



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE

Finlande

Situation en 2009

Provinces et Conseils régionaux en Finlande

1. Conseil régional d'Uusimaa
2. Conseil régional de Finlande du sud-ouest
3. Conseil régional d'Itä-Uusimaa
4. Conseil régional de Satakunta
5. Conseil régional de Häme
6. Conseil régional de Tampere
7. Conseil régional de Päijät-Häme
8. Conseil régional de Kymenlaakso
9. Conseil régional de Karélie du sud
10. Conseil régional d'Etelä-Savo
11. Conseil régional de Pohjois-Savo
12. Conseil régional de Karélie du nord
13. Conseil régional de Finlande centrale
14. Conseil régional d'Ostrobothnia du sud
15. Conseil régional d'Ostrobothnia
16. Conseil régional d'Ostrobothnia central
17. Conseil de la région d'Oulu
18. Conseil régional de Kainuu
19. Conseil régional de Laponie
20. Province d'Åland



TABLE DES MATIERES

	Page
1. CADRE JURIDIQUE	5
1.1. Dispositions constitutionnelles concernant les collectivités locales/ régionales	5
1.2. Principaux textes législatifs	5
2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	6
2.1. Subdivisions principales	6
2.2. Données statistiques	6
2.3. Réglementation en matière de modification des structures communales	7
2.4. Instances de l'autonomie au niveau régional	8
2.5. Services généraux de l'administration centrale	9
3. ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	9
3.1. Conseil municipal	9
3.2. Conseil exécutif	10
3.3. Chef politique	10
3.4. Chef de l'administration	10
3.5. Répartition des pouvoirs et responsabilités	11
4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION	11
4.1. Référendums	11
4.2. Autres formes de participation directe	11
5. STATUT DES ELUS LOCAUX	12
5.1. Elections et mandat	12
5.2. Devoirs et responsabilités des élus locaux	13
5.3. Conditions de travail	14
5.4. Représentation des sexes	15
6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	15
6.1. Principes présidant à la répartition des pouvoirs	15
6.2. Participation des pouvoirs locaux et régionaux à la planification économique et à l'aménagement du territoire	16

7.	COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	20
7.1.	Coopération communale	20
7.2.	Associations au niveau national	20
7.3.	Coopération internationale	21
8.	FINANCES	22
8.1.	Impôts et taxes	22
8.2.	Subventions	23
8.3.	Charges, redevances et recettes tirées des ventes	24
8.4.	Emprunts	24
9.	CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	24
10.	RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	25
11.	PERSONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES	25
12.	REFORMES EN COURS OU PREVUES	26

1. CADRE JURIDIQUE

L'organisation et le fonctionnement de la démocratie locale reposent sur les conseils localement élus des collectivités locales (les «communes»). Il n'existe pas de conseils régionaux élus en Finlande. Les conseils régionaux décrits dans ce document sont créés et gérés par les communes membres et relèvent du domaine des activités de celles-ci. C'est pourquoi ce rapport s'attache essentiellement à décrire l'administration municipale en Finlande.

1.1. Dispositions constitutionnelles concernant les collectivités locales/régionales

Selon l'article 121 de la Constitution de Finlande, l'administration municipale est fondée sur le principe de l'autonomie des habitants. La Constitution dispose également que les principes généraux régissant l'administration municipale sont établis par une loi du Parlement. L'autonomie locale est donc consacrée par la Constitution. En outre, la Finlande a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale.

La loi finlandaise sur l'Autonomie locale (365/1995) contient les dispositions générales régissant l'administration municipale. Elle est entrée en vigueur en juillet 1995. Les dispositions régissant les procédures financières, comptables et d'audit des collectivités locales s'appliquent depuis janvier 1997.

Les communes finlandaises sont investies de compétences générales et spéciales. Les compétences spéciales couvrent les obligations établies par une loi. Dans les domaines relevant de ses attributions, une commune peut assumer des responsabilités pour des tâches concernant son territoire ou sa population et qui ne font pas partie des prérogatives d'une autre autorité. Selon la Constitution, le gouvernement ne peut imposer des obligations aux communes que par une loi.

En 2005, le gouvernement finlandais a engagé une réforme visant à restructurer les communes (au plan administratif et territorial) et à renforcer l'organisation des services de base dont la responsabilité leur incombe. L'objectif est de créer une structure municipale cohésive et efficace. La loi sur la restructuration des communes et des services («la loi-cadre») est entrée en vigueur en février 2007 et contient les lignes directrices de la réforme. Elle restera en application jusqu'à la fin de l'année 2012.

Une réforme est actuellement entreprise en vue de modifier les structures et services des collectivités locales.

Une autre réforme modifiera dans un proche avenir l'organisation de l'administration publique finlandaise. Après les élections de 2007, le nouveau gouvernement a engagé une vaste réforme de l'administration régionale de l'Etat. Elle devrait entrer en vigueur au début de l'année 2010.

1.2. Principaux textes législatifs

Les principaux textes législatifs régissant l'autonomie locale sont:

- la loi sur l'autonomie locale (365/1995)
- la loi sur l'autonomie de la province d'Åland (1144/91)
- la loi sur le conseil de la communauté urbaine d'Helsinki (269/1996)
- la loi sur la délimitation du territoire des collectivités locales (1196/1997)
- la loi sur les droits de négociation des fonctionnaires municipaux (389/1944)

- la loi sur les retraites des employés de l'administration communale (549/2003)
- la loi relative à la commission des employeurs des collectivités locales (254/1993)
- la loi sur les élections (714/1998)
- la loi établissant l'expérience d'autonomie régionale à Kainuu (343/2003)
- la loi relative au développement régional (602/2002)
- la loi sur la restructuration des communes et des services (169/2007)

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES/REGIONALES

La démocratie locale est constituée de communes autonomes. L'organisation de la coopération intercommunale repose sur la délimitation du territoire des communes, tout comme la répartition des compétences territoriales des administrations de l'Etat aux niveaux régional et subrégional. La commune est l'échelon de base de l'administration.

2.1. Subdivisions principales

Tel qu'il a été indiqué, l'autonomie locale n'existe qu'au niveau communal. Début 2009, le nombre total de communes s'élevait à 348. Un conseil municipal peut choisir d'appeler la collectivité locale «commune» ou «ville».

Il existe par ailleurs 228 syndicats intercommunaux en Finlande; il s'agit d'organisations mono-tâche menant des activités fondées sur les décisions des communes membres. La formation de tels syndicats est obligatoire dans les cas suivants: administration de soins de santé spécialisés (20), administration de soins aux personnes handicapées (14) et aménagement régional du territoire (19 conseils régionaux). Ces trois types de syndicats intercommunaux sont par nature et par territoire régionaux. Les principes d'administration des syndicats intercommunaux sont définis dans la loi sur l'autonomie locale. Les membres des conseils des syndicats intercommunaux ne sont pas élus au suffrage direct mais nommés par les conseils des communes membres. Les communes financent les dépenses de fonctionnement et les investissements des syndicats intercommunaux par la facturation aux usagers et des contributions séparées.

2.2. Données statistiques

La Finlande comptait 5 300 484 habitants au 31 décembre 2007. Début 2009, le nombre des communes s'élevait à 348. Dans ce pays disposant de deux langues officielles (le finnois et le suédois), 34 communes sont bilingues et 19 suédophones. Parmi ces dernières, 16 sont situées dans la province d'Åland.

Superficie et population des communes finlandaises en 2007

	Superficie	Population
Minimale	5,90 km ² (ville de Kauniainen dans la communauté urbaine d'Helsinki)	116 (Commune de Sottunga à Åland)
Maximale	15 172,80 km ² (Inari Laponie)	568 531 (Ville de Helsinki)
Moyenne	732,29 km ²	12 772

La communauté urbaine d'Helsinki se compose des villes d'Helsinki, Vantaa, Espoo, et Kauniainen. Sa population représente 19% de la population totale de la Finlande.

Population des communes finlandaises

Nombre d'habitants	Nombre de communes	Pourcentage de la population totale
Moins de 999	14	0,16 %
1 000 – 4 999	143	7,95 %
5 000 – 9 999	91	12,54 %
10 000 – 49 999	81	32,43 %
50 000 – 99 999	12	15,93 %
plus de 100 000	7	30,99 %

2.3. Réglementation en matière de modification des structures communales

Le nombre de communes en Finlande a fluctué au fil des ans, mais la tendance est à la réduction. En 1955, la Finlande était constituée de 547 communes. Au cours des années 60-70, plusieurs d'entre elles ont fusionné. En 1977, il n'en restait plus que 464 et depuis lors ce nombre ne fait que diminuer. Début 2005, les communes étaient au nombre de 432. Depuis, la réforme sur la restructuration des communes et des services a conduit à renforcer les fusions au point qu'au début de l'année 2009, il ne restait au total que 348 communes. D'autres fusions sont prévues au cours de la période 2010-2013.

La modification volontaire du territoire des communes est décidée par le gouvernement, conformément à la loi sur la délimitation du territoire des collectivités locales.

Par principe, la modification des délimitations d'une commune ne peut intervenir que si elle:

- permet de renforcer l'accessibilité des services pour les habitants de la zone;
- permet d'améliorer les conditions de vie des habitants;
- permet d'améliorer les conditions d'activité des entreprises de la zone; ou
- permet aux communes concernées de fonctionner de manière plus efficace et économique.

Les modifications des délimitations d'une commune ne peuvent être mises en œuvre que si une au moins des exigences susmentionnées est remplie.

Le gouvernement tente d'accélérer le processus de fusion entre communes en leur accordant des avantages spécifiques. Ces avantages sont versés aux nouvelles communes; leur montant est fonction du nombre d'habitants dans les communes fusionnées et du nombre de communes concernées par la fusion.

Une fusion donne toujours naissance à une commune d'une superficie et d'une population plus importantes. Dans certains cas, la densité démographique de la nouvelle commune chute, car son territoire inclut des îles, etc. Sur la base de ces facteurs, les critères de calcul des subventions générales versées par l'Etat sont modifiés en conséquence.

Les amendements à la loi sur la délimitation du territoire des collectivités locales entrés en vigueur au début de l'année 2002 avaient pour but de réduire le nombre de communes en Finlande et de rendre la structure municipale plus viable aux plans économique et fonctionnel. De nouvelles aides à la fusion ont été instaurées tandis que celles déjà en place ont été revues à la hausse. Dans le cadre de ces amendements, un système d'aide à l'investissement et aux projets de développement a été introduit pour une période limitée. Cette subvention peut être versée en liaison avec la fusion de communes ou d'autres mesures visant à réduire le nombre de communes.

La loi révisée impose également aux communes fusionnées de conclure un accord sur l'organisation de leur administration et de leurs services afin d'améliorer leur efficacité économique et la production de services. L'accord doit être suivi d'un plan détaillant le regroupement des fonctions au sein des diverses communes concernées.

Suite à la réforme sur la restructuration des communes et des services, le système de subvention de l'Etat pour les fusions de communes a une fois encore été modifié en février 2007. Les nouvelles subventions encouragent les fusions de plus de deux communes qui donnent lieu à la création de nouvelles communes plus peuplées. Les subventions varient de 2 à 18,54 millions d'euros, soit des montants bien supérieurs à ceux qui étaient alloués auparavant. Ces nouvelles subventions sont versées pour les fusions réalisées entre 2008 et 2013. Le système précédent de subventions spéciales pour investissements et projets de développement a été abrogé.

En 2008, le gouvernement a mis en place un groupe de travail chargé de préparer une réforme générale de la loi sur la délimitation du territoire des collectivités locales. La tâche de ce groupe de travail consiste pour l'essentiel à réformer les dispositions qui facilitent les processus de fusion. Les dispositions sur les subventions pour fusion ne seront pas révisées. Il était prévu que le groupe communique ses propositions en février 2009.

2.4. Instances de l'autonomie au niveau régional

Les conseils régionaux finlandais (19 au total) sont des syndicats intercommunaux statutaires opérant selon les principes de l'autonomie locale. Ils font office d'instances chargées du développement régional et de l'aménagement du territoire et ainsi de la promotion des intérêts des régions. S'appuyant sur le principe de démocratie municipale, ils sont les porte-paroles des besoins régionaux communs et œuvrent à la promotion du bien-être matériel et culturel de leurs régions. Ils ont pour mission principale l'aménagement régional du territoire et la gestion de plans stratégiques de développement régional (projets financés par des fonds structurels de l'UE), et remplissent par ailleurs des fonctions internationales clés.

Comme évoqué ci-dessus, plusieurs syndicats intercommunaux opèrent également au niveau régional ou subrégional. Ils servent toujours un objectif unique et offrent un service spécifique en coopération avec plusieurs communes. Certains d'entre-eux sont obligatoires, d'autres facultatifs.

La région de Kainuu est un cas particulier. Le Parlement a légiféré en 2003 sur une expérience menée dans la région. Depuis le 1er janvier 2005, un conseil régional élu au suffrage direct (un syndicat intercommunal) est en place. Une bonne partie des tâches municipales, y compris l'ensemble des soins de santé et de l'enseignement secondaire, ainsi qu'une partie du secteur social, ont été transférées au conseil. Le conseil régional de Kainuu ne jouit cependant pas d'une capacité d'imposition propre. Ses dépenses sont financées par les communes membres sous la forme d'une redevance des usagers.

Les Iles Åland forment une province autonome, démilitarisée et unilingue suédophone en Finlande. Elles disposent de leur propre gouvernement, jouissent de pouvoirs législatifs et de contrôle et de l'autonomie économique. Les lois adoptées par le gouvernement d'Åland sont communiquées au Président de la République de Finlande, qui dispose d'un droit de veto dans deux cas: si le gouvernement d'Åland a outrepassé les pouvoirs législatifs qui lui sont conférés ou si le projet de loi risquait d'affecter la sécurité intérieure ou extérieure de la Finlande. En 1921, la Société des Nations, nouvellement formée, a présenté une décision de compromis sur ce qui était appelée la «question des îles Åland». S'en est suivi un amendement de la loi sur l'autonomie d'Åland, en vigueur jusqu'alors. La loi a à nouveau été révisée en 1951 et 1993.

2.5. Services généraux de l'administration centrale

Il existe une administration de l'Etat déconcentrée aux niveaux provincial et/ou régional selon le ministère concerné.

Les bureaux provinciaux de l'Etat sont subordonnés au ministère des Finances. Ils font office d'autorité administrative générale de l'Etat sur le territoire de provinces formées d'une ou plusieurs régions (en d'autres termes, le territoire d'un ou plusieurs conseils régionaux) – dont les limites géographiques suivent celles des communes. A partir de septembre 1997, le nombre de bureaux provinciaux a été réduit de douze à six (cinq provinces dans la zone métropolitaine et Åland, qui, nous l'évoquions précédemment, est une province autonome).

A compter de 1997, le ministère de l'Emploi et de l'Economie et le ministère de l'Agriculture et des Forêts disposaient de quinze bureaux régionaux communs multiservices et celui de l'Environnement de treize bureaux régionaux. Tous les bureaux régionaux mentionnés opèrent sur un territoire englobant une ou plusieurs régions.

L'administration locale de l'Etat comprend les districts de police, les bureaux locaux de l'état civil, les procureurs de district, les forces de l'ordre locales, les districts judiciaires locaux, les districts locaux du ministère de l'Emploi et de l'Economie, les bureaux régionaux des impôts et les bureaux locaux de l'Institut d'assurance sociale de Finlande. Dans presque tous les cas, ces bureaux locaux de l'Etat couvrent le territoire de plusieurs communes.

3. ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES/REGIONALES

La loi sur l'autonomie locale contient les dispositions de base sur l'organisation de l'autonomie locale. Selon ce texte, chaque commune doit disposer d'un conseil municipal, d'un conseil exécutif, d'un directeur de commune, d'un comité d'audit, d'un comité des élections et d'un commissaire aux comptes expert (professionnel). Le conseil municipal peut librement décider des autres composants de l'organisation municipale. A l'exception des comités d'audit et des élections, les comités ne sont pas obligatoires. Mais dans la pratique chaque commune dispose de comités composés d'élus. Ils ont pour tâche de gérer les questions relevant par exemple de l'éducation, de l'assistance sociale et de la santé, de l'environnement, des services publics, etc. Les membres de ces organes sont des élus, tous nommés par le conseil. Ils peuvent être membres ou non de ce dernier.

Le conseil est l'organe suprême et les autres organes ou élus doivent jouir de sa confiance. Il peut démettre à mi-parcours les élus qu'il a nommés en cas de défiance à l'égard de l'ensemble ou de certains d'entre eux. Une telle décision s'applique à l'ensemble des élus, même si, dans la pratique, le conseil souhaite n'en démettre que certains.

3.1. Conseil municipal

Le conseil municipal est l'organe le plus important de l'autonomie locale et il détient le pouvoir de décision dans la commune. C'est lui qui définit l'organisation municipale, les compétences de ses organes internes et des fonctionnaires municipaux et les délégations de pouvoirs. Il approuve le budget et les états financiers, nomme les membres des autres organes municipaux et des conseils des syndicats intercommunaux.

Selon le nombre d'habitants, il se compose de dix-sept à quatre-vingt-cinq membres. Cependant, dans les communes de moins de 2 000 habitants, le conseil municipal peut fixer un nombre de membres inférieur, toujours impair, mais celui-ci ne doit pas tomber en dessous de treize.

Le conseil municipal est élu par les habitants pour un mandat de quatre ans, au suffrage universel et à la représentation proportionnelle. Les citoyens de la Finlande, mais aussi des autres Etats membres de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège, qui sont âgés de 18 ans révolus avant le scrutin et qui résident dans la commune concernée ont le droit de voter aux élections municipales et de s'y porter candidat. De plus, les ressortissants d'autres Etats remplissant les conditions ci-dessus ont le droit de voter et de se présenter aux élections s'ils ont résidé dans une commune finlandaise pendant les deux années précédant le scrutin.

Les conseillers municipaux peuvent former des groupes pour mener à bien les missions dévolues au conseil. Un conseiller unique peut former à lui tout seul un groupe.

3.2. Conseil exécutif

Toute commune est dotée d'un conseil exécutif dont les membres, leurs suppléants, le président et le vice-président sont nommés par le conseil municipal pour une durée de quatre ans, sauf si le conseil en décide autrement.

Il est responsable de l'administration et de la gestion financière et il lui appartient de préparer et d'exécuter les décisions prises par le conseil municipal. Il supervise la légalité des décisions du conseil et représente la commune.

Le conseil exécutif joue un rôle central au sein de la commune. Il prépare toutes les questions traitées par le conseil exécutif (à l'exception de celles qui concernent les règles internes de travail du conseil).

3.3. Chef politique

Le conseil municipal est l'organe municipal suprême. Il est dirigé par un président. Le conseil exécutif est en charge de l'administration municipale. Un directeur de commune, placé sous l'autorité du conseil municipal, dirige l'administration.

3.4. Chef de l'administration

Le directeur de la commune est un fonctionnaire municipal chargé de préparer les décisions pour le conseil exécutif et de gérer l'administration locale, les finances et de remplir d'autres fonctions sous la supervision de ce conseil. Le directeur de la commune est nommé par le conseil municipal pour un mandat à durée déterminée ou indéterminée.

Conformément aux modifications apportées à la loi sur l'autonomie locale en 2006, une commune peut également être gérée par un maire élu par le conseil municipal. Le maire est un élu nommé pour le même mandat que le conseil municipal et préside le conseil exécutif. Il peut être élu pour une période n'excédant pas le mandat du conseil. Les collectivités locales peuvent également nommer des adjoints au maire. Eux aussi sont élus par le conseil. Un adjoint au maire est un élu dont le mandat est régi par les mêmes dispositions que celles des maires. Il existe à l'heure actuelle deux communes en Finlande qui ont opté pour un maire plutôt que pour un directeur de commune.

Le directeur de commune ou le maire occupe une place centrale dans la gestion de la commune.

La révocation d'un directeur de commune est régie par des dispositions différentes de celles applicables aux élus/personnes nommés qui n'ont pas le statut de fonctionnaire. Le conseil municipal peut démettre le directeur par un vote à la majorité des deux tiers si celui-ci ne jouit plus de sa confiance. Cette révocation doit cependant reposer sur des motifs sérieux.

3.5. Répartition des pouvoirs et responsabilités

La répartition des pouvoirs et le partage des responsabilités entre les différents organes municipaux se fondent sur la législation ou sur des décisions (instruction permanente) prises par le conseil municipal. Le conseil municipal peut déléguer ses pouvoirs à d'autres organes municipaux constitués, à des élus (nommés par lui même) et à des fonctionnaires municipaux. Si le conseil souhaite déléguer ses pouvoirs de décision, il lui faut impérativement prononcer une instruction permanente.

Un conseil municipal ne peut déléguer ses pouvoirs pour des questions que la loi lui impose de trancher. Parmi ces questions: la fixation d'objectifs et de stratégies de développement; les prêts et emprunts; les décisions concernant l'organisation de la commune; l'élection des membres des organes municipaux et des syndicats intercommunaux; le budget; le niveau des impôts communaux, les droits d'usage et redevances, l'approbation des états financiers et le quitus.

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION

4.1. Référendums

Le chapitre 4 de la loi sur l'autonomie locale définit les droits de participation des habitants de la commune. Il inclut également des dispositions sur les référendums. Un conseil municipal peut décider d'organiser un référendum. Celui-ci peut porter sur des questions concernant l'ensemble du territoire de la commune ou une partie seulement. Les citoyens représentant au minimum 5% des électeurs peuvent également proposer la tenue d'un référendum. Le conseil doit décider sans délai s'il convient d'organiser ledit référendum tel que proposé. Toutes les personnes habilitées à voter disposent d'un droit de vote égal. Le résultat du référendum n'a qu'un caractère consultatif, il n'est en rien contraignant pour le conseil.

4.2. Autres formes de participation directe

Les habitants de la commune ont le droit de formuler des propositions à la collectivité concernant son fonctionnement. Les personnes soumettant des propositions doivent être informées du résultat de leur démarche. Une fois par an au moins, le conseil municipal doit être informé des propositions relatives à des questions relevant de sa compétence ainsi que des mesures arrêtées pour y donner suite. Toute initiative souscrite par au moins 2% des électeurs doit être examinée en conseil dans un délai de six mois à compter de sa soumission.

Selon la loi sur l'autonomie locale, le conseil doit veiller à ce que les habitants et usagers des services locaux aient l'opportunité de participer et d'influer sur les décisions municipales. La loi définit les moyens par lesquels les habitants peuvent influer sur le fonctionnement de la commune (remontée d'informations des usagers, informations, audiences publiques, etc.).

La loi sur l'autonomie locale impose aux communes d'informer activement les habitants des affaires municipales et de celles les concernant directement.

5. STATUT DES ELUS LOCAUX

Cette partie traite du statut des élus du conseil et des membres de divers organes municipaux (syndicats intercommunaux) nommés par le conseil. Cette catégorie n'englobe pas les titulaires de fonctions désignés par le conseil ou d'autres instances (fonctionnaires municipaux).

5.1. Elections et mandat

Pour se présenter aux élections locales, les candidats doivent être inscrits comme résidents dans la commune en question et disposer du droit de vote. La loi sur l'autonomie locale énonce trois catégories de dispositions sur l'éligibilité (éligibilité au conseil municipal, au conseil exécutif et aux commissions).

Les règles d'éligibilité au conseil municipal sont assez souples tandis que celles régissant l'éligibilité au conseil exécutif et aux commissions sont plus strictes.

Les personnes qui ne sont pas habilitées à se présenter aux élections au conseil municipal sont notamment les fonctionnaires de la commune concernée occupant des postes à responsabilité et les fonctionnaires de l'Etat remplissant des fonctions en lien direct avec l'administration municipale.

Certaines personnes ne peuvent pas être nommées par le conseil au conseil exécutif. C'est notamment le cas d'une personne employée par la collectivité locale au sein de son administration centrale subordonnée au conseil exécutif, ou de celle occupant un poste à responsabilité dans une grande entreprise susceptible de bénéficier d'avantages substantiels ou d'être au contraire désavantagée par les décisions relatives aux affaires habituellement gérées par le conseil exécutif. Il en va de même du président d'un organe exécutif ou d'une instance similaire d'un syndicat chargé de promouvoir les intérêts du personnel de la commune concernée. Par ailleurs, les représentants des salariés lors de négociations collectives ou ceux qui exercent des fonctions similaires, ne peuvent être nommés. La majorité des membres du conseil exécutif ne doivent pas être employés par la commune, une entreprise (de services publics) ou une fondation détenue ou gérée par la commune.

Ne peuvent être nommées par le conseil à une commission les personnes employées par la commission municipale concernée et subordonnées à la commission proprement dite. Il en va de même des personnes occupant un poste à responsabilité dans une grande entreprise susceptible de bénéficier d'avantages substantiels ou d'être au contraire désavantagée par les décisions relatives aux affaires habituellement gérées par le conseil exécutif.

Les membres du conseil municipal sont élus pour quatre ans. Il en va de même, en principe, pour les membres des commissions municipales. En général, les membres du conseil exécutif sont élus pour deux ans.

Les personnes ayant atteint l'âge de 60 ans ou qui ont détenu un même mandat électif ou siégé dans un même organe pendant les quatre années précédentes, ou qui ont exercé une fonction élective au sein de la commune pendant une durée totale de huit ans, ont le droit de refuser un mandat. Un mandat électif peut aussi être refusé à condition d'invoquer des raisons appropriées.

Un membre d'un organe municipal élu peut être nommé simultanément à plusieurs organes municipaux différents car l'exercice simultané de plusieurs mandats n'est soumis à aucune limite. Une même personne peut être élue président à la fois du conseil municipal et du conseil exécutif. Cette possibilité a pour effet de renforcer le pouvoir politique mais elle n'a jamais encore été mise en pratique. Un membre du conseil peut aussi appartenir à un ou plusieurs syndicats intercommunaux, leurs organes exécutifs et commissions.

En vertu de la loi sur la transparence du financement électoral (414/2000) adoptée en 2000, les membres élus et les membres adjoints du conseil ont obligation de soumettre des informations relatives au financement de leur élection. Lors d'élections municipales, la valeur de chaque contribution ainsi que le nom du donateur doivent être mentionnés séparément si la valeur de la donation individuelle est d'un montant égal ou supérieur à 1 700 euros. La déclaration doit être soumise à la Commission électorale centrale de la commune dans un délai de deux mois après la confirmation des résultats du scrutin. Les déclarations sont rendues publiques. L'Etat ne peut accorder un soutien financier public aux partis politiques qu'à partir du budget de l'administration centrale. Ces fonds sont alloués aux organisations centrales des partis nationaux. Dans le cadre d'élections locales, les communes ne sont pas en mesure d'apporter une aide financière publique aux partis politiques.

5.2. Devoirs et responsabilités des élus locaux

Il appartient aux élus locaux de prendre les décisions sur les questions intéressant l'administration locale. Ils sont tenus de déclarer leurs intérêts financiers et personnels aux partis ou à la commission électorale avant d'être nommés candidats.

Les élus locaux doivent s'abstenir de se prononcer au conseil municipal lorsqu'il prend des décisions sur des questions qui les touchent eux-mêmes ou un proche parent.

Il existe deux catégories de motifs de disqualification. L'une s'applique aux membres du conseil, l'autre à tous les autres élus nommés par le conseil. Aux termes de la loi sur l'autonomie locale, un conseiller ne peut être disqualifié en raison d'un conflit d'intérêts que si lui-même ou un membre de sa famille directe est concerné. Il doit décider sa disqualification de sa propre initiative, mais celle-ci peut aussi être prononcée sur la demande d'un quelconque autre organisme ou tiers. En vertu de la loi sur les procédures administratives (434/2003), des dispositions plus strictes s'appliquent aux élus. Un élu doit être disqualifié si:

- 1) lui-même ou un proche est partie à l'affaire;
- 2) lui-même ou un proche assiste ou représente une partie ou une personne susceptible d'obtenir un avantage ou de subir une perte spécifiques en raison de la décision prise dans l'affaire;
- 3) un avantage ou une perte spécifiques découlant de la décision prise est prévisible pour lui-même ou un proche;
- 4) il est au service ou entretient d'autres relations d'intérêt avec une partie ou une personne susceptible de tirer un avantage ou de subir une perte spécifiques suite à la décision prise;
- 5) lui-même ou un de ses proches est membre du directoire, du conseil de surveillance ou d'un autre organe similaire ou occupe le poste de directeur général ou équivalent dans une société, entreprise ou institution publiques qui est partie ou susceptible de tirer un avantage ou de subir une perte spécifiques suite à la décision prise; ou si
- 6) son impartialité est compromise pour toute autre raison particulière.

La loi sur l'autonomie locale énonce les conditions en vertu desquelles un élu (membre du conseil municipal, du conseil exécutif ou d'une commission) peut démissionner ou cesse d'être éligible par exemple s'il change de domicile ou est jugé dans l'incapacité de gérer ses propres affaires. Toute personne perdant le droit de se présenter aux élections locales est automatiquement privée du droit de siéger au conseil ou à tout organe municipal. En outre, un élu peut démissionner pendant la durée de son mandat si l'organe qui l'a nommé fait droit à sa demande de démission.

S'il est soupçonné d'avoir contrevenu aux devoirs de sa charge ou commis des malversations, un élu peut être suspendu de ses fonctions (temporairement par une décision du président du conseil) par une décision du conseil pour la durée de l'enquête. Le conseil peut démettre un élu de ses fonctions au motif qu'il a commis un acte criminel en dehors de son mandat d'élu s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois après son élection.

L'élu peut être condamné à verser des dommages et intérêts en cas de faute lourde ou d'acte criminel.

5.3. Conditions de travail

Dans la plupart des communes, les présidents et vice-présidents du conseil municipal, du conseil exécutif et des commissions reçoivent une rémunération. Par ailleurs, tous les élus locaux perçoivent une rémunération pour leur participation aux séances. Ils ont aussi droit à une indemnité compensant la perte de revenus et les frais de déplacement. Un membre d'un organe municipal ne peut prétendre à une pension de retraite à raison de cette activité. Ce sont généralement les membres du conseil exécutif (sessions hebdomadaires) qui assument le plus d'heures de travail. Les autres organes tiennent généralement leurs réunions deux fois par mois, voire moins. Les réunions des groupes politiques représentés au conseil municipal se tiennent généralement dans les locaux de la commune.

Le montant de la rémunération est fixé par le conseil. Les frais de déplacement et la compensation de la perte de revenus font l'objet de recommandations de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais. La rémunération annuelle perçue par les élus pour l'exercice de leurs fonctions est imposable et soumise aux cotisations d'assurance maladie et de retraite. De même, la rémunération perçue pour leur participation aux séances et l'indemnité compensatrice de la perte de revenus sont imposées au taux marginal.

Les indemnités et rémunération du maire ou de l'adjoint au maire sont fixées par le conseil municipal. En vertu de la loi sur l'autonomie locale, les maires et adjoints au maire ont droit à des congés annuels, congés maladie et congés familiaux au même titre que les élus municipaux.

Suite aux amendements apportés en 2006 à la loi sur l'autonomie locale, les élus municipaux sont habilités à s'absenter de leur travail pour participer aux séances de l'organe municipal concerné, sur accord de leur employeur. Ce dernier ne peut d'ailleurs s'y opposer sans motif particulier. Compte tenu de cette disposition et d'une longue pratique, aucun cas d'entrave à la participation par un employeur n'a été constaté.

Concernant la formation et l'information des élus locaux, les partis politiques et les associations, qui sélectionnent les candidats aux élections municipales, se chargent le plus souvent d'organiser les programmes d'information. En outre, les communes prennent souvent à leur charge la fourniture de conseils, d'une formation et d'informations aux élus. L'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais (à travers son service de formation de l'administration locale) met aussi en place des programmes de formation et d'information à cet effet.

Afin d'améliorer les conditions opérationnelles des groupes formés au sein des conseils, les autorités locales peuvent soutenir les activités internes et les mesures qui visent à encourager la participation des habitants à la vie politique locale en leur donnant la possibilité d'exercer une influence. Pour recevoir une aide, il faut en préciser l'objet.

5.4. Représentation des sexes

Après les élections municipales de 2008, la représentation des femmes était à hauteur de 46% dans les commissions municipales, de 48% dans les conseils exécutifs et de 36,7% dans les conseils municipaux. Au titre de la législation adoptée en 1995, les dispositions de la loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes (609/1986) concernant la représentation équitable des femmes et des hommes dans le processus décisionnel ont également été étendues aux communes. Un quota de sièges (40%) est désormais réservé aux femmes ou aux hommes au sein des organes exécutifs locaux et des divers commissions et conseils formés par des instances locales.

6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES

6.1. Principes présidant à la répartition des pouvoirs

Les communes possèdent des compétences générales au niveau local. Ces compétences sont définies par la loi et protégées par la Constitution. Seule une loi peut attribuer des tâches ou responsabilités aux communes ou les dessaisir de tâches ou de droits. La fourniture des services municipaux tels que la formation initiale et professionnelle et les services sociaux et de santé fait l'objet d'une législation spéciale. En outre, les communes ont la faculté d'acheter des services et de conclure des accords avec d'autres communes, des syndicats intercommunaux, des autorités de l'Etat, ainsi qu'avec des entités privées et des ONG pour qu'ils se chargent de leurs activités.

Pour certaines tâches spécifiques, la prise de décision se situe au niveau des communes. L'administration centrale se borne généralement à édicter des normes et des directives et à octroyer des dotations de l'Etat pour faire en sorte que les communes disposent des moyens nécessaires.

Selon le critère des dépenses totales, les autorités les plus importantes au niveau régional sont les syndicats intercommunaux, organisations par nature limitées à un objet unique, comme l'administration des soins de santé spécialisés, les soins aux personnes handicapées et la formation professionnelle, etc. En tant que syndicats intercommunaux, les conseils régionaux ont un important rôle à jouer en termes de développement régional et veillent également aux intérêts de leurs membres.

En règle générale, les différents bureaux qui représentent l'administration régionale de l'Etat (tels que les bureaux provinciaux et les bureaux régionaux de l'Etat subordonnés à certains ministères) ne sont pas habilités à édicter des instructions contraignantes pour les communes ou à exercer sur elles un quelconque contrôle. Ils n'allouent pas de ressources aux fonctions municipales (à quelques rares exceptions près). Leurs services s'adressent davantage aux citoyens et aux entreprises qu'aux communes. Par ailleurs, les tâches des bureaux régionaux de l'Etat ne chevauchant pas celles des communes, il est rare que des tensions ou concurrences s'exercent. Les bureaux régionaux de l'Etat travaillent généralement en partenariat avec les communes.

Depuis 1996, les 90 districts locaux de l'Etat forment l'unité de base des administrations locales de l'Etat. Ils exercent les fonctions de police, du ministère public et d'huissier et assurent également aux citoyens des services d'enregistrement et d'aide juridique. Les autres administrations locales de l'Etat sont les services déconcentrés de l'administration fiscale, de l'emploi, d'entretien des routes principales et des assurances sociales. Les pouvoirs et missions des administrations locales de l'Etat sont définis par une législation spéciale, tandis que les conseils municipaux peuvent exercer les fonctions qui leur ont été dévolues en vertu de leur autonomie ainsi que les tâches imparties par la loi.

6.2. Participation des pouvoirs locaux et régionaux à la planification économique et à l'aménagement du territoire

Le ministère de l'Environnement élabore les plans nationaux d'occupation des sols (parcs nationaux et autres) en collaboration, par exemple, avec les conseils régionaux.

Aux niveaux régional et local, l'aménagement du territoire est régi par la loi relative à l'occupation des sols et à la construction (132/1999). En vertu de cette loi, le ministère de l'Environnement, assisté des centres régionaux pour l'environnement, promeut, dirige et surveille l'aménagement du territoire au plan régional. Les conseils régionaux (organes intercommunaux) sont responsables de la planification régionale. Chaque commune est en charge de la planification détaillée de l'occupation des sols sur son propre territoire et approuve les plans d'urbanisme contraignants.

En vertu de la loi sur l'autonomie locale, les questions de finances municipales, de coordination entre les finances de l'Etat et celles de la commune font l'objet d'une procédure de négociation entre l'Etat et les pouvoirs locaux. Le Conseil consultatif sur l'économie et l'administration municipales, composé d'un nombre égal de représentants des ministères et de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais, travaille sous l'égide du ministère des Finances. Lors de l'élaboration des propositions budgétaires de l'Etat, le conseil consultatif discute des questions relatives aux transferts de l'Etat aux communes ainsi que de la répartition des coûts entre les communes et le gouvernement central. Le conseil traite également de points portant sur l'administration municipale.

Le programme pour les services de base introduit en 2003 a pour objectif d'améliorer l'équilibre entre ressources financières et tâches et obligations des communes. Il procède à une analyse du budget annuel et à une évaluation des services et a été élaboré en coopération entre les ministères concernés et l'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais.

Les communes sont systématiquement représentées au sein des commissions et des groupes de travail établis par les ministères en charge des questions relatives à la législation, à l'administration et aux finances municipales.

Le tableau à la fin de ce chapitre présente la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Fonction	Autorité compétente		Type de compétence			Exercice de la compétence			Remarques ***		
	État	Intermédiaire*	Commune	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct		Indirect	Pour son compte
Administration générale											
Sécurité, police	•			•				•			
Lutte contre les incendies	•	•	•		•			•			
Protection civile	•	•	•		•			•			
Justice	•			•				•			
État civil	•			•				•			
Bureaux statistiques	•			•				•			
Registres électoraux	•			•				•			
Éducation**											
Enseignement préscolaire			•	•				•			
Enseignement primaire			•	•				•			
Enseignement secondaire			•	•				•			
Enseignement professionnel et technique			•	•						•	
Enseignement supérieur	•			•						•	
Éducation des adultes			•							•	
Divers											
Santé publique											
Hôpitaux			•	•				•			
Protection de la santé			•	•				•			

(*) dans le cas où plusieurs niveaux intermédiaires existent, l'autorité compétente est indiquée.

(**) la compétence concerne les infrastructures (I) ou le personnel (S).

(***) dans le cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau consacré à ce pays.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence			Remarques **	
	État	Intermédiaire*	Commune	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte		Pour une autre autorité
Action sociale												
Crèches et garderies			•	•		•		•				
Aide familiale et jeunesse	•		•		•	•				•		
Maisons de repos			•				•			•		
Sécurité sociale	•		•		•			•		•		Assurance de l'Etat
Divers : services d'aide aux agriculteurs en cas d'absence	•		•		•	•		•				
Logement et urbanisme												
Logement			•				•			•		
Urbanisme			•	•		•		•				
Aménagement du territoire		•	•		•	•		•				
Environnement, salubrité												
Épuration des eaux			•	•		•				•		
Ordures ménagères et déchets			•	•		•				•		(église)
Cimetières et services funéraires												(privé)
Abattoirs												
Protection de l'environnement	•	•	•		•	•		•				
Protection du consommateur	•		•		•	•		•				
Culture, Loisirs et Sports												
Théâtres & concerts			•				•			•		
Musées, bibliothèques			•				•			•		
Parcs et espaces verts			•				•			•		
Sports et loisirs			•				•			•		

(*) syndicat intercommunal.

(**) dans le cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau consacré à ce pays.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence			Remarques ***	
	État	Intermédiaire*	Commune	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte		Pour une autre autorité
Cultes												
Divers	•		•		•		•			•		(église)
Circulation, transport**												
Voirie routière	•		•		•	•				•		
Transport	•		•		•		•			•		(+ privé)
Transport urbain routier			•				•			•		(+ privé)
Transport urbain sur voies ferrées	•		•		•					•		(+ privé)
Ports			•				•			•		
Aéroports	•						•			•		
Divers												région d'Helsinki
Services économiques												
Gaz			•				•			•		
Chauffage urbain			•				•			•		
Eau			•				•			•		
Agriculture, sylviculture, pêche	•		•		•	•		•				
Électricité			•				•			•		(+ privé)
Promotion économique	•		•				•			•		(+ privé)
Commerce et industrie	•		•				•			•		(+ privé)
Tourisme	•		•				•			•		
Divers	•		•				•			•		(politique européenne)
Autres fonctions												

(*) pour les routes nationales.

(**) la compétence concerne les infrastructures (I) ou la gestion (M).

(***) dans le cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau consacré à ce pays.

7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

7.1. Coopération communale

Les collectivités locales ont la liberté d'organiser la mise en place de leurs services de diverses manières. Il est souvent plus sensé d'un point de vue organisationnel et financier d'agir en coopération avec d'autres communes, des organisations non commerciales et des entreprises.

Selon le critère des dépenses totales, les syndicats intercommunaux représentent la forme de coopération la plus importante en Finlande. Ils sont créés par deux ou plusieurs communes dans le but de remplir des tâches spécifiques sur une base permanente. Les syndicats intercommunaux les plus importants incluent les conseils régionaux, les districts hospitaliers et les districts pour les soins aux handicapés; d'autres sont mis en place pour assumer des fonctions liées à la santé publique et à la formation professionnelle. Les trois quarts de l'ensemble des dépenses inhérentes aux syndicats intercommunaux sont consacrés aux services de soins de santé.

Un syndicat intercommunal est établi sur la base d'un accord d'intercommunalité conclu par des communes individuelles leur permettant de décider librement de l'organisation du processus décisionnel au sein du syndicat. Il constitue des entités juridiques indépendantes de droit public qui sont soumises à la législation municipale.

En 2006, la Finlande comptait 228 syndicats intercommunaux. Ils étaient divisés en secteurs selon les modalités suivantes: services de santé (84), enseignement (69), services sociaux (29), conseils régionaux (19) services utilitaires et autres (27).

Il existe d'autres formes de coopération communale. Les petites communes notamment emploient des fonctionnaires de syndicats intercommunaux dont les services sont partagés par plusieurs communes (inspection des bâtiments, urbanisme, etc.). Pour entreprendre des tâches communes, il est parfois mis en place une commission intercommunale ainsi qu'une structure opérationnelle travaillant sous son égide.

Les sociétés de capitaux, les sociétés coopératives et les fondations sont parfaitement adaptées à la conduite d'activités utilitaires. A titre d'exemple, des communes ont établi des compagnies communes de gestion des déchets, des sociétés de services aux entreprises et des bureaux touristiques. Des partenaires privés, assurant une base d'investissement plus solide permettant d'élargir l'éventail de projets réalisables, peuvent également rejoindre ces entités.

Si une collectivité locale est actionnaire majoritaire d'une entreprise, coopérative, fondation ou association, ou si elle exerce une influence dominante sur une unité de ce type, cette dernière constitue avec la commune une entreprise municipale, c'est-à-dire une entité économique. Les règles relatives aux entreprises municipales déterminent les politiques des entités juridiques participantes et leur obligation de rendre compte à la collectivité locale conformément à la législation comptable.

Il est de plus en plus fréquent que les communes participantes conviennent des modalités d'exécution des fonctions sans former de nouvelles organisations. La coopération contractuelle est courante dans les domaines tels que la gestion des déchets, l'alimentation en eau, les services de secours, l'inspection des bâtiments, la protection du consommateur, les services de consultation en matière d'endettement et l'enseignement. Certains contrats sont statutaires, tels que les accords de coopération en matière de services de secours et les contrats relatifs à la construction et à l'entretien des centres régionaux d'intervention d'urgence et l'acquisition de services de centres de santé.

Le gouvernement favorise la coopération intercommunale. En vertu de la loi, le ministère des Finances peut allouer aux communes une aide à la coopération si cette dernière présente un intérêt pour la réforme des structures des services communaux, le développement de services ou leur productivité, et si elle promeut les objectifs de la réforme sur la restructuration des communes et des services. La loi a été réformée en 2008 et restera en vigueur jusqu'en 2012.

La coopération intercommunale est également encouragée par la loi sur la restructuration des communes et des services. Aux termes de cette loi et dans le but de conforter la base de la coopération intercommunale, les communes doivent définir des zones de partenariat élargissant ainsi leur couverture. Une commune ou zone de partenariat en charge des soins de santé primaire et des services sociaux qui y sont associés doit compter, à quelques exceptions près, une population d'au moins 20 000 habitants. Une commune ou zone de partenariat habilitée à fournir un enseignement professionnel de base tel qu'énoncé dans la loi sur l'Enseignement et la formation professionnels, devrait compter une population d'au moins 50 000 habitants. Les communes sont tenues de prendre des mesures susceptibles de satisfaire à ces exigences en termes d'effectifs de population en redéfinissant les limites territoriales des communes et en mettant en place une coopération intercommunale et des zones de partenariat.

7.2. Associations au niveau national

L'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais, créée en 1993 à partir de trois associations différentes, est une organisation d'intérêt commun pour les communes et les conseils régionaux. L'ensemble des communes et des conseils régionaux sont membres de l'Association. Elle défend les intérêts des collectivités locales et fournit des services spécialisés tels que la formation, la recherche, l'édition et des services d'aide juridique.

7.3. Coopération internationale

En Finlande, aucune disposition spécifique ou générale ne régit ou limite le droit pour les communes de coopérer avec leurs homologues dans les autres États.

Les communes finlandaises sont jumelées avec des communes situées dans plus de trente pays, plus particulièrement dans les pays scandinaves, en Estonie, en Russie, en Allemagne et en Hongrie.

8. FINANCES

Le tableau ci-après contient une vue d'ensemble des différentes sources de recettes communales.

Sources de recettes communales en 2008

	%
Recettes fiscales	48
Subventions de l'Etat	18
Redevances et recettes tirées des ventes	26
Emprunts	4
Divers	4

Structure des dépenses communales en 2008

(Total 36,5 milliards € en 2008, y compris syndicats intercommunaux)

	%
Protection sociale et soins de santé	50
Education et culture	24
Autres fonctions (généralement infrastructure)	21
Finance et autres	5

8.1. Impôts et taxes

Le tableau ci-dessous contient une présentation des impôts communaux.

Recettes communales résultants des impôts locaux en 2008

Impôts locaux	Millions €	%
Impôt local sur le revenu	14 940	86
Quote-part du produit de l'impôt sur les sociétés	1 580	9
Taxe foncière	890	5

En 2008, le taux moyen de l'impôt local sur le revenu s'établissait à 18,55% du revenu imposable, avec une fourchette de 16% à 21%. La fixation par le conseil municipal du taux de l'impôt local sur le revenu n'est soumise à aucune restriction juridique. Le revenu imposable est défini par la législation fiscale et les modifications sont décidées par le Parlement.

Depuis 2005, le taux de l'impôt sur les sociétés s'est élevé à 26% du bénéfice imposable, la quote-part de cet impôt revenant aux communes étant de 22,03%. Le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé par le Parlement.

La taxe foncière est assise sur la valeur imputée aux biens. Elle est divisée en plusieurs catégories. En 2008, son taux était de 1 à 3% pour la taxe foncière générale qui frappe les terrains constructibles, de 0,22% à 0,50% pour les résidences permanentes et de 0,60% (maximum) s'ajoutant pour les résidences secondaires, de 1,40% (maximum) pour les centrales électriques et de 2,50% (maximum) pour les centrales nucléaires.

Le conseil municipal fixe annuellement le taux de la taxe foncière, dans les limites évoquées ci-dessus et déterminées par la loi relative à la taxe foncière.

Certaines communes appliquent par ailleurs une taxe sur les chiens, mais elle est insignifiante sur le plan financier.

Les communes ne peuvent pas instaurer de nouveaux impôts, ceci relevant de la compétence exclusive du Parlement.

8.2. Subventions

Les subventions de l'Etat, y compris des subventions d'investissement et de fonctionnement, représentaient, en 2008, 18% des recettes des communes.

Les subventions allouées par l'Etat aux dépenses de fonctionnement sont déterminées au regard de plusieurs critères: l'importance de la population, la pyramide des âges, la demande de services telle que le nombre d'usagers pour les services de la commune (par exemple le nombre d'élèves), etc. Le tableau suivant présente le montant des principales subventions de fonctionnement.

Subventions de l'Etat accordées aux communes pour les frais de fonctionnement en 2008

Subventions	Millions €	%
Dotations calculées sur des critères généraux	176	2
Dotations calculées sur des critères éducatifs spécifiques	2 664	34
Dotations calculées sur des critères sociaux et sanitaires spécifiques	5 075	64
Total	7 915	100

Le système des subventions est fixé par la loi et seul le Parlement est en mesure de le modifier. Les critères généraux incluent aussi certains facteurs spécifiques tels que le chômage, le bilinguisme, la faible densité de la population et les îles.

La péréquation des recettes entre les communes est fondée sur l'assiette taxable totale dans le territoire de chacune, y compris l'impôt municipal sur le revenu, la quote-part de l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière. Toutes les communes dont les recettes fiscales *per capita* sont inférieures à 91,86% de la moyenne nationale reçoivent la différence entre ces recettes et la moyenne nationale sous forme d'une dotation de l'Etat au titre de la péréquation. Par contre, les communes dont les recettes fiscales sont supérieures à la moyenne nationale perdent une partie des subventions accordées par l'Etat; la réduction est de 37% sur la partie qui excède la moyenne nationale. Ces fonds servent à la péréquation. Ainsi, dans la pratique, la péréquation est financée par des transferts entre les communes et les subventions de l'Etat et non par le budget de l'Etat central.

Les communes connaissant des difficultés financières exceptionnelles ou temporaires, par exemple un déficit important lié à des facteurs externes et exceptionnels (perte d'emplois, catastrophe naturelle) peuvent aussi recevoir une dotation temporaire de l'Etat, à titre discrétionnaire. L'affectation dans le budget de l'Etat à cette fin représente moins de 1% du total des concours de l'Etat.

Les communes décidant de fusionner reçoivent également une subvention étatique provisoire (sur une période de cinq ans) en vertu d'une législation spécifique (loi sur la délimitation du territoire des collectivités locales).

8.3. Charges, redevances et recettes tirées des ventes

Parallèlement aux taxes et aux subventions, la troisième source importante de recettes des communes est le revenu d'exploitation; il représente approximativement 26% du total des recettes. Le revenu d'exploitation est tiré de la vente de biens et de services publics (15% du total des recettes) et des charges et redevances (5% du total des recettes). La plus grande part du revenu d'exploitation est collectée auprès des usagers des services locaux de distribution d'énergie, d'eau, des services d'assainissement et des ports. Les services culturels peuvent également être soumis à charges. Les tarifs et charges pour ce type de biens publics sont fixés par le conseil municipal ou un organe subordonné, sans aucune restriction imposée par la loi.

Dans les limites fixées par la loi, et dans certains cas après appréciation des ressources, les communes peuvent également taxer les services sociaux et les soins de santé. Les montants sont cependant d'une importance mineure pour le financement de ces services. A titre d'exemple, s'agissant de l'aide sociale et des soins de santé, la contribution des usagers couvre moins de 8% du coût total de fonctionnement.

8.4. Emprunts

Les communes n'ont pas besoin de l'autorisation de l'Etat pour recourir à l'emprunt. Elles peuvent emprunter des capitaux à des prêteurs nationaux et même étrangers sans aucune autorisation spéciale ou condition.

L'Etat ne garantit pas la dette des communes, qu'elle soit étrangère ou nationale.

Les communes sont habilitées à cautionner un emprunt, y compris celui contracté par un individu ou une entreprise en vue de stimuler l'activité économique et de créer des emplois. La réglementation de l'UE en matière d'aides de l'Etat est bien évidemment respectée.

La Société de financement des communes (SFM) est un établissement de crédit spécifique de droit privé. Son objectif est de proposer des prêts à ses actionnaires/clients, qui sont pour l'essentiel des communes, des syndicats intercommunaux et d'autres entités contrôlées par les communes et sans but lucratif.

Le Fonds de garantie des communes a été créé en 1996. L'objet de cet établissement de droit public est d'assurer et de développer le financement conjoint des communes. A cet effet il peut accorder des garanties pour le financement d'établissements de crédit directement ou indirectement détenus ou contrôlés par les communes. Ces garanties sont utilisables pour des prêts accordés à des communes ou des syndicats intercommunaux, à des entités intégralement détenues ou contrôlées par des communes, et pour le financement d'établissements de crédit accordant des prêts à des entreprises désignées par les autorités gouvernementales et exerçant des activités de location, de construction ou de maintenance de logements sociaux, ou à des entreprises contrôlées par elles.

9. CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES

En général, les autorités de l'Etat n'exercent pas de contrôle régulier sur les décisions ou les finances municipales. Par contre, les communes sont tenues de déposer annuellement un rapport détaillé de leurs activités et finances auprès de Statistics Finland, sur la base duquel les autorités de l'Etat, les instituts de recherche et autres entités ou personnes publiques ou privées peuvent analyser les mesures prises ou à prendre pour les communes.

Par ailleurs, la loi sur l'autonomie locale prévoit un contrôle a posteriori des communes par les administrations provinciales de l'Etat. Cependant, ces dernières ne peuvent agir que si une réclamation a été déposée, afin d'apprécier si la commune a agi conformément à la législation en vigueur.

Le contrôle exercé par les fonctionnaires de l'Etat porte uniquement sur la légalité des actes des communes étant donné qu'en vertu du principe d'autonomie locale, il appartient à chaque commune de choisir le moyen le plus approprié et le plus efficace pour s'acquitter de ses tâches dans le respect de la loi. Les administrations provinciales peuvent exiger, sous peine d'amende, que les règlements soient respectés.

10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES

Selon la règle générale, il est toujours possible de faire appel d'une décision d'un organisme municipal ou d'un titulaire de fonctions. En vertu de la loi sur l'autonomie locale, les garanties juridiques sont la demande de rectification et le recours municipal. Tout membre de la commune peut déposer une demande de rectification ou formuler un recours contre une décision municipale. Toutes les parties affectées par la décision, et pas seulement celles directement concernées, jouissent des mêmes droits.

Chaque habitant mécontent d'une décision du conseil exécutif, d'une commission ou d'un organe/titulaire de fonctions subordonné peut formuler une demande de rectification. Cette dernière doit impérativement être soumise à l'organe qui a rendu la décision concernée. Ces demandes peuvent être déposées au motif que la décision est illégale ou inappropriée. Il peut être fait appel des décisions des conseils locaux et de celles concernant les demandes de rectification en déposant un recours municipal auprès d'un tribunal administratif. Contrairement aux demandes de rectification, les recours municipaux ne peuvent être déposés qu'en cas d'illégalité, si les décisions n'ont pas été prises dans le respect de la procédure adéquate, si l'autorité qui a rendu la décision a outrepassé ses pouvoirs, ou encore si la décision est autrement illégale.

Les garanties juridiques s'appliquent à l'identique aux décisions prises par les divers organes des syndicats intercommunaux.

En l'absence de rectification par l'organe municipal concerné ou de jugement d'appel par le tribunal administratif (ou éventuellement le tribunal administratif suprême), la décision en question ne peut être mise en œuvre.

11. PERSONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES/ REGIONALES

En 2008, les collectivités locales et syndicats intercommunaux finlandais employaient quelque 429 000 salariés.

Le tableau suivant montre la répartition par catégorie de personnel.

Personnel des collectivités locales

Soins de santé	30,9%
Services sociaux	26,5%
Enseignement et culture	26,1%
Entreprises municipales	4,6%
Urbanisme et travaux publics	4,2%
Administration générale	3,6%
Immobilier	2,2%

Les communes sont libres de nommer les fonctionnaires et autres membres de leur personnel. Les fonctionnaires de grade supérieur, dont le maire/directeur de la commune, sont nommés par le conseil. Bon nombre des fonctionnaires municipaux sont nommés par le conseil exécutif et les différentes commissions. Le conseil peut déléguer ses pouvoirs de nommer les fonctionnaires et d'embaucher du personnel à des fonctionnaires.

La loi sur les fonctionnaires municipaux (304/2003) établit les dispositions générales régissant les titulaires de fonctions municipales, alors que celles concernant les employés municipaux sont énoncées dans la loi relative aux contrats d'emploi (55/2001). Les conditions d'emploi sont négociées dans le cadre de conventions entre la Commission des employeurs communaux et les nombreuses organisations syndicales centrales auxquelles adhèrent les titulaires de fonctions et les employés municipaux.

En 2007, le salaire mensuel moyen d'un travailleur à temps plein se montait à 2 573 Euros. Les femmes représentaient près de 78% de l'effectif. L'âge moyen du personnel était de 47,4 ans.

12. REFORMES EN COURS OU PREVUES

En 2005, le gouvernement finlandais a engagé une réforme visant à restructurer les communes et à renforcer l'organisation des services de base dont la responsabilité leur incombe. L'objectif est de créer une structure municipale cohésive et efficace. La loi sur la restructuration des communes et des services («la loi-cadre») est entrée en vigueur en février 2007 et contient les lignes directrices de la réforme. La loi restera en application jusqu'à la fin de l'année 2012.

L'objectif de la loi-cadre est de renforcer les structures et services municipaux, d'améliorer la prestation et l'organisation des services, de réviser le financement des collectivités locales, ainsi que le système de transferts et la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il s'agit d'améliorer la productivité et de freiner l'augmentation des dépenses des collectivités locales. Bien que non achevée, la réforme devrait modifier la structure et les services des collectivités locales.

Une autre réforme affectera l'administration publique finlandaise dans un avenir proche. Après les élections de 2007, le nouveau gouvernement a lancé une vaste réforme de l'administration régionale de l'Etat. Elle envisage de réorganiser les tâches exécutées pour l'heure par les six administrations régionales de l'Etat et de les confier à deux nouvelles autorités régionales. Ces dernières s'intitulent pour l'instant «Centre pour le commerce et l'industrie, les transports et les ressources naturelles» et «Agence administrative régionale de l'Etat». L'un des objectifs de cette réforme est de clarifier la répartition des tâches entre l'administration de l'Etat et les conseils régionaux représentant les collectivités locales de la région. Le rôle des conseils régionaux dans le développement régional doit être renforcé. La réforme dans son ensemble entrera en vigueur au début de l'année 2010.