



LIVRE BLANC
SUR
**Les procédures de
consultation des
collectivités
territoriales en Europe**

CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE

L'ORGANISATION REPRESENTATIVE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
EN EUROPE

SOMMAIRE

ALLEMAGNE	5
AUTRICHE	13
BELGIQUE	19
DANEMARK	25
ESPAGNE	31
FINLANDE	37
FRANCE	43
GRECE	49
IRLANDE	55
ITALIE	59
LUXEMBOURG	67
PAYS-BAS	71
PORTUGAL	77
ROYAUME-UNI.....	83
SUEDE	89

Document actualisé en juin 1999.

Avec le concours des sections et associations nationales membres du CCRE.

ALLEMAGNE

ALLEMAGNE

Introduction

La constitution allemande stipule (article 20 et 28) que l'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social et que l'ordre constitutionnel dans les " Länder " doit respecter les principes de l'état républicain, démocratique et social conformément aux dispositions législatives prévues par la constitution.

Les " Länder " ont le statut d'Etat. Cela signifie qu'ils peuvent adopter des lois par le biais de leurs parlements, faire appliquer ces lois par leur gouvernement et jouir d'un système judiciaire indépendant. L'article 28 de la constitution garantit de plus le droit des municipalités à gérer toutes les affaires de la communauté locale sous leur responsabilité, dans le cadre de la loi. Les mêmes principes s'appliquent aux associations de communes dans le cadre de leurs fonctions statutaires. Les intérêts du niveau local vis-à-vis du gouvernement fédéral ne sont pas protégés directement mais indirectement par les " Länder ".

Ainsi, la République fédérale d'Allemagne possède deux niveaux de gouvernement : le gouvernement fédéral et les gouvernements des " Länder ". Au sein des " Länder ", il existe de même deux niveaux de gouvernement : le gouvernement du " Land " à proprement parler et les pouvoirs locaux.

Aux termes des articles 30 et 70 de la constitution, la principale responsabilité législative est aux mains des " Länder ". Essentiellement, l'autonomie de décision du " Land " se retrouve dans les domaines de l'éducation, de la culture, des réglementations locales, de la sécurité et de l'ordre public. Bien que la fédération soit mandatée par la constitution (article 71) pour ne légiférer que dans certains domaines définis, en pratique, la fédération est aujourd'hui à l'origine de la majeure partie de la législation : affaires étrangères, défense, politique monétaire, transport aérien, poste et télécommunication, réglementation de l'économie et du travail, lois sur la concurrence, transport maritime et routier relèvent, entre autres, des compétences fédérales.

Cette tendance est partiellement due au fait qu'ils ne peuvent en fait exercer leurs droits que dans la limite où la fédération ne fait pas usage de ses propres prérogatives législatives. Cependant, par le biais du " Bundesrat ", la chambre haute du parlement, les " Länder " ont la possibilité de participer à la législation fédérale (article 50 et article 79 III de la constitution). Le " Bundesrat " jouit de plus d'un pouvoir de codécision pour les questions relatives à l'Union Européenne (articles 23 et 50).

On compte 16 " Länder " en Allemagne : 5 nouveaux Etats en Allemagne de l'Est et 11 en Allemagne de l'Ouest. La population varie de 686.000 habitants dans la ville-Etat de Brême à 17.6 millions d'habitants dans l'Etat de la Rhénanie du Nord-Westphalie.

Le niveau local comprend les villes (Städte), les municipalités (Gemeinden) et les comtés (Kreise). Le nombre de tâches gérées par les comtés varie suivant les " Länder ". Ils s'occupent souvent de l'assistance sociale, de la gestion de déchets et des hôpitaux. On dénombre actuellement 436 comtés, environ 16.000 municipalités et 117 autres villes qui gèrent également les tâches normalement confiées aux comtés.

Trois associations représentent les intérêts des collectivités territoriales : l'association allemande des villes (Deutscher Städtetag) à Berlin et Cologne, qui a pour membres plus de 6.000 villes représentant environ 51 millions d'habitants (parmi lesquelles toutes les villes de plus de 100.000 habitants et les trois villes-Etat Berlin, Hambourg et Brême) ; la fédération des villes et municipalités allemandes (Deutscher Städte- und Gemeindebund) à Berlin et à Bonn qui se compose de 16 associations régionales de pouvoirs locaux, représentant essentiellement les

petites villes et les villages ; et l'association allemande des comtés (Deutscher Lankreistag) à Bonn, dont sont membres 13 associations régionales représentant tous les comtés en Allemagne. Ces trois associations ont créé ensemble la fédération des associations allemandes de pouvoirs locaux afin de pouvoir représenter l'ensemble des activités des collectivités territoriales. L'association allemande des villes et est responsable de l'administration de cette fédération d'associations.

Cadre légal des consultations

Lorsque l'on se réfère à la participation des grandes associations de collectivités locales, il y a lieu de distinguer d'une part la participation sur des sujets de politique générale et d'autre part la participation sur des questions de politique européenne.

- En ce qui concerne la participation des grandes associations de collectivités locales sur des sujets de politique générale, elle est régie par l'article 25 (information des grandes associations de collectivités locales) du règlement intérieur commun des Ministères fédéraux (GGO II), ainsi que par l'article 69, paragraphe 5, du règlement intérieur du Bundestag (Chambre basse du gouvernement fédéral) (GOBT). Etant donné qu'il s'agit simplement de dispositions de règlements intérieurs, une plainte à ce sujet n'est pas recevable en justice.

L'article 25 du GGO II indique dans son premier paragraphe que " les projets de lois ayant une incidence sur les intérêts des communes et des associations de collectivités locales (...) doivent être communiqués le plus tôt possible aux grandes associations de collectivités locales qui existent à l'échelon fédéral ". Dans un premier temps, ceci couvre tous les aspects. Le premier paragraphe de l'article 25 du GGO II renvoie dans sa deuxième phrase à l'article 24, paragraphe 2 du GGO II. Le texte précise que " au stade de l'information (...), il y a lieu de demander aux milieux professionnels et aux associations impliqués des précisions concernant les coûts de mise en œuvre de la loi, vraisemblablement généré pour les milieux professionnels, notamment pour les PME. On entend par coût de mise en œuvre les frais générés par l'exécution de la loi, y compris les frais de personnel et de matériel "

L'article 69 du GOBT énonce dans son 5^{ème} paragraphe : " lorsque la commission est appelée à débattre sur un projet qui lui a été transmis et qui touche des intérêts essentiels de communes et d'associations de collectivités locales, il est prévu qu'avant toute décision au sein de la commission, les grandes associations de collectivités locales qui existent à l'échelon fédéral puissent avoir la possibilité de prendre position. Ceci vaut avant tout pour des projets de lois qui sont à exécuter en tout ou partie par les communes ou les associations de collectivités locales, qui touchent directement les finances publiques ou leur mode de gestion. " Ainsi, l'article 69 paragraphe 5 limite l'obligation de consultation aux intérêts essentiels des communes et associations de collectivités locales, en spécifiant notamment qu'elles doivent être en charge de l'exécution de tout ou partie des lois et que celles-ci doivent concerner leurs finances ou leur mode de gestion.

Pour ce qui est de la participation des grandes associations de collectivités locales en matière de politique européenne entre les Etats - c'est-à-dire en matière de projets de loi à l'échelle européenne, il faut distinguer entre le gouvernement fédéral et le Bundesrat, la représentation des Länder allemands.

En vertu de l'article 85 d (information des grandes associations de collectivités locales sur les projets de l'Union Européenne) du règlement intérieur commun des Ministères fédéraux (GGO II) " les propositions relatives aux actes juridiques au niveau de l'Union Européenne, touchant directement les intérêts des communes et des associations de collectivités locales, (...) sont à transmettre par le Ministère concerné aux grandes associations de collectivités locales existant à l'échelon fédéral ". A ce propos s'applique la même remarque que pour l'article 25 GGO II : une plainte concernant cette disposition n'est pas recevable en justice et son non respect

n'entraîne nullement qu'un projet de législation de l'U.E. ne puisse pas être mis en application à l'intérieur d'un Etat.

L'article 10 de la loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder pour des questions relatives à l'Union Européenne, concrétisant l'article 23 de la Constitution, stipule : " dans le cadre de projets au niveau de l'U.E., le droit des communes et des associations de collectivités locales de régler les affaires de la communauté locale doit être respecté et leurs intérêts sauvegardés. " Toutefois, rien n'est précisé dans la loi sur la traduction dans la pratique. En ce sens, cette disposition est sans grand effet en pratique.

L'article 14 de la loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder pour des questions relatives à l'Union Européenne précise la procédure de nomination des membres allemands pour le Comité des Régions. Il est dit textuellement : " les Länder organisent une procédure de participation pour les communes et associations de collectivités locales pour garantir que - sur proposition des grandes associations de collectivités locales - ces dernières soient représentées au Comité des Régions par trois élus. " Il en résulte que sur les 24 sièges revenant à la République fédérale dans le Comité des Régions, les communes en occupent seulement trois. De surcroît, on oblige les communes à déléguer des élus au Comité des Régions, alors que les Länder allemands peuvent y envoyer également des représentants non-élus, comme par exemple des Secrétaires d'Etat.

Descriptif détaillé de la procédure de consultation

Afin de simplifier et considérant le fait qu'en réalité il n'existe pratiquement pas de différence entre les mécanismes de consultation en matière de politique générale et de politique européenne, nous en présentons ci-après les grandes lignes :

- Selon l'article 25 du GGO II, les projets de lois qui affectent les intérêts des communes et associations de collectivités locales sont à communiquer le plus tôt possible aux grandes associations de collectivités locales existant à l'échelon fédéral.
- En vertu de l'article 69, paragraphe 5, du GOBT, les grandes associations de collectivités locales existant à l'échelon fédéral doivent être autorisées à prendre position avant toute décision au sein de la commission sur des projets concernant des intérêts essentiels de communes et associations de collectivités locales. Comme il s'agit là de séances non publiques de la commission, la prise de position ne peut s'effectuer généralement que par écrit. Il n'existe pas de lien entre ces séances et des auditions organisées par les commissions du Bundestag sur des thèmes spécifiques et auxquelles les grandes associations de collectivités locales et autres représentations d'intérêt peuvent être également invitées.
- En vertu de l'article 85 d (information des grandes associations de collectivités locales sur des projets de l'Union Européenne), du règlement intérieur commun des Ministères fédéraux (GGOII) " les propositions pour des actes juridiques de l'Union Européenne affectant directement les intérêts des communes et des associations de collectivités locales doivent être communiquées par le Ministère responsable aux grandes associations de collectivités locales existant à l'échelon fédéral " .. Aucune mention n'est faite à un délai pour la consultation.

Perspective politique

En ce qui concerne les procédures de consultation, aucune remarque spécifique par rapport au contexte politique général allemand ne s'impose. En matière européenne, les procédures de consultation résultent essentiellement du processus de ratification du Traité de Maastricht. Les " Länder " allemands, dont l'accord via le Bundesrat était essentiel pour la ratification du Traité de

l'Union Européenne par la République Fédérale d'Allemagne, ont demandé une participation renforcée en matière d'affaires européennes en échange du transfert de compétences vers l'Union. Tandis que les " Länder " ont ainsi conforté leur position par rapport au niveau fédéral, les municipalités n'ont reçu aucune compensation pour leur perte de pouvoir, par exemple en matière de marchés publics.

Evaluation des procédures

Les remarques ci-après concernent exclusivement la participation des grandes associations de collectivités locales.

En ce qui concerne les Länder allemands, les possibilités de participation sont vastes et complètes, comme nous l'avons vu, en raison de leur qualité d'Etat et du fait même qu'ils sont partie intégrante du système fédéral, mais aussi par la ratification du Traité de l'U.E.

A l'opposé, les grandes associations de collectivités locales ne sont satisfaites ni des mécanismes de consultation, ni de leurs résultats. Comme nous l'avons vu, les obligations de consultation existent à sens unique auprès des Ministères fédéraux et du Bundestag, et des plaintes ne sont pas recevables en justice. Il s'en suit qu'une loi, pour la préparation de laquelle les grandes associations communales n'ont pas été entendues, bien que ceci soit prévu dans le règlement intérieur, ne perd pas pour autant sa validité.

Il n'est par conséquent pas étonnant que les grandes associations de collectivités locales soient absolument insatisfaites du résultat des consultations. Ceci vaut notamment pour le transfert de tâches du législateur fédéral ou régional vers les communes, sans que le financement correspondant soit assuré (principe de connexion).

Surtout en matière de politique européenne, les grandes associations de collectivités locales demandent que la loi fondamentale soit complétée de la façon suivante :

" Pour des projets de lois et de règlements et des prises de positions du gouvernement fédéral sur des projets de règlements de l'U.E. ou de directives U.E., affectant des intérêts essentiels des communes et des associations de collectivités locales, il y a lieu de consulter leurs organisations représentatives ".

Par ailleurs, il est expressément demandé que les grandes associations de collectivités locales puissent, à l'échelon fédéral, participer aux débats du Bundesrat et du Bundestag, ainsi qu'au travail européen du gouvernement fédéral. Le Président de la Commission du Bundestag chargée des affaires de l'U.E. doit être invité à faire participer à l'avenir les grandes associations de collectivités locales à des réunions de la Commission traitant des intérêts communaux, pour leur donner la possibilité d'introduire une prise de position communale. En outre, les grandes associations de collectivités locales aspirent à une coopération plus étroite entre leur bureau de représentation à Bruxelles et la représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'UE.

En outre, les grandes associations de collectivités locales en République fédérale demandent :

- une augmentation des sièges attribués aux communes au sein du Comité des Régions
- une meilleure participation (anticipée) à l'échelon régional aux travaux de préparation pour des actes juridiques de l'U.E. qui, en raison des compétences propres des Länder, sont à appliquer plus tardivement dans le cadre du droit régional
- la garantie pour une consultation du niveau local telle qu'elle découle de l'article 10 de la loi sur la coopération du gouvernement fédéral et des Länder pour des questions concernant l'Union Européenne, éventuellement par le biais d'une disposition en ce sens à intégrer dans le règlement intérieur de la Conférence des Ministres européens (p.ex. par l'octroi d'un statut d'invité à la Conférence des Ministres européens).

Conclusions

Dans ce contexte, il est difficile de donner des exemples d'un bon fonctionnement effectif de procédures de consultation des collectivités locales en Allemagne.

*Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Deutscher Städtetag*

AUTRICHE

AUTRICHE

Introduction

Tout en étant un Etat fédéral, l'Autriche conserve une structure relativement centralisée : 65% des dépenses publiques sont ainsi gérées par le gouvernement central. 35% sont partagés de façon quasi équivalente entre les 9 Länder et les quelque 2350 municipalités.

L'Autriche a développé un système de coopération formelle assez remarquable entre les niveaux de gouvernement. Ceci peut s'expliquer par plusieurs raisons: il existe une tradition de consultation datant de plusieurs décennies. Forts des diverses expériences historiques, les Autrichiens considèrent que la négociation constitue la méthode la plus adaptée à la mise en oeuvre de nouvelles idées. L'Autriche se caractérise également par un niveau élevé de réglementation et de modifications continues de la législation, y compris la Constitution, qui peut être modifiée assez fréquemment.

Les associations de représentation des collectivités territoriales

Les collectivités locales autrichiennes sont regroupées en deux associations, l'une représentant les villes, l'autre les communes plus petites. Chaque association emploie une trentaine de personnes (compte tenu des organisations régionales) et leur capacité administrative est ainsi assez réduite. Toutefois, au niveau politique, le fait que le Président de l'Association des Communes soit membre du PPE tandis que celui de l'Association des Villes est socialiste - et le fait que le pluralisme politique soit respecté au sein des Bureaux des deux associations - tandis que sur le plan national ces deux partis sont membres de la coalition gouvernementale, légitime leur action commune et renforce leur position par rapport au gouvernement. Il faut également mentionner le fait que le Président de l'Association des Villes est Maire et Gouverneur de Vienne - l'un des neuf Länder - renforce ainsi la position de l'Association.

Le droit à l'autonomie locale était inscrit dans la Constitution depuis 1962 et le gouvernement consultait le niveau local déjà depuis longtemps via les deux Associations, notamment sur les questions financières. Depuis 1988, les deux Associations sont mentionnées dans la Constitution comme représentantes des collectivités locales (article 115, paragraphe 3 : l'Association des Villes et l'Association des Municipalités sont compétentes pour représenter les intérêts des autorités locales).

Bien avant cette clarification, une centaine de réglementations décidées au niveau fédéral était soumise chaque année pour commentaire. La charge de travail ne s'en trouvait pas véritablement augmentée. La véritable expansion de ces procédures est intervenue au moment de l'adhésion de l'Autriche à l'UE.

Engagement vis-à-vis des questions communautaires

En effet, lorsque l'Autriche a présenté sa demande d'adhésion à l'UE en 1989, le gouvernement central a décidé d'associer activement des organisations diverses - y compris les Länder et les autorités locales à travers leurs organisations représentatives que sont l'Association des Villes Autrichiennes et l'Association des Municipalités Autrichiennes - au processus de préparation à l'adhésion et aux programmes d'information sur l'Union. Il s'agissait ainsi de faciliter la période de transition. Le gouvernement fédéral voulait éviter de perdre le référendum sur l'adhésion et souhaitait donc impliquer les organisations politiques les plus importantes ainsi que les collectivités locales pour légitimer son action (loi sur le Conseil de la Politique d'Intégration Autrichienne, BGBl. 368/1989).

Le domaine de consultation des Associations a donc été progressivement élargi mais en 1994, le gouvernement a de nouveau renforcé cette consultation en inscrivant ce droit dans la Constitution. (Articles sur l'Union Européenne, en particulier article 23 c) - droit de nomination par les deux Associations des représentants au Comité des Régions et article 23 d) - droit d'être informées sur toutes les questions communautaires ayant une incidence sur les pouvoirs locaux et droit d'émettre des commentaires.)

En ce qui concerne les questions relevant du domaine communautaire, les représentants des pouvoirs locaux sont officiellement invités à prendre part aux travaux des différents Comités Nationaux mais l'implication réelle dépend dans une large mesure de la capacité de travail au niveau local. Des réunions sont tenues une fois par semaine au sein des différents ministères concernés par les questions communautaires.

Création d'un " Mécanisme de Consultation "

En ce qui concerne le principe de la péréquation financière, en 1998, les procédures de consultation ont été renforcées une nouvelle fois par la création d'un "mécanisme de consultation" intégré à la Constitution autrichienne en 1999 (BGBl. 35/1999). En effet, le gouvernement devait réduire le déficit public de 5,1% en 1995 à 3% en 1997 afin de remplir les critères de convergence en vue du passage à la monnaie unique. Dans cette perspective, le gouvernement avait besoin de la pleine coopération des Länder et des collectivités locales - qui jouissent d'une certaine indépendance dans l'adoption de leur budget - pour réduire leurs déficits. Les Länder et les associations ont demandé à cette occasion une consultation sur toute question ayant un impact financier sur les collectivités territoriales et les Länder. Cela signifie qu'avant de mettre en oeuvre une nouvelle législation, il est nécessaire de trouver un accord sur les conséquences financières.

Poids politique des consultations

Un véritable partenariat se crée entre les collectivités locales, les Länder et le gouvernement fédéral. Les partenaires ne peuvent pas bloquer une nouvelle législation mais peuvent exiger les financements nécessaires à sa mise en application. Les coûts de l'introduction de nouvelles lois doivent ainsi être évalués avant que celles-ci ne passent devant le Parlement.

Le principe de partenariat s'est trouvé ainsi renforcé par cette modification mais il faut souligner que, dans les pays où les régions disposent de prérogatives législatives, les relations entre les collectivités locales et les Länder sont les plus difficiles car celles-ci ont seulement pour habitude de soumettre leurs projets de loi à la consultation mais pas de débattre des coûts de nouvelles législations avec les municipalités. Cependant le "mécanisme de consultation" est également valable pour les relations entre les Länder et les municipalités.

Le réel enjeu du "mécanisme de consultation" n'est pas de recevoir des financements supplémentaires, mais de clarifier la prise en charge des coûts induits par une nouvelle législation et d'entamer une procédure de négociation et d'argumentation pour éviter l'introduction de dispositions coûteuses et inutiles.

En conclusion, on peut dire que :

- le principe de partenariat est renforcé par la consultation obligatoire.
- le gouvernement élabore des textes plus adaptés et mieux acceptés lorsqu'il peut estimer les coûts effectifs par le biais d'une consultation des experts des Länder et des associations.
- la consultation des associations est plus performante qu'une consultation individuelle des villes.
- le système autrichien est - d'un point de vue constitutionnel - le modèle le plus abouti en Europe.

Exemples de procédures de consultation en Autriche

Les procédures de consultation telles qu'elles étaient organisées jusqu'à récemment permettaient aux associations d'être impliquées dans le processus normal de consultation au stade des propositions de projets de loi. Cela signifie que - suivant le sujet traité - près d'une centaine d'institutions sont invitées à se prononcer sur ces projets de loi. Dès qu'une nouvelle législation a un impact financier important, les négociations doivent être menées par le Ministre des Finances avec les représentants des neuf Länder et des deux associations. Mais, traditionnellement, toutes les demandes de ces derniers sont rejetées. L'argument le plus souvent avancé est que les Länder et les pouvoirs locaux perçoivent une part des impôts nationaux et qu'ils bénéficient par là même de la croissance économique et des augmentations d'impôts. Dans ces négociations de "péréquation financière" aucun consensus n'est nécessaire, il convient simplement de participer aux délibérations.

Un consensus est généralement trouvé lorsque la "loi de péréquation financière", dont les dispositions relatives à la répartition des ressources financières sont valables trois ou quatre ans, est renégociée et à l'occasion d'événements importants, tels que la participation financière de l'Autriche au budget communautaire ou une réforme importante de la fiscalité.

La nouvelle procédure de "Mécanisme de Consultation" oblige tout niveau de gouvernement qui met en œuvre une nouvelle loi à effectuer des négociations et - en cas de désaccord - à couvrir l'ensemble des frais supplémentaires liés à ces nouvelles réglementations. Cependant, on doit signaler que l'obtention de ces fonds complémentaires peut s'avérer difficile dans la mesure où - en cas de désaccord sur le montant à rembourser - seule la Court Constitutionnelle est habilitée à arrêter une décision. La menace constante d'avoir recours à ce "Mécanisme de Consultation" oblige toutefois le niveau fédéral et les Länder à évaluer les coûts de toute nouvelle législation et à négocier les mesures financières adaptées.

Österreichischer Städtebund

BELGIQUE

BELGIQUE

Introduction

La Belgique, Etat Fédéral avec des régions à pouvoir législatif, connaît deux niveaux de pouvoir local: la commune et la province.

Si les principes d'autonomie locale et de subsidiarité se concrétisent entre les niveaux de l'Etat fédéral et des Régions, il n'en va pas de même pour les pouvoirs locaux.

Dans chaque Région, la subsidiarité connaît des approches différentes, ce qui ne joue pas en faveur de l'autonomie communale.

La défense des pouvoirs locaux est organisée à travers différentes associations de villes et provinces. Des associations régionales ont été mises en place afin de mieux défendre les intérêts des membres.

Cadre légal des consultations

Le principe de la subsidiarité n'apparaît dans la législation ni au niveau fédéral, ni au niveau régional.

Cadre commun à toutes les communes

1. La Constitution

La Constitution consacre deux articles à l'organisation des pouvoirs locaux.

“ Art. 41 : Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Le Roi définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux pouvant régler les questions d'intérêt communal.

Ces organes territoriaux intracommunaux sont créés dans les communes de plus de 100.000 habitants à l'initiative de leur conseil communal. Les membres sont élus directement. En exécution d'une loi adoptée à la majorité définie à l'art. 4 dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les autres conditions et le mode suivant lesquels de tels organes territoriaux intracommunaux peuvent être créés.

Ce décret et la règle visés à l'article 134 ne peuvent être adoptés qu'à la majorité de deux tiers des suffrages exprimés, à la condition que la moitié des membres du conseil concerné se trouve réunie . ”

Les trois derniers paragraphes ont été ajoutés en 1997 et permettent aux communes de créer des districts au sein de la commune.

“ Art. 162 : Les institutions provinciales et communales sont réglementées par la loi.

La loi veille à l'application des principes suivants:

1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux

2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.

3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales

4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi

5° la publicité des budgets et des comptes

6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou qu'une décision aille à l'encontre de l'intérêt général.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'art. 4 dernier alinéa, l'organisation de l'exercice de la tutelle administrative peut être réglée par les conseils de communauté ou des régions.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'art. 4, dernier alinéa, le décret visé à l'art. 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou communaux de délibérer en commun. ”

2. La nouvelle loi communale

Une loi spécifique pour les communes reprend les compétences générales des pouvoirs locaux. Cette loi composée de 317 articles constitue la base de l'organisation de la commune en Belgique. La tutelle (contrôle des actes communaux) est attribuée aux régions. Les pouvoirs locaux souhaitent une régionalisation de cette loi.

Réalisation de la consultation dans les différentes régions

1. Wallonie

En Wallonie, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne permet une consultation systématique et obligatoire à l'occasion des projets de nouvelle réglementation (Décret du 1/7/1993). Le Conseil supérieur se réunit une fois par mois et aborde tous les aspects de la loi sur les collectivités territoriales. La procédure est obligatoire, mais les avis n'engagent pas les partenaires.

Le Conseil supérieur est composé de 28 membres. L'Union des Villes et Communes de Wallonie, ainsi que l'Association des provinces wallonnes sont désignées directement.

Le Conseil supérieur prend lui-même les initiatives sur la base de projets de textes que lui soumet le gouvernement wallon.

2. Vlaanderen (Flandres)

Le gouvernement flamand vient de signer un pacte avec les communes flamandes le 8 mars dernier. Le pacte est un accord politique entre le gouvernement flamand et les communes dans lequel les partenaires (le gouvernement, les villes et communes et les centres publics d'aide sociale) s'engagent à se concerter et à travailler ensemble pour qu'une politique plus démocratique et plus efficace soit assurée au profit du citoyen.

Le Pacte, qui installe un climat de confiance entre le pouvoir régional et les pouvoirs locaux, a pour but de faire participer les pouvoirs locaux aux processus de décisions prises au niveau régional.

La consultation des pouvoirs locaux en fait partie, mais le pacte règle beaucoup d'autres aspects dans la communication entre la région et les communes.

Procédures relatives aux questions communautaires

Les procédures de consultation pour les questions européennes sont les mêmes que pour les actions menées par les autorités compétentes au niveau national. Par exemple, sur les questions régionalisées, ce sont les gouvernements régionaux qui sont consultés. Le gouvernement national approuve les décisions prises à ce niveau, dans le cadre de la conférence interministérielle.

Mise en perspective politique

Malgré l'existence dans la quasi totalité des régions d'un système de consultation, et bien que le principe de l'autonomie communale soit inscrit dans la Constitution, les pouvoirs locaux belges ne considèrent pas que le principe de la subsidiarité soit mis en oeuvre.

La ratification de la Charte de l'autonomie locale pose également un véritable problème. Outre les difficultés constitutionnelles (la Charte doit être signée par tous les gouvernements qui ne se mettent pas d'accord sur les réserves) la tutelle d'opportunité est considérée comme une atteinte à l'autonomie.

Toutefois il convient de constater que plusieurs dossiers, bien préparés par les associations des villes et soutenus par leurs conseil d'administration, aboutissent à des résultats positifs.

Evaluation des procédures

La Belgique évolue doucement vers une consultation plus systématique des pouvoirs locaux. Les instances créées à cet égard existent mais les décisions prises lors de ces rencontres ne lient en aucun cas les niveaux de décision supérieurs.

Conclusions

Les dispositions constitutionnelles apparaissent mais elles sont à la fois vagues et prometteuses d'autant plus qu'elles interviennent dans un pays où la 'tradition d'autonomie communale' est l'un des mythes fondateurs. Comme il n'existe pas de définition claire de l'intérêt communal, ni de la défense de celui-ci, les pouvoirs locaux belges se retrouvent dans une position faible vis-à-vis des niveaux de décision supérieurs.

Exemple de procédure

Même si de nombreux aspects de ces consultations sont positifs, on peut donner l'exemple suivant de consultation décevante :

En octobre 1998 éclatait en Belgique l'affaire des retards de restitution des ressources financières communales par l'Etat fédéral. Le préjudice pour les communes est estimé à 17 milliards de BEF. Les associations des villes et communes belges ont entrepris plusieurs démarches pour rencontrer le Ministre des Finances et rechercher une solution négociée au contentieux. Le Ministre a systématiquement refusé de rencontrer les représentants de l'Union sous le prétexte que celle-ci est associée au groupe de travail Etat-Régions sur les finances communales ; or ce groupe est un organe technique d'information et de consultation mais nullement de négociation politique, élément indispensable au règlement du problème.

Union des Villes et Communes Belges

DANEMARK

DANEMARK

Introduction

NALAD représente tous les pouvoirs locaux du Danemark.

L'Association des Conseils de Comtés représente les comtés danois.

Les villes de Copenhague et de Frederiksberg, qui jouissent du double statut de municipalité et de comté, n'appartiennent à aucune de ces associations.

L'organisation fut créée en 1970 à la suite d'une importante réforme administrative durant laquelle le nombre de collectivités locales fut ramené de 1300 à 275.

L'Association des Conseils de Comtés fut également créée en 1970 et représente l'ensemble des comtés danois dont le nombre a été ramené de 25 à 14.

Cadre légal des consultations

Il n'existe pas de cadre légal pour les procédures de consultation au Danemark mais les règles de procédures parlementaires précisent que tous les partenaires concernés doivent être consultés avant présentation d'un projet de loi devant le Parlement. Cela signifie que les associations de pouvoirs locaux (NALAD et ACC) sont consultées sur les projets de législation les concernant et que certaines collectivités territoriales peuvent également l'être individuellement le cas échéant.

Ces consultations sont purement consultatives tant pour le Parlement et le gouvernement que pour les collectivités territoriales. Ceci est en partie dû à la séparation des pouvoirs énoncée dans la constitution et est également une conséquence de la structure même de NALAD et de ACC qui ont un statut d'organisations représentatives des pouvoirs locaux privées, à but non-lucratif et dont les décisions doivent être prises à l'unanimité.

Description détaillée des procédures de consultations

représentation des pouvoirs locaux et régionaux

En ce qui concerne la représentation des pouvoirs locaux, les principaux objectifs de NALAD et de ACC sont :

- de créer les meilleures conditions possibles pour aider les collectivités locales à résoudre leurs problèmes
- d'assurer le maximum de liberté dans les processus locaux de prise de décisions
- de veiller à ce que la responsabilité financière et la capacité à prendre des décisions aillent de pair
- de procurer aux autorités locales les financements gouvernementaux correspondants lorsque de nouvelles tâches leur sont confiées
- de faciliter l'application des règlements au niveau local

En règle générale, les associations de pouvoirs locaux sont consultées ou directement impliquées dans les projets de législation qui concernent les pouvoirs locaux. C'est pourquoi, NALAD et ACC sont représentées dans un grand nombre de comités gouvernementaux qui préparent les projets de loi et qui définissent les tâches à gérer au niveau local.

Les associations de pouvoirs locaux cherchent à être impliquées le plus tôt possible dans le processus législatif. Chaque cas est suivi tout au long du processus auprès du ministère compétent ou du Parlement - le Folketing.

Pour toutes les questions importantes qui concernent les pouvoirs locaux, NALAD et ACC possèdent l'expertise nécessaire pour agir en tant qu'interlocuteurs privilégiés des ministères et des autres organisations. Cette expertise est le fruit de la collaboration avec des élus locaux et des responsables politiques, combinée à une documentation sans cesse enrichie par NALAD et ACC.

Pouvoirs locaux et finances

Le plupart des services proposés par le secteur public est gérée au niveau local. Le montant total des dépenses publiques représente 57% du produit national brut (1997); les pouvoirs locaux distribuent 52% des fonds publics.

Les finances publiques ont ainsi un impact direct et significatif sur l'économie danoise toute entière.

C'est pourquoi, le cadre économique et les objectifs prioritaires des dépenses publiques sont décidées dans un effort conjoint du gouvernement et des organisations de pouvoirs locaux et régionaux.

Négociations annuelles sur les dépenses publiques

Une fois par an, NALAD, ACC, la ville de Copenhague et la municipalité de Frederiksberg négocient séparément avec le gouvernement - représenté par le ministre des Finances - le cadre économique général des budgets locaux et régionaux. Les autorités locales trouvent collectivement un accord mais il est important de noter que cet accord est volontaire et qu'il n'existe aucune contrainte légale à cette fin.

A plusieurs reprises au cours des années 1980, aucun accord n'a ainsi pu être trouvé compte tenu de graves difficultés financières et de la volonté du pouvoir central de diminuer les dépenses. De même, conformément à l'accord de 1998 - comprenant pour la première fois un accord cadre sur 4 ans - une croissance annuelle pour le secteur public de 1% par an est prévu pour les quatre prochaines années, cette croissance n'étant pas - ce qui est important - financée par l'Etat mais étant, pour des raisons développement démographique et de redéploiement des services, supportée par les collectivités territoriales.

Ces accords ne sont cependant pas contraignants pour une collectivité territoriale et aucune sanction n'est prévue. L'accord est en revanche politiquement contraignant pour les autorités locales et régionales prises collectivement. Cela signifie qu'une collectivité peut dépenser plus que ce qui est prévu dans l'accord si une autre collectivité compense en dépensant moins. C'est le résultat économique global qui compte. Le même principe s'appliquent aux comtés.

Il est évidemment très important pour le système de négociation lui-même que les pouvoirs locaux et régionaux se sentent obligés d'agir conformément aux engagements pris dans le cadre de ces accords lors de la préparation de leurs budgets pour l'année suivante.

Par le biais de ce système de négociations économiques, les autorités locales et régionales se coordonnent avec les grands objectifs nationaux et le cadre général de la marge des possibilités financières locales est projeté pour les années suivantes.

Il s'agit toujours d'une recherche d'équilibre: prendre en considération l'économie nationale tout en laissant une relative latitude aux pouvoirs territoriaux dans la gestion locale et la détermination de leurs priorités. Mais le fait que les autorités territoriales sont responsables de la redistribution de plus de la moitié des fonds publics signifie que leurs décisions financières ont un impact macro-économique et implique que les pouvoirs locaux et régionaux doivent assumer leurs responsabilités.

Le processus de prise de décision sur les questions communautaires au Danemark

L'influence formelle des groupes d'intérêt s'exprime au sein des "Comités Européens Spéciaux".

Il existe à l'heure actuelle environ 30 Comités Européens Spéciaux répartis par secteurs. La présidence et le secrétariat de chacun de ces comités sont placés sous la responsabilité du ministère concerné.

L'examen approfondi des propositions de la Commission se fait au sein de ces comités. Au cours du processus, le ministre responsable est tenu d'évaluer les conséquences juridiques, administratives et économiques que ces propositions peuvent avoir au Danemark ainsi que de vérifier si ces propositions ne sont pas en contradiction avec les intérêts danois.

Les quatre organisations sont actuellement représentées au sein de 10 comités traitant des questions de législation, d'environnement, de politique régionale et industrielle, de transport maritime, d'affaires sociales et de marché du travail, d'impôts, de santé, de règles de commerce, d'éducation, de transports et de recherche.

Le travail au sein des comités est cependant rendu difficile par les délais très courts imposés par les consultations écrites et les convocations aux réunions. NALAD et ACC ont à plusieurs reprises signalé ce problème au gouvernement. En outre, le processus de prise de décision danois est généralement lancé si tardivement par rapport au processus de prise de décision communautaire (lorsque le ministre concerné reçoit son mandat de négociation) qu'il devient assez difficile de modifier substantiellement le contenu de la position danoise, sans même parler de la proposition communautaire elle-même.

Fort de son expérience, NALAD utilise de manière croissante les réseaux et la fonction de légitimation des comités lors de consultations informelles préalables avec les membres des ministères concernés tout en prêtant une attention particulière à la participation formelle au sein des comités.

Au delà de ces comités européens, les membres danois du Comité des Régions sont en contact régulier avec le Comité Européen du Parlement Danois ainsi qu'avec les membres du Parlement Européen et du Conseil Economique et Social. Les intérêts et les points de vue des secrétariats de ces institutions sont continuellement coordonnés.

Exemples de consultation

Marchés publics

En principe, tout enjeu international concernant les pouvoirs locaux soulève les questions suivantes au sein des associations représentatives: faut-il chercher à influencer la position du gouvernement danois afin d'obtenir qu'il défende les intérêts des pouvoirs locaux ou faut-il agir directement auprès des institutions européennes?

Lors des débats sur les dépenses publiques engagées dans les années 1980 et 1990, NALAD et ACC en passant par l'intermédiaire du gouvernement national ne sont pas parvenus à faire valoir leurs intérêts.

Ce manque de succès et l'importance des enjeux législatifs ont conduits à changer de stratégie en s'orientant plutôt vers une coopération directe avec les instances européennes - Comité des Régions et CCRE - Cette stratégie s'est avérée payante lorsque la Commission a publié sa communication sur la révision de la législation en 1998 et lorsque le Parlement Européen a accentué le rôle des investissements durables.

Gestion et réforme des Fonds Structurels

L'implication de NALAD et de ACC dans le processus de prise de décisions danois dans le cadre de la réforme des fonds structurels diffère suivant les domaines et les ministères concernés.

Le ministère de l'Industrie a généralement eu une attitude positive vis-à-vis de la décentralisation des fonds tandis que le ministre de l'Agriculture et de la Pêche s'est montré très réticent et souhaitait conserver un système centralisé.

Ainsi, la gestion des fonds alloués dans le cadre des objectifs 2 et 5b a été confiée à des comités exécutifs régionaux assistés de secrétariats de comités et de fonctionnaires territoriaux.

Dans le même le temps, les fonds consacrés au développement des zones rurales (EUGFL) et des zones de pêche (FIUF) sont traditionnellement administrés par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche ce qui conduit à une focalisation regrettable des dépenses centrées sur des mesures de soutien direct au secteur de la pêche et de l'agriculture.

Kommunernes Landsforening

ESPAGNE

ESPAGNE

Introduction

La notion d'autonomie locale n'apparaît formellement qu'avec la Constitution entrée en vigueur le 27 décembre 1978 et dont l'article 137 affirme que l'Etat, dans son organisation territoriale, se compose de communes, de provinces et de Communautés Autonomes. Ce même article précise que toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs.

De plus, les articles 140 à 142 de la Constitution garantissent l'autonomie financière des collectivités locales.

Le mécanisme de consultation prévu par la Loi est conduit par la Commission Nationale de l'Administration Locale (CNAL, créée en 1985), organe paritaire comprenant les représentants de l'Etat et les représentants des pouvoirs locaux proposés par la FEMP. Cette Commission a pour mission de se prononcer sur tous les projets de loi pouvant affecter les collectivités territoriales. Toutefois, ces consultations ne sont pas obligatoires.

Il existe, de plus, d'autres comités sectoriels auxquels participent des représentants de la FEMP. Il s'agit de Commissions ou de groupes de travail auxquels sont associés les différents Ministères et les administrations centrales.

Avant la mise en place de la Commission Nationale de l'Administration Locale, la Commission Nationale de Collaboration de l'Etat avec les Collectivités Locales - créée en 1977 - jouissait des compétences des anciennes Commissions Provinciales de Collaboration dont les fonctions se résumaient essentiellement à la coordination des services.

Cadre légal des consultations

Deux principales lois régissent essentiellement les pouvoirs locaux:

- la loi 7/1985, du 2 avril 1985, instaurant les règles de base de la gestion des pouvoirs locaux.
- la loi 38/1988 du 28 décembre 1988, réglementant les finances locales.

La première de ces lois instaure, avec l'article 117, la Commission Nationale de l'Administration Locale en tant qu'"organe permanent pour la coopération entre l'administration de l'Etat et l'administration locale"

Le Décret Royal 1431/1997 du 15 septembre 1997 établit la composition et les fonctions de la CNAL.

Description détaillée du processus de consultation

Présidée par le Ministre de la Fonction Publique, la Commission comprend un nombre égal (9) de représentants de l'administration de l'Etat et des collectivités locales. La désignation de ces derniers est confiée à l'association représentative des pouvoirs locaux la plus à même de négocier avec le gouvernement central, la FEMP.

La Commission peut se réunir sur convocation de son Président, de sa propre initiative ou à la demande des représentants des pouvoirs locaux. Des représentants des Communautés Autonomes peuvent être convoqués à ces réunions en qualité d'auditeurs.

Les accords doivent, bien entendu, résulter d'un consensus entre les deux représentations. La position de la représentation des collectivités locales est adoptée à la majorité absolue de ses membres.

Il revient à la Commission de statuer sur les cas suivants:

- les projets de Loi et Règlements d'Etat dans les domaines prévus par l'article 5 de la loi et qui affectent les collectivités territoriales ;
- les critères pour les autorisations d'opérations d'emprunt des Collectivités locales ;
- les décisions d'application prises par le Conseil des Ministres dans le cadre de l'article 61 de la Loi.

De même, la Commission peut faire des propositions et suggestions au gouvernement en matière de gestion locale, notamment sur les attributions et les transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales: attribution de subventions, crédits et transferts de l'Etat vers les administrations locales, participation de la fiscalité locale aux finances nationales et canevas des budgets généraux de l'Etat qui affectent les collectivités territoriales.

Dans l'accomplissement de sa mission, la Commission peut demander à l'Institut d'Etudes sur l'Administration Locale, organisme technique dépendant du Ministère de la Fonction Publique, la réalisation d'études et la rédaction de rapports.

La CNAL peut également demander aux instances juridictionnelles prévues par la Constitution l'abrogation auprès du Tribunal Constitutionnel de lois adoptées par l'Etat ou par les Communautés Autonomes qui porteraient atteinte à l'autonomie locale (le principe d'autonomie locale est garanti par la Constitution depuis 1998). Une même demande peut être formulée par la représentation des collectivités territoriales au sein de la Commission. En outre, une réforme est en cours qui permettrait aux représentants des pouvoirs locaux de déposer directement des recours contre des projets de loi pour inconstitutionnalité.

Mise en perspective politique et évaluation des procédures

A ce jour, on peut estimer que le fonctionnement de la Commission Nationale a été satisfaisant. Le fait qu'elle puisse être convoquée par la représentation des pouvoirs locaux a pour principale conséquence que l'administration de l'Etat ne peut plus faire la sourde oreille face aux demandes de dialogue proposées par les collectivités territoriales. Ceci permet donc de débattre de tous les sujets, en dépit du caractère non obligatoire des accords et avis.

Au sein de la CNAL, il a été possible de trouver un consensus sur des questions très divergeantes. En ce qui concerne la législation, on peut signaler en particulier les lois sur l'administration locale déjà évoquées et les lois sur les finances locales et leurs dispositions de mise en œuvre. De même, ont été solutionnées par cette Commission des questions très significatives pour les collectivités locales, comme l'intégration des fonctionnaires locaux dans le régime général de la Sécurité Sociale, la contribution des collectivités locales au fonctionnement d'établissements scolaires, etc.

En revanche, il est certain que sur diverses questions posées par la FEMP, il n'a pas été possible de parvenir à un accord. Tel fut notamment le cas pour la question des indemnités de chômage pour les élus arrivés au terme de leur mandat ou, par le passé, celle de la saisine directe du Tribunal Constitutionnel par les collectivités locales pour la défense de l'autonomie locale. Cependant, sur cette dernière question, un accord est intervenu en faveur d'une réforme législative, qui, avec certaines nuances, entérinera ce recours.

Une procédure de consultation du type de celles qu'appliquent les Communautés autonomes pour débattre des sujets concernant l'Union Européenne manque sans aucun doute, puisque ce cas n'est pas prévu parmi les fonctions de la Commission Nationale. Toutefois, cette question n'a pas

constitué un motif de friction entre la représentation de l'Etat et le niveau local, car à le dialogue a été constamment maintenu.

Exemples de consultations

De manière générale, les procédures de consultation mises en oeuvre à l'occasion des nouvelles réglementations concernant les collectivités territoriales satisfont les pouvoirs locaux. De même, la législation mise en place dans le cadre de l'application du "Pacte Local" sur la décentralisation des compétences a été préparée avec le concours actif des associations de pouvoirs locaux.

En revanche, certaines questions restent source de désaccords importants. Tel a été notamment le cas des discussions sur l'effort budgétaire des communes en 1991 ou lors de la composition de la délégation espagnole au Comité des Régions.

Federación Española de Municipios y Provincias

FINLANDE

FINLANDE

Introduction

La Charte Européenne de l'Autonomie Locale et la Réforme Finlandaise des Droits Fondamentaux modifient toutes deux la perspective dans laquelle la relation Etat/municipalités doit être abordée. De plus, pour les questions touchant à l'autonomie locale, les deux principaux points de vue à prendre en considération sont, d'une part, les libertés dont jouissent les municipalités par rapport à l'Etat et, d'autre part, la participation des citoyens et leur influence sur les affaires publiques.

Négociations

Les Ministres de l'Intérieur, des Finances, de l'Education, de l'Aide Sociale et de la Santé participent aux négociations au nom du gouvernement tandis que l'Association des Pouvoirs Locaux et Régionaux Finlandais y représente les collectivités territoriales.

Des négociations régulières ont lieu en Février/Mars, en Avril/Mai ainsi qu'en Août/Septembre au moment où est publié le projet de budget de l'Etat. A d'autres périodes, des négociations peuvent être ouvertes à l'initiative de l'une ou l'autre des parties.

La Délégation à l'Economie et l'Administration des Pouvoirs Locaux, organe paritaire entre le gouvernement central et les autorités locales, constitue le cadre pratique de ces négociations.

Les négociations de Février/Mars portent sur les recommandations concernant l'année précédente et les perspectives de croissance économique. Les négociations d'Avril/Mai traitent des thèmes suivants :

- projets de loi, résolutions et plans qui affectent le développement des compétences des pouvoirs locaux et leur impact sur les finances locales;
- les perspectives pour la situation économique des pouvoirs locaux;
- les objectifs prioritaires à venir des finances publiques.

Dans la mesure du possible, les parties tentent de donner des recommandations communes concernant, par exemple, les taux d'imposition, les activités à venir, les dépenses de fonctionnement et d'investissement, la répartition des dépenses entre gouvernement local et central.

Si un accord est atteint, les autorités locales sont supposées appliquer ces recommandations. On doit signaler cependant que la mise en œuvre de ces recommandations au niveau local n'est pas obligatoire. Chaque collectivité territoriale décide individuellement de la façon dont elle souhaite prendre en compte ces lignes directrices dans ses finances et la gestion de ses activités locales. Il n'existe de même aucune garantie permettant de s'assurer que les autorités de l'Etat et le Parlement suivent les recommandations communes lors de la préparation et de l'adoption des nouvelles lois.

Bien que les recommandations obtenues par la négociation n'aient pas toujours été appliquées à la lettre, les expériences se sont révélées positives. Ce processus a créé un forum de dialogue ouvert et confidentiel entre pouvoir central et représentants des autorités locales et a ouvert un canal d'échange de précieuses informations et de discussions sur des thèmes d'intérêt commun.

Ces dernières années, des recommandations spécifiques ont été faites à cause des difficultés économiques notamment pour les municipalités et de l'incapacité de l'Etat à tenir ses promesses.

Désormais, les perspectives financières sont plus stables et le nouveau gouvernement a mis en place un groupe de travail composé de différents ministres et de dirigeants politiques et opérationnels de l'Association Finlandaise des Pouvoirs Locaux et Régionaux afin de coopérer sur les questions touchant aux réformes à venir en matière d'économie et d'administration locale.

Union Européenne

Le Ministre des Affaires Etrangères a créé le système de comités européens sectoriels au début des années 1990 lorsque la Finlande a engagé ses négociations en vue de l'adhésion, en se concentrant tout d'abord sur l'Espace Economique Européen puis sur l'Union Européenne elle-même.

On dénombre aujourd'hui 36 Comités Européens sectoriels dans les différents ministères. 24 d'entre eux comptent un représentant des pouvoirs locaux parmi ses membres. Dans la majorité des cas, ce représentant est membre de l'équipe de l'Association des Pouvoir Locaux et Régionaux Finlandais.

Cadre légal des consultations

En 1975, une nouvelle approche a été adoptée pour la coordination des finances publiques en Finlande. Les autorités locales et centrales ont décidé - afin d'ajuster l'évolution des finances publiques aux perspectives macro-économiques et de coordonner les mesures à prendre - de mettre en place des négociations annuelles en vue de créer les conditions nécessaires à un développement stable des dépenses publiques.

L'accord obtenu lors de la négociation par les autorités locales et le gouvernement central était signé par au moins un ministre du gouvernement et par les organisations centrales du secteur municipal, qui ont plus tard transmis le protocole aux municipalités avec la recommandation qu'elles adaptent leurs activités en conséquence. En d'autres termes, l'action était recommandée mais pas obligatoire. Graduellement, cependant, la procédure a évolué et le protocole a été transmis, pour avis, au Comité du Cabinet de la Politique Economique et au Gouvernement.

L'actuel protocole a été signé par des représentants des autorités centrales et locales et un grand nombre de protocoles portant sur les modes de financement communs entre Etat et autorités locales ont également été signés dans diverses administrations. Toute la procédure de négociation a été coordonnée par un organe de conseil, la Délégation à l'Administration et à l'Economie des Pouvoirs Locaux.

L'action était uniquement basée sur une entente mutuelle jusqu'à l'entrée en vigueur du Décret sur la Délégation en 1977. Celui-ci obligeait la Délégation à travailler sur les questions d'intérêt commun pour les autorités locales et centrales quant à la gestion et au développement des finances publiques. Bien que le Décret confie l'ébauche d'un système de négociation, les accords obtenus étaient encore considérés comme des recommandations et non comme des obligations légales. Par exemple aucune sanction n'était prévue.

Le dernier accord conjoint fut signé en 1991 par des représentants du gouvernement finlandais et des autorités locales. Au moment où la récession a frappé la Finlande de plein fouet, les accords en cours furent abandonnés car aucune partie n'était en mesure de s'engager sur quoi que se soit compte tenu des perspectives.

Toutefois, les négociations se poursuivirent, malgré les diminutions constantes des subventions accordées par le gouvernement central aux autorités locales - et ce en dépit de leurs vives protestations. Le Décret précédent qui tendait à coordonner les finances et les activités des autorités centrales et locales fut abrogé en 1993 et un nouveau texte entra en application au début de l'année suivante. Les nouvelles dispositions intégraient la procédure de négociation dans la législation municipale et la section 8 de la loi sur les pouvoirs locaux finlandais contient une

référence explicite au décret de la Délégation à l'administration et l'Economie des Pouvoirs Locaux.

Union Européenne

Le système des Comités Européens fait partie intégrante de l'administration centrale. Il n'existe pas de loi spécifique régissant ce système. Cependant, d'après la loi finlandaise, le gouvernement est tenu d'écouter le point de vue des municipalités lorsque la législation en cours de préparation concerne les administrations locales.

Tendances actuelles et futures de la coopération dans le secteur public (succès et déception)

- Durant les dernières années, les performances globales du secteur municipal ont généralement été bonnes. Toutefois, au début des années 1990, le secteur a été confronté à un certain nombre de défis qui ont affaibli les résultats financiers:
 - un fort taux de chômage, qui est passé d'un taux annuel moyen de 3% vers la fin des années 1980 à 17% en 1995, et les effets désastreux que cela a eu sur les dépenses d'aide sociale des municipalités;
 - le programme d'austérité du gouvernement central qui s'est traduit par moins de transferts vers les collectivités locales;
 - une moindre flexibilité des revenus due à une récente augmentation des impôts; et
 - une flexibilité plus limitée des dépenses après sept années de restriction budgétaire dans les municipalités.

Jusqu'à présent, les pouvoirs locaux ont fait face à la situation principalement en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses, particulièrement les dépenses salariales du secteur public. De plus, les municipalités ont effectué des coupes franches dans leurs budgets d'investissement en réduisant ainsi significativement leur emprunt dans les deux dernières années. Cette combinaison d'augmentation des impôts et de diminution des dépenses a permis au secteur de maintenir des résultats budgétaires positifs modestes chaque année entre 1993 et 1997.

Cependant, compte tenu du ralentissement de la croissance économique et des réductions supplémentaires de transferts annoncées par le gouvernement central pour 1996-1998, on prévoit que les municipalités enregistreront un déficit pour la période à venir. Néanmoins, les municipalités accumulent des réserves financières qui devraient permettre de limiter l'augmentation de la dette.

Le programme d'austérité fiscale du gouvernement central, qui se traduira par une réduction des transferts vers les pouvoirs locaux, aura un impact relativement durable sur les finances des collectivités territoriales.

- Aucune modification importante n'est nécessaire dans l'organisation formelle de la procédure de consultation entre l'Etat et les municipalités. La qualité des procédures de consultation et de l'échange entre l'Etat et les municipalités dépend en pratique plus de leur attitude mutuelle que de dispositions légales. Les interactions informelles et sincères entre l'Etat et les municipalités devraient être augmentées.

La Délégation à l'Administration et à l'Economie Municipale et ses différentes sections joueront un rôle central dans le développement des procédures de consultation. Lorsque l'on regarde le travail de la Délégation, il est important de signaler qu'il n'est pas vu comme une prise en compte formelle des dispositions légales mais que ce travail est utilisé pour rechercher de nouvelles formes de communication et de négociation qui auront une influence positive sur

l'atmosphère de coopération, amélioreront l'information en la diffusant le plus tôt possible, et ainsi, offriront aux deux parties l'opportunité de préparer les décisions à prendre et les changements que celles-ci impliquent. Les données et les statistiques sur les finances publiques doivent être agréées par tous et leur interprétation doit être possible. Les résultats des groupes de travail les plus importants mis en place par les différents ministères pour les questions relatives à l'administration et aux finances locales devraient être examinés au sein de la Délégation à l'Administration et à l'Economie Municipale.

Analyse

La tendance observée dans les années 1980 et 1990 vers un renforcement de l'autonomie locale est également perceptible dans l'attitude des citoyens vis-à-vis des systèmes dirigistes. La planification est devenue moins contraignante et les systèmes de gestion standardisés ont été abandonnés. Bien que des municipalités différentes aient des capacités et des méthodes différentes, la tendance actuelle vers une diminution et à un changement de nature de l'interventionnisme de l'Etat va probablement se maintenir. Ce changement de nature du rôle de l'Etat sera axé, d'une part, sur le contrôle des droits fondamentaux des citoyens et, d'autre part, sur le développement des dispositions de suivi et d'évaluation. Le besoin d'expertise de gestion va être de plus en plus marqué dans les municipalités et ces dernières n'ont pas les ressources adaptées à cette nécessité.

L'objectif final reste, cependant, que les municipalités soient elles-mêmes en charge de l'évaluation et du suivi des résultats et de la qualité de leurs services. Plus cela sera géré correctement par les municipalités, moins l'Etat aura à intervenir dans la gestion et l'évaluation. Bien que la coopération soit nécessaire entre l'Etat et les municipalités pour développer des services publics de qualité, les municipalités elles-mêmes décident du type de services qu'elles souhaitent proposer et, par exemple, de la façon dont elle supervisent la qualité de leurs services en interne.

Union Européenne.

Les Comités Européens sont "apolitiques". Les membres des Comités sont soit des fonctionnaires, soit des représentants d'organisations et/ou de groupes d'intérêt de la société finlandaise. La consultation a lieu durant les réunions où tous les membres sont présents. Certains Comités peuvent n'avoir lieu qu'en présence de fonctionnaires.

La fréquence des réunions est variable. Certains Comités se réunissent tous les mois, d'autres avant les réunions du Conseil et d'autres encore seulement deux ou trois fois par an.

Les Comités Européens furent créés initialement sans représentants des pouvoirs locaux et régionaux. Après négociation, engagée par l'Association des Pouvoirs Locaux et Régionaux Finlandais, les représentants des administrations locales ont été invités à y participer. Cette forme de consultation, combinée à de fréquents contacts personnels entre des représentants du gouvernement et des pouvoirs locaux, est considéré comme constituant un forum efficace et véritablement ouvert d'échange d'informations et de vues sur les affaires communautaires.

Suomen Kuntaliitto

FRANCE

FRANCE

En France, les procédures de consultation des collectivités sont organisées par la loi. La Constitution ne prévoit aucune disposition particulière sur le sujet.

Ces procédures sont obligatoires, mais les avis rendus sont purement consultatifs.

Les consultations portent essentiellement sur les aspects financiers mais également sur un certain nombre de matières relevant des compétences des collectivités (transports, aménagement du territoire, logement, construction, assainissement, environnement, etc.).

Du côté de l'Etat, les consultations sont lancées par les ministères, le Commissariat général au plan, mais aussi les services déconcentrés de l'Etat et les préfets.

Ces consultations sont réalisées pour la plupart directement auprès des collectivités territoriales.

En outre, il existe des organes spécialisés de consultation.

- **Au niveau national**, il existe un grand nombre (plus de 80) d'organes spécialisés de consultation sur les questions intéressant les collectivités territoriales, au sein desquels siègent des représentants des maires, des conseils généraux et des conseils régionaux. La plupart de ces comités sont créés par la loi.

Parmi ces comités, on trouve par exemple le Conseil National de l'Habitat, le Conseil National de la Montagne, le Conseil National de l'Aménagement du Territoire, le Conseil National des Villes, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.

Il existe également un Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT), organisme consultatif paritaire, appelé à donner son avis sur tout projet de loi relatif à la Fonction publique territoriale ou tout projet de décret concernant les fonctionnaires territoriaux. Le CSFPT est constitué de 20 représentants des élus locaux désignés par collège en fonction de la taille de la collectivité, et 20 représentants des personnels désignés par les organisations syndicales. Il se réunit en séance plénière au minimum 4 fois par an.

C'est en général le ministère en charge des collectivités locales qui interroge le CSFPT, mais ce dernier peut également s'autosaisir et émettre des propositions.

Par ailleurs, les représentants d'élus communaux et régionaux siègent également au sein des conseils d'administration d'organismes tels que le Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

En ce qui concerne les finances locales, il existe un comité spécialisé sur ces questions : Le Comité des Finances Locales. Le gouvernement peut consulter ce Comité sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du gouvernement ou sur toute disposition réglementaire à caractère financier intéressant les collectivités locales. Pour les décrets, cette procédure de consultation est obligatoire.

Parmi ses missions, le Comité des finances locales est également chargé de fournir au gouvernement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de Loi de finances intéressant les collectivités.

Le Comité des finances locales comprend :

- 2 députés désignés par l'Assemblée Nationale
- 2 sénateurs désignés par le Sénat
- 2 présidents de Conseil général élus par le collège des présidents des Conseils généraux

- 2 présidents de Conseil régional élus par le collège des présidents des Conseils régionaux
- 2 présidents de groupements de communes élus par le collège des présidents des groupements de communes
- 15 maires élus par le collège des maires
- 11 représentants de l'Etat

Le Comité est présidé par un élu désigné en son sein.

Parallèlement à ces consultations "institutionnalisées", le gouvernement français a bien évidemment l'habitude de consulter également les grandes associations représentatives des élus des collectivités territoriales, pour tout projet les concernant.

Ces associations sont notamment l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et l'Association des Régions Françaises qui, parmi la quarantaine d'associations nationales d'élus, ont une vocation généraliste.

Elles sont consultées ponctuellement par le Ministère de l'Intérieur ou les ministères intéressés à tous les stades du processus décisionnel : lors de l'élaboration du projet de loi ou de règlement, c'est-à-dire en amont, mais également lors des prises de décrets, au stade de la mise en œuvre.

- **Au niveau local ou régional**, les collectivités sont bien sûr directement consultées par les services déconcentrés de l'Etat (soit au niveau régional, soit au niveau départemental) et le Préfet concerné pour toute décision les intéressant.
Elles sont ainsi obligatoirement saisies pour avis des documents relatifs à la préparation et l'exécution dans la région du Plan de la Nation.

Il existe en outre des commissions ou comités spécialisés (une cinquantaine par département) réunis à l'initiative du Préfet et composés d'élus (souvent désignés par les associations départementales d'élus), qui sont consultés pour avis sur les projets les concernant.

Parmi ceux-ci, on peut citer les Conseils Départementaux de l'Habitat, les Commissions Départementales d'Equipement Commercial, les Commissions Départementales d'Elaboration des Plans d'Elimination des Déchets Ménagers, etc.

- **En ce qui concerne les questions européennes**, il n'existe aucune procédure spécifique de consultation des collectivités sur les aspects européens si l'on s'en tient aux seules dispositions nationales.

En revanche, les collectivités françaises sont bien sûr représentées au sein du Comité des Régions de l'Union Européenne.

La délégation française au Comité des Régions est composée de 24 membres (auxquels s'ajoutent 24 membres suppléants) issus des collectivités territoriales et répartis comme suit :

- 12 membres au titre des régions
- 6 membres au titre des départements
- 6 membres au titre des communes

Ces membres sont désignés par le gouvernement sur proposition des grandes associations d'élus.

Les collectivités françaises sont également présentes au sein du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

La délégation française est composée de 18 membres titulaires (9 représentants pour les communes et les départements et 9 pour les régions).

L'AFCCRE a été consultée dans le cadre de la désignation des membres français de ces deux instances.

Association Française pour le Conseil des Communes et Régions d'Europe

GRÈCE

GRECE

La mise en place d'Unions Locales (TEDK), rassemblant toutes les organisations de pouvoirs locaux au niveau régional, ainsi que la mise en place de l'Union des pouvoirs locaux de Grèce (KEDKE) au niveau national, trouvent leur origine dans la nécessité d'assurer une coordination et un suivi des activités des pouvoirs locaux grecs (OTA) à l'intérieur d'une zone géographique spécifique. Un autre objectif était la coopération pour atteindre des buts communs, trouver des solutions aux problèmes et renforcer l'autonomie locale en Grèce.

Il faut d'abord souligner les difficultés liées à la mise en place des ces Unions ainsi qu'à l'intervention des pouvoirs locaux, même de manière consultative et au travers d'organes collectifs traitant les questions de développement régional et de décentralisation, intervention non systématique et sans coordination. Ceci était dû, jusqu'à récemment, au caractère très centralisé de l'Etat grec et à la situation géopolitique particulière du pays.

Les Unions Locales furent créées et fonctionnèrent plutôt comme des organes syndicaux que comme des instances consultatives dans les procédures de consultation des autorités locales par le gouvernement central. Ni l'organisation générale, ni le cadre formel ne sont satisfaisants. Ceci a eu pour principale conséquence l'absence de garanties des procédures de consultation concernant les pouvoirs locaux.

Pour toutes ces raisons, il est difficile de décrire l'évolution historique des procédures de consultation. On peut cependant affirmer que, dès la mise en place des Unions, celles-ci se sont efforcés d'établir un dialogue avec les autorités centrales sur toute une série de sujets concernant les collectivités territoriales grecques tels que les domaines de compétences, les aspects financiers ou le statut des élus locaux.

En ce qui concerne le profil des Unions, nous souhaitons signaler que les Unions Locales (TEDK) sont mises en place par les représentants des autorités locales dans la zone géographique préfectorale où ils sont élus (sous sa forme actuelle, la préfecture est un niveau de gouvernement local - on parle d'Administration Préfectorale - avec des représentants élus).

- **Au plan national**

Il n'existe pas de garantie constitutionnelle concernant l'intervention des pouvoirs locaux dans le processus de prise de décisions sur les sujets qui les concernent directement. La seule garantie constitutionnelle porte sur l'indépendance administrative et financière des pouvoirs locaux. En conséquence, le recours à la Constitution n'intervient que dans les cas où des décisions ou des politiques nationales mettent en péril l'autonomie locale ou lorsqu'il s'agit de limiter la liberté d'action des collectivités territoriales dans un domaine qui appartient normalement à leur champ de compétences.

Dans tous les cas, il s'agit plutôt pour les collectivités territoriales (de 1er et 2ème niveau) de formuler une prise de position sur les réglementations nationales (l'Etat seul jouit de compétences réglementaires autonomes) que d'une procédure de consultation avec une influence spécifique ou avec une pérennité qui lui permettent d'aboutir à une institutionnalisation.

Le législateur a prévu les cas dans lesquels on demande aux autorités locales d'exprimer une opinion soit par l'intermédiaire de KEDKE, soit par l'intermédiaire de TEDK (lorsque les sujets abordés ont une portée régionale limitée). Dans les autres cas, le rôle consultatif des pouvoirs locaux se limite à la participation de représentants des collectivités territoriales au sein de comités mis en place à l'initiative de l'Etat pour traiter de sujets à caractère plus général concernant, entre autres, les pouvoirs locaux.

Le rôle des comités mis en place par KEDKE est plus substantiel. L'objectif en est de soumettre des propositions et de mener des discussions avec le gouvernement central sur des questions telles que les problèmes sociaux, les finances des autorités locales, les réglementations, etc.

Le Code des Communautés et des municipalités (PD 410/95) prévoit la consultation des collectivités territoriales (1er niveau) ou des associations de collectivités territoriales dans les préfectures avant l'adoption de mesures concernant la protection de l'environnement ou à l'occasion des projets de plans territoriaux ou urbains. Ceci est naturellement plus souvent le cas pour les collectivités territoriales inclus dans la zone géographique concernée par ces projets de réglementation.

La législation prévoit des procédures de consultation à caractère plus général dans la mesure où elle envisage la participation de représentants des pouvoirs locaux au sein de structures nationales en charge des projets de développement régional ou de protection de l'environnement.

De manière générale, il faut insister sur le fait qu'il n'existe aucune procédure de consultation spécifique permettant de formuler et de transmettre au gouvernement central l'opinion des collectivités territoriales sur les sujets présentant un intérêt particulier ou ayant un impact sur les autorités locales.

• **La consultation sur les questions européennes**

L'entrée de la Grèce dans la Communauté Européenne n'a pas influencé la situation. Tout d'abord parce que ces questions étaient, par nature, considérées comme des enjeux nationaux et, ensuite, par la difficulté des organes représentatifs des collectivités territoriales à exprimer leur opinion. Il ne fait cependant aucun doute que, durant la période de préparation et au cours des années suivantes, le fait que la structure de l'Etat soit fortement centralisée a joué un rôle décisif dans ce processus, sans même parler de l'influence d'une mentalité qui n'encourage pas la décentralisation et la participation sociale aux processus de décision.

Il faut cependant signaler que nous avons assisté récemment à un renforcement du rôle consultatif des organes représentatifs suite au transfert de compétences vers les pouvoirs locaux, à la création d'un deuxième niveau de gouvernement local et à la mise en oeuvre de la réglementation des communautés qui est devenue une loi interne. On ne peut pas pour autant parler de procédures institutionnalisées ou même informelles mais bien établies conduisant à des résultats spécifiques. C'est la raison pour laquelle il sera difficile de donner des exemples précis.

• **Evaluation**

Si l'on souhaite cependant donner quelques éléments sur les lacunes ou les faiblesses des procédures, on peut signaler les points suivants:

- A) Dans la majorité des cas, les organes représentatifs des collectivités territoriales sont eux-mêmes à l'origine du dialogue ou de l'intervention sur des sujets spécifiques; c'est à dire que ce sont eux qui prennent les initiatives.
- B) Lorsque des consultations ont effectivement lieu, elles sont essentiellement axées sur les thèmes concernant directement les pouvoirs locaux grecs et non les questions d'ordre général concernant par exemple l'Europe et les politiques communautaires ou même les politiques nationales lorsqu'elles ont un impact sur le niveau local.
- C) Lorsque les procédures de consultation ont lieu à l'initiative de l'Etat, elles présupposent la rédaction d'un projet de loi ou l'existence préalable d'un problème ; il est cependant relativement rare que cela intervienne.
- D) Ce processus n'est pas obligatoire lorsqu'il prend la forme d'un simple avis. Néanmoins, l'absence de consultation dans les cas où elle est légalement prévue pourrait conduire à l'annulation d'une loi pour non respect de la procédure.
- E) Les résultats ne sont pas toujours positifs pour les autorités locales. Nous entendons par là que l'opinion des organes représentatifs, et en particulier

KEDKE, qui jouent le rôle d'experts, n'est pas toujours contraignant. Le rôle de KEDKE est essentiellement de fournir des informations sur la position des autorités locales sur des sujets précis ou de prendre la responsabilité d'émettre des propositions

Le marché unique n'a pas eu toute l'influence que les autorités locales grecques pouvaient espérer. Toutefois, il est à signaler qu'une étude est en cours sur l'impact de l'EURO sur les pouvoirs locaux. Cette étude vise à recenser les impacts financiers et légaux et à soumettre des propositions. Elle constituera la base du dialogue avec le gouvernement dans le cadre de l'adoption des réglementations et autres mesures. Cette initiative qui a démarré avec la création d'un comité correspondant au sein de KEDKE est probablement l'unique cas de réflexion sur un thème communautaire dans la mesure où ces initiatives se limitent généralement à une participation aux organes européens et, dans une moindre mesure, aux initiatives communautaires. Un effort est mené dans tous les cas pour soutenir l'intervention de KEDKE par le biais de consultants scientifiques et pour le suivi des conséquences législatives due à l'harmonisation de la réglementation avec le reste de l'Union, dans la mesure où ces dernières ont une influence sur les pouvoirs locaux. Dans ce cas, les consultations ont essentiellement pour objectif de réviser les réformes les plus défavorables aux pouvoirs locaux (par exemple, lors de la modification des règlements sur les marchés publics).

Il n'y a pas eu de bilan complet de la participation ou des procédures de consultation des pouvoirs locaux mais, de manière générale, on peut dire que la participation dans de nombreux cas vise essentiellement à légitimer l'action du gouvernement central tandis que les consultations représentent les cas les plus évidents de coopération.

KEDKE

IRLANDE

IRLANDE

Présentation de la structure des pouvoirs locaux en Irlande

La Constitution de 1937 ne faisait pas explicitement référence aux autorités locales mais le gouvernement irlandais a annoncé en avril 1999 suite aux interventions du Conseil Général des Conseils de Comtés qu'un référendum aurait lieu le 11 juin 1999 sur l'insertion dans la Constitution d'une clause reconnaissant l'autonomie locale.

Les prérogatives des collectivités territoriales et leurs modes de gestion ont été définis et modifiés à de nombreuses reprises : en 1898, 1940, 1941, 1978, 1991 et 1994.

Compétences

Les collectivités territoriales irlandaises sont responsables du développement des infrastructures, tels que la construction et l'entretien des routes, l'approvisionnement en eau et les égouts ainsi que la construction et la gestion des logements sociaux. Elles sont également responsables de la mise en oeuvre de la législation dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des transports routiers, de la sécurité des bâtiments ainsi que de la prévention des incendies.

Les collectivités territoriales sont responsables du développement général de leur région. Elles disposent de compétences générales pour agir dans l'intérêt de la population et fournissent des services récréatifs, sportifs, etc. Elles ont également des compétences limitées dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation et de la santé.

Le Ministère de l'Environnement et des collectivités locales est chargé de contrôler les activités des autorités locales et régionales. Une commission de décentralisation a élaboré un rapport sur les possibilités de décentralisation des autorités centrales vers les autorités locales.

Financement

Les dépenses totales des autorités locales irlandaises représentent environ 5% du PIB et 11% du total des dépenses publiques.

Les dépenses courantes des autorités locales sont couvertes par trois sources de financement différentes, à savoir :

- des subventions et dotations de l'Etat ;
- des redevances sur les marchandises et les services ;
- des taxes foncières sur les activités commerciales.

Environ la moitié des dépenses des conseils de comtés est financée par des dotations de l'Etat. Les grandes villes, tout comme les autres collectivités urbaines, reçoivent approximativement le quart de leurs recettes sous la forme de dotations.

Il existe en Irlande deux principales organisations de représentation des pouvoirs locaux : l'Association des Autorités Locales d'Irlande, créée en 1912 et le Conseil Général des Conseils de Comtés, créé en 1899.

Procédures de consultation

Il n'existe pas de procédure formelle de consultation entre le gouvernement et les collectivités territoriales.

Des procédures informelles existent cependant. On observe une grande diversité de thèmes abordés. De fait, tous les sujets concernant les pouvoirs locaux sont susceptibles d'être soumis à consultation. Ces sujets sont essentiellement fonction de l'urgence du moment ou des thèmes à

l'ordre du jour : finances, politique de logement, aménagement du territoire, etc. Dans tous les cas, ces procédures restent facultatives et n'engagent en rien les partenaires.

Les collectivités territoriales étant placées sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement et des collectivités locales, c'est ce dernier qui est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs locaux. S'il n'existe pas de structure spécifique de consultation, les autorités locales et régionales peuvent être représentées, suivant le cas, au sein d'organes paritaires sectoriels ou de délégations qui se rendent au Ministère de l'Environnement et des collectivités locales.

Les consultations n'ont pas lieu suivant un calendrier fixé à l'avance et l'initiative provient le plus souvent des pouvoirs locaux en fonction des besoins se fait sentir, par exemple pour les questions de financement. Toutefois, l'initiative peut venir du niveau ministériel lorsqu'une nouvelle législation est en cours de préparation. Ainsi, à l'occasion de la préparation d'un nouveau projet de loi d'aménagement du territoire, le Ministère de l'Environnement et des collectivités locales a invité les associations représentatives à soumettre leurs propositions.

De manière générale, les consultations prennent plutôt la forme d'actions de lobbying ou de réunions d'information que de véritables négociations menant à des décisions contraignantes. De plus, il n'existe aucun outil précis d'évaluation. Globalement, il apparaît que ce sont les personnalités politiques et les fonctionnaires qui ont la plus forte influence sur les grandes orientations politiques prises.

Conclusions

Compte tenu du caractère essentiellement local de la politique irlandaise, il existe de nombreux réseaux informels de communication entre le niveau national et le niveau local. Les membres du parlement ont une présence sur le terrain quasiment aussi forte que les élus locaux eux-mêmes. Ces membres du Parlement sont souvent soumis à des pressions par des groupes locaux sur des sujets que les parlementaires peuvent faire remonter au niveau national.

Les organes représentatifs jouent un rôle de plus en plus important dans l'interaction entre les pouvoirs locaux et les ministères nationaux. Cependant, les consultations conservent un caractère strictement consultatif n'ont en aucun cas un caractère contraignant.

On a également pu constater qu'après de nombreux et insistants efforts de consultation par le gouvernement central, les questions concernant les autorités locales ont été reléguées au second plan par rapport aux thèmes développés au niveau national.

General Council of County Councils

ITALIE

ITALIE

Introduction

On a assisté ces dernières années en Italie à une nouvelle période de débat et de projets institutionnels axés essentiellement sur l'objectif d'une réforme fédérale de l'Etat.

La loi 59 appelée "loi Bassanini" - du nom du ministre de la Fonction Publique en charge de la réforme de l'administration publique - introduit une réorganisation radicale des relations centre-périphérie, et cela sans recourir à une modification de la constitution.

La loi 59 définit et élargit les attributions de la Conférence Etat-Régions. D'une part elle accroît les compétences et les fonctions des régions à travers la "participation à tous les processus décisionnels d'intérêt régional, interrégional et infrarégional, pour ce qui est des procédures consultatives obligatoires", et d'autre part elle tend à une "simplification des procédures de concertation entre Etat et Régions à travers l'attribution à la Conférence de toutes les compétences concernant les rapports entre Etat et Régions".

La première avancée significative a eu lieu le 12 octobre 1983 date à laquelle la Conférence État - Régions a engagé son action sur le plan administratif - elle fut instituée formellement en 1988 par l'article 12 de la loi n. 400 du 23 août qui règle l'activité gouvernementale et institutionnelle de la Présidence du Conseil des ministres. Cette disposition fut prise environ 8 années après les conclusions de l'enquête préparatoire de la Commission Parlementaire pour les questions régionales, qui avait souligné la nécessité de prévoir un organe permettant un dialogue permanent avec les organes centraux de l'État, et une participation des Régions à l'élaboration des lignes de politique générale de l'État.

La loi n. 400/1988, attribuait à la Conférence des missions "d'information, de consultation et de coordination du point de vue des orientations de politique générale susceptibles d'avoir une incidence sur les collectivités territoriales, exceptées les orientations concernant la politique étrangère, la défense, la sécurité nationale, la justice".

Elle est présidée par le Président du Conseil des Ministres, sauf en cas de délégation au Ministre des Affaires Régionales ou à un autre Ministre.

Elle se compose des Présidents des Régions à Statut spécial et ordinaire et des Provinces autonomes. Sont invités à participer les Ministres concernés par les questions à l'ordre du jour, ainsi que les représentants des Administrations de l'État ou d'organismes publics. Les séances sont ouvertes au public et, se tiennent normalement une fois par mois. Elles sont convoquées par son Président qui en fixe l'ordre du jour.

La Conférence était considérée comme un organe de conseil et de consultation pour les actes les plus importants de programmation et de planification de l'État (par exemple: réforme de certaines normes de comptabilité générale de l'État en matière de Budget, législation financière, programmation pour la protection de l'environnement etc..).

Le décret législatif n. 418 du 16 décembre 1989, précisait les fonctions de la Conférence État-Régions, réorganisait les organes paritaires entre l'État et les Régions - certains étant supprimés -. Cette structure d'organisation ne s'est, de fait, jamais complètement déployée: les Comités généraux, par exemple, n'ont jamais été constitués et, a fortiori, mis en activité.

Au cours de ces dernières années, la Conférence a été appuyée par un secrétariat expressément constitué par le d.P.C.M. du 16 février 1989, avec un personnel provenant en partie de l'État et en partie des Régions, qui a dû mettre en oeuvre non seulement une fonction organisationnelle et logistique, mais aussi technique et de coordination constante entre le centre et les autorités régionales.

Les régions avaient commencé, dès 1981, à agir à l'intérieur de la Conférence des Présidents des Régions et des Provinces autonomes, instituée en organe de coordination des différentes réalités territoriales.

La Conférence des Présidents, à laquelle participent tous les Présidents des Conseils Régionaux et des deux Provinces autonomes, est l'organe au sein duquel:

- des positions communes sont définies sur les principales questions d'intérêt régional;
- des documents et des propositions sont élaborés pour être soumis à l'attention du Parlement, du Gouvernement et d'autres organes institutionnels,
- des avis et des principes d'accords sont établis, aussi bien conformément à la loi en vigueur, que dans le but de définir des positions communes face à la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les Provinces autonomes;
- comme le prévoient de nombreuses lois, des représentants des Régions et des Provinces autonomes sont désignés au sein de Comités paritaires, de Commissions et de Conseils d'administration;
- est établie la participation à des réunions, des auditions, des groupes de travail et des organismes techniques, par le biais de la délégation de la Conférence.

Au cours de ses 17 années d'activité, la Conférence des Présidents des Régions et des Provinces autonomes a été organisée selon un système de rotation, tous les Présidents étant amenés à diriger la coordination. Ce n'est que récemment que la Conférence a décidé d'élire un Président et un Vice Président (en plus d'un Bureau de Présidence et de deux responsables pour les réformes institutionnelles) qui resteront en fonction jusqu'à la fin du mandat politique (printemps de l'an 2000).

La Conférence des Présidents a, de fait, joué le rôle de coordination des différentes expériences régionales et d'intermédiaire entre ces dernières et l'État central, notamment dans le cadre de la Conférence État-Régions. La Conférence des Présidents a surtout constitué l'expression politique unitaire de la volonté des instances régionales sur le plan national.

La Conférence des Présidents des Régions et des Provinces développe ses activités en ayant comme cadre de référence les travaux de la Conférence Etat-Régions.

La Conférence exerce une fonction de consultation (donner des avis), de coordination entre le Gouvernement et les régions (accords), de vérification et de suivi, d'impulsion (propositions), et de désignation des représentants régionaux au sein des organismes à composition mixte Etat-Régions.

Faisant suite au décret de loi n° 418 du 16 décembre 1989, les fonctions de la Conférence ont été réaménagées et élargies au contrôle périodique de la mise en œuvre des plans et des programmes sur lesquels la Conférence s'est prononcée. Il a également été procédé au réaménagement et à la suppression des organismes ayant une composition mixte Etat-Régions, en précisant les fonctions de la Conférence (on peut citer en exemples le cas de l'ancienne Commission interrégionale auprès du Ministère du Budget ou le transfert de certaines compétences du Conseil Sanitaire National, définitivement supprimé par le décret de loi n° 266 du 30 juin 1993).

Le législateur a voulu ainsi confirmer la participation et la confrontation politique entre Etat et Régions au sein d'un organe institutionnel unique. L'évolution récente des rapports entre Etat et Régions a également conféré à la Conférence des tâches administratives.

La Conférence a été créée dans un souci de coordination politique – comme le démontre sa composition même. Toutefois on lui a souvent attribué par la suite des compétences administratives. Il existe ainsi un danger que les nombreuses tâches administratives affaiblissent la Conférence dans son rôle d'organe de confrontation et de négociation politique entre les niveaux

de gouvernement national et régional. La Conférence a continué à exécuter un grand nombre de tâches administratives spécifiques (notamment les fonctions consultatives obligatoires). On a assisté ainsi à la “diminution progressive de son rôle de confrontation et de coordination politique générale” et à la “croissance parallèle du rôle d’organe de représentation à la prise de décision et aux procédures”.

Le décret législatif 281/1997 cherche à revaloriser le rôle politique de la Conférence en l’insérant dans la procédure de définition des textes gouvernementaux relatifs aux compétences des Régions. Plus précisément, la Conférence est obligatoirement consultée sur les avant-projets de lois, de décrets de loi ou de règlement du Gouvernement dans les domaines de compétence des Régions. En cas d’urgence, une consultation succincte est prévue: le Gouvernement tient compte des avis de la Conférence au moment des débats parlementaires sur les mesures législatives faisant l’objet de consultation ou, si “l’avis concerne des mesures déjà adoptées définitivement, la Conférence Etat-Régions peut demander que le Gouvernement l’évalue pour une éventuelle abrogation ou réforme des mesures adoptées.” (art.2, alinéa 6).

De son côté, la Cour Constitutionnelle a confirmé l’essence du rôle de la Conférence État-Régions, par la décision n. 116 de 1994, en rappelant que sa vocation était d’être une “institution agissant dans le domaine de la communauté nationale comme instrument pour la réalisation de la coopération entre l’État et les Régions (et les Provinces autonomes)”. Par conséquent, la Conférence constitue le “siège privilégié de la confrontation et de la négociation politique entre l’État et les régions”.

Le décret législatif 281/1997 attribue en plus à la Conférence État-Régions, la désignation des délégués régionaux au sein de la représentation permanente auprès de l’Union Européenne.

A ce jour environ 150 dispositions législatives différentes attribuent des compétences à la Conférence. La loi de finances n°662 du 28 décembre 1996 lui a attribué 11 compétences nouvelles. Le Décret de Loi n° 22 du 5 février 1997, concernant le traitement des déchets lui confère 18 prérogatives supplémentaires. La loi n° 59 du 15 mars 1997 concernant la délégation des compétences au Gouvernement pour l’attribution des fonctions aux Régions et aux collectivités locales a révisé, dans son article 8, la délégation des fonctions d’orientation et de coordination de l’Etat. La loi stipule que les textes d’orientation et de coordination des fonctions administratives régionales, les normes de coordination technique, ainsi que les directives concernant l’exercice des fonctions déléguées doivent être adoptées en accord avec la Conférence.

Cette loi a également conféré au gouvernement, dans son article 9, la mission de définir et d’élargir les compétences de la Conférence et de rassembler en une instance unique la Conférence Etat-Régions - pour les domaines d’intérêt commun - les Régions, les Provinces et les Communes. Ce décret a aussi rationalisé les procédures et essayé d’accélérer le processus décisionnel en précisant les cas où la Conférence doit se faire le porte-parole d’accords et ceux où elle est appelée à conclure des accords.

Le rôle de la Conférence dans le développement des aspects des politiques communautaires d’intérêt régional, avait déjà été prévu par l’art. 10 de la loi n. 86 du 9 mars 1989 qui avait institué une “session communautaire” de la Conférence se réunissant au moins deux fois par an. Cette session était l’occasion d’exprimer des avis sur les orientations générales concernant l’élaboration et l’application des actes communautaires sur les compétences régionales et les modalités pour que l’exercice des fonctions régionales soit conforme et répondent aux obligations liées à l’appartenance de l’Italie à la l’Union européenne.

Les “sessions communautaires” de la Conférence ont été peu nombreuses jusqu’en 1995; d’importants projets d’accords en la matière ont été adoptés le 3 août de cette même année pour le suivi des flux financiers se rapportant aux interventions cofinancées par l’UE et pour la participation des Régions à l’élaboration des projets de loi communautaire. Par l’approbation de la

loi n. 52 du 6 février 1996, il a été prévu que les Régions puissent entretenir des rapports directs et plus étroits avec les institutions communautaires dans les matières de compétence respective, avec l'ouverture de bureaux de représentation à Bruxelles.

Dans la pratique, la Conférence ne semble pas avoir déployé un rôle important en matière communautaire. Le décret législatif 281/1997 vise le renforcement de cette compétence, en établissant que la Conférence ait pour tâche de coordonner la politique communautaire avec les besoins des Régions et d'exprimer son avis sur le schéma de la loi communautaire annuelle prévue par la loi 86/1989.

Il est utile de rappeler qu'un processus de renouvellement institutionnel a renforcé ces dernières années l'autonomie aussi bien des Communes que des Provinces. Les principales étapes de ce processus se composent du nouveau système des organes locaux (loi 142/1990), de la loi sur l'élection directe des maires et des Présidents des Provinces (81/1993) ainsi que du nouveau système financier et comptable (décret législatif 77/1995).

La première action mise en oeuvre a été l'institution de la Conférence État -Villes et autonomies locales, par d.P.C.M. du 2 juillet 1996, créée sur l'exemple de la Conférence État- Régions. Un an après, la loi 59/1997 a apporté une reconnaissance législative à la Conférence État-Villes. Cette dernière examine les problèmes concernant la nature et le fonctionnement des organes locaux, les problèmes se rapportant aux activités de gestion et de distribution des services publics. Le Ministre du Trésor et du Budget et de la programmation économique appartiennent systématiquement à la délégation gouvernementale. La délégation des organes locaux dans la Conférence État-Villes se compose des Présidents de l'ANCI, de l'UPI, de l'UNCEM, de 14 maires désignés par l'ANCI (dont 5 représentent les principales villes italiennes), et de 6 Présidents de Province désignés par l'UPI. Cette répartition marque la tendance visant à laisser les Régions en dehors des négociations concernant la réforme et le fonctionnement des collectivités locales. L'unification (partielle) des deux Conférences, État-Régions et État-Villes constitue une nouvelle étape du rapprochement États-Régions et État-collectivités locales.

Le décret législatif 281/1997 établit que la "conférence unifiée délibère, encourage et établit des ententes et des accords, exprime des avis, désigne des représentants par rapport aux matières et aux fonctions d'intérêt commun aux régions, aux Provinces, aux Communes de montagnes". La Conférence unifiée exprime essentiellement un avis sur le projet de loi financière, sur les projets de loi connexes et sur le document de programmation économique et financière. Cette dernière prérogative est de grande importance puisqu'elle insère les collectivités régionales et locales dans la procédure d'approbation des principaux projets de loi et les implique dans les décisions pour la répartition des ressources.

L'existence même d'un organisme comme la Conférence unifiée "oblige" les régions et les pouvoirs locaux à se mettre d'accord sur une ligne commune à opposer à la ligne gouvernementale, surtout lorsque l'on discute des questions d'importance particulière, comme l'avis sur le projet de loi financière.

Sans une ligne commune, les prises de position respectives sont destinées à s'annuler entre elles, à l'avantage des positions gouvernementales. Si les Régions et les organes locaux ne trouvent pas de point d'accord, il existe un véritable risque d'immobilisme de cet organe. Il faut conclure qu'en présence d'opinions contradictoires entre les Régions et les collectivités locales, l'impossibilité de la Conférence unifiée d'exprimer un avis quelconque, permet au Gouvernement de suivre son chemin, sans s'inquiéter de prendre en considération l'opinion des autonomies territoriales.

Le rôle de la Conférence unifiée n'est pas uniquement consultatif dans la mesure où elle est amenée à conclure des accords entre le Gouvernement, les Régions et les collectivités locales. Par définition, la passation d'accords ou d'ententes suppose le consensus de chacune des parties

concernées. Par ailleurs, même si une seule des autres composantes n'exprime pas son accord sur l'entente prévue par la loi, le Gouvernement peut intervenir par délibération motivée. D'autre part, le désaccord éventuel des collectivités locales n'empêche pas que Régions et Gouvernement concluent des accords bilatéraux dans le cadre de la Conférence État-Régions.

Exemples de procédures

Dans un ensemble de propositions présentées au gouvernement au cours d'une réunion de la Conférence État-Régions, les régions ont demandé à ce que la Conférence État-Régions se prononce sur la définition de la politique culturelle et pour l'attribution du FUS (Fond Unique pour le Spectacle). D'autres demandes concernent le patrimoine culturel pour que les petites communes et les associations sans but lucratif soient dispensées du versement des droits SIAE (Société Italienne Autori ed Editori) pour les initiatives culturelles et artistiques.

Précédemment, le 7 avril 1999, la coordination des adjoints à la culture a rencontré le Ministre du Patrimoine Culturel et Environnemental concernant la réforme administrative et décentralisée du patrimoine culturel et environnemental, les lois sur la musique ainsi qu'à propos de la demande des régions de participer à la programmation de la gestion du FUS.

Conclusion

Nous venons de dresser le tableau de l'évolution des dispositions législatives liées au débat sur la réforme institutionnelle et sur les résultats des travaux de la Commission bicamérale (Chambre mixte de Sénateurs et Députés) désignée afin de proposer les modifications de la Charte Constitutionnelle de 1948.

Les premiers débats parlementaires concernant la réforme constitutionnelle ont été interrompus compte tenu de fortes divergences politiques.

Cette décision a été très négativement accueillie par les Associations représentant les Régions et les pouvoirs locaux.

Bien qu'appréciant l'effort considérable du Ministre Bassanini pour pousser la décentralisation administrative le plus à fond possible en utilisant toutes les marges offertes par la Constitution en vigueur, l'AICCRE a manifesté avec force sa déception suite à l'interruption du débat sur les réformes institutionnelles. L'AICCRE a milité en faveur de la reprise des réformes pour que l'État italien puisse se réorganiser de façon adéquate en fonction d'un système fondé sur le principe de subsidiarité dans la perspective d'une Europe Unie, économiquement et politiquement, démocratique et fédérale.

L'AICCRE et les composantes fédéralistes italiennes (Mouvements, Communes, Provinces, Conférence des Régions etc.) ont toujours harcelé le Parlement et les forces politiques représentatives pour une réforme de type fédérale, pour la pleine réalisation de l'autonomie, et de l'autonomie fiscale (Fédéralisme fiscal et financier).

L'AICCRE a conduit les luttes en faveur d'un système fédéral avec, comme point de référence général, l'expérience allemande tout en introduisant des changements nécessaires pour correspondre à la réalité et à l'histoire institutionnelle italienne.

LUXEMBOURG

LUXEMBOURG

Introduction

En 1951 les collectivités locales luxembourgeoises s'organisèrent pour la première fois en créant l'"Association des Villes et Communes Luxembourgeoises" (AVCL). A cette époque il n'était pas d'usage que les autorités nationales consultent les pouvoirs locaux et la forme d'organisation choisie par les communes, à savoir une association sans but lucratif, n'était pas de nature à inciter les autorités à changer d'attitude. Cependant, l'AVCL a peu à peu pris de l'importance et, à la fin des années 1960, le Ministre de l'Intérieur a commencé à solliciter de plus en plus l'avis - évidemment informel - de l'Association sur des projets et/ou sur des règlements émanant de son Ministère. Un exemple de cette époque est le projet de loi concernant la fusion des communes, retiré par la suite, dont le sort a été fortement influencé par les prises de position de l'AVCL.

En 1987, l'AVCL abandonne son statut d'association sans but lucratif pour se transformer en un syndicat intercommunal : le SYVICOL. Son fonctionnement repose désormais sur la base d'une législation très précise, ce qui a contribué à accroître son rôle et son poids politique au fil des 10 dernières années.

Et il est aujourd'hui fréquent que le SYVICOL soit expressément mentionné dans les textes législatifs et réglementaires dans tous les cas où l'exécution de la loi ou du règlement prévoit un organe dans lequel un représentant du secteur communal doit être désigné.

Cadre légal des consultations

Il n'existe pas au Luxembourg de législation spécifique concernant la procédure de consultation des collectivités locales.

Description détaillée du processus de consultation

Sur le plan national

Malgré l'absence de textes réglementaires, il est cependant aujourd'hui normalement admis que SYVICOL soit consulté pour tous les textes qui sont susceptibles de présenter un intérêt pour le secteur communal, et cela non seulement par le Ministre de l'Intérieur, mais par tous les membres du Gouvernement. Cette consultation se fait soit par simple échange de courriers, soit sous forme de réunions avec les ministres responsables ou les services et administrations compétents.

Depuis quelques temps, les avis de SYVICOL sont même transmis à la Chambre des Députés et sont dans ce cas publiés comme documents parlementaires faisant partie intégrante des travaux législatifs pour évaluer un projet de loi. Même si tout ceci dépend du simple bon vouloir des autorités nationales, il s'agit d'une importante reconnaissance du rôle de SYVICOL.

SYVICOL peut désormais se permettre de signaler au Gouvernement s'il a été oublié dans le processus de consultation et il peut prendre des initiatives pour provoquer l'élaboration d'une législation revendiquée par le secteur communal.

Une innovation importante est la promesse faite par le Premier ministre de procéder dorénavant deux fois par an à une réunion entre le Gouvernement et SYVICOL, pour l'examen de l'ensemble des problèmes relevant du secteur communal. La première réunion de ce type a eu lieu le 1er avril 1999.

Sur le plan européen

La consultation est de règle pour des sujets intéressant l'ensemble des pouvoirs publics. On peut affirmer cependant, qu'en l'absence des pouvoirs régionaux, les débats sur les thèmes européens ne sont pas fréquents.

SYVICOL joue un rôle déterminant dans la constitution des délégations pour le Comité des Régions et pour le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux. En effet il est appelé à proposer les représentants susceptibles d'y être nommés et en règle générale le Conseil de Gouvernement s'en tient intégralement à ces propositions.

Sur le plan financier, le Gouvernement offre également les moyens adéquats pour la réalisation des objectifs à réaliser sur le plan communal dans le cadre de la Grande région Sarre-Lor-Lux.

Evaluation des procédures

Il faut reconnaître que l'impact des avis de SYVICOL n'est pas négligeable. Outre la prise en compte de certaines propositions de modification de la législation, il convient de signaler la large publicité qui en est faite par l'intermédiaire de la presse, notamment lorsque l'avis est publié sous forme de documentation parlementaire.

Cependant, SYVICOL ne jouit toujours pas auprès des autorités nationales d'un statut équivalent, par exemple, à celui d'une Chambre Professionnelle dont la consultation est obligatoire. Il est toujours possible que le Gouvernement, par opportunité politique ou par oubli ne consulte pas le secteur communal sur les questions ayant un intérêt pour celui-ci.

Exemples de consultations :

Exemple d'un cas récent de consultation réussie

La réforme de la législation sur les syndicats intercommunaux, qui sera votée prochainement par le Parlement, tient compte de nombreuses propositions avancées par SYVICOL.

Le gouvernement s'est engagé à consulter désormais deux fois par an le Comité de SYVICOL pour s'entretenir avec lui des problèmes liés au secteur communal. Lors de la première réunion de ce genre qui a eu lieu le 1^{er} avril dernier, le gouvernement - à la demande de SYVICOL - s'est déclaré favorable à une clarification des compétences entre l'Etat et les communes. Cette réforme se fera sous la forme d'un groupe de travail dans lequel SYVICOL sera représenté de manière paritaire.

Exemple d'un cas récent de consultation non réussie

La loi concernant la mise en oeuvre du plan national en faveur de l'emploi, votée en début d'année, prévoit des moins-values fiscales de recettes pour les communes, dont profiteront les entreprises. SYVICOL, consulté tardivement (après intervention auprès du Premier ministre), n'a pas réussi à provoquer une atténuation substantielle des sacrifices demandés aux communes.

Syndicat des Villes et Communes du Luxembourg

PAYS-BAS

PAYS-BAS

Introduction

Les Pays-Bas constituent un "Etat décentralisé unitaire", ce qui signifie que les tâches, les pouvoirs et les compétences des municipalités et des provinces dérivent du niveau national tandis que dans le même temps le respect de l'autonomie locale et régionale et la garantie de leurs compétences propres sont profondément ancrées dans le cadre légal et politique de la société néerlandaise.

Jusqu'à la fin du 18ème siècle, les Pays-Bas étaient une confédération de provinces plus ou moins autonomes. Depuis l'occupation des Pays-Bas par l'Empire français, une grande partie du système administratif néerlandais a été calqué sur le système français. Cependant, avec l'adoption de la Constitution de 1848, le principe et la pratique de décentralisation ainsi que la reconnaissance des compétences propres des municipalités et des provinces sont devenus une caractéristique importante du système.

Une autre caractéristique significative de la culture politique et administrative néerlandaise est la recherche continue de consensus par consultation. Cette caractéristique s'applique autant aux acteurs nationaux (cabinets, chambres parlementaires) qu'aux relations entre le gouvernement central, les provinces et les municipalités. L'existence de trois associations nationales:

- Vereniging van Nederlandse Gementen, l'association des municipalités (VNG, fondée en 1907, 100% de membres)
- Interprovinciaal Overleg, l'association des provinces (IPO, fondée en 1986, 100% de membres)
- Unie van Waterschappen, l'association des villes côtières (UvW, fondée en 1927, 100% de membres)

a eu un rôle très important dans le développement de cette culture de consensus et de consultation, même en dehors d'un cadre légal (comme c'était le cas avant 1994). Les contacts informels au niveau politique et/ou administratif furent le vecteur essentiel de ces procédures de consultation.

Cadre légal des consultations

En dépit de l'existence de dispositions générales prévoyant tous les moyens d'aboutir à un consensus, il y a eu de nombreux cas de consultations tardives, bâclées voire l'absence de consultation des autorités décentralisées. IPO et la VNG ont réussi à mettre en avant le besoin d'un véritable cadre légal. Ce cadre légal de consultation a été introduit dans la loi actuelle sur les municipalités (révisée en 1992) et la loi actuelle sur les provinces (également révisée en 1992). Des articles presque similaires dans les deux lois donnent l'obligation au gouvernement de consulter les municipalités et/ou les provinces ("ou un organe qui peut être considéré comme représentatif des provinces/municipalités concernées") dans tous les domaines et projet de législation qui les concernent.

Articles concernés dans la loi sur les provinces (extraits)

Article 110:

"Notre Ministre en charge informe, sur demande, les autorités provinciales de son opinion et des ses intentions sur les questions touchant aux provinces à moins que l'intérêt général ne le lui interdise."

Article 111:

"Notre Ministre en charge consulte, sur demande, les autorités provinciales sur les questions touchant aux provinces à moins que l'intérêt général ne le lui interdise."

Article 112:

"Notre Ministre en charge demande aux autorités provinciales concernées, ou à un organe qui peut être considéré comme leur représentant, si nécessaire dans un laps de temps déterminé, de se prononcer sur les projets de législation qui:

- a) impose aux autorités provinciales la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation ou qui
- b) modifie de manière significative les tâches et compétences des autorités provinciales."

(...)

Article 114:

"Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de la coordination de toutes les politiques nationales qui affectent les provinces. Il élargit le domaine de compétences des provinces."

(...)

Article 115:

"Notre Ministre de l'Intérieur poursuit le travail de décentralisation au nom des provinces."

Les articles correspondants dans la loi sur les municipalités portent les numéros 112, 113, 114, 116 et 117

Accords politiques

En plus du cadre législatif des consultations, il existe un cadre politique. Depuis 1987, tout nouveau cabinet signe un "accord politique" ("bestuursakkoord") avec la VNG et IPO. Le quatrième a été signé en mars 1999. Ces accords politiques comprennent (en complément à la législation existante ou comme interprétation plus précise de celle-ci):

- des règles de conduite à observer entre les trois niveaux de gouvernement;
- des principes généraux pour la répartition des fonds publics entre le niveau national, les provinces et les municipalités; et
- des points de départ pour des coopérations bi- ou trilatérales dans des domaines particuliers de politique publique et/ou de nouvelle législation. Dans l'accord politique actuel, trois grands thèmes de consultation sont définis: les infrastructures sociales et la sécurité publique; les infrastructures territoriales et économiques; et la qualité de gouvernement. Ainsi, l'accord politique sert de programme de travail commun aux autorités locales, régionales et nationales pour la durée du mandat gouvernemental.

La première codification de ces règles de conduite lors de l'accord politique de 1987 a finalement conduit au cadre légal décrit plus haut. Un accord a été trouvé lors de récentes discussions pour aboutir à de nouvelles règles supplémentaires et pour rassembler les règles déjà existantes dans un "protocole" unique.

Une "Conférence des trois niveaux" est également prévue par le dernier accord politique. Au moins deux fois par an, des représentants des trois niveaux de gouvernement se réuniront sous l'autorité du Premier Ministre pour débattre du programme de travail commun et pour le compléter ou le réactualiser le cas échéant.

Description détaillée des procédures de consultation

Bien qu'il n'existe pas encore ce que l'on pourrait appeler une procédure de consultation standard, plusieurs caractéristiques communes dans les pratiques existantes peuvent être mentionnées:

1) Initiative: peut être prise par n'importe lequel des partenaires.

2) Fréquence: d'après les articles 110 à 112, les consultations ne se font généralement pas à un rythme prédéfini. La "Conférence des trois niveaux", toutefois, aura lieu à intervalles réguliers. Il existe d'autres consultations plus ou moins récurrentes telles, par exemple, que:

- consultation quadripartite (Ministère de l'Environnement, IPO, VNG, UvW) pour les questions environnementales (hauts-fonctionnaires, 2 à 3 fois par an).
- consultation trilatérale (Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intérieur, IPO, VNG) sur les questions relatives à l'UE et au Conseil de l'Europe (hauts-fonctionnaires, mensuel)
- consultation trilatérale (Ministère des Finances, IPO, VNG) sur le budget national et les fonds provinciaux et municipaux (une fois par an au niveau politique).

3) Calendrier: d'après les articles 110 à 112, les consultations démarrent normalement très tôt dans le processus de prise de décision, sur la base, par exemple d'un projet voire d'un pré-projet de réforme, menant à différentes étapes de consultation. La consultation doit plus être considérée comme un processus évolutif que comme un événement ponctuel.

4) Facultatif/Obligatoire: d'après les articles 110 à 112, les consultations sont par définition obligatoires. Les autres consultations restent optionnelles bien qu'une demande de consultation bi- ou tri-latérale soit rarement refusée.

5) Officiel/Officieux: officiel (pour les consultations politiques): les consultations se font rarement d'elles-mêmes; elles sont presque toujours précédées et préparées par des contacts non-officiels au niveau administratif autant que politique.

6) Parlement/Ministères: la majorité des consultations officielles a lieu entre les Ministères (et leurs directions) et les pouvoirs locaux. Les chambres parlementaires ont, bien sûr, leurs propres responsabilités et position constitutionnelles qui ouvre accès à de nombreux contacts formels et informels avec les pouvoirs locaux. Ces contacts servent parfois de levier pour amorcer une discussion formelle avec un ou plusieurs ministères.

7) Rôle des associations représentatives: hormis les consultations portant sur les intérêts particulier d'une collectivité territoriale précise, tous les autres contacts entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux se font par le biais des associations (VNG et/ou IPO).

8) Questions nationales/Questions communautaires: ces questions sortent du champ d'application des articles 110 à 112. Plus généralement, au niveau européen, le processus de prise de décision (en particulier le processus de prise de décision au sein du Conseil Européen) est très faiblement ancré dans les procédures normales et bien huilées de la démocratie parlementaire. Les procédures de consultation "normales" ne s'appliquent que lorsque les directives européennes sont transférées au niveau national.

Perspective politique

La décentralisation n'implique pas nécessairement la dévolution aux niveaux inférieurs des tâches gérées par l'Etat mais peut être effectuée par une extension des compétences existantes et par l'élargissement de l'autonomie locale et régionale.

Sur le plan national, l'actuel gouvernement a adopté une position légèrement différente dans le débat sur la décentralisation. La décentralisation ou la proximité ne sont plus considérés comme des objectifs politiques ayant une fin en soi mais comme étant plutôt une des possibilités (et pas toujours comme une condition nécessaire) pour améliorer la qualité de gouvernement (aussi bien au niveau national que provincial).

En dehors du "protocole" de procédures de consultation (prévu par le dernier accord politique) de nombreux progrès doivent encore être faits dans le domaine des politiques communautaires et de la législation. Au plan national, une attention particulière est prêtée aux accords procéduraux voire légaux pour assurer ou même obliger à la mise en oeuvre des directives communautaires par les autorités décentralisées. IPO et VNG soulignent la nécessité d'une implication plus en amont des pouvoirs territoriaux dans les politiques et les législations communautaires. Les deux approches sont prévues dans l'"ordre du jour" de l'accord politique.

Evaluation de consultations

IPO et la VNG sont profondément convaincues que le cadre légal actuel des procédures de consultation devrait être amélioré. Bien que la législation, qui est entrée en application en 1994, ait apportée un changement positif dans l'attitude générale des Ministères, on constate encore de trop nombreux exemples de non consultation ou de consultations de pure forme à un stade très avancé du processus législatif.

Une procédure globale de consultation des pouvoirs locaux et régionaux sur la législation communautaire - procédure qui donnerait une réelle influence sur le processus législatif - reste encore à définir.

Exemples de consultations

Positif

Le gouvernement vient de proposer aux associations une rencontre bisannuelle afin de débattre de toutes les questions concernant les collectivités territoriales.

A titre d'exemple, on peut noter que la coopération et le dialogue sont particulièrement actifs sur le projet de programme d'assistance sociale.

Négatif

Le gouvernement, sans procéder préalablement à une consultation des associations représentatives, a décidé de limiter les capacités de taxation des collectivités territoriales en matière de questions environnementales.

La vive réaction des associations à cette décision unilatérale est une des raisons qui peuvent expliquer la mise en place de la rencontre bisannuelle mentionnée plus haut.

*Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Interprovinciaal Overleg*

PORTUGAL

PORTUGAL

Introduction

L'Association Nationale des Municipalités Portugaises (ANMP), organisme de droit privé et d'utilité publique, a été constituée en 1985. Son objectif général est de promouvoir, défendre, mettre en valeur et représenter les collectivités locales, et notamment d'assurer :

- la représentation et la défense des municipalités et des fréguesias auprès des autorités nationales,
- la mise en oeuvre d'études et de projets relatifs aux thèmes qui intéressent les collectivités locales,
- la représentation de ses membres auprès des organisations nationales et internationales.

Avant la création de l'ANMP, il n'existait pas de consultation de la part du gouvernement et de l'Assemblée de la République. C'était l'une des raisons principales qui ont amené les municipalités à décider de la création d'une association nationale.

Avec l'institutionnalisation de l'ANMP, un processus de consultation s'est mis en place qui, quels que soient ses résultats, doit être reconnu comme un acquis.

Le cadre légal de la consultation

La Constitution de la République Portugaise (CRP) ne contient aucune disposition prévoyant une obligation de consultation des associations créées par les municipalités.

Cependant, une loi ordinaire établit cette possibilité. En effet, la loi n° 54/98 du 18 août, en révision du décret-loi n° 99/84 du 29 mars (le texte légal antérieur en cette matière), établit dans son article n° 4 que les associations de caractère national obtiennent automatiquement le statut de partenaires de l'Etat, ce qui leur confère des droits déterminés et notamment celui d'une " consultation préalable par les organes de souveraineté relative à toutes les initiatives législatives concernant un domaine de leur compétence ".

Description détaillée du processus de consultation

Les procédures de consultation n'ont pas été fixées, que ce soit par contrat ou par une réglementation.

Rendue obligatoire par la loi, la consultation concerne tous les aspects de la vie des collectivités locales, et notamment ceux qui relèvent de leurs compétences.

La consultation est effectuée par le gouvernement et par l'Assemblée de la République, sans périodicité précise, lorsque les thèmes en question concernent les collectivités locales.

En règle générale, la participation de l'ANMP consiste en la rédaction d'un avis sur le projet en question.

Les procédures de consultation sont insatisfaisantes. D'une part, les délais accordés sont brefs, et d'autre part, la consultation n'a parfois pas lieu.

Dans la grande majorité des cas, les résultats de la consultation sont décevants. En règle générale, les propositions ne sont pas acceptées.

Il convient également de préciser qu'aucune règle particulière n'a été émise au sujet de consultations particulières sur les affaires de l'Union européenne.

La perspective politique

L'ANMP a mené des consultations de plus en plus larges sur des thèmes variés, indépendamment des majorités politiques qui ont détenu le pouvoir exécutif et législatif.

Cependant, au vu de l'effort déployé pour obtenir que les procédures de consultation conduisent à des résultats concrets et majeurs, l'expérience prouve que, lorsque des majorités absolues n'existent pas au parlement, le gouvernement est obligé de négocier et s'efforce ainsi à ce que les mesures proposées puissent être mises en pratique avec efficacité.

Par ailleurs, dans une situation de crise économique et d'instabilité sociale, il existe des signes d'un effort visant à renforcer la concertation par une mise en valeur des processus de consultation.

Evaluation des procédures

L'ANMP est consultée sur les projets de textes. Notre association n'intervient en règle générale pas dans la rédaction de lois.

En général, la consultation s'effectue avant que les textes soient approuvés en réunion du Conseil des Ministres ou par l'Assemblée de la République. Elle constitue, dans la grande majorité des cas, une étape formelle, sans intérêt, qui sert uniquement à légitimer l'action du gouvernement.

Afin que cette situation puisse être modifiée, il serait nécessaire que la consultation s'effectue plus en amont, pour permettre que l'ANMP puisse se prononcer dans des délais raisonnables.

Ainsi, l'objectif essentiel doit être la constitution d'un nouvel organe - la Commission nationale des Administrations Locales - qui serait intégralement composé de représentants des administrations locales et de l'administration centrale et dont la mission principale serait la coopération permanente et l'émission d'avis sur les questions intéressant les collectivités locales.

L'institution d'une obligation de publier les propositions faites par l'ANMP et de nos avis au sujet des projets de textes serait également très importante.

Conclusions

On peut affirmer qu'en règle générale les consultations sont de pure forme - étant donné que la loi les rend obligatoires - sans que le processus de décision soit modifié.

Les délais accordés pour les consultations sont courts, ce qui prouve que parfois les décisions ont déjà été prises.

Un changement fondamental serait nécessaire afin de réaliser un véritable partenariat et non seulement des procédures purement consultatives.

Annexes - Exemples précis de consultation

1. La dernière révision de la Constitution effectuée par la Loi Constitutionnelle n° 1/97 du 20 septembre qui, dans son article n° 237, 3 sous le titre “ la décentralisation administrative ”, a consacré le rôle des politiques locales en leur conférant la responsabilité de la coopération au maintien de la paix civile et de la protection des communautés locales.

Afin d'élaborer un texte qui devra être présenté à l'Assemblée de la République, le gouvernement a proposé à l'ANMP de constituer un groupe de travail dont l'objectif serait de rédiger un avant-projet de loi.

A l'issue d'une discussion interne au sein de l'ANMP sur l'ensemble des problèmes des politiques municipales, leur nature, l'organisation municipale, ses compétences et pouvoirs, ses équipements, le statut du personnel, etc., les représentants de l'ANMP au sein de ce groupe de travail ont défendu les positions qui avaient été définies préalablement et qui ont été, pour une part très importante, reprises à leur compte par les représentants du gouvernement.

Après l'élaboration de l'article de ce projet de loi, approuvé entre-temps par le Conseil des Ministres et envoyé à l'Assemblée de la République, nous attendons qu'il soit approuvé.

2. Le décret n° 445/91 du 20 novembre qui, avec plusieurs modifications du décret n° 250/94 du 15 octobre, a dispensé les projets de construction promus par l'administration directe ou indirecte de l'Etat d'une autorisation par les pouvoirs locaux.

Dès lors une tâche absurde incombe à l'ANMP, qui entraînera d'innombrables conflits en raison de la responsabilité pour des constructions qui sont irrégulières par rapport aux politiques municipales en matière d'urbanisme.

La pratique confirme l'irrégularité de ces mesures, entre-temps suspendues. C'est la raison pour laquelle l'ANMP se bat pour la révocation de ces normes qui constituent une atteinte à l'autonomie locale dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Récemment cependant, lors de la proposition de la publication de la Loi Cadre de l'Aménagement du Territoire (Loi n° 48/98 du 11 août), l'ANMP a pour une fois réussi à mieux faire valoir ses points de vue dans le cadre du processus de consultation, sans pour autant qu'on puisse apercevoir une plus grande ouverture du gouvernement en ce qui concerne la situation générale.

Associação Nacional de Municípios Portugueses

ROYAUME-UNI

ROYAUME-UNI

Introduction

Il existe de nombreuses références dans le droit britannique à l'obligation pour le gouvernement central de procéder (par l'intermédiaire de ses ministres) à des consultations des organes qu'il estime représentatif des pouvoirs locaux. La procédure suivie pour de telles consultations a beaucoup varié et se limite le plus souvent à un exercice formel. Il n'existait pas - jusqu'à récemment - de cadre général précisant la procédure pour ces consultations.

Le Partenariat Central/Local (PCL)

Lorsque le nouveau gouvernement travailliste fut élu en mai 1997, il prit deux initiatives concernant les pouvoirs locaux. La première fut de signer (et de ratifier dans la foulée) la charte Européenne de l'Autonomie Locale. La seconde fut de mettre en place un nouveau Partenariat Central/Local. Ce Partenariat constitue ainsi le cadre de réunions régulières entre des ministres de haut rang et les représentants des associations de pouvoirs locaux anglais et gallois (connu sous le sigle de LGA). L'Ecosse fonctionne suivant un système différent comprenant des réunions entre le Scottish Office et la Convention of Scottish Local Authorities, CoSLA dans la lignée d'une grande tradition de partenariat. La création d'un nouveau parlement écossais va conduire à de nouveaux accords qui devraient maintenir cette tradition. De même au Pays de Galle, l'association des pouvoirs locaux gallois aura (dans un cadre légal) un accord de partenariat avec la nouvelle assemblée galloise.

Le PCL se réunit environ 4 fois par an sous la présidence du Vice-Premier-Ministre (John Prescott). Les réunions durent environ deux heures sur la base d'un ordre du jour préétabli. La participation des représentants du gouvernement dépend de l'ordre du jour mais jusqu'à ce jour, le gouvernement a, toujours assuré la présence de ministres de haut rang. Tandis que (par définition) la représentation du gouvernement est unique, les pouvoirs locaux sont représentés par diverses associations.

Le PCL a été créé suite à un accord écrit mais il est important de noter qu'il ne repose sur aucune base légale formelle et qu'il peut donc à tout moment être abrogé sans possibilité de recours légal.

L'objectif explicite de ces réunions à haut niveau est de "prendre en considération les grandes questions affectant les autorités locales en Angleterre" - notamment pour les sujets concernant plusieurs ministères et qui nécessitent une approche gouvernementale globale - et d'"identifier les objectifs communs ou les domaines de travail dans lesquels un programme commun serait souhaitable". L'accord prévoit également d'autres réunions sur des thèmes plus précis qui sont en pratique très étendus.

En application de cet accord, les deux parties acceptent qu'il y ait "consultation effective et complète sur toutes les questions d'intérêt commun" (mis à part la Défense Nationale). Le gouvernement "accepte la nécessité d'impliquer les pouvoirs locaux et de bénéficier de leur expérience pour toute décision affectant les collectivités territoriales" et, afin de faciliter cette démarche, "le gouvernement reconnaît l'Association des Pouvoirs Locaux comme organe représentatif des autorités locales en Angleterre et au Pays de Galle."

Le temps imparti à la consultation doit être suffisant pour permettre l'élaboration effective d'une réponse, soit 6 semaines autant que faire se peut.

Les questions abordées en particulier sont :

- les questions financières
- la préparation et la planification de la mise en œuvre de nouvelles législations
- la législation européenne et les politiques ayant un impact direct sur les collectivités territoriales lorsque le gouvernement doit formuler un avis au niveau international, en particulier au sein de l'Union Européenne ou du Conseil de l'Europe.
- la nomination par le gouvernement des représentants des pouvoirs locaux au sein d'autres organes (au niveau régional, national et international)

d'autres dispositions sont prévues :

- l'Association des Pouvoirs Locaux (APL) assure le suivi et le conseil des autorités locales pour la mise en œuvre de nouvelles législations
- Lorsque le gouvernement propose de nouvelles réglementations qui imposent aux pouvoirs locaux des charges supplémentaires, celui-ci doit estimer les dépenses supplémentaires induites, discuter de ces nouvelles charges avec l'APL, et revoir ces dépenses en conséquence.
- Lorsque le gouvernement estime qu'une collectivité territoriale " faillit " à sa mission pour un ou plusieurs services importants, celui-ci doit consulter la collectivité en question ainsi que l'APL et l'APL (avec l'accord de la collectivité) doit travailler rapidement à l'amélioration de la qualité du service.

Ce dernier point est très important puisque le gouvernement se montre critique vis-à-vis de la qualité des services fournis par une minorité conséquente d'autorités locales.

Finances

Etant donnée l'importance des enjeux, les aspects financiers sont régulièrement débattus par l'APL, que ce soit lors de grandes réunions ou au sein de petits groupes comprenant les ministres et les conseillers les plus concernés. Les questions financières abordées concernent notamment le montant total des dépenses locales et les éventuelles réformes des finances locales. Le gouvernement est également tenu statutairement de consulter les pouvoirs locaux quant à l'attribution des fonds gouvernementaux vers les collectivités territoriales.

Les dotations gouvernementales représentent environ 50% du total des budgets des collectivités territoriales - les 50% restants sont partagés dans des mesures presque identiques entre la taxe professionnelle (dont le taux est national) et les autres taxes locales. Seuls 25% proviennent ainsi des impôts locaux au sens strict. La question de la redistribution est donc prise très au sérieux et est l'occasion de nombreuses discussions entre les fonctionnaires nationaux et territoriaux depuis plusieurs années. Le gouvernement recherche un système de redistribution plus simple et plus stable; les pouvoirs locaux souhaitent voir modifier l'ensemble du dispositif dans le sens d'une moindre dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis des décisions du gouvernement central.

Evaluation

Les réunions à haut niveau sont perçues comme une méthode relativement efficace pour discuter d'un ordre du jour commun. Certains ministères ont plus respecté l'esprit du Partenariat que d'autres et le Ministère de l'Education fait actuellement figure dans ce domaine de lanterne rouge. La question de l'ordre du jour consacré aux " améliorations " est ici essentiel - et il existe encore un certain flou quant à la part que l'APL pourra consacrer aux problèmes réels tandis que le gouvernement se focalise sur ce qu'il considère être des " manquements ".

Plus profondément, le Partenariat reflète un certain déséquilibre dans le rapport de forces, dans la mesure où les questions de l'ordre du jour reflètent essentiellement les préoccupations du gouvernement central. Il s'agit plus de mettre en place l'ordre du jour du gouvernement central que d'un véritable accord sur un ordre du jour commun.

Toutefois, l'approche constitue une amélioration par rapport à ce qui existait dans le passé et l'accord constitue une question importante pour l'APL. A ce jour, la majorité politique de LGA est identique à celle du gouvernement central (travailliste). Lorsque l'équilibre politique sera modifié au sein de l'APL, comme cela est envisagé, il sera important de veiller à ce que cela n'affecte pas les relations d'ensemble.

Exemples de consultations

Positif: "moderniser le gouvernement"

le gouvernement a commencé à impliquer les représentants des pouvoirs locaux dans des thématiques dépassant celles sur lesquelles ils sont traditionnellement consultés. Le Président de l'APL a été invité à prendre part à un comité gouvernemental sur le thème "moderniser le gouvernement" (pas seulement le gouvernement local) et le Directeur Exécutif de l'APL est membre du secrétariat permanent de ce comité.. Ce travail fait partie de ce que l'on appelle le "joined up government " qui tend à ce que les différentes "sphères" de compétences traitent de sujets transversaux.

Négatif: "Diminution des prérogatives locales en matière d'éducation"

Le gouvernement a fait adopter une loi qui confère d'importantes prérogatives au ministre pour intervenir, voire retirer des compétences aux collectivités territoriales en matière d'éducation s'il considère que ces collectivités n'assument pas leurs responsabilités. Cela a été adopté sans consultation préalable des pouvoirs locaux et ce texte autorise une intervention de l'Etat sans même consulter l'APL. L'APL essaye de reprendre cette situation en préparant un "protocole d'accord" qui obligerait en pratique le ministère à consulter l'APL et à lui donner l'occasion d'intervenir auprès des collectivités concernées avant d'agir formellement.

Local Government International Bureau

SUÈDE

SUEDE

Introduction

La constitution suédoise stipule que le pays est sous l'autorité du Parlement national et régi par le principe d'autonomie locale.

On dénombre 289 municipalités et, formant un second niveau régional de pouvoir local, 20 conseils de comté. Depuis 1999, le pays comprend, au stade de projet, trois régions élues directement avec des compétences étendues.

En Suède, il existe effectivement un système bien établi dans lequel les municipalités et les comtés sont consultés sur les questions les concernant. Toutefois, les procédures de consultation ne sont formalisées ni par la constitution ni dans les textes de loi. En pratique, ces procédures existent au sein d'un dispositif dans lequel, par exemple, des représentants de municipalités et de conseils de comtés - ensemble ou séparément - rencontrent des représentants du gouvernement au cours de négociations formelles, de consultations/auditions formelles ou informelles sur des sujets d'intérêt commun.

L'Association Suédoise des Pouvoirs Locaux et la Fédération Suédoise des Conseils de Comtés agissent en tant que représentants des municipalités et des comtés suédois. Ces organisations ont reçu un mandat dans ce sens de la part de leurs membres qui les autorise à donner leurs avis, ainsi qu'à négocier et à finaliser des accords avec le gouvernement. Les négociations couvrent tous les domaines de compétence, tels que les subventions accordées par l'état au système scolaire, la santé publique et tous les autres aspects du système d'aide sociale.

Procédures de consultation

La responsabilité de la planification et de la mise en œuvre de la majeure partie du système suédois de protection sociale reste du ressort des municipalités et des conseils de comtés. Ces missions, qui reposent sur des lois spécifiques portant sur l'éducation, l'aide aux personnes âgées, aux enfants, etc. sont essentiellement financées par les impôts levés par la ville ou par le comté.. Les autres sources de financement sont les subventions globales de l'état. Le financement reste le sujet le plus important du dialogue permanent entre le gouvernement et les municipalités ou les comtés.

Tandis que les bases de la responsabilité des autorités locales et régionales concernant les différents aspects du système d'aide sociale sont déterminées par la loi (avec une grande liberté laissée aux assemblées locales pour mettre en œuvre, suivant leurs propres priorités, les politiques idoines à court et à long terme), le financement fait l'objet de discussions annuelles. En pratique, le gouvernement prend l'initiative de réviser le cadre financier et le montant des subventions accordées par l'Etat aux collectivités territoriales. Le gouvernement initie également les discussions concernant les principes financiers ainsi que les priorités à long terme de politiques telles que la protection de l'enfance ou la santé publique.

Le Parlement a, il y a quelques années, présenté une loi prévoyant l'introduction d'un principe financier général dans les prises de décisions nationales : aucune responsabilité ne peut être imposée aux autorités territoriales si ces nouvelles prérogatives ne sont pas accompagnées des ressources économiques nécessaires à leurs mises en œuvre. Ce principe a constitué la pierre angulaire de la négociation avec le gouvernement bien que ses effets aient été moins positifs qu'escomptés.

Les principales procédures de consultation avec le gouvernement se déroulent par le biais des associations nationales. La consultation a alors lieu soit sur une base bilatérale (ou trilatérale), soit - pour les questions à plus long terme - au sein de comités nationaux mis en place pour analyser et apporter d'éventuelles propositions de modifications.

Dans ce dernier cas, chaque collectivité territoriale conserve la possibilité de transmettre son opinion directement au gouvernement lors de la diffusion finale des propositions dans le cadre d'une consultation élargie.

En ce qui concerne les sujets évoqués plus haut, aucune procédure de consultation obligatoire n'est prévue par la loi ou dans la constitution mais il serait politiquement intenable pour le gouvernement de prendre une décision sans avoir préalablement consulté les pouvoirs locaux.

Au cours de ces consultations, il existe de véritables opportunités d'influencer les résultats - ces consultations ne sont donc pas de pure forme.

Le système suédois est caractérisé par le poids de la politique. Les partis politiques constituent le lien le plus important entre les différents niveaux de la société. C'est pourquoi, pour la Suède, le principe de subsidiarité doit être considéré comme une expression de valeurs et de vœux politiques plutôt qu'uniquement comme principe légal.

*Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet*



CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE (CCRE)
COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CEMR)

Secrétariat Général
14 rue de Castiglione
F - 75001 PARIS
Tél. (33 1) 44.50.59.59
Fax (33 1) 44.50.59.60
E-mail : cemr@ccre.org
Web : <http://www.ccre.org>

Bureau de Bruxelles
22 rue d'Arlon
B - 1050 BRUXELLES
Tél (32 2) 511 74 77
Fax (32 2) 511 09 49
E-mail : cemr@ccre.org
Web : <http://www.ccre.org>