

Le pouvoir réglementaire local est un pouvoir propre du conseil municipal ou des états provinciaux. Il trouve sa source à l'article 147 de la loi sur les communes et à l'article 105 de la loi sur les provinces ; toutefois, dans ce dernier cas, la loi ne réserve pas strictement l'exercice du pouvoir réglementaire aux états provinciaux, et il peut donc également être exercé par la députation (exécutif). Il s'exerce par voie de décret (*verordening*). Les règlements des communes et des provinces forment le degré le plus bas de la hiérarchie des normes ; ils doivent être conformes, non seulement aux lois, mais également aux règlements adoptés par les ministres, et les règlements communaux doivent être conformes aux règlements provinciaux ; les règlements communaux sont aux mêmes niveaux que ceux des wateringues. En présence d'une norme posée sur un sujet donné par une loi ou un règlement

d'une autorité supérieure, le règlement communal n'est valide que s'il ajoute à cette norme.

La tutelle des actes est assurée par le ministre de l'intérieur. De sa propre initiative ou sur saisine par le maire ou un membre du conseil, le ministre propose au gouvernement la suspension ou l'annulation par décret royal de toute mesure communale qui serait en conflit avec une norme supérieure. Le décret est susceptible de recours juridictionnel.

Toutefois, en pratique, le contrôle exercé par les services ministériels en application de lois spéciales peut être plus important. Ainsi en est-il de l'inspection du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM), avec des sections spécialisées en fonction des domaines de compétence du ministère. Les représentants de l'inspection siègent dans les commissions provinciales de planification, qui examinent les projets de plan d'urbanisme (*bestemmingsplan*), mais la décision appartient à la députation de la province. L'inspecteur peut saisir le ministre qui a le pouvoir d'évoquer la décision si le plan d'urbanisme contrevient aux prescriptions impératives de la planification nationale (six cas sous la législature précédente, aucun entre 2002 et 2006).

On retrouve des caractéristiques similaires dans le financement des collectivités locales.

Les dépenses publiques des communes et des provinces représentent seulement 8,5% du PIB et 34% du total des dépenses budgétaires, et les provinces assurent 8,4% du total des dépenses des communes et des provinces (source : ministère de l'Intérieur, année 2003). Il faudrait y ajouter le montant des dépenses des waterings, qui ne sont pas disponibles. Mais globalement, les collectivités locales assurent 64,8% du total des dépenses publiques d'investissement.

En 2005, la plus importante ressource des communes provenait des subventions spécifiques (36%), attribuées sur la base d'indicateurs objectifs pour couvrir des coûts (par exemple : l'enseignement et les allocations de chômage). La seconde ressource, par ordre d'importance est la dotation globale du fonds des communes (*Gemeentefonds*) (27%). Les ressources propres représentent au total le tiers de l'ensemble des ressources (33%). Elles comprennent : des produits d'exploitation et des recettes tirées d'opérations d'aménagement (16%), la taxe sur les propriétés immobilières (*onroerende*

*zaakbelasting*, *OZB*), des droits et redevances (7%) et diverses taxes locales de moindre importance (2%). Enfin, les communes perçoivent aussi des transferts financiers des provinces et de l'Union européenne (4%).

La fiscalité propre des communes représente environ 10% de leurs ressources totales. La suppression en 2006 de la taxe d'habitation, supportée par l'occupant d'une propriété immobilière, réduira encore cette part.

Les communes peuvent utiliser assez librement, dans le cadre des lois, les ressources du Fonds des communes et les ressources propres, pour le financement de leurs politiques locales et leur participation aux missions conjointes. Mais on ne peut en déduire que les subventions spécifiques identifient les fonctions obligatoires des communes. Des subventions spécifiques sont aussi utilisées pour exprimer la responsabilité du gouvernement, ou si le gouvernement désire influencer le niveau de dépenses. On peut s'attendre à ce que le poids des subventions spécifiques continue à diminuer, comme cela a été le cas depuis 1998, en raison de la politique du gouvernement tendant à réduire les coûts liés au contrôle de l'utilisation des subventions spécifiques.

A la fin de 2004, le gouvernement, l'Association des communes néerlandaises (VNG) et le Conseil consultatif interprovincial (*Interprovinciaal Overleg - IPO*) ont adopté et signé un document politique important, le « *Code des relations interadministratives* ». Prenant appui sur les nombreuses dispositions législatives qui régissent les relations entre les différents niveaux d'administration, le Code exprime une nouvelle vision commune de ces relations, il est centré sur les relations verticales entre l'Etat, les communes et les provinces et il vise à inspirer une évolution des pratiques ainsi que diverses réformes. Il s'agit de faire en sorte que tous les niveaux s'acquittent mieux de leurs missions et améliorent leur efficacité, à la fois ensemble et séparément. Selon le Code, l'action doit être orientée en fonction des problèmes à résoudre, elle appelle une répartition claire des compétences et la liberté de leurs politiques pour les autorités décentralisées. Son esprit se résume dans le principe suivant : « décentraliser si possible, centraliser si nécessaire » (par. 1.c). Le Code exprime une version actualisée du « *medebewind* » traditionnel, visant à réduire le nombre des règles et procédures inutiles (déréglementation et débureaucratization), à réduire la co-administration quand elle va trop dans les détails, à limiter le nombre des subventions spécifiques et alléger la tutelle sur les collectivités locales. Une commission permanente de suivi de la mise en œuvre des orientations du code est également prévue par ce dernier.

Elle est aussi le cadre des discussions sur les problèmes des relations interadministratives.

Le code comprend des prescriptions précises sur de nombreux sujets, et il vise à mieux différencier ce qui relève de l'action commune des trois niveaux de gouvernement et ce qui relève de la responsabilité de chacun d'eux séparément. Il énonce les règles de bonnes pratiques relatives aux relations mutuelles entre le gouvernement, l'Association des communes et l'Entente interprovinciale (par. I.4).

## 2) **Compétences matérielles**

Les dispositions de l'article 124 de la constitution des Pays-Bas forment la base de la répartition des compétences. Les administrations communales et provinciales sont compétentes pour régler les affaires intérieures (*huishouding*) de la commune ou de la province (par.1) ; les administrations communales et provinciales peuvent être tenues par la loi, ou en vertu de la loi, d'agir par voie réglementaire ou administrative (par.2) (c'est la co-administration, ou *medebewind*). On distingue donc un domaine dans lequel les provinces et les communes agissent librement en fonction de l'intérêt local, dans leur ressort territorial, et un domaine, celui de la co-administration *stricto sensu*, dans lequel elles agissent en exécution des lois et des obligations mises à leur charge. Avec le temps, c'est ce second domaine qui a pris le plus d'importance. Aujourd'hui, différentes réformes ou projets de réforme tentent de mieux distinguer les compétences respectives de l'Etat, des provinces et des communes (notamment en matière sociale et en matière d'aménagement et d'urbanisme). Mais cette clarification ne remet pas en cause la co-administration.

Les communes adoptent les plans d'urbanisme (*bestemmingsplan*), dans le respect des plans établis au niveau de la province (*streekplan*) ou de la zone de coopération de la loi-cadre (plan régional de structure) ; elles doivent aussi prendre en compte les « décisions d'intérêt essentiel » contenues dans le plan national d'aménagement (le Cinquième est en cours d'adoption), mais également se conformer aux prescriptions obligatoires qu'elles contiennent parfois. La députation de la province approuve les plans d'urbanisme communaux. Les communes ont la maîtrise des opérations d'aménagement et elles peuvent recourir à l'expropriation, mais le pouvoir central met en œuvre des politiques nationales, comme le Budget d'investissement pour le renouvellement urbain, qui découle du Quatrième plan national

d'aménagement, selon un programme de développement à long terme. Les communes présentent des projets, évalués par le ministère (pour les 30 communes les plus importantes) ou par la province (pour les autres communes). Les permis de construire sont de la compétence de la commune.

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, du 20 octobre 2006, modifie profondément le système encore en vigueur. La nouvelle loi n'entrera elle-même en vigueur qu'au dernier trimestre de 2007, après l'adoption d'une loi fixant les modalités de son introduction, qui contiendra des dispositions particulières aux grandes agglomérations, et d'un décret d'application qui en précisera les modalités techniques. La nouvelle loi vise à mieux distinguer les fonctions des trois niveaux (Etat, province et commune) dans la planification spatiale, ainsi que la définition des politiques et les actes juridiques relatifs à leur mise en oeuvre. L'Etat, les provinces et les communes sont ainsi invités à formuler leur vision stratégique (*structuurvisie*) de l'aménagement du territoire. Les pouvoirs de planification des communes sont étendus. D'une part, le plan d'urbanisme communal devra désormais porter sur l'ensemble du territoire communal, et s'appliquer au sol et au sous-sol ; actuellement il ne doit être établi qu'en dehors des zones urbanisées.

Si aucun développement n'est prévu, la commune peut se contenter d'adopter un règlement de maîtrise des sols (*beheersverordening*) ayant pour objet de fixer l'organisation de l'espace telle qu'elle est à la date de publication du règlement. Ces documents devront être actualisés tous les dix ans. D'autre part, l'exigence de l'approbation du plan d'urbanisme communal par la province est supprimée.

Toutefois, dans la mesure où sont en cause des intérêts d'échelle provinciale ou nationale, exprimés dans leur vision stratégique, la province et l'Etat disposent de nouveaux moyens de les faire prévaloir. D'une part, la décision de projet est un acte qui peut être adopté non seulement par la commune elle-même, mais aussi par la province ou l'Etat, afin d'engager la réalisation d'un projet non compatible avec le plan d'urbanisme communal, sans avoir à modifier celui-ci immédiatement. En revanche, la modification doit suivre dans un délai d'un an (cas général) après que la décision de projet soit devenue définitive. D'autre part, et en rapport avec les projets de leurs compétences respectives, la province et l'Etat peuvent fixer des règles qui s'imposent aux plans d'urbanisme communaux, lesquels doivent être mis en conformité avec celles-ci. Aussi longtemps que cette mise en conformité n'est pas intervenue, toutes les autorisations doivent être conformes avec les règles supérieures

posées par la province ou l'Etat. Ces règles peuvent prendre la forme d'un « plan d'intégration » (*inpassingsplan*), arrêté par la province ou l'Etat. Ce plan dicte les modalités d'intégration du projet dans le ou les plans d'urbanisme communaux existants.

Le logement était une compétence historiquement essentielle des communes à l'époque moderne. Toutefois, les organismes de logement social, qui étaient des organismes administratifs, ont été transformés par la loi sur le logement de 1991 en fondations de droit privé, sur lesquelles ni le ministère, ni les communes, ni les provinces n'ont plus aucune autorité directe. Le ministre conserve toutefois des pouvoirs d'intervention en cas de mauvaise gestion. Aujourd'hui, la commune conserve une influence indirecte par l'intermédiaire des plans d'urbanisme et des permis de construire ; les communes peuvent avoir des représentants au conseil d'administration si le statut de la fondation, soumis à l'approbation de la province, le prévoit. Les fondations de logement social ont seules la responsabilité des programmes de construction qu'elles entreprennent, mais ont une obligation légale de construire des logements pour des familles ont des revenus inférieurs à un certain seuil et de réinvestir leurs gains dans la construction de logements. Le fonds central du logement, administration indépendante (ZBO) rattachée au VROM, accorde des financements. Le programme national de renouvellement urbain déjà cité, mis en œuvre par les communes avec le soutien de l'Etat, concourt aussi à la politique de l'habitat.

En matière de politique sociale, le rôle des communes peut-être résumé, dans ses grandes lignes, de la manière suivante. L'Etat définit des droits pour les bénéficiaires et des obligations, assorties de mesures de financement, pour les communes, mais la loi laisse une grande liberté aux communes pour définir les politiques les mieux adaptées à la demande locale et atteindre les objectifs fixés par la loi. La législation récente a accentué cette caractéristique générale.

Ainsi, la loi sur les personnes handicapées prévoit que les communes doivent assurer la fourniture de fauteuils roulants et assurer l'adaptation des logements et des transports publics aux besoins de ces personnes ; ces mesures peuvent être étendues aux personnes âgées. Le financement accordé par l'Etat aux communes est depuis 1994 intégré au Fonds des communes (c'est-à-dire intégré dans la dotation globale).

La nouvelle loi sur le soutien à l'enfance, qui est entrée en vigueur en janvier 2005, fait reposer le développement des crèches sur trois principes : 1) l'offre

doit être produite par le marché, en fonction de la demande ; 2) la demande est soutenue par le partage des coûts entre les parents, l'employeur et la commune ; 3) la commune doit, d'une part, assurer le contrôle de la qualité des services offerts, et d'autre part veiller à ce que certains groupes de la population aient effectivement accès aux crèches en prenant en charge une partie du coût.

Depuis 2004, la loi « travail et assistance » (*Wet werk en bijstand*) confie aux communes la mise en œuvre de la politique de réinsertion dans le marché du travail. Le principe en est le suivant : toute personne qui demande assistance à la commune, doit recevoir une aide pour trouver un travail. Cette politique se compose de deux volets : la garantie d'un revenu minimum pour les habitants de la commune, par le versement d'une allocation de revenu minimum, dont les conditions et le montant sont fixés par la loi, et les mesures de réinsertion, ayant pour objet de conduire les bénéficiaires à retrouver un emploi salarié. La commune assure le service de l'allocation conformément aux conditions légales. Mais la commune est libre des actions qu'elle met en œuvre pour favoriser le retour à l'emploi. L'instrument financier est le Fonds communal du travail et du revenu, alimenté par une dotation de l'Etat. Il se compose de deux parts : la première sert au financement des allocations, et la seconde sert au financement des mesures d'insertion. La commune conserve le bénéfice des allocations non dépensées, mais doit couvrir le déficit par d'autres moyens si le nombre d'ayant-droit augmente ; en revanche, tout excédent du volet insertion doit être reversé à l'Etat. Les communes sont ainsi incitées financièrement à réduire le nombre d'allocataires d'une part, et d'autre part à consacrer tous les moyens disponibles à l'insertion et à en faire un usage efficace qui permette de réduire le nombre d'allocataires.

La politique de soutien aux revenus est du ressort du gouvernement national, et non des collectivités locales. Toutefois, les communes peuvent mettre en place un dispositif spécial d'assistance aux personnes âgées et aux personnes souffrant de maladies chroniques ; elles le financent alors sur la dotation du Fonds communal.

La réforme scolaire de 2002 a modifié le partage des tâches entre l'Etat, les communes et les établissements scolaires. L'Etat conserve la définition du cadre légal, la définition des programmes et des objectifs, l'allocation des moyens, le contrôle et l'évaluation du système éducatif, et en particulier les résultats obtenus par les communes et les établissements scolaires. Les établissements scolaires ont été dotés d'une plus large autonomie et reçoivent

des moyens propres pour assurer la mise en œuvre de leurs missions ainsi que la gestion et le paiement des personnels. Leurs demandes de moyens à l'Etat s'inscrivent dans le cadre d'un contrat. Les communes conservent une responsabilité générale en ce qui concerne la politique en direction la jeunesse, la responsabilité des locaux scolaires, des transports scolaires et la mise en œuvre d'une politique de soutien scolaire, pour laquelle elles reçoivent les demandes des établissements scolaires et leur accordent les moyens sur la base de l'évaluation de leurs projets. Rappelons que la Constitution fait obligation aux communes d'assurer qu'il y ait au moins une école publique sur leur territoire, bien que la plupart des établissements soient privés (même si le financement est public). Les communes reçoivent aussi un financement de l'Etat, sur la base d'un contrat, avec une subvention spécifique pour le soutien scolaire : les 30 villes les plus importantes directement avec l'Etat, les autres dans le cadre de la province.

Les collectivités locales n'ont aucune compétence en matière de santé publique et de soins médicaux, ou à l'égard des hôpitaux.

Dans le domaine des transports publics, la législation tend à une assez forte intégration à l'échelle nationale, et les compétences des collectivités locales s'intègrent dans ce système. Les communes assurent l'organisation et éventuellement l'exploitation des transports urbains. Ce sont les provinces ou les établissements publics régionaux des zones de la loi-cadre (*kaderwetgebieden*) qui attribuent les licences aux entreprises de transports publics, sur la base d'appels d'offres. Les tarifs sont réglementés au niveau national, avec plusieurs zones, les billets sont valables dans tout le pays. Les provinces, ainsi que les établissements publics régionaux, reçoivent une subvention de l'Etat pour les coûts d'exploitation, intégrée depuis janvier 2005 dans une subvention spécifique pour les transports et la circulation. En outre, les communes et les provinces vont devoir adapter leurs plans d'urbanisme et d'aménagement au plan national des transports et des déplacements (*Nota Mobiliteit*) ; elles ont en fait déjà commencé à en intégrer les prescriptions. Ce plan concerne à la fois les flux et les investissements. Il est établi sur la base de la loi sur les transports et les déplacements de 1999, et sa dernière partie doit faire l'objet d'une « décision d'importance essentielle » au sens de la loi sur l'aménagement du territoire. Le plan prévoit des financements pour les projets les plus importants que devront réaliser les communes et les provinces. Les provinces et les établissements publics régionaux des zones de la loi-cadre doivent également adopter leur propre plan de transports et de déplacements.

En matière d'eau et d'assainissement les compétences sont partagées entre les communes et les wateringues. La production et la distribution de l'eau potable sont assurées par les compagnies des eaux, qui sont des entreprises publiques communales, la commune (parfois plusieurs communes) est l'unique actionnaire. Le réseau d'assainissements est de la compétence des communes. En revanche, ce sont les wateringues qui ont en charge le traitement des eaux usées. Les compagnies des eaux, les communes et les wateringues fixent librement leurs tarifs, qui s'appliquent aux utilisateurs. Le gouvernement souhaite dissocier les réseaux d'eaux pluviales des réseaux d'eaux usées, mais le coût oblige à rechercher de nouveaux modes de financement.

Le système énergétique repose sur des compagnies régionales (électricité et gaz) dont les actionnaires sont exclusivement les communes et les provinces ; toutefois, la loi limite aujourd'hui leur influence sur la marche de l'entreprise. Les opérateurs des réseaux forment une partie indépendante des compagnies régionales d'énergie. Les tarifs d'accès aux réseaux sont désormais fixés par le régulateur du secteur.

Les communes comme les provinces peuvent mettre en œuvre librement des actions de développement économique, sous réserve du respect des règles communautaires. Certaines actions donnent lieu à des cofinancements de l'Etat. C'est le cas en particulier pour les programmes de développement des villes. Il existe aussi divers programmes ciblés, au niveau national et au niveau provincial donnant lieu à l'attribution de financements sur appels d'offres. Mais les pouvoirs de police du maire et le pouvoir du conseil municipal de fixer lui-même dans certaines limites les peines contraventionnelles sont certainement une des particularités marquantes du régime communal néerlandais.

Tout d'abord, le conseil municipal a le pouvoir de prévoir lui-même que la violation des règlements municipaux est sanctionnée pénalement et de fixer le montant de la peine, dans les limites qui sont fixées par le code pénal (2.250 euros pour une amende), y compris une peine de prison jusqu'à trois mois (Loi sur les communes : art.154).

Cela vaut pour les règlements établis par d'autres autorités placées sous le contrôle du conseil municipal, mais seul le conseil municipal a le pouvoir de prévoir et de fixer les sanctions. La constatation des infractions incombe à la police et les poursuites pénales au parquet. Au printemps 2005, le gouvernement a présenté deux projets de loi tendant à soumettre certaines

infractions à des sanctions administratives, qui seraient prononcées par l'autorité communale, et pourraient donner lieu à un recours au juge administratif ; le produit des amendes administratives reviendrait à la commune. Le premier concerne les troubles à l'ordre public (n.30101), et le second le stationnement irrégulier et diverses infractions mineures en matière de circulation. L'une des raisons de ces projets est que les communes se plaignent du fait que la police n'attache pas une importance suffisante au non respect des règlements communaux.

En second lieu, le maire est une autorité de police dotée de très larges pouvoirs. Il convient de rappeler que la loi sur la réforme de la police de 1993 (dernière révision par la loi du 2 avril 2003) a créé 25 corps régionaux de police, et une police nationale chargée des missions d'ordre national (Agence nationale des services de police). Pour l'organisation de la police sur une base régionale, le pays a été divisé en 25 régions de police, une province rurale pouvant constituer une seule région de police, mais une province peut comprendre deux ou trois régions de police, en fonction de son degré d'urbanisation. Chaque région de police repose sur trois autorités : le chef des forces de police, qui est le maire de la principale ville de la région de police ; l'officier de police chef de corps et le procureur. Dans les missions de police judiciaire, le corps de police régional agit sous l'autorité du procureur. Mais en matière de maintien de l'ordre public et de traitement des situations d'urgence, il se trouve sous l'autorité du maire. C'est alors le maire qui assure la liaison avec le ministère de l'intérieur, lequel est responsable de la répartition des moyens et de la définition des standards auxquels doivent obéir les forces de police et leur action. Chaque région de police est administrée et gérée par le « collègue régional de police », qui réunit tous les maires de la région de police et le procureur, sous la présidence de l'autorité de gestion des forces de police, qui est en général le maire de la ville la plus importante. Le collège régional de police arrête son organisation, ses effectifs, son budget, ses comptes annuels, sa politique et ses rapports annuels. Mais il n'a pas de responsabilités opérationnelles. L'autorité de gestion des forces de police, le chef de la police (un officier de police) et le procureur se consultent régulièrement sur la gestion des forces de police. Chaque région de police est ainsi relativement autonome dans son organisation et dans la gestion de ses propres ressources. Chaque région reçoit une dotation globale du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'une dotation du ministère de la Justice et quelques subventions spéciales. En outre, le ministre de l'Intérieur fixe les règles relatives à la gestion des forces régionales de police et en contrôle la gestion financière.

En matière de police judiciaire, la force régionale de police est placée sous l'autorité du procureur, mais en matière de sécurité publique et de secours, elle est placée sous l'autorité du maire de la commune où elle intervient, et le maire rend compte au conseil municipal.

Sur la base du Programme National de Sécurité, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice passent un contrat avec l'autorité de gestion de la force régionale de police, sur la gestion et les résultats que la police doit atteindre.

En octobre 2005, le gouvernement a proposé, sur la base d'une évaluation de l'organisation de la police aux Pays-Bas, de remplacer l'organisation décentralisée actuelle de la police dans le cadre régional par une nouvelle structure qui serait gérée directement au niveau national.

## VII. Portugal

Le Portugal peut être défini comme un Etat unitaire partiellement régionalisé. La constitution de 1976 prévoyait la création de deux régions autonomes, pour les archipels des Açores et de Madère (titre VII) et de régions administratives pour le Portugal continental, assimilées aux collectivités locales (titre VIII) mais dont la mise en place était subordonnée à la définition de leurs territoires et de leur régime. Les lois nécessaires ont bien été adoptées, mais le référendum prévu lors de la révision constitutionnelle de 1997 a abouti au rejet des régions continentales à une large majorité (près de 64% de « non ») le 8 novembre 1998. Les réformes des dernières années ont élargi l'autonomie des régions insulaires (révision constitutionnelle de 1997) et consolidé les communes (lois 159 et 169/1999, et 5-A/2002), auxquelles de nouvelles compétences ont été transférées. En outre, les lois n°10 et 11 de 2003 renouvellent les formes de coopération entre les communes. La taille, les cadres de coopération et les compétences (*responsibilities*) des communes laissent peu de place à l'introduction d'un niveau intermédiaire, qui risquerait de les affaiblir. Dans ce qui suit, on laissera de côté le régime des régions insulaires.

La nouvelle loi de Finances Locales (loi 2/2007, publiée au 15 Janvier) définit des nouvelles compétences au niveau des collectivités locales et du modèle de transfert des attributions de l'État pour les collectivités locales.

### 1) Pouvoirs et moyens

Le Portugal compte ainsi aujourd'hui, sur son territoire continental, trois degrés d'administration, seul le niveau communal étant décentralisé.

L'organisation territoriale du Portugal continental repose sur la combinaison de la décentralisation et de la déconcentration. Le progrès de la décentralisation fait partie du programme démocratique établi par la Constitution (art.6), qui emploie même l'expression de "pouvoir local" (intitulé du titre VIII) ; la révision de 1997 a ajouté à l'article 6 la subsidiarité aux principes que doit respecter l'Etat unitaire. Selon la Constitution, les collectivités locales (*autarquias locais*) sont des « personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs dont l'objectif est de promouvoir les intérêts de leurs populations respectives » (art.235). Sont des collectivités

locales les paroisses (*freguesias*), les communes (*municipios*) et les régions administratives (art.236).

La décentralisation communale s'opère en fait à deux niveaux (art.235 à 265): les communes proprement dites (308), de grande taille, dont la circonscription remonte au XIX<sup>ème</sup> siècle (826 à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, 291 en 1911), et les paroisses, qui sont des collectivités infra-communales, parfois de grande taille (certaines ont plus de 5.000 habitants, quelques-unes plusieurs dizaines de milliers) et des personnes de droit public (4.259). Elles forment des divisions du territoire dont la modification appartient à la loi. En revanche, les organisations d'habitants définies sur une base territoriale au sein des paroisses ne sont pas des collectivités locales, et sont dépourvues de la personnalité morale (art.263s.). La constitution prévoit aussi la possibilité de créer dans les grandes aires urbaines d'autres formes d'autonomie locale (« *outras formas de organização territorial autárquica*») (art.236.3). Enfin, les communes peuvent créer des associations ou des fédérations pour la gestion d'intérêts communs (art.253) ; il existe 58 organismes de cette nature. La même possibilité est ouverte aux paroisses depuis la révision constitutionnelle de 1997 (art.247). La loi 11/2003 redéfinit les formes de la coopération intercommunale et en renforce l'intégration.

La loi 2/2007 encourage la coopération intercommunale. Par ailleurs, le nouveau cadre juridique des structures intercommunales est actuellement en préparation.

Deux aires métropolitaines ont été en effet créées par la loi (n°44, 2 août 1991) pour Lisbonne (2,5 millions d'habitants, la même circonscription que celle prévue pour la région de Lisbonne par la loi du 28 avril 1998, moins deux communes, soit 18 communes) et Porto (1,15 million d'habitants, 9 communes). Elles ont fait l'objet d'une nouvelle loi (10/2003) qui distingue désormais deux catégories : la grande aire métropolitaine (au moins 350.000 habitants) et la communauté urbaine (au moins 150.000 habitants), ce qui indique la volonté de promouvoir la coopération entre les communes faisant partie d'une même agglomération. La loi définit les aires métropolitaines comme des « personnes morales territoriales de droit public de nature associative » (art.2).

Il est significatif de la place reconnue à la commune au Portugal que les dispositions de la Constitution qui prévoyaient la création des régions

administratives comme collectivités locales en faisaient partiellement une émanation des communes, dans leur circonscription comme dans leurs organes, dans le but évident de protéger l'autonomie communale par rapport aux régions.

L'administration territoriale de l'Etat est organisée en 18 districts, auxquels ont été superposées en 1979 cinq commissions de coordination et de développement régional (CCDR).

Le district est la division traditionnelle du territoire portugais depuis 1835. La mise en place des régions administratives devait entraîner sa suppression (Constitution : art.291). Le gouverneur civil, nommé par le gouvernement, exerce des pouvoirs de police et a autorité sur les services extérieurs des ministères. Une assemblée représentative des communes est instituée au niveau du district. Cependant, les ministères les plus importants ont commencé à créer leurs propres structures régionales.

Les CCDR, placées sous l'autorité du ministre de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du développement régional, sont chargées de la mise en œuvre des plans de développement régional, elles gèrent les concours des fonds européens, coordonne les activités des ministères dans les domaines intéressant leur compétence et apportent une assistance technique aux communes. A cet effet, ont été rattachés aux CCDR les 50 bureaux d'assistance technique aux communes (GAT - 43) entre lesquels sont regroupées les communes continentales depuis le milieu des années soixante-dix : les coûts en sont partagés entre l'Etat et les communes, les priorités de leur activité sont déterminées par les maires, qui proposent aussi le directeur nommé par le ministre.

Toutes les collectivités locales sont administrées par une assemblée élue et par un organe exécutif collégial ; le mandat est de quatre ans. Toutefois, l'assemblée municipale est composée d'une part des présidents des conseils de paroisse, et d'autre part d'un nombre au moins égal de conseillers élus au suffrage direct (art.251). De même, les régions administratives devaient être administrées par des assemblées régionales composées d'une part de membres élus au suffrage direct, et d'autre part, en nombre inférieur, de membres élus par le collège des conseillers municipaux d'élection directe (art.260). L'exécutif est collégial dans tous les cas ; au niveau communal, il est élu

également au suffrage direct ; est élu maire le candidat placé en tête de la liste victorieuse.

Les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto sont administrées par une assemblée, constituée à la proportionnelle de membres élus des assemblées municipales des communes membres, un conseil (*junta metropolitana*) formé des maires, et un comité métropolitain, consultatif, composé du président de la CCR, de membres du conseil et de représentants, compétents pour la zone, de certains services publics.

Les assemblées des communes et des paroisses sont habilitées par la loi (aujourd'hui la loi 169/1999) à adopter des règlements pour l'exercice des compétences de la collectivité locale. Ces règlements locaux sont soumis au respect des lois et des règlements des autorités supérieures.

La tutelle administrative (Constitution : art.242) a pour objet le respect de la légalité par les collectivités locales. Elle est exercée par le gouverneur civil qui défère au juge administratif les actes illégaux. Elle est exercée aussi par voie d'inspection. En outre, les plans d'urbanisme sont soumis à approbation préalable.

Avec un volume de dépenses de près de 7 milliards d'euros (2006), dont la moitié en dépenses d'investissement, les communes portugaises représentent 5% du PIB et 9,7% du total des dépenses publiques.

Du côté des ressources, les produits fiscaux représentent 33% du total des ressources des communes. Les communes perçoivent la totalité du produit de quatre impôts, mais elles n'exercent un pouvoir fiscal que sur l'impôt foncier, dont elles fixent le taux dans les limites définies par la loi, et la « *derrama* », une surtaxe à l'impôt sur les sociétés que la commune peut établir et dont elle fixe le taux dans les limites fixées par la loi; le produit de cet impôt ne peut être utilisé que pour le financement d'investissements ou le rétablissement de l'équilibre financier. Les dotations et subventions représentent 33% du total des ressources. La principale dotation est composée d'un prélèvement sur le produit de trois impôts nationaux, répartis ensuite selon des critères objectifs, et dont une petite partie alimente les budgets des paroisses. Les communes peuvent emprunter librement sous réserve de respecter les ratios légaux d'endettement ; les paroisses ne peuvent faire que des emprunts à court terme.

## 2) Les compétences matérielles

Le Portugal s'est engagé depuis 1999 dans une politique de transfert de compétences aux communes et aux paroisses qui s'accompagne d'une nouvelle classification des compétences des collectivités locales dans leurs rapports avec l'Etat, et qui explique sans doute le renforcement des structures de coopération intercommunales depuis 2003.

Toutefois, ni la Constitution ni la législation sur les collectivités locales ne permettent d'identifier la clause générale de compétence au bénéfice des communes. La Constitution ne définit que la nature juridique des collectivités locales et la finalité de leur action, et la législation ne définit les compétences que par les matières précises qu'elles recouvrent. On pourrait inférer la clause générale de compétence de l'article 48.1,r de la loi 79/77 du 20 octobre 1977, repris à l'article 53 de la loi 169/99 (paragraphe 1,q), selon lequel l'assemblée municipale « se prononce et délibère sur toutes les affaires visant à poursuivre les intérêts propres de la collectivité locale ». Mais on ne cite aucune jurisprudence en ce sens.

La loi 159/99 du 14 septembre 1999 est une loi-cadre sur les compétences locales, qui organise un programme de transfert de compétences matérielles (« attributions et compétences »). Selon l'article 4, les attributions et les compétences établies par le chapitre 3 de la même loi devaient être progressivement transférées aux communes dans les quatre années suivant son entrée en vigueur. Les transferts s'accompagnent des ressources qui leur sont affectées ainsi que des moyens en personnel et des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Mais la loi précise que « le transfert d'attributions et de compétences ne peut déterminer une augmentation de la dépense publique globale prévue dans l'année de réalisation » du transfert (art.3.3).

La loi portugaise se distingue également par sa classification des compétences et des pouvoirs.

Il ressort de l'article 2 que les compétences et les attributions sont transférées aux collectivités locales (*autarquias locais*), mais que les pouvoirs nécessaires à leur exercice sont attribués aux organes de ces collectivités. La loi (art.2) distingue six catégories de ces pouvoirs : consultatifs, de planification, de gestion, d'investissement, de contrôle (*fiscalização*) et d'émission de permis ou autorisations (*licenciamento*). Elle précise que les pouvoirs

d'investissement incluent l'identification, l'élaboration des projets, le financement, l'exécution et la maintenance des ouvrages. Curieusement, on ne trouve dans cette énumération ni le pouvoir de lever l'impôt, ni le pouvoir d'arrêter des règlements pour l'exercice des compétences, deux pouvoirs que les collectivités locales exercent effectivement. Il faut en fait se reporter à la loi 169/99 pour avoir la liste complète des pouvoirs des organes des communes et des paroisses. C'est ainsi que le pouvoir d'adopter les ordonnances et règlements municipaux est exercé par l'assemblée municipale (art.53.2,a), ainsi que le pouvoir fiscal (« e » à « h ») ; il en va de même de l'assemblée de paroisse dans les limites des compétences des paroisses (art.17.2, d et j).

La loi établit aussi une distinction entre « attributions » (*atribuções*) et « compétences » (*competências*). Les attributions sont les domaines matériels de compétence (fields of *responsibility*), énumérés par l'article 13, tandis que les compétences correspondent à l'objet des pouvoirs que la loi habilite les organes des collectivités locales à exercer dans ces domaines (chapitre 3 de la loi : art.16 à 31). Par exemple, parmi les domaines entrant dans les attributions des collectivités locales figure l'équipement rural et urbain (art.13). Mais « appartiennent à la compétence des organes communaux, la planification, la gestion et la réalisation des investissements dans les domaines suivants : a) espaces verts ; b) rues et voies publiques ; c) cimetières communaux ; d) installations des services publics communaux ; e) foires et marchés » (art.16). La même technique de définition des compétences (*responsibilities*) est utilisée dans les autres domaines. La loi portugaise associe ainsi à la définition de l'objet de la compétence la définition des pouvoirs nécessaire à son exercice.

Enfin, la nouvelle législation portugaise ignore la distinction classique entre compétences propres et compétences déléguées et opère une distinction entre, d'une part, les compétences relatives à des domaines de nature exclusivement communale, qui ont un caractère général et sont d'exercice « universel » (c'est-à-dire qu'elles sont exercées par toutes les communes), et d'autre part celles qui se rapportent à des domaines intégrés à des programmes d'action régionale ou nationale (art.5).

En principe les attributions et les compétences des communes sont de nature « universelle » ; ne le sont pas celles qui ne sont exercées que par certaines communes dans le cadre d'un contrat entre les ministères compétents et les communes intéressées, défini sur la base d'une typologie contractuelle, identifiant les coûts et l'activité à transférer (art.6). Les compétences

(*responsibilities*) « non universelles » correspondent donc à un mode de coopération contractuelle entre l'Etat et les communes.

L'article 8 en précise le régime (*parceria* = association). Les contrats établissent les modalités de participation des parties à l'élaboration et à la gestion des équipements ou des services publics correspondants, ainsi que les ressources nécessaires. Toutefois, la loi laisse ouverte la possibilité d'introduire le régime contractuel pour d'autres compétences sur la base d'un acte spécifique constatant le recours au régime contractuel ; le régime contractuel pourrait donc être utilisé dans certains cas pour l'exercice de compétences « universelles » (art.8.3).

Enfin, la loi prévoit la mise en place d'unités de gestion pour la gestion des programmes opérationnels de développement régional et local adoptés pour la mise en œuvre des fonds structurels européens (art.9). Les communes de la zone d'intervention doivent être majoritaires dans cette unité de gestion. Ce type d'organisation est assez ancien et les contrats sont apparus d'abord pour la mise en œuvre des fonds structurels (dès la fin des années 80). L'évolution a favorisé une plus large responsabilité des communes dans la gestion de ces programmes.

Enfin, le régime des compétences locales intègre les paroisses (*freguesias*) à leur exercice. L'article 14 de la loi 159/99 définit les « attributions » des paroisses, dans des termes qui recourent celles des communes, mais avec certaines différences notables. Par exemple, les paroisses sont compétentes en matière d'environnement et de salubrité, mais les communes sont seules compétentes en matière d'assainissement ; seules les communes sont compétentes en matière de transports et de communications, et en matière d'énergie. Mais l'éducation est mentionnée de manière identique dans les deux cas. En outre, la loi ne comporte pas une définition précise des matières sur lesquelles les organes des paroisses exercent certains pouvoirs, ni de ces pouvoirs. S'il en est ainsi, c'est parce que la répartition des compétences (*responsibilities*) entre la commune et les paroisses dépend dans une large mesure de la commune. La commune peut transférer aux paroisses des tâches entrant dans ses attributions, à condition de les transférer à toutes les paroisses qui le souhaitent (art.13.2). En matière d'investissement, cela prend la forme d'un protocole de délégation qui organise leur coopération (art.15). En outre, les pouvoirs des organes des paroisses ne portent que sur la planification, la gestion et la réalisation des investissements, entrant les domaines de leurs attributions, dans les cas et conditions prévues par la loi (art.14.2).

En pratique le champ d'application des contrats-programmes de coopération entre l'Etat et les communes pour la réalisation d'investissement est très vaste et s'applique aux domaines suivants :

- a) Assainissement de base, y compris des systèmes de captation, adduction et stockage d'eau, mais non le réseau domestique; les systèmes de collecte, transport et traitement des résidus solides et les systèmes d'eaux usées;
- b) Environnement et ressources naturelles : exploitation des ressources hydriques, entretien et restauration des berges des cours d'eau, régulation des petits cours d'eau, installation de systèmes de lutte contre la pollution ;
- c) Infrastructures de transports, y compris la construction et l'entretien du réseau routier;
- d) Infrastructures et équipements de communications;
- e) Culture, temps libre et sport;
- f) Éducation, enseignement et formation professionnels;
- g) Jeunesse, à travers la création d'infrastructures nécessaires pour soutenir les jeunes;
- h) Protection civile, y compris des cars de pompiers et équipements de prévention, aide à la lutte contre les incendies;
- i) Logement social;
- j) Promotion du développement économique, y compris des infrastructures d'aide à l'investissement productif;
- k) Santé et action sociale.

Les communes ont le pouvoir d'établir et de fixer les tarifs des services publics de leur compétence (loi 53-E/2006). Elles peuvent créer des entreprises locales, communales ou intercommunales, éventuellement sous la forme de sociétés d'économie mixte, ou prendre des participations (loi 53-F/2006).

Les communes ont le pouvoir d'établir et de fixer les tarifs des services publics de leur compétence. Elles peuvent créer des entreprises locales, communales ou intercommunales (art.10), éventuellement sous la forme de sociétés d'économie mixte, ou prendre des participations.

De manière générale, les communes portugaises exercent des compétences assez larges en matière de planification et d'intervention, en matière d'investissement dans les divers secteurs énumérés par la loi, mais assez peu de compétences de gestion de services publics, sauf pour les services publics

proprement locaux : ainsi la distribution d'électricité et l'éclairage public ; les transports urbains, mais aussi les aérodromes communaux, les équipements scolaires (mais non l'enseignement) ; bibliothèques théâtres et musées ; équipements sociaux (crèches, jardins d'enfants, centres d'hébergement pour personnes âgées et handicapées) ; distribution d'eau ; gestion de zones protégées d'intérêt local.

## VIII. Royaume-Uni (Angleterre)

Le Royaume-Uni est caractérisé par des autorités locales vastes et dotées d'importants moyens. Toutefois, depuis les réformes des années 80 et des années 90, ces autorités locales ont perdu une partie de leurs compétences matérielles ou de la liberté d'action dont elles disposaient dans ces domaines. Des changements ont également été introduits dans leur structure avec l'application partielle de la réforme territoriale de 1996 (*boundary reform*), et l'introduction dans quelques villes d'un maire élu au suffrage direct. La *devolution* permet aussi une certaine diversification des structures et des compétences en Ecosse et au Pays de Galles, mais celle-ci ne s'est pas encore manifestée et, pour les besoins de cette étude, le cas de l'Angleterre est suffisamment caractéristique.

Le Livre Blanc publié par le gouvernement Blair en octobre 2006, « *Strong and Prosperous Communities* » (Cm 6939, 2 vol.), annonce une nouvelle réforme de grande ampleur : poursuivre la réforme territoriale pour étendre le régime des « conseils unitaires », mais aussi renforcer le rôle des « communautés » (paroisses, associations de résidents ou autres) dans l'administration locale ; améliorer la qualité de la réponse des services publics locaux aux préférences locales, notamment en développant la participation des habitants ; imposer un véritable leadership au niveau local par une nouvelle réforme institutionnelle ; établir le leadership des autorités locales envers l'ensemble de leurs « partenaires » sur leur territoire et renforcer par la contractualisation (*Local Area Agreements* et *Multi-Area Agreements*) la coopération avec le gouvernement central et la prise en compte des priorités nationales ; concilier contrôle de performance et responsabilité locale. Le projet de loi n'est pas encore déposé en avril 2007.

### 1) Pouvoirs et moyens

La réforme territoriale de 1972 avait établi dans l'ensemble de l'Angleterre et au Pays de Galles une organisation à deux niveaux, le comté et le district, administrés par des conseils élus, mais avec des modalités différentes de répartition des compétences entre les zones métropolitaines et les zones non métropolitaines. Le Grand Londres connaissait aussi à cette époque une organisation à deux niveaux. En 1985, toutefois, la loi supprimait le conseil du Grand Londres et les conseils des six comtés métropolitains. Dès ce moment, les grandes agglomérations urbaines ne connaissaient plus qu'un seul niveau

d'administration locale. Cette évolution a été poursuivie par les changements introduits dans les années 1990, sur la base du Local Government Act 1992 pour l'Angleterre, et par des lois spéciales pour l'Ecosse et le Pays de Galles de 1994. L'objectif de cette réforme était d'établir une autorité locale unique (*unitary council*), sur la base d'un redécoupage faisant disparaître les comtés et districts préexistants. Mais la réforme, intégralement mise en œuvre au Pays de Galles et en Ecosse (suppression des « régions » en Ecosse et des comtés gallois ; création en Ecosse de 29 conseils unitaires et de 3 conseils insulaires, et de 22 conseils unitaires au Pays de Galles), n'a connu qu'une application partielle en Angleterre, rapprochant la situation de certains centres urbains de celle des districts métropolitains.

Aujourd'hui, l'administration locale de l'Angleterre est donc à un ou deux niveaux selon les régions. Une administration à deux niveaux subsiste dans les régions moins urbanisées (*shire areas*), avec 34 comtés et 238 districts non métropolitains qui se partagent les compétences en matière de services à la population.

A Londres, une autorité régionale a été créée en 2000 – la nouvelle Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority*) - qui regroupe les 32 bourgs de Londres (et la *City*). Dans le reste de l'Angleterre, on a une administration locale unique, sous la forme des conseils de districts (36) des zones métropolitaines et des conseils unitaires (46) pour les autorités locales nouvellement délimitées en application de la loi de 1992, principalement dans les parties plus urbanisées des « shire areas ».

Au total, pour l'ensemble du Royaume-Uni, on compte seulement 468 autorités locales « principales » de toutes catégories, ce qui traduit, pour 58 millions d'habitants, un niveau de concentration de l'administration locale unique en Europe.

Le *Livre Blanc* prévoit d'étendre au « shire areas » le régime des conseils unitaires ; sur la base des propositions devant être soumises au début de 2007, les décisions devraient être prises en juillet ; la structure à deux niveaux devrait alors rester exceptionnelle et s'accompagner d'une coopération obligatoire entre les deux niveaux.

Toutefois, il convient de rappeler qu'il existe encore en Angleterre (données de 1995, faute d'un recensement plus récent) 8,700 conseils élus (et plus de 71.000 conseillers), dotés de pouvoirs très limités, représentant des paroisses

(certains conseils pouvant prendre le titre de « conseil de ville » – *town council*) et environ 17 millions d'habitants, en dehors des grandes agglomérations urbaines où elles n'ont pas d'équivalent ; 80% des paroisses ont moins de 2.500 habitants, mais 5% ont le statut de « ville », et sont de plus grande taille, certaines paroisses récemment créées dans des zones urbaines pouvant avoir plus de 40.000 habitants. Mais ces conseils sont toujours intégrés aux autorités « principales » (districts et parfois conseils unitaires). Les « *communities* » des districts gallois sont comparables aux paroisses. Le Livre Blanc prévoit de renforcer ces structures de base : les autorités locales pourront décider elles-mêmes de les créer (actuellement une décision du gouvernement et de la Commission électorale est nécessaire), elles pourront leur déléguer d'autres fonctions et des budgets, sans exclure l'appui à d'autres formes de « *community governance* » ; elles seront étendues à Londres (§2.48 à 2.59).

Au Royaume-Uni le pouvoir central n'a pas développé au niveau local une administration d'exécution, si l'on fait abstraction des offices pour l'Ecosse et le Pays de Galles, qui ont disparu avec la *devolution*. Les services régionaux des ministères avaient traditionnellement leur siège à Londres. Seuls certains services techniques étaient organisés sur une base territoriale (services fiscaux, inspection de l'urbanisme – *planning inspectorate...*). Cette situation a commencé à changer en 1994 avec la création des Bureaux du gouvernement dans les huit régions administratives de l'Angleterre et le Grand Londres (*Government Offices of the Regions - GO*), qui ont regroupé au départ les services régionaux de quatre ministères, et aujourd'hui une dizaine ; initialement rattachés au grand ministère de l'environnement, ils le sont aujourd'hui au Département des communautés et de l'administration locale (*Department for Communities and Local Government - DCLG*). Ils représentent le Gouvernement et sont les interlocuteurs des autorités locales et des agences de développement régional ; ils doivent veiller à ce que les besoins des communautés locales soient effectivement satisfaits, ce qui se traduit dans leur rôle pour promouvoir l'amélioration de la qualité du service rendu par les autorités locales. Les Bureaux régionaux emploient environ 3.500 agents.

En dehors d'eux, d'autres services extérieurs territorialisés importants des ministères sont le Service des pensions (2.795 agents), l'Inspection de l'urbanisme (700 agents), l'Agence d'aide à l'enfance (10.419 agents). Leur rôle est appelé à s'étendre avec la généralisation des « contrats locaux de territoires » (*Local Area Agreements*) annoncée par le Livre Blanc (§5.1 à 5.15) et la réforme des contrôles (les GO devant coopérer plus étroitement avec les ministères et les inspections pour améliorer les « performances » des autorités locales (§6.64 à 6.66).

Les agences régionales de développement sont des organismes d'intervention du pouvoir central au soutien du développement économique régional ; les « chambres régionales » consultatives créées en application de la loi de 1998 sur le développement régional sont une émanation des autorités locales. Le projet de créer des assemblées régionales élus en Angleterre semble abandonné après l'échec du référendum du 8 novembre 2004 tendant à instituer une assemblée régionale pour la région du Nord-Est. Il n'en est plus question dans le Livre Blanc. Mais les « chambres régionales » ont pris l'appellation courante d'assemblées régionales et sont « autorités de planification » pour l'application de la loi de 2004 sur la planification (*Planning and Compulsory Purchase Act*).

Les institutions locales britanniques ont connu de profonds changements depuis 2000. Le *Local Government Act 2000* conduit les autorités locales à abandonner le système traditionnel d'exercice des fonctions exécutives par des commissions du conseil, à différencier les fonctions exécutives et non exécutives et, dans certaines circonstances, à soumettre à référendum un projet de constitution locale pouvant comporter l'élection directe du maire. Mais cette réforme n'a pas reçu le soutien escompté. Parmi les 386 autorités locales susceptibles d'avoir un maire élu, un tel référendum n'a eu lieu à ce jour que dans 31 autorités locales, avec un résultat favorable à l'élection directe du maire seulement dans 12 cas. Dans quatre autorités locales sur cinq, les conseils ont opté pour la formule de l'exécutif collégial, avec un leader élu par le conseil, de même que les autres membres de l'exécutif ; très peu ont opté pour la nomination de ceux-ci par le leader, et encore moins pour que le leader exerce des pouvoirs propres. Les autres autorités, en général les plus petites, ont opté pour le maintien du système traditionnel des comités, avec quelques aménagements. Cependant, une caractéristique de ces réformes est que les habitants peuvent prendre l'initiative d'un référendum sur l'introduction d'un maire en présentant à leur autorité locale une pétition signée par 5% des électeurs. Le Livre Blanc (§§3.15 à 3.28) prévoit la relance de la réforme institutionnelle. La loi proposera aux conseils locaux de choisir entre trois

modèles dont le trait commun sera d'instituer un leader pour 4 ans : un maire élu au suffrage direct, un exécutif collégial élu au suffrage direct, ou un leader élu par le conseil. Dans les trois cas, le leader nommera les membres de son cabinet et distribuera les attributions ; dans le cas de l'exécutif élu au suffrage direct, l'autorité du leader sera assurée par le fait qu'il aura nommé les autres membres sur sa liste. En outre, il sera possible d'instaurer l'élection des conseils locaux en bloc, et par circonscriptions uninominales, alors qu'ils le sont aujourd'hui par moitié ou par tiers, et dans des circonscriptions plurinominales. Dans le cas de l'élection de l'exécutif par le conseil, celui-ci pourra voter la défiance du leader, qui devra démissionner. Ces mesures visent à accroître l'intérêt des élections locales, auxquelles la participation ne dépasse guère un tiers des électeurs.

Les autorités locales disposent du pouvoir de faire des règlements (*byelaws*) pour l'exercice de leurs compétences, dans la mesure où elles y sont autorisées par la loi (la section 235 de la loi de 1972 – le pouvoir d'adopter des règlements «*for good rule and government and for suppression of nuisances*», ce qui est déjà une habilitation très large) et des dispositions de diverses lois spéciales, mais aussi de règlements gouvernementaux – *secondary legislation*). A défaut elles peuvent encore recourir à l'ancienne procédure des lois privées pour obtenir cette autorisation par une loi « locale » votée par le Parlement. Le Parlement étant seul titulaire de la souveraineté, les autorités locales ne peuvent exercer que les pouvoirs qu'elles tiennent de la loi.

Les autorités locales disposent aussi d'importants moyens administratifs, avec environ 2 millions d'agents, bien plus que le *civil service* national. Toutefois, parmi eux, on compte 800.000 enseignants dont une grande partie est aujourd'hui gérée par les établissements eux-mêmes sous le contrôle du pouvoir central et ne peut plus vraiment être considérée comme faisant partie des agents des autorités locales.

Les actes des autorités locales sont soumis au contrôle juridictionnel par la voie de la procédure de *judicial review*.

Mais il faut y ajouter d'autres procédures de contrôle. Les règlements locaux doivent être « confirmés » par le ministre (*Secretary of State*) pour entrer en vigueur. En pratique, les autorités centrales établissent des modèles, et un règlement qui s'écarte du modèle de manière significative a peu de chances

d'être « confirmé » ; mais la conformité au modèle ne prive pas le juge de son pouvoir de contrôle s'il est saisi d'un recours<sup>18</sup>. Le Livre Blanc prévoit la suppression de cette formalité (§3.14). Diverses lois spéciales peuvent donner un pouvoir de tutelle, d'autorisation préalable (pour réaliser des emprunts), d'approbation ou d'évocation du ministre (par exemple en matière d'urbanisme), et surtout établissent des inspections qui contrôlent les standards mis en œuvre par les services dépendant des autorités locales.

La tendance des dernières années a plutôt conduit au renforcement des contrôles exercés sur les autorités locales, soit directement, comme au travers des contrôles exercés par la Commission d'audit de l'administration locale, laquelle peut aussi saisir les cours de justice, et indirectement au travers des procédures tendant à promouvoir l'amélioration de la gestion publique (*Best Value Inspection*, ayant vocation à contrôler à ce titre tous les services). L'amélioration de leurs performances permet en revanche aux autorités locales, qualifiées de « *best value authorities* » et tenues par le *Local Government Act 1999* à une amélioration continue de leurs résultats, d'obtenir une plus grande liberté d'action, notamment dans l'utilisation des dotations qu'elles reçoivent. Les indicateurs de performance (*Best Value Performance Indicators*) sont établis par les différents ministères, en relation avec la préparation du budget annuel. La Commission d'audit (*Audit Commission Act 1998*) doit, à cet effet, publier un rapport sur son évaluation des performances des autorités locales, et classer celles-ci dans différentes catégories définies par le secrétaire d'Etat, en fonction leurs performances (*Local Government Act 2003*, notamment s.99 et 100).

Le Livre Blanc prévoit de réformer ce système dans le but de concilier le contrôle de performance avec les responsabilités locales (§§6.33 à 6.71). Le nombre des indicateurs de performance devrait être réduit de 1 200 à 200 environ ; les obligations de reporting des autorités locales seraient assouplies ; le contrôle de performance sera centré sur les priorités du « contrat local de territoire », sur lequel l'autorité locale doit rendre un rapport annuel, qui s'intègre à l'évaluation annuelle par la Commission d'audit et les inspections des risques relatifs à la réalisation des objectifs et donne lieu à une réunion annuelle de bilan sous la responsabilité du GO. Le rôle de l'*Audit Commission* doit être renforcé par rapport aux inspections, de même que la coopération entre les ministères, le GO et les inspections. Pour chaque autorité locale, la Commission d'audit émet des recommandations pour l'amélioration des

---

<sup>18</sup>*R. v. Bristol City Council, ex p. McDonough*, [1993] Nov. C.L. 541.

performances (« *Direction of Travel* ») et depuis 2005 une appréciation sur l'utilisation des ressources (« *Use of Resources Judgment* »). La gradation des mesures que peut prendre le pouvoir central en cas de dégradation de la situation et d'absence de redressement sera améliorée ; ces mesures peuvent aller jusqu'à des injonctions du ministre et à la destitution de l'exécutif local. Cependant, l'évaluation des performances sera redéfinie : il s'agira à l'avenir d'une évaluation prenant en compte la situation globale du territoire, et non pas les services isolément (*Comprehensive Area Assessment*). Le développement de la contractualisation et le changement de perspective de l'évaluation témoignent de la volonté de donner plus d'importance au territoire dans la gestion locale.

Sur le plan financier, les dépenses publiques locales représentent environ 10% du PNB et 26% du total des dépenses publiques. Parmi les ressources, la part de la fiscalité propre représente aujourd'hui seulement 16% du total des ressources, si l'on considère qu'elle se limite à la *council tax*, tandis que les recettes du *uniform business rate* s'apparentent aujourd'hui à un transfert, puisque le produit de l'impôt est collecté au niveau national et redistribué entre les autorités locales au prorata du nombre d'habitants (13% du total des ressources). En revanche, la dotation globale, basée sur une estimation des besoins selon un système complexe d'indicateurs prenant en compte les ressources propres, assure une importante péréquation entre les autorités locales. Les conseils de paroisse ne représentent que moins de 1% des dépenses publiques locales; ils sont financés par une petite partie du produit de la *council tax* et les recettes sur certains services rendus.

Le *Local Government Act 2003* introduit en outre la possibilité d'établir une surtaxe temporaire qui sera acquittée durant une période donnée (mais au plus 5 ans) par tout ou partie des sujets non soumis à la fiscalité sur les ménages en vue de réaliser des projets tendant à améliorer les conditions de développement d'une zone d'affaires (*Business Improvement District – BID*), ou de ceux qui y vivent, y travaillent ou y exercent une activité quelconque. Cette surtaxe (*BID levy*) n'est établie que si elle recueille l'accord de la majorité de ceux qui y seront assujettis (LGA 2003, quatrième partie, sections 41 et suivantes). A la fin de 2006, il existait 31 BID (Livre Blanc, §4.31).

## 2) Compétences matérielles

Les autorités locales tiennent de la loi les compétences matérielles et les pouvoirs qu'elles exercent. Tout acte fait en dehors de ces limites est *ultra vires* et donc illégal. Ce principe traditionnel, confirmé par la loi de 1972, résulte du principe de la souveraineté du Parlement. Il a été assoupli de diverses manières. D'abord par la loi de 1972 elle-même, qui les autorise à faire tout ce qui concourt, dans une mesure raisonnable, à l'exercice de leurs fonctions (section 111).

En second lieu, et surtout, le *Local Government Act 2000* (en Ecosse par la législation écossaise équivalente) donne à toutes les autorités locales le pouvoir de faire ce qu'elles considèrent utile au « bien être économique, social et environnemental » de leur territoire (section 2). Elles peuvent à cet effet engager des dépenses, apporter leur soutien à toute personne, passer des conventions, coopérer avec d'autres personnes, agir au nom d'une autre personne, ou fournir des biens et services à toute personne. Ces nouveaux pouvoirs ne peuvent être interprétés comme les autorisant à faire ce que la loi leur interdit, ou à lever des capitaux (section 3). Cependant, la jurisprudence a interprété assez largement ces nouveaux pouvoirs des autorités locales (dits « *well being powers* »).

Les autorités locales ne peuvent pas déléguer à un tiers une fonction qui leur est attribuée par la loi, à moins que la loi elle-même ne les y autorise. La loi de 1972 prévoit ainsi que certaines fonctions peuvent être exercées par des commissions ou par une autre autorité (section 101). En outre, de nombreuses lois particulières ont prévu ou imposé des délégations au cours des dernières décennies : ainsi la construction et la gestion des logements sociaux est-elle passée de la responsabilité directe des conseils à des associations de construction, organismes à but non lucratif, seuls autorisés à exercer cette fonction depuis 1987. Depuis 1981, plusieurs lois ont obligé progressivement les autorités locales à mettre en concurrence leurs propres services au cours d'appels d'offres ouverts aux entreprises privées (*compulsory competitive tendering*). Toutefois, depuis le *Local Government Act 1999*, cette dernière procédure est remplacée par l'obligation de rechercher en permanence une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de ses fonctions, en mettant en œuvre les meilleures options possibles. La méthodologie est résumée par quatre mots : *challenge, consultation, comparison, competition*. Enfin, d'autres lois facilitent les partenariats entre les autorités locales et d'autres autorités :

c'est notamment le cas du *Health Act 1999*, qui permet aux autorités locales de déléguer certaines fonctions aux organismes du *National Health Service*.

Depuis les années 80, de nombreuses réformes ont réduit les compétences des autorités locales, au bénéfice du marché et au bénéfice du pouvoir central ou d'organismes qui en dépendent. Les lois qui ont poussé les autorités locales à recourir au secteur privé reposent sur l'idée qu'elles doivent assurer la responsabilité de la définition des services mais sans en être directement les fournisseurs ou les producteurs. Les comtés ont ainsi perdu l'organisation et la coordination des transports publics ; les conseils de comté et les autres autorités locales le cas échéant ont aujourd'hui seulement l'obligation d'identifier les besoins non satisfaits par le secteur privé, et de procéder à un appel d'offre pour établir un service subventionné. Les commissions des transports qui dirigeaient encore des services de bus ont dû les transférer à des sociétés ou les vendre. Toutefois, le Livre Blanc prévoit de rendre des pouvoirs aux autorités locales en ce domaine afin d'assurer une approche plus cohérente; les transports sont l'un des domaines qui peuvent donner lieu à des « contrats multi-territoires » (*Multi-Area Agreements*). En matière d'éducation, les autorités locales ont perdu la plupart de leurs pouvoirs au profit des établissements scolaires, dotés d'une plus grande autonomie, et du pouvoir central, qui établit désormais des programmes et contrôle et évalue les établissements.

Bien que l'on ait coutume de décrire le système britannique comme caractérisé par une séparation nette entre politique nationale et politique locale, ce qui continue sans aucun doute à se refléter dans le personnel politique, le développement du *Welfare State* et tout autant les politiques tendant à donner plus d'importance à l'économie privée dans les services publics locaux se sont traduits par des interventions du pouvoir central qui ont introduit dans les secteurs essentiels un partage des pouvoirs et une obligation de coopérer entre les autorités locales et le pouvoir central.

En matière d'aménagement du territoire, les autorités locales (c'est-à-dire ici : les conseils de district, les conseils unitaires, les autorités des Parcs nationaux et – en ce qui concerne les mines et les déchets – les conseils de comté) sont chargées de préparer les documents locaux d'aménagement (*local development documents*). Selon la loi de 2004 qui réformé le système britannique de planification spatiale et d'aménagement (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*), chaque autorité locale doit adopter un « schéma local d'aménagement » (*local development scheme - LDS*), qui précise notamment

quels documents seront des documents locaux d'aménagement, quels en seront l'objet et l'aire d'application, et parmi eux lesquels seront des documents du plan d'aménagement (*development plan documents*) (s.15). Chaque autorité dispose donc d'une certaine latitude quant à la composition du schéma local d'aménagement, en fonction de ses compétences légales et de ses choix. Le LDS se présente ainsi comme un « portefeuille » réunissant l'ensemble des documents qui, ensemble, forment la stratégie spatiale pour le territoire de l'autorité locale. Ces documents comprennent à la fois les documents du plan d'aménagement – qui font partie du plan d'aménagement de ce territoire – et des documents de planification complémentaires. Les uns et les autres doivent être conformes en général (*general conformity*) à la stratégie régionale de développement (s.24) ou, à Londres, à la stratégie d'aménagement spatial, et prendre en compte avec d'autres politiques ou documents dont la liste est donnée par la loi (s.19(2)). Les documents locaux d'aménagement fixent, ensemble, les politiques de l'autorité locale en matière d'aménagement et d'usage des sols (s.17).

Les organes régionaux de planification ont la responsabilité principale de la préparation des projets de révision des stratégies régionales d'aménagement du territoire (*regional spatial strategies – RSS*). Les organes de planification régionale, en dehors de Londres, sont les « chambres régionales » (connues sous le nom d'« assemblées régionales »), composées pour au moins 60% de leurs membres de représentants des autorités locales de la région (s.2 : c'est une décision du ministre sur la base de ce critère). Les projets de révision peuvent être soumis à une enquête publique par le ministre si leur importance le justifie ; le ministre publie ensuite la révision avec les modifications qu'il décide de retenir et en donne les motifs. Le ministre dispose de divers moyens d'être associé au contenu du projet de révision : l'organe régional de planification doit mettre en œuvre les politiques énoncées par le ministre ; il peut prescrire l'objet de la révision pour la stratégie de développement d'une région déterminée, ou la mise en révision d'une telle stratégie régionale, etc (s.1 et 5 à 10). A Londres, le Maire de Londres est responsable de la préparation et de la publication de la stratégie régionale d'aménagement du territoire, également soumise à un examen indépendant. Sauf à Londres, c'est donc une procédure qui associe les autorités locales de la région et le pouvoir central. A la suite du rapport de 2006 sur l'administration du Grand-Londres, un projet de loi a été déposé pour étendre les attributions du maire et de l'assemblée du Grand-Londres dans les domaines suivants : logement, formation, déchets, culture et sports, santé, énergie et changement climatique.

Le plan d'aménagement est également placé sous le contrôle du pouvoir central ; toutefois, les autorités locales trouvent une garantie de procédure dans le fait que tous les projets de document du plan d'aménagement sont soumis par le ministre à un examen indépendant, qui prend la forme d'une enquête publique, toute personne demandant une modification devant être entendue (s.20). Le ministre peut notamment demander la modification du projet et celui-ci ne peut pas être adopté par l'autorité locale avant que ces modifications n'aient été introduites (s.21).

Le plan d'aménagement est le point de départ de l'examen de toute demande d'autorisation de d'urbanisme. C'est aussi le cadre dans lequel les autorisations d'urbanisme (*planning permissions*) sont prises. Les plans ne sont pas directement impératifs pour les autorisations d'urbanisme ; l'autorité locale doit prendre en compte l'ensemble des « considérations pertinentes ». Les autorités locales peuvent recourir à l'expropriation, moyennant indemnité.

Un recours (*appeal*) peut être formé auprès du Premier Secrétaire d'Etat si la décision est tardive, ou si l'autorisation est refusée, ou si les conditions qui l'accompagnent sont contestées. L'Inspection de l'urbanisme (*Planning Inspectorate*), qui est indépendante, examine les recours au nom du ministre. L'Inspection conduit également les enquêtes lorsque les autorités locales préparent les documents d'un nouveau plan d'aménagement (v. supra). Le Premier Secrétaire d'Etat a également le pouvoir de prendre la décision sur les demandes d'autorisation d'urbanisme les plus importantes, à la place de l'autorité locale, lorsque des considérations d'urbanisme le justifient (« *good planning* »).

Les autorités locales participent aux fonctions de police au travers de l'autorité locale de police. Les Autorités de police (*police authorities*) doivent assurer sur l'ensemble du territoire la présence de forces de police à la fois efficaces et efficientes. Leur rôle est de fixer l'orientation stratégique relative à l'emploi des forces de police dans leur circonscription et d'assurer que le chef de la police rende compte à la communauté locale.

La plupart des autorités de police comprennent 17 membres, dont 9 sont des élus locaux ; les autres membres sont des personnalités indépendantes (5) et des échevins de justice (3). Le financement des autorités de police est assuré par le ministère de l'intérieur (*Home Office*), sur la base d'une formule qui tente d'intégrer les indicateurs de besoin en matière de service de police. Mais ce financement est alloué directement à l'autorité de police, sans passer par le

budget de l'autorité locale, sauf pour le Grand Londres. Les autorités locales de police peuvent également percevoir un supplément au *council tax* dont elles fixent le montant et elles établissent leur budget.

L'enseignement est une compétence traditionnelle des autorités locales britanniques. Les réformes mises en œuvre depuis la fin des années 80 ont redistribué les compétences entre les autorités locales, les établissements scolaires et le ministère de l'éducation. Les autorités locales sont ici, selon les cas, les conseils de comté ou les conseils unitaires, et à Londres les bourgs de Londres. Les autorités locales ont d'abord la propriété de 80% des établissements scolaires soutenus par l'Etat, mais aussi des terrains de jeu des « *voluntary aided schools* », qui forment la grande majorité des 20% restant. A ce titre, elles ont la responsabilité du fonctionnement et de l'équipement de ces établissements, de la conception et de la réalisation des investissements les plus importants en matière de construction, de reconstruction ou de grosses réparations, ainsi que de la maintenance. Toutefois, les réparations et la maintenance sont aujourd'hui généralement déléguées à l'administration des établissements, qui reçoivent une dotation annuelle à cet effet. Les autorités locales et les autres parties intéressées doivent définir les priorités en matière d'investissement (*asset management plan*).

Le ministère de l'éducation établit les programmes, avec l'Autorité des programmes et des qualifications (*Qualifications and Curriculum Authority*). Il assure l'essentiel du financement, sur la base du nombre d'élèves. La détermination des priorités en matière d'investissement est laissée aux autorités locales et aux établissements.

Les établissements sont responsables de leurs résultats et de ceux de leurs élèves, mais les autorités locales ont l'obligation d'apporter leur soutien aux établissements financés par l'Etat en leur fixant des objectifs dans le cadre des objectifs nationaux et par des initiatives locales tendant à promouvoir la réalisation des programmes ; par exemple, les *Literacy and Numeracy Strategies*, introduites dans toutes les écoles primaires en 1998. En principe, l'autorité locale n'intervient dans le fonctionnement de l'établissement que s'il n'atteint pas ses objectifs.

Mais les pouvoirs des autorités locales ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories d'établissements scolaires résultant de la loi de 1996 (*Education Act 1996*). Pour les *community schools*, les plus nombreuses, les autorités locales exercent toujours leurs pouvoirs traditionnels : elles sont propriétaires des

locaux, procèdent aux inscriptions et emploient le personnel enseignant et non enseignant. A l'inverse, dans les *foundation schools*, l'établissement est l'employeur et procède aux inscriptions ; il peut avoir la propriété des locaux, à moins que ceux-ci n'appartiennent à un organisme à but non lucratif. Dans les *voluntary schools*, l'autorité locale est l'employeur et procède aux inscriptions, mais les locaux et terrains appartiennent habituellement à un organisme à but non lucratif, sauf les terrains de jeu qui appartiennent à l'autorité locale (*voluntary controlled schools*). Toutefois, dans les *voluntary aided schools*, l'autorité locale ne conserve que la responsabilité des réparations et de l'entretien, dont l'exécution est cependant déléguée à l'établissement, elle contrôle leurs décisions en matière d'investissement et de localisation, et administre le fonds d'investissement du ministère destiné à ces établissements. La loi de 1996 a quelque peu renforcé le rôle des autorités locales dans le système éducatif par rapport aux années antérieures.

Toute mesure nouvelle relative à l'organisation scolaire au niveau local (y compris la création d'un nouvel établissement) passe par une procédure ouverte de consultations, avant décision par l'autorité locale, sauf si des objections sont soulevées qui ont alors pour effet de reporter la décision à une commission locale de l'organisation scolaire, comprenant des représentants des conseils, des églises, des enseignants et du conseil de l'éducation (*Learning and Skills Council*) ; si elle ne peut pas parvenir à un accord, la décision passe au *Schools Adjudicator*, sorte d'autorité locale indépendante. En revanche, la décision finale pour la création d'un nouvel établissement est prise par le ministre.

Les autorités locales administrent (*administer*) les aides au logement et les exonérations de la *council tax* (*council tax benefits*) destinées aux foyers à bas revenus, et elles statuent sur les réclamations. Le ministère du travail et de retraites (*Department of Work and Pensions*) est responsable de la réglementation et de son application ; il détermine les standards de performance que doivent satisfaire les autorités locales, et favorise le *benchmarking* et la comparaison des résultats aux standards nationaux ; il fournit aux autorités locales un outil d'auto-évaluation. Il peut accorder des aides financières aux autorités locales pour améliorer leur gestion. Il contrôle l'administration de ces prestations par l'Inspection des fraudes aux allocations (*Benefit Fraud Inspectorate*) ; le ministre, sur le rapport de l'inspection, peut recommander à l'autorité locale des mesures d'amélioration, ou même, dans les cas les plus graves, mettre en demeure l'autorité locale de les introduire (*Social Security Administration Act 1992*). Les prestations sociales sont

uniformes. Les autorités locales n'ont de pouvoirs propres sur le montant des prestations que dans quelques cas, tels qu'en matière d'aide au logement lorsqu'il demeure un manque entre la capacité et les prestations.

Dans les domaines des déchets et des transports publics, les compétences des autorités locales portent essentiellement sur la réglementation, le choix du mode de gestion et la mise en concurrence des fournisseurs.

Pour les déchets, les autorités locales doivent depuis 1990 former une entreprise, mais elles sont aussi soumises à l'obligation de la mettre en concurrence. Elles suivent ensuite le fonctionnement du service en fonction d'indicateurs de performance (il en existe cinq pour ce secteur) et des objectifs définis. Une partie de la dotation globale est destinée à la collecte et au traitement des déchets ainsi qu'aux fonctions réglementaires des autorités locales en ce domaine. Mais les autorités locales ne sont pas habilitées par la loi à prélever une redevance spécifique sur les usagers pour ce service. Une réforme est à l'étude pour introduire une tarification.

En ce qui concerne les transports publics par route, les services de bus sont offerts, en dehors de Londres, sur une base commerciale. Les autorités locales sont responsables de la définition des services qui bénéficieront d'un soutien financier public. A Londres, le Maire élu et « Transport for London », qui lui rend compte, sont responsables des services de bus. Le ministre adresse aux autorités locales des directives et des recommandations, notamment pour l'application de la législation en vigueur, et pour développer la consultation des usagers et des autres parties intéressées. Différents organismes produisent des évaluations des résultats des services et des infrastructures de transport des autorités locales, en fonction des différents modes de transport et de communication. Le Livre Blanc prévoit de rendre aux autorités locales des pouvoirs en ce domaine (cf. supra).

Parmi les autres domaines importants de compétences locales, on doit encore citer : la lutte contre l'incendie et la protection civile, le développement économique (sous réserve d'un plafond de dépenses) ; l'hygiène publique, les bibliothèques, musées et autres services culturels, les équipements sportifs et de loisirs.

Globalement on peut dire que l'étendue des compétences locales a été particulièrement affectée en Angleterre par l'évolution de la gestion publique et la recherche de l'efficacité.

On remarquera que certains services ou domaines, souvent présents dans les compétences locales dans les pays européens, sont absents des compétences des autorités locales britanniques : l'eau et l'assainissement (sauf en Ecosse), la distribution de gaz et d'électricité.

Enfin, on doit souligner que le rôle des conseils locaux (de paroisse, « ville » ou, au Pays de Galles, communauté) donne lieu aujourd'hui à des réflexions nouvelles. Déjà, ces conseils sont actifs comme représentation des habitants dans les procédures d'urbanisme et en matière de protection de l'environnement, et gèrent certains services mineurs. Dans un rapport publié en 1998, la Commission nationale d'audit, avait envisagé que les autorités locales, en conservant la responsabilité du financement et des standards de base, laissent la gestion de plus nombreux services aux conseils locaux, pour tenir compte des préférences locales et, le cas échéant, lever des recettes supplémentaires. Les réformes récentes ne sont pas allées aussi loin. Le rapport : « *Citizen Engagement and Public Services : Why Neighbourhoods matter ?* » a permis de développer le rôle des conseils de paroisse pour favoriser la participation des habitants. Le programme « *Quality Parish Scheme* » établi en 2003 vise à stimuler l'activité des conseils de paroisses. Il a permis à des conseils de paroisse de prendre en charge des fonctions de service, traditionnellement exercées au niveau du district ou du comté, qui ont un impact important sur la vie des habitants.

La nouvelle loi *Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005* (c.16) étend les pouvoirs des conseils de paroisse et de ville, pour leur permettre de fixer des amendes en cas d'abandon de débris, de graffiti, d'affichage sauvage ou d'infractions liées à la possession d'un chien. Le Livre Blanc (§§2.48 à 2.59) prévoit de faciliter la création de paroisses ou de communautés en remettant ce pouvoir aux conseils de district et aux conseils unitaires, alors qu'actuellement elle nécessite une décision du gouvernement et de la Commission électorale ; cette possibilité serait étendue à Londres. En outre, les conseils de district et les conseils unitaires pourraient déléguer davantage de tâches, ainsi que la gestion budgétaire correspondante, aux conseils de paroisse ou de communauté. Ces mesures n'excluent pas d'autres formes de participation faisant appel à d'autres formes d'organisation des citoyens (« *community governance* ») pour la gestion de certains équipements.

Enfin, la contractualisation est apparue en 2004 pour régler les relations entre le pouvoir central et les autorités locales. Alors que les programmes de soutien au développement urbain et à la réhabilitation des sites urbains dégagés a

largement fait appel à des partenariats nécessitant des accords locaux pour bénéficier des concours financiers du gouvernement, les partenariats se sont généralisés sous la forme des *Local Strategic Partnerships*, aujourd'hui au nombre de 360, dans lesquels le leadership des autorités locales devra à l'avenir être assuré par rapport aux autres partenaires publics ou privés. En outre depuis 2004, ont été introduits les « contrats locaux de territoire » (*Local Area Agreements*), en vue de « trouver un équilibre entre les priorités du gouvernement central et l'administration locale et ses partenaires sur la manière dont les financements du territoire sont utilisés » (« *to strike a balance between the priorities of central government and local governments and their partners in the way that area funding was used* ») (§5.34). Le Livre Blanc prévoit de généraliser et de donner une base légale au « contrats locaux de territoire », qui deviendraient une obligation pour les autorités locales, et une source d'engagements pour les signataires et notamment pour l'ensemble des partenaires des autorités locales qui y seraient associés. Il s'agirait du « contrat central de prestation » (« *central delivery contract* ») entre le gouvernement central et l'administration locale et ses partenaires (§5.35). Les contrats locaux de territoire devraient être à l'avenir concentrés sur un nombre relativement limité de priorités (35, selon quatre thématiques : enfance et jeunesse, santé et personnes âgées, sécurité, développement économique) et former le cœur de la « stratégie locale de développement durable » (« *Sustainable Community Strategy* »). Mais leur financement devrait être globalisé et non séparé en quatre lignes budgétaires distinctes comme au cours des dernières années. Les engagements correspondant à des priorités nationales convenues avec le gouvernement pourraient donner lieu à des directives du gouvernement à l'autorité locale chef de file ou à tout partenaire pour les tâches relevant de sa compétence (§§5.41 à 5.43). Les contrats locaux de territoire peuvent être négociés au niveau du district, du conseil unitaire ou du conseil de comté ; des contrats portant des territoires voisins peuvent également être conclus en certains domaines (« *Multi-area Agreements* »).

## IX. Suède

La Suède est un Etat unitaire dont l'organisation administrative présente deux particularités majeures. La première concerne l'administration d'Etat, qui est organisée en agences nationales (*ämbetsverken*), placées sous l'autorité du gouvernement, mais non du ministre ; elle dispose aussi de services déconcentrés au niveau des comtés. La seconde concerne l'étendue des compétences des communes et le niveau de leur budget. Mais cette décentralisation s'accompagne de politiques nationales que les collectivités locales doivent mettre en œuvre dans l'exercice de leurs compétences.

### 1) Pouvoirs et moyens

La Suède compte deux degrés de collectivités locales: les communes (*kommuner*) (290) et les conseils de comté (*landsting*) (20). Le territoire est divisé en 21 comtés (*län*), siège d'une administration d'Etat (*länsstyrelse*) placée sous l'autorité d'un gouverneur (*landshövding*) nommé par le gouvernement. Le découpage provincial établi en 1634 n'a été modifié qu'en 1997 avec la fusion des comtés de Malmöhus et Kristianstad, pour former le nouveau comté de Scanie, et en 1998 avec la formation du comté de Västra-Götaland par fusion des comtés de Göteborg et Bohus, Älvsborg, Skaraborg, sauf les villes de Habo et Mullsjö. Les nouveaux conseils ont été élus au suffrage direct, pour la première fois, en septembre 1998. Une autre conséquence en a été de mettre fin, depuis le début de 1999, au régime particulier de la ville de Malmö, qui cesse d'exercer les fonctions d'un conseil de comté pour être intégrée dans le comté de Scanie. En revanche, l'île de Gotland est une commune dont le conseil exerce également les fonctions du conseil de comté.

L'organisation communale actuelle est le résultat des réformes territoriales de 1952 et de 1962-1974, qui ont constitué de grandes communes afin de développer les services que celles-ci devaient fournir à la population ; la réforme de l'enseignement, dont la gestion devait être confiée aux communes, a joué un rôle déterminant dans cette réorganisation. Auparavant, les communes correspondaient encore aux paroisses traditionnelles, dont le nombre n'a guère varié depuis (environ 2.500).

Les « organes de coopération » (*samverkansorgan*) des communes mis en place au niveau des comtés pour l'exercice, notamment, de diverses

compétences en matière d'aménagement du territoire, en application de la loi 2002 :34 du 7 février 2002, se présentent comme une alternative à la fusion des comtés, engagée de manière expérimentale au cours des années 90. Ils constituent une forme de régionalisation qui préserve la primauté des communes dans le système politique et administratif suédois. L'« organe de coopération » (§1 et 2) est un organe délibérant des communes du comté, auquel sont attribuées des missions relatives au développement régional. Il se compose de toutes les communes du comté ; le conseil de comté peut aussi en L'administration d'Etat du comté et le gouverneur ont une fonction générale d'expertise et de coordination, mais aussi de contrôle. Les services régionaux de plusieurs agences du gouvernement national y ont été réorganisés au niveau du comté afin d'assurer une meilleure coordination à ce niveau ; certains ont été dans le passé intégrés à l'administration d'Etat du comté. D'autres ont acquis leur autonomie sur la base de mesures de rationalisation : la nouvelle agence pour la police – Rijkspolistryrelse - a ses propres services régionaux ; l'administration fiscale a été détachée en 2003 de l'administration du comté et réorganisée en huit régions ; l'administration des routes est organisée en huit régions et celle des eaux est en cours de réorganisation en cinq régions. Un rapport récent recommande de renforcer le rôle de coordination du gouverneur et de l'administration de comté et leur coopération avec les administrations nationales<sup>19</sup>.

Le gouverneur est assisté d'un conseil d'administration qu'il préside. Celui-ci a été ouvert sur les intérêts locaux, dans la mesure où ses 14 autres membres devaient être élus par le conseil de comté. Mais depuis 2003 tous les membres de ce conseil (au plus 12) sont nommés par le gouvernement, y compris s'agissant d'élus locaux, afin de réaffirmer l'indépendance de la représentation de l'Etat et sa concentration sur les intérêts nationaux. Ce conseil, formellement titulaire des pouvoirs de l'administration du comté n'est plus un réel organe de décision, mais seulement d'information et de rencontre ; il se réunit trois ou quatre fois par an. Le gouverneur, nommé pour six ans, en général parmi des personnalités de la vie politique, est la véritable autorité de

---

<sup>19</sup> *Det ofullständiga pusslet. Bhovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna* (Le puzzle imparfait. Sur la nécessité de développer la gestion économique et la coordination en ce qui concerne l'administration du comté), Rapport de l'enquête sur les comtés, SOU 2004:14, voir en particulier pp.97 et suiv. et l'annexe 5.

décision ; il délègue l'exercice de ses pouvoirs au vice-gouverneur, qui est un fonctionnaire<sup>20</sup>.

Les conseils municipaux et les conseils de comté sont élus pour 4 ans à la représentation proportionnelle le même jour que le parlement. Le conseil vote le budget et le taux de l'impôt local sur le revenu ; forme les comités auxquels il peut déléguer certaines de ses compétences, adopte les décisions relatives à l'organisation administrative de la commune ou du conseil de comté, adopte les règlements locaux nécessaires à la mise en œuvre de ses compétences.

Les fonctions exécutives sont partagées entre le comité exécutif, élu pour 4 ans par le conseil (municipal ou de comté), et les comités spécialisés entre lesquels les compétences matérielles sont réparties et auxquels le conseil peut déléguer certaines de ses attributions. Le comité exécutif exerce directement les attributions que le conseil n'a pas déléguées aux comités spécialisés.

Le contrôle général sur les actes des collectivités locales est assuré par le tribunal administratif sur recours formé par un membre du conseil. Les collectivités locales sont également soumises au contrôle de l'ombudsman, au même titre que les administrations nationales, mais ce contrôle est plus approfondi sur les compétences obligatoires des collectivités locales.

Il n'y a pas de contrôle spécifique de l'Etat sur la gestion financière ; celle-ci appartient à des auditeurs élus par le conseil en son sein. L'audit local des finances a fait l'objet d'une réforme en 2000, puis en 2006, renforçant le contrôle des élus sur les auditeurs professionnels ; ceux-ci peuvent tout contrôler mais doivent cibler leurs contrôles en fonction des orientations que leur donnent les élus.

En outre les décisions des autorités locales peuvent faire l'objet de recours administratifs de la part des personnes destinataires de ces décisions. Cela ne concerne que les actes individuels faits dans le cadre de la mise en œuvre de la législation encadrant les compétences obligatoires. Dans ce cas, le tribunal administratif dispose de pouvoirs plus larges qui lui permettent d'examiner, non seulement la légalité, mais aussi le bien-fondé de la décision attaquée, et de la réformer. Ce contrôle s'est développé au cours des dernières années. Les

---

<sup>20</sup> Voir le décret 2002:864 portant instruction relative aux conseils d'administration des comtés, du 21 novembre 2002 (*Förordning 2002:864 med länsstyrelseinstruktion*). Ce texte précise que le gouverneur est le « chef » du conseil d'administration (§10).

décisions définitives des autorités locales peuvent aussi faire l'objet d'un recours en annulation, pour illégalité, au tribunal administratif. Tout habitant de la commune peut introduire un tel recours dans un délai de trois semaines à compter de la date de la notification de la décision.

Mais les contrôles en pratique les plus importants sont ceux qui sont liés à la mise en œuvre de la législation nationale, qui a longtemps reposé sur des comités spécialisés dont la loi imposait aux conseils locaux la mise en place.

La mesure essentielle introduite par la loi de 1991 sur les collectivités locales a été, justement, de renforcer le rôle du comité exécutif, et de son président, et de donner aux conseils la liberté de fixer l'organisation et les compétences de leurs comités spécialisés. Ceux-ci peuvent en outre déléguer certaines de leurs attributions à des sous-comités ou même à certains de leurs membres. La loi de 1991 est issue de la politique dite de la « commune libre », engagée en 1983 et qui avait pour objet d'expérimenter une gestion locale libérée des contraintes administratives imposées par la législation la réglementation nationale (mais seulement en ce qui concerne l'organisation administrative interne des collectivités locales)<sup>21</sup>.

Avant 1991, l'organisation municipale comportait, outre le comité exécutif communal (*kommunstyrelse*), un ensemble de comités exécutifs spécialisés, dont les plus importants étaient établis par la loi qui définissait aussi leurs attributions. Les membres de ces comités étaient élus par le conseil municipal parmi les citoyens éligibles ; la plupart étaient choisis en dehors de l'assemblée, et c'est toujours le cas aujourd'hui ; il en va de même pour les comités du conseil de comté. Citons parmi les comités spécialisés dont la création était prévue par la loi au niveau communal : le comité de l'éducation (*skolstyrelse*), le comité de la protection de la santé publique et de l'environnement (*miljö- och hälsoskyddsnämnd*), le comité de la construction (*byggnadsnämnd*), le comité des services sociaux (*socialnämnd*) et le comité des élections (*valnämnd*). Une organisation analogue existait au niveau du comté, où le comité exécutif spécialisé le plus important était celui de la santé ; existaient obligatoirement un comité des soins dentaires, un comité des services sociaux et de la santé mentale, un comité de l'éducation. D'autres comités exécutifs obligatoires étaient prévus par des législations spéciales, qui

---

<sup>21</sup> Sur cette politique, voir : G. Marcou (2004), « Expérimentation et collectivités locales : expériences européennes », notamment pp.49 et suiv. dans : Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales et l'expérimentation : perspectives nationales et européennes*, Paris, La Documentation française.

permettaient cependant que leurs attributions soient exercées par d'autres comités existants ou par le comité exécutif communal. A chaque comité spécialisé correspondait une division de l'administration municipale qu'il dirigeait.

D'autres comités spécialisés étaient créés librement par le conseil pour ses autres compétences (voirie, culture, propriétés communales...). Le comité exécutif communal exerçait un pouvoir de direction générale, de coordination et de contrôle envers les comités exécutifs spécialisés, notamment en matière budgétaire, mais il ne pouvait interférer dans l'exercice par un comité exécutif obligatoire des attributions qu'il tenait de la loi. Ces attributions étaient au contraire sous le contrôle de l'agence nationale compétente pour l'application de la législation spécialisée.

La réforme de 1991 a coupé le lien vertical qui unissait des agences nationales et les comités spécialisés au sein des conseils municipaux et des conseils de comté. Mais c'est toujours par les relations directes entre les agences et les collectivités locales que s'exerce toujours un contrôle continu sur la mise en œuvre des politiques et de la législation nationale, même si les méthodes du contrôle ont changé, d'avantage tournées, aujourd'hui, vers l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs.

Il en va de même sur le plan financier. Globalement les dépenses publiques locales représentent plus de 24% du PIB ; les conseils de comté assurent 29% de l'ensemble de ces dépenses. Les conseils de comté comme les communes ont une très grande autonomie financière ; ils tirent la majeure partie de leurs ressources de l'impôt local sur le revenu (71% pour les comtés), dont ils fixent le taux ; toutefois, le parlement a pu exercer un contrôle sur les finances locales en décidant un gel temporaire de la fiscalité locale, en manipulant les bases d'imposition ou en bloquant temporairement les taux.

Avant 1991, bien que la principale ressource des collectivités locales ait été de longue date un impôt proportionnel sur le revenu, des transferts budgétaires ont joué un rôle important pour assurer le financement des services essentiels en fonction des prescriptions fixées par la réglementation. La plupart des transferts étaient des dotations affectées (plus d'une centaine pour le service de santé, l'éducation, l'aide à l'enfance, principalement, l'accueil des réfugiés etc.).

Dès 1991, un grand nombre de dotations spéciales fut aboli et compensé par la création d'une dotation de péréquation fiscale. Alors que les dotations

spéciales représentaient en 1990 les trois quarts des dotations accordées par l'Etat, elles n'en représentaient plus que le quart en 1999. Seule la dotation de péréquation était de nature générale et entièrement libre d'utilisation<sup>22</sup>. Mais les subventions affectées demeurent un instrument important de mise en œuvre des politiques et on n'a pas tardé à en créer de nouvelles. Le nombre des subventions est ainsi passé de 62 en 1993-94 à 92 en 1997 puis 127 en 2001, et on estime que le montant cumulé des subventions affectées est en 2003 de 35 à 40 milliards de couronnes suédoises (SEK)<sup>23</sup>.

Un rapport récent du Statskontoret (la cour des comptes suédoise) sur ce sujet estime, sur la base d'une nouvelle classification des subventions en fonction de leurs caractéristiques, que le nombre des subventions réellement liées à l'activité des communes et des conseils de comté est de 53, pour un volume de 21,2 milliards SEK en 2001<sup>24</sup>. Quoiqu'il en soit, il est clair que le levier financier conserve son importance dans la mise en œuvre des politiques nationales.

## 2) Compétences matérielles

Dans la configuration « classique » issue du développement des fonctions de l'Etat providence depuis les années 30, le système suédois d'administration locale a pu être qualifié de système tendant à l'intégration des administrations nationales et locales par les politiques de l'Etat providence (F Kjellberg)<sup>25</sup>. La gestion des nouvelles fonctions qui en résultait a, en effet, été régulièrement attribuée par la loi aux collectivités locales, communes et conseils de comté.

---

<sup>22</sup> Roger Pettersson, « State budget support to local government in Sweden », notamment pp.101 dans : G. Marcou (éd.), *State budget support to local governments*, Paris, OCDE, Programme SIGMA, 1994 ; S. Sören Häggroth, « Deregulation and decentralization : ten years' experience with home rule in Sweden », *International Journal of Public Administration*, 1994, vol. 17, n°10, pp.1863 et suiv. ; Conseil de l'Europe, *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de monitoring*, Document CM/monitor(2001)3 Addendum révisé 2, établi par G. Marcou, avril 2001, tableau 4, p.28.

<sup>23</sup> Source : entretien au ministère des finances, Stockholm, 5 juillet 2004

<sup>24</sup> Statskontoret, *Statsbidragen till kommuner och landsting. En kartläggning och analys* (Les concours de l'Etat aux communes et aux conseils de comté. Recensement et analyse), 2003:5, en particulier pp.93-96. En 2001, les communes et les conseils de comté ont perçu 359,4 milliards SEK de recettes fiscales, et 125 milliards de transferts de l'Etat (Ministère des Finances, *Budget statement and summary from the 2004 Spring Fiscal Policy Bill*, Stockholm, pp.34 et 36).

<sup>25</sup> F. Kjellberg, « Local government and the welfare state reorganization in Scandinavia », notamment pp. 48 et suiv. dans : B. Dente / F. Kjellberg (eds), *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in Western democracies*, Londres, SAGE, 1988.

La croissance des dépenses publiques s'est manifestée principalement dans les budgets des collectivités locales, et les réformes de l'organisation territoriale ont répondu à la nécessité d'adapter leurs circonscriptions et leurs capacités aux fonctions qu'elles devaient exercer. La réforme de 1952 a touché essentiellement les communes rurales ; elle devait en particulier permettre à toutes les communes d'assumer la gestion des services sociaux ; celle qui a été réalisée de 1962 à 1974 répondait aux besoins de la réforme scolaire. Le nombre des communes a ainsi été pratiquement divisé par dix<sup>26</sup>. L'étendue des compétences matérielles des communes et des conseils de comté se reflète dans leurs dépenses, qui dépassent 24% du PIB, et dans les effectifs employés, puisqu'en 1998 les communes employaient 21% de la population active et les conseils de comté 6% ; 51% de ces agents travaillaient dans les services sociaux et de santé et 22% dans le système éducatif<sup>27</sup>.

Bien que la compétence communale ait été dans le passé aussi large que les fonctions administratives de l'époque le justifiaient, elle a connu, avec celle des conseils de comté, depuis les années 50, une extension considérable qui en a changé le caractère, puisque les nouvelles fonctions de l'Etat ont été, pour l'essentiel, désormais prises en charge et exercées par les collectivités locales. Leur importance sociale et politique ne pouvait manquer de s'accompagner d'un renforcement du contrôle de l'Etat, sur le plan administratif comme sur le plan financier, bien que ces contrôles aient été considérablement allégés en changeant de nature à la suite de la réforme de 1991.

La loi reconnaît aux communes comme aux conseils de comté le bénéfice de la clause générale de compétence. Mais la classification des compétences locales repose sur la distinction entre compétences obligatoires et compétences facultatives. Les compétences obligatoires sont les plus nombreuses et représentent la grande majorité des dépenses publiques locales. Les dépenses facultatives sont moins importantes, mais sont considérées comme typiques de l'autonomie locale. Les compétences obligatoires sont réglementées par la loi, mais aussi par les instructions publiées par les agences nationales et, indirectement, les évaluations auxquelles elles procèdent. Elles sont le support de droits dont les citoyens peuvent demander le respect devant le tribunal

---

<sup>26</sup> Soit 2 498 communes en 1951 et 278 en 1974 (ce nombre a un peu augmenté depuis). Cf: Sören Häggroth / Kai Kronvall / Curt Riberdahl / Karin Rudebeck, *Local government in Sweden. Traditions and reforms*, The Swedish Institute, Stockholm, 3ème éd. 1999, pp.14 et suiv.

<sup>27</sup> Swedish Institute, October 1999.

administratif. Au contraire, les compétences facultatives sont libres, et ne sont pas assorties de droits, sauf celui au respect des lois et du principe d'égalité.

Au niveau communal, ce sont les compétences en matière d'éducation et de services sociaux qui dominent. En 2002, les dépenses d'éducation avoisinaient 30% du total des dépenses communales ; s'y ajoutaient 12% pour l'enseignement pré-scolaire et les services destinés aux élèves. Le second poste de dépense était celui des services aux personnes âgées (20%), puis les services aux personnes handicapées (près de 10%). Les activités en faveur du développement économique représentaient près de 6% des dépenses et les activités diverses, correspondant pour l'essentiel aux compétences facultatives, entre 15 et 16%. Ces compétences se caractérisent par des charges de personnel élevées. Les communes suédoises emploient plus de 20% de la population active, dont les trois quarts dans les secteurs de l'éducation et des services sociaux.

Bien que les conseils de comté (à ne pas confondre avec les conseils d'administration des comtés) comme les communes jouissent d'une compétence générale dans leur territoire et dans les limites de la loi, ils n'exercent que des compétences limitées, quoiqu'essentielles. La plupart des fonctions locales sont assurées par les communes.

Les compétences des conseils de comté les plus importantes sont : les hôpitaux et le système de soins (environ 80% des dépenses des conseils de comté), l'établissement d'un plan régional (qui ne s'impose cependant qu'à Stockholm ; dans les autres comtés, il n'est établi que si les communes le demandent), les transports interurbains. S'y ajoutent certains établissements d'enseignement et culturels. Le développement régional demeure en général une compétence de l'Etat, exercé au niveau local par le gouverneur et l'administration d'Etat du comté. Il en va de même de la protection de l'environnement et des ressources en eau, de la planification des infrastructures. Toutefois, dans les deux grands comtés du sud issus de la fusion d'anciens comtés et qui ont acquis une dimension régionale, la planification et la politique de développement régional (et la gestion des fonds correspondants) ont été transférées au conseil de comté, c'est aussi l'enjeu des organes de coopération régionale qui peuvent être mis en place depuis 2003 au niveau des comtés.