

LE CONGRES
DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



12^{ème} SESSION PLENIERE

Strasbourg, le 8 juin 2005

CG (12) 7
Partie II REV

DOUZIEME SESSION

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

Démocratie locale et régionale en Suède

Rapporteurs :

Dr Ian MICALLEF, Malte
Chambre des pouvoirs locaux
Groupe politique : PPE/DC

Karsten BEHR, Allemagne
Chambre des régions
Groupe politique : PPE/DC

EXPOSE DES MOTIFS

I. HISTORIQUE DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE EN SUEDE

1.1 Les organes des pouvoirs locaux¹

1. La Suède est un État unitaire ayant une longue tradition de forte participation des collectivités locales dans les affaires publiques. Le gouvernement local joue un rôle important dans le système de l'État-providence puisqu'il est chargé de fournir nombre de services publics aux citoyens. Vu sa place dans le système des prestations sociales, il attire des politiciens locaux de haut vol. Dans l'ensemble, les Suédois ont une bonne opinion du gouvernement local et, en partie du fait des responsabilités politiques et administratives importantes des pouvoirs locaux, le taux de participation aux élections locales est élevé, bien qu'il ait quelque peu baissé ces dernières années. La bonne opinion qu'ont les Suédois de leurs pouvoirs locaux est partagée par le gouvernement central et le Parlement, et la Suède a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale dès 1989, à peine quatre ans après sa promulgation. La Constitution suédoise (l'instrument de gouvernement), entrée en vigueur en janvier 1974, reconnaît explicitement le principe de l'autonomie locale, qui a été encore renforcé par la Loi sur les pouvoirs locaux (1991), entrée en vigueur en janvier 1992.

2. La Suède a une superficie de quelque 450 000 km² et compte une population d'un peu plus de 9 millions d'habitants. La Constitution et la Loi sur les pouvoirs locaux précisent que la Suède se compose de municipalités et de Conseils de comté. La Constitution reconnaît donc d'autres formes de gouvernement territorial comme les régions. Chaque Conseil de comté couvre un comté sauf disposition contraire. On compte 290 municipalités (*kommuner*) et 20 Conseils de comté (*landstingen*) qui se font parfois appeler « régions ».² La municipalité insulaire de Gotland combine les fonctions de Conseil de comté et de municipalité.

3. On trouve aussi 21 Conseils administratifs de comté (CAC), des antennes de l'administration centrale dirigées par un gouverneur nommé par l'État et qui sont responsables avant tout de la planification économique et du développement régional. Depuis 2003, les membres des Conseils sont nommés par le gouvernement central. Les CAC ont la lourde responsabilité de coordonner les activités au niveau du comté. Ils ont une vue globale des rapports entre les divers organes au niveau des collectivités, des comtés et du gouvernement central et peuvent donc servir de lien entre les autorités locales et centrales.

4. Les CAC doivent assumer des compétences administratives notamment dans les domaines ci-après :

- défense civile et services d'urgence et de secours ;
- prestations sociales et soins au niveau des collectivités ;
- communications ;

¹ Les rapporteurs voudraient exprimer leur gratitude au Professeur Jonh Loughlin de l'Université de Cardiff pour son aide dans la préparation de ce rapport.

² La traduction du terme « comté » par « région » peut prêter à confusion car les régions au sens où on les entend en Italie ou en Espagne n'existent pas en Suède.

- agriculture ;
- pêche ;
- égalité entre les sexes ;
- culture ;
- planification et conservation des ressources naturelles ;
- conservation de la nature et protection de l'environnement.

5. Les CAC ont aussi pour mission de veiller à ce que les comtés se développent de manière à faciliter la réalisation des objectifs nationaux en tenant compte de la spécificité des conditions et des besoins régionaux. Parmi les éléments importants de ce travail, on peut citer la promotion du développement du comté, notamment sur le plan économique, et l'information du gouvernement sur les conditions, problèmes et opportunités existant dans les régions. Pour cela, il faut instaurer une coordination des mesures prises par l'État pour le développement régional dans un certain nombre de domaines, dont le commerce, les infrastructures, l'agriculture, la sylviculture et la pêche. La promotion active du développement régional implique un dialogue continu avec les autres organes du gouvernement, les pouvoirs locaux des comtés, les Conseils de comté et d'autres organisations.

6. Deux Conseils de comté – ceux de Västra Götland et Skåne – se dénomment également « régions » et diffèrent des autres Conseils en ce qu'ils ont assumé les responsabilités des CAC en matière de planification et de développement à titre expérimental (pour une période allant initialement jusqu'en 2006, puis prorogée jusqu'à 2010). Leur création a été précédée de la consolidation de comtés préexistants, et ils ont repris la responsabilité de la fourniture des soins de santé des Conseils des comtés ainsi fusionnés³. Une autre évolution datant de ces dernières années est la création de Conseils régionaux de coopération (CRC - *regionala samverkansorgan*) qui sont élus au suffrage indirect et dont les membres sont issus des Conseils de comté et municipaux. Comme les Conseils de Västra Götland et Skåne, ils peuvent assumer certaines des responsabilités de planification et de développement des CAC. Dans le système suédois, il n'y a pas de rapports hiérarchiques entre les divers niveaux des pouvoirs locaux, c'est-à-dire qu'aucun d'entre eux ne contrôle aucun autre. De plus, d'un point de vue constitutionnel, les deux régions ne sont pas différentes des autres niveaux de gouvernement local et elles sont simplement considérées comme des Conseils de comté plus grands, même si elles ont assumé à titre expérimental certaines responsabilités des CAC.

7. En Suède, les pouvoirs locaux et surtout les municipalités assument un large éventail de fonctions. Certaines incombent exclusivement aux municipalités (tout l'enseignement primaire et secondaire, la plupart des fonctions de protection sociale, l'aménagement urbain, l'alimentation en eau et l'assainissement, la protection de l'environnement, l'enlèvement des ordures, les parcs et les espaces ouverts). D'autres sont partagées entre les municipalités, les Conseils de comté, les CAC et/ou le gouvernement central (par exemple la planification régionale et l'aménagement du

³ Lors de notre visite, les comtés étaient quelquefois nommés « régions pilotes » mais, comme le Ministère des finances et des collectivités locales l'a souligné, cela veut simplement dire que les fonctions de planification et de développement des CAC ont été reprises sur une base « expérimentale ». Nous traiterons de la question de la régionalisation dans une autre section de ce rapport.

territoire, certaines activités liées à la culture et les activités de loisir). Les fonctions les plus importantes mais aussi les plus lourdes financièrement sont l'enseignement et la protection sociale mais le droit constitutionnel donne aux collectivités locales le droit de lever des impôts pour mener ces tâches à bien. Il y a néanmoins une division du travail entre les divers niveaux : les municipalités ont un large éventail de responsabilités dans divers domaines des politiques alors que les Conseils de comté s'occupent presque exclusivement des soins de santé.

1.2 Finances locales

8. En 2001, les dépenses totales du gouvernement central se sont élevées à 716 milliards de couronnes suédoises (79 milliards d'euros), celles des municipalités à 421 milliards de couronnes suédoises (46,5 milliards d'euros) et celles des Conseils de comté à 177 milliards de couronnes suédoises (environ 19,3 milliards d'euros). Pris ensemble, les municipalités et les Conseils de comté contrôlent presque le même montant de dépenses que le gouvernement central, ce qui montre leur importance dans le système politique et administratif.

9. La Constitution suédoise garantit aux pouvoirs locaux le droit de lever des impôts pour leur permettre de s'acquitter de leurs missions (Chapitre 1, article 7.2)). Les impôts locaux consistent exclusivement en un impôt local sur le revenu versé aux municipalités et aux Conseils de comté. Ils constituent la plus importante source de revenu des pouvoirs locaux et représentent 67% du budget total des municipalités et 69% de celui des Conseils de comté. En moyenne, en 2003, les citoyens suédois ont versé environ 20,7% de leurs revenus aux municipalités et 10,5% de leur impôt sur le revenu respectivement aux Conseils de comté. En 2005, le taux moyen de l'impôt municipal est de 20,84% et l'impôt pour les Conseils de 10,76%, les deux combinés pouvant atteindre au maximum un taux 34,24% et au minimum un taux de 28,9%. Tous ceux qui gagnent plus de 284 300 couronnes suédoises (environ 30 500 euros) versent une surtaxe de 20% au gouvernement central, et au-delà de 430 000 couronnes (environ 46 000 euros), la surtaxe est de 25%. Les pouvoirs locaux sont habilités à fixer le taux de leur imposition et, en 2002, le taux le plus élevé d'impôt local était de 33,3%% et le plus faible de 28,9%. La majorité des Suédois (85% des contribuables) ne paient que l'impôt local sur le revenu ; les 15% restants paient aussi l'impôt sur le revenu à l'Etat central.

10. Outre les revenus provenant des impôts locaux, les pouvoirs locaux reçoivent des concours financiers du gouvernement central : certaines dotations sont d'ordre général, d'autres sont spécifiques (les premières représentent 7% du revenu total des Conseils de comté, les secondes, 14%). La plus grande partie de ces concours financiers spécifiques aux Conseils de comté est constituée par une dotation qui couvre les dépenses pour les prestations familiales concernant les produits pharmaceutiques – les Conseils de comté souhaitent que cette dotation reste spécifique pour les années qui viennent. Les Conseils de comté perçoivent aussi les redevances versées par les malades – 3% – et la vente d'autres services – 7% ; d'autres petites sources de revenu contribuent à hauteur de 2% au budget des Conseils de comté. Pour ce qui est des municipalités, les dotations générales représentent 9% de leur revenu global et les dotations spécifiques, 3,2% . Les redevances et services facturés représentent 8,2% .

11. Conformément au principe du financement, si le gouvernement central prend des dispositions réglementaires imposant de nouvelles responsabilités aux pouvoirs locaux, il doit assurer le financement initial requis pour l'exécution de ces tâches. Il n'est cependant pas tenu de continuer à les financer les années suivantes.

1.3 Le système de péréquation

12. D'importantes modifications ont été apportées au système de péréquation depuis le 1^{er} janvier 2005. Son objet reste cependant le même, à savoir faire en sorte que les pouvoirs locaux de tout le territoire puissent avoir les mêmes possibilités. Le nouveau système se compose de cinq éléments : péréquation des revenus, péréquation des besoins de dépenses (péréquation des coûts), dotation structurelle, dotation transitoire, et dotation ou contribution d'équilibre par habitant.

13. La péréquation du revenu, qui était une péréquation horizontale, est maintenant avant tout verticale, avec un léger élément horizontal. Les municipalités et les Conseils de comté dont l'assiette fiscale par habitant est inférieure, respectivement à 115 et 110% de la moyenne nationale reçoivent une dotation de péréquation de revenu. Lorsqu'elle est supérieure, ils doivent payer une contribution de péréquation de revenu au gouvernement central. Dans la mesure où celle-ci ne couvre qu'une faible partie des dotations de péréquation de revenu, le gouvernement central doit en financer la plus grande partie et il utilise les anciennes dotations générales et dans une certaine mesure les dotations précédemment spécifiques à cette fin.

14. La péréquation des besoins de dépenses ou péréquation des coûts reste horizontale mais certaines modifications lui ont été apportées. Elle a pour fonction d'égaliser les coûts liés aux besoins structurels et les différences de coûts dues, par exemple, aux différences dans la pyramide des âges de la population ou au fait que les autorités locales encourent des coûts supplémentaires dues à l'étendue du territoire.

15. Certains éléments de péréquation des coûts ont été éliminés du système horizontal et remplacés par une nouvelle dotation structurelle financée par le gouvernement central. Celle-ci couvre, par exemple, le coût de la promotion du commerce et de l'emploi et les coûts liés à la faible densité de la population.

16. La dotation transitoire vise à atténuer les pertes de revenu subies par certaines collectivités locales du fait des changements dans le système de péréquation. Cette dotation sera éliminée progressivement entre 2005 et 2010.

17. Le total des concours approuvés par le parlement suédois (*Riksdag*) pour 2005 au titre du nouveau système de péréquation se monte à 55,2 milliards de couronnes suédoises, dont 42,6 milliards pour les municipalités et 12,6 milliards pour les Conseils de comté. La contribution d'équilibre par habitant représente la différence entre les crédits votés par le Riksdag et le montant net des dotations et contributions de péréquation, de la dotation structurelle et de la dotation transitoire versé aux municipalités et aux Conseils de comté, respectivement ($42,6 - 44,6 = -2,0$; $12,6 - 14,1 = -1,5$). Si cette différence est positive, on a alors affaire à une dotation d'équilibre par habitant.

18. *Le nouveau système de péréquation en 2005 (en milliards de couronnes suédoises)*

	<i>Municipalités</i>	<i>Conseils de comté</i>	<i>Total</i>
Dotation de péréquation du revenu	45,0	14,9	59,9
Contribution de péréquation du revenu	-3,4	-2,2	-5,6
Dotation de péréquation des coûts	4,6	1,2	5,8
Contribution de péréquation du revenu	-4,6	-1,2	-5,9
Dotation structurelle	1,5	0,7	2,2
Dotation transitionnelle	1,5	0,6	2,2
Total	44,6	14,1	58,7
Contribution d'équilibre	-2,0	-1,5	-3,5
Total	42,6	12,6	55,2

1.4 Les pouvoirs locaux suédois et la Charte européenne de l'autonomie locale

19. Il est clair que la tradition suédoise des pouvoirs locaux est largement conforme à l'esprit et aux dispositions de la Charte. La Suède pense depuis longtemps que l'autonomie locale contribue à renforcer la démocratie, l'efficacité et l'efficience dans la société. Il n'est donc pas surprenant que le parlement suédois, avec l'entière approbation des Conseils de comté et des municipalités, ait ratifié la Charte en 1989, à peine quatre ans après son adoption. La Charte s'applique aux municipalités suédoises (*Kommuner*) ainsi qu'au comtés suédois (*Landsting*). Étant donné que la Constitution suédoise, entrée en vigueur en janvier 1974, reconnaît explicitement le principe de l'autonomie locale, le gouvernement a déclaré dans sa Loi sur l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale (1988/89) que la législation en vigueur n'avait pas besoin d'être modifiée. La Loi sur les pouvoirs locaux (1991) a encore renforcé l'autonomie locale dans la logique de la Charte. La loi précédente sur les pouvoirs locaux (de 1977 et même les lois antérieures) était aussi fondée sur le principe que les municipalités et les Conseils de comté doivent disposer de la plus grande latitude possible pour assurer l'administration de leur territoire et s'organiser.

20. Plus précisément, plusieurs articles clés de la Charte correspondent à la législation suédoise. L'article 2 dispose que le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la Constitution (ce qui est le cas dans la section 1 du chapitre 1 de la Constitution). Il a été encore renforcé par la

Loi sur les pouvoirs locaux (1991). L'article 3 de la Charte dit que les collectivités locales ont le droit de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. La Constitution et la Loi sur les pouvoirs locaux se fondent sur ce principe. Le paragraphe 6 de l'article 4 dispose que les collectivités locales doivent être consultées sur toutes les questions les concernant directement et la loi proposant que la Charte soit approuvée disait que le système suédois était conforme à cette disposition. L'article 6, qui recommande que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes, a été respecté lorsque la Loi sur les pouvoirs locaux (1991) a aboli les dispositions prescrivant des comités spécifiques.

21. L'article 9 traite des ressources financières des pouvoirs locaux. Il précise (paragraphe 1) que les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. Il dispose également (paragraphe 2) que leurs ressources doivent être proportionnelles aux compétences prévues par la constitution ou la législation ; que les ressources financières des collectivités locales doivent provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi (paragraphe 3) et qu'elles doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive (paragraphe 4). Il prévoit aussi que la protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière (paragraphe 5) et enfin que, dans la mesure du possible, les dotations accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques et que leur octroi ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales (paragraphe 7).

22. La Constitution, en ce qu'elle que les collectivités locales ont le droit de lever des impôts, respecte dans une certaine mesure ce principe. Ces dispositions ont été renforcées en 1993 lorsque le parlement suédois, à l'occasion de l'introduction de dotations générales du gouvernement, a approuvé le principe de financement selon lequel le gouvernement doit expliquer comment une réforme sera financée si elle entraîne de nouvelles responsabilités pour les pouvoirs locaux. Si ces derniers n'ont d'autre recours que de financer la réforme par des impôts nouveaux, l'Etat doit leur fournir une compensation financière.

23. Sur la base ces observations, nous saluons les efforts faits par les autorités nationales et locales suédoises pour appliquer les principes qui sous-tendent la Charte. Il n'en reste pas moins que ce sont les pouvoirs locaux eux-mêmes qui ont attiré l'attention du Congrès sur un certain nombre de questions au sujet desquels ils pensent que ces principes ne sont pas complètement respectés. Il est dangereux que les autorités centrales suédoises, parce qu'il existe une telle tradition d'autonomie locale, pensent que la Charte est intégralement respectée dans la Constitution et la législation. Lors de notre visite en octobre 2004, il est apparu à l'évidence que le pouvoir central ne reconnaît pas que la mise en œuvre de la Charte se heurte à certains problèmes. Avant de les examiner, il serait cependant utile d'évoquer certains faits nouveaux du contexte socio-économique évolutif dans lequel s'inscrit le gouvernement suédois.

2. LE CONTEXTE EVOLUTIF DES POUVOIRS LOCAUX SUEDOIS

24. La prospérité économique des trois décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale et des augmentations modérées de l'impôt ont financé le modèle suédois de l'État-providence. Lorsque la croissance économique s'est ralentie, pendant les années 70, l'expansion continue de l'État-providence a dû être financée par d'importants relèvements des impôts. Pendant la seconde moitié des années 80, la croissance économique favorable a financé un nouvel essor de la société de bien-être, qui a pris fin avec la crise du début des années 90 qui a fortement ébranlé la Suède et causé un important déficit budgétaire. Deux réformes structurelles majeures ont été introduites dans les années 90. La réforme de l'impôt de 1991 a réduit la taxation élevée du revenu et du capital. Le système de pension à prestations définies a été remplacé en 1995 par un système durable de cotisations définies. Un programme de consolidation budgétaire a été entamé en 1994 : il a fonctionné pendant plusieurs années, avec des augmentations d'impôt et des réductions des prestations sociales. L'évolution favorable de l'économie depuis la fin des années 90, avec de faibles taux d'inflation et d'intérêt, a permis de revenir sur la plupart des coupes pratiquées auparavant et même, ces dernières années, d'introduire de nouvelles réformes et des baisses d'impôt.

25. Comme nous l'avons vu, les pouvoirs locaux jouent un rôle très important dans la fourniture des services sociaux ainsi que dans le système fiscal, puisque la principale forme d'impôt direct payé par les Suédois est l'impôt local sur le revenu. Ni la position des pouvoirs locaux ni la prédominance de l'impôt local sur le revenu n'ont été remis en question pendant la crise des années 90. Ce qui l'a été – tel avait déjà été le cas dans les années 80 – a été l'importance du contrôle du gouvernement central sur les activités des collectivités locales. L'expérience des communes libres a tenté de résoudre ce problème en donnant plus de liberté aux collectivités locales et ce principe a été incorporé dans la Loi sur les pouvoirs locaux (1991).

26. Cependant, ces dernières années, des mesures de contraintes économiques ont été réintroduites en partie du fait des changements intervenus sur la scène financière internationale, les gouvernements centraux ont été obligés d'adopter une plus stricte orthodoxie financière (même les pays en dehors de la zone euro, comme la Suède et le Royaume-Uni suivent cette approche). Cela implique une stricte maîtrise des finances et des dépenses publiques. Et au moins dans une certaine mesure, ce sont les pouvoirs locaux qui en paient le prix, en termes financiers et sous forme d'une réduction de leur autonomie en matière de politiques et d'administration locale. Les gouvernements centraux et les parlements s'ingèrent plus dans les affaires locales par le biais du renforcement de la réglementation et des contrôles financiers.

2.1 Le Comité sur les responsabilités du secteur public

27. Le gouvernement suédois a constitué un Comité sur les responsabilités du secteur public (*Ansvarskommittén*) chargé d'examiner la répartition des responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement et ainsi d'apporter des réponses à certains des défis mentionnés plus haut. Le Comité a préparé un rapport intitulé « Capacité d'innovation pour un bien-être durable » (*Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, Stockholm: Official Government Reports – SOU, 2003:123). Il recommandait que le gouvernement ait comme ambition de fournir des services

publics de haute qualité et équivalents sur tout le territoire par l'intermédiaire d'un système d'administration publique jouissant d'une forte légitimité démocratique et proche des citoyens et proposait trois stratégies pour ce faire :

a) une stratégie visant d'une part à clarifier la répartition des responsabilités entre les divers niveaux du système administratif (où existe une gouvernance à plusieurs niveaux) là où il est impossible ou inapproprié de concentrer la responsabilité à un seul niveau et, d'autre part, à améliorer les capacités d'innovation ;

b) une stratégie de renforcement des capacités d'innovation au niveau local se fondant sur une répartition claire des responsabilités entre les niveaux central et local du gouvernement ;

c) une stratégie de renforcement des capacités d'innovation au niveau central, recouvrant le développement intersectoriel des services du gouvernement central et la gouvernance au niveau national.

28. Le Comité a proposé que les questions ci-après soient traitées en priorité dans la suite de l'enquête :

a) rôle global des pouvoirs locaux, y compris une coopération plus importante à leur niveau ;

b) élaboration d'un système régional d'administration publique ;

c) cadre de gouvernance et de supervision par le gouvernement central et le Riksdag (parlement) ;

d) égalisation des prestations de services sociaux et de la réglementation légale des droits des personnes partout dans le pays ;

e) conséquences de dispositions opérationnelles alternatives dans le secteur public pour ce qui est des services sociaux intéressés ;

f) impact de l'UE sur l'administration publique suédoise.

29. Le Comité a entamé une analyse plus approfondie des questions suivantes :

a) finances du secteur public à moyen et long termes, notamment dans les municipalités et les Conseils de comté ;

b) gains de productivité et capacité d'innovation dans les services du secteur public ;

c) responsabilité personnelle et capacité de participation des individus pour assurer le bien-être social ;

d) nécessité de changer ou de limiter les engagements du secteur public, y compris de l'application du principe de financement ;

e) recours à de nouveaux arrangements opérationnels ;

f) impact possible de la répartition des responsabilités et des arrangements structurels sur le climat de croissance.

30. Le rapport initial du Comité reconnaît que les tendances qui ont émergé en Suède à la suite de phénomènes tels que la mondialisation, l'eupéanisation, les nouvelles formes de croissance économique et d'innovation et les changements dans les besoins et les attentes des citoyens ont changé le contexte de l'exercice de la démocratie régionale et locale. Il souligne le renforcement de la tendance à la centralisation et à la réglementation : « la plupart des 17 services de secteur public transférés du niveau central au niveau des collectivités [au cours de la période allant de 1970 à 2003] étaient très petits... et 28 services ont été transférés des municipalités et des Conseils de comté au gouvernement central ». En outre, « les services de secteur public ont subi des *changements considérables dans les années 90* [italiques dans l'original]... La plupart des lois votées par le gouvernement pendant la période 1993-2003 qui ont clarifié les responsabilités des diverses parties du système de l'administration publique ont également restreint la liberté des municipalités et des Conseils de comté alors qu'un quart seulement d'entre elles leur conféraient plus de liberté ». En outre, le gouvernement central contrôle les pouvoirs locaux d'autres manières :

a) par le biais de l'élaboration et du montant de ses *dotations* – pendant les années 90, la tendance était à l'élimination des dotations spéciales du gouvernement central au profit des dotations générales ; ces dernières années, de nouveaux concours financiers spécifiques ont été introduits ;

b) en prenant des dispositions *prescrivant que les pouvoirs locaux équilibrent leurs budgets* et en établissant des règlements régissant les impôts et les redevances. Le gouvernement central a également « gelé » le barème d'imposition des pouvoirs locaux et il détermine les services pour lesquels des redevances peuvent être imposées. Il décide aussi les redevances *maximales* des services de prise en charge des enfants et de soins des personnes âgées.

c) de par l'application controversée du *principe de financement* ;

d) en utilisant le *mécanisme de coordination financière* dans le cadre duquel les pouvoirs locaux et le gouvernement central partagent un budget commun ;

e) par le biais des *plans nationaux d'action* qui comportent souvent des concours financiers en vue de la mise en œuvre de ces plans ;

f) en faisant également appel à des *projets limités dans le temps* combinés aux arrangements financiers mentionnés ci-dessus.

31. Il est évident que ces questions sont extrêmement importantes pour la démocratie régionale et locale en Suède. **Nous saluons la création de ce Comité chargé d'examiner ces questions mais nous lui recommandons de travailler en étroite collaboration avec les experts du**

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour veiller à ce que les principes qui sous-tendent la Charte européenne de l'autonomie locale soient respectés.

2.2 Commission sur la Constitution

32. Le gouvernement suédois a également constitué une Commission sur la Constitution, chargée d'entreprendre une révision d'ensemble de l'Instrument de gouvernement. Ses travaux seront principalement consacrés à l'amélioration et au renforcement des institutions suédoises en vue de renforcer la participation des citoyens aux élections et leur confiance envers les institutions démocratiques. La Commission étudiera également, entre autres, les questions liées à la révision de la législation, et examinera s'il y a lieu de créer une Cour constitutionnelle. Elle pourra également aborder les questions relatives à la démocratie locale.

33. Il est évident que ces travaux sont particulièrement importants pour la démocratie locale et régionale en Suède. Ils sont également liés à ceux du Comité sur les responsabilités du secteur public.

3. QUELQUES PROBLEMES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE.

3.1 Réglementation du gouvernement central régissant les pouvoirs locaux

34. Lorsque l'on examine sa pratique de l'autonomie locale, la Suède présente un certain paradoxe. D'un côté, comme nous l'avons vu, le principe de l'autonomie locale a des fondements relativement bien ancrés dans la Constitution et la législation. De l'autre, la Suède est un État unitaire avec une longue histoire d'égalitarisme et de dispositions généreuses de protection sociale fournies dans une grande mesure par les pouvoirs locaux mais d'une manière normalisée et régie par le parlement national. Des lois spéciales, votées par le parlement, précisent et régissent les tâches des collectivités locales. La Loi sur les pouvoirs locaux (1991) donne aux collectivités locales une compétence générale et les lois spéciales donnent des compétences spécifiques aux municipalités et aux Conseils de comté. La Loi sur les pouvoirs locaux fait référence aux lois spéciales et précise qu'il existe des dispositions spécifiques concernant les compétences et les obligations des municipalités et des Conseils de comté dans certains domaines. La question qui se pose est de savoir si ces références spécifiques sapent en pratique l'autonomie des pouvoirs locaux même si, en jurisprudence, la Loi sur les pouvoirs locaux n'est aucunement subordonnée aux lois spéciales. Les domaines financièrement importants d'activité sont tous régis par des dispositions spéciales qui peuvent être très spécifiques.

35. La Constitution est en fait ambiguë sur l'autonomie locale. D'un côté, comme nous l'avons vu, elle reconnaît le droit à l'autonomie locale mais de l'autre, elle ne contient aucune disposition précisant les devoirs et les fonctions des collectivités locales. Le paragraphe 5 du chapitre 8 dit que les principes régissant l'organisation et les activités des pouvoirs locaux, les impôts locaux et les compétences des collectivités locales sont déterminés par la législation, c'est-à-dire par le parlement. C'est cette partie de la Constitution qui autorise le parlement à intervenir, quelquefois

de manière très spécifique, dans les affaires des collectivités locales. Et cela peut être contraire au principe de l'autonomie locale qui est aussi inscrit dans la Constitution. Il est vrai que le paragraphe 1 de l'article 3 de la Charte limite dans une certaine mesure l'exercice de l'autonomie locale en précisant « dans le cadre de la loi ». Cette expression ne doit cependant pas être interprétée comme signifiant que les autorités centrales peuvent saper l'autonomie locale par l'intermédiaire de lois spécifiques. Dans leurs commentaires écrits sur le premier projet de rapport, les autorités suédoises ont rappelé que la Constitution était censée être souple. A leur avis, elle permet des aménagements de la répartition des tâches entre l'État et les pouvoirs locaux. La règle inscrite au paragraphe 5 du chapitre 8 est normative et protège les collectivités locales en ce qu'elle s'applique pour déterminer qui a le droit de prendre des décisions sur l'organisation, etc. Il est clair, pour la délégation du Conseil de l'Europe, qu'il existe pour le moins une certaine ambiguïté dans la Constitution, qui peut être interprétée de plusieurs manières différentes.

36. Jusqu'aux années 70, lors de la consolidation de l'État-providence suédois, si la place des pouvoirs locaux dans le système politique et administratif était importante, ils étaient surtout considérés comme des agents du gouvernement central chargés de fournir une variété de services. Ceux-ci étaient étroitement contrôlés par le parlement. A l'époque, l'on s'accordait en très large partie à trouver ce système souhaitable. Cependant, pendant les années 80, de nombreuses collectivités locales et le gouvernement ont commencé à penser que les contrôles devaient être quelque peu assouplis. Cela a débouché sur l'expérience des « communes libres » qui a débuté en 1985 et s'est poursuivie jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur les pouvoirs locaux en 1992. Dans le cadre de cette expérience, certaines collectivités locales sélectionnées ont pu demander au parlement d'être libérées du contrôle du pouvoir central dans certains secteurs précis. Elles pouvaient aussi organiser leur structure de Conseils comme elles l'entendaient, dans les limites très larges. La Loi de 1991 a incorporé ce droit à l'auto-organisation dans ses dispositions, permettant ainsi à une des principales caractéristiques de l'expérience de se poursuivre. Aujourd'hui, la tendance est à la publication de lois-cadres qui énoncent des principes généraux plutôt que des règlements spécifiques détaillés. Toutefois, certains observateurs avancent que, depuis quelques années, le gouvernement et le parlement interviennent davantage dans les affaires des pouvoirs locaux et que cela provoque des réactions de la part de ceux-ci. Certains de nos interlocuteurs nous ont informé que c'est en partie parce que certaines questions, comme celle des droits d'invalidité, ont été plus politisées et ont donc amené une plus grande implication du pouvoir central. Les autorités, de leur côté, nient toute politisation et disent qu'il était simplement dans l'intérêt national de fournir ces services de manière uniforme dans tout le pays, plutôt qu'ils ne varient d'une municipalité à l'autre. Une autre raison est que les coûts de la protection sociale et des soins de santé ont rapidement augmenté et que les budgets des pouvoirs locaux n'ont quelquefois pas été en mesure d'absorber ces augmentations. Cela est particulièrement vrai dans les Conseils de comté qui sont responsables des soins de santé ; l'augmentation des coûts s'explique en partie par le vieillissement de la population et en partie par les progrès technologiques dans le domaine de la médecine. Une des manières de réagir du gouvernement central est de fournir plus de dotations, augmentant ainsi les concours affectés à des fins spécifiques.

3.2 Le passage des dotations générales à des dotations spécifiques et la vente des logements municipaux

37. Le paragraphe 7 de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit que, dans la mesure du possible, les dotations accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. Pendant une certaine période dans les années 90, le gouvernement suédois a augmenté les montants consacrés aux dotations générales par rapport à celles accordées à des fins spécifiques mais plus récemment, la tendance s'est inversée au profit des dotations spécifiques.

38. La question s'est posée à propos de la vente de logements municipaux. Le gouvernement a tenté de modérer ces ventes en réduisant le niveau des dotations générales, par le biais d'un Projet de loi qui réduisait temporairement les dotations générales de l'État après la vente d'actions ou de dividendes des entreprises de logements municipaux. Malgré les objections du Conseil sur la législation qui considérait qu'il s'agissait d'une atteinte au principe constitutionnel d'autonomie locale au motif que « la gestion du parc de logements et la mise en application de la politique du logement relèvent avant tout des pouvoirs locaux », le parlement a voté la loi qui est entrée en vigueur le 19 juin 1999 (elle a, depuis, été abrogée). La Loi sur les entreprises de logements municipaux (2002) dispose (sections 3 et 5 du chapitre 2) que les collectivités locales, à quelques exceptions près, doivent demander l'autorisation du Conseil administratif du comté avant de vendre des logements municipaux ou s'ils perdent leur participation majoritaire dans une entreprise de logements municipaux. Il s'agit ici d'une question en partie politique puisque le gouvernement social démocrate au pouvoir est en faveur de cette loi alors que les partis d'opposition (Parti modéré, Parti libéral, Démocrates chrétiens et Parti du centre) ont exprimé des réserves à son propos.

39. Dans l'optique de la Charte, la réduction des dotations générales par le gouvernement à la suite de la vente de logements municipaux par les autorités locales semble être en contradiction à la fois avec la stipulation selon laquelle les subventions doivent être générales plutôt que spécifiques et la disposition selon laquelle le gouvernement central ne doit pas intervenir dans l'exécution d'une mission qu'il a confiée aux pouvoirs locaux. Ici encore, il semble que le système des dotations soit utilisé à des fins idéologiques dans la vente des logements municipaux même si le gouvernement central prétend que tel n'était pas le cas. Bien que les autorités aient accepté la décision du Conseil sur la législation selon laquelle il s'agissait d'une atteinte à l'autonomie locale, elles se justifient par le fait que l'État et les municipalités partagent la responsabilité des logements municipaux, qui bénéficient du soutien de l'État, et que la question ne concernait pas seulement les municipalités mais aussi la manière dont les fonds publics étaient utilisés.

40. Recommandation : restaurer le contrôle des collectivités locales sur la vente des logements municipaux.

41. S'agissant toujours de la fourniture de logements, la Loi sur la responsabilité des pouvoirs locaux en matière de fourniture de logements (2000-N° 1383), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, prévoit que les pouvoirs locaux sont tenus de planifier la fourniture de logements

dans leur circonscription et peuvent avoir à créer des services d'agences de logements. Le Conseil sur la législation considérait que la disposition selon laquelle le gouvernement central pouvait obliger les pouvoirs locaux à créer des services d'agences de logements constituait une atteinte au principe de l'autonomie locale. En revanche, le Comité permanent sur la Constitution, bien que divisé par les positions partisans sur la question, a déclaré que cela n'allait pas contre la Constitution lorsqu'il s'agissait d'une solution de dernier recours.

42. Nous sommes d'accord avec les conclusions du Conseil sur la législation que ces mesures constituent une ingérence dans l'autonomie locale et que le gouvernement central devrait utiliser d'autres instruments dans sa coopération avec les pouvoirs locaux (il cite des possibilités inscrites dans les sections 2 et 5 du projet de Loi).

43. Recommandation : étudier la possibilité d'utiliser les instruments recommandés par le Conseil sur la législation (possibilités inscrites dans les sections 2 et 5 du projet de Loi) plutôt que d'appliquer la mesure inscrite dans la Loi de 2000 sur la responsabilité des pouvoirs locaux en matière de fourniture de logements qui habilite le gouvernement central à obliger les pouvoirs locaux à créer des services d'agences de logements.

3.3 Limitation du droit des Conseils de comté de sous-traiter l'exploitation des hôpitaux de soins aigus

44. Cette limitation était inscrite dans la Loi limitant le droit des Conseils de comté de sous-traiter l'exploitation des services hospitaliers d'urgence (2000-N° 1440), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 et restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002. Le Conseil sur la législation et le Comité permanent sur la Constitution semblent avoir eu une divergence d'opinion quant au fait de savoir si cette loi constituait une atteinte au droit constitutionnel à l'autonomie. Selon le Conseil, le gouvernement pouvait trouver d'autres mesures ne portant pas atteinte au droit à l'autonomie des Conseils de comté pour atteindre l'objectif des soins de santé universels, mais sans préciser quels étaient ces moyens. De son côté, le Comité était d'avis que le droit universel à des soins de santé appropriés était si important qu'il appuyait la restriction imposée par le gouvernement à l'autonomie des Conseils de comté. Cette question semble avoir aussi des fondements en partie politiques, le gouvernement social-démocrate étant en faveur de cette mesure et les partis de l'opposition exprimant des réserves à son égard. Un mémorandum ultérieur du Ministère de la santé et des affaires sociales a proposé que tout contrat conclu par un Conseil de comté pour le transfert de soins de santé et des soins médicaux devant être assurés par un hôpital contienne des dispositions stipulant qu'un tel transfert ne peut être réalisé à des fins lucratives au bénéfice du propriétaire ou du partie prenante correspondante.

45. Recommandation : donner suite à la suggestion du Conseil sur la législation de trouver d'autres moyens d'atteindre l'objectif du gouvernement de soins de santé universels, lesquels porteraient moins atteinte à l'autonomie des Conseils de comté.

3.4 L'impact de la législation des « droits » sur les pouvoirs locaux

46. Pendant les années 80, plusieurs lois donnant des droits à des groupes spécifiques ont été adoptées. La plus connue est la Loi sur les services sociaux (1980 et 2001) ; la loi concernant le soutien et les services pour certaines catégories de personnes handicapées est entrée en vigueur en 1993. Rares sont ceux qui songeraient à contester la raison ayant motivé ces lois, mais leur formulation était plutôt vague et elles ont imposé de nouvelles contraintes financières sur les collectivités locales chargées de les appliquer. Les différends entre les citoyens qui présentent des demandes d'indemnisation en invoquant la législation et les pouvoirs locaux qui doivent les payer sont jugés par des tribunaux administratifs. En pratique, les tribunaux ont déterminé le volume et la qualité des services sociaux acceptables, notamment des services d'aide au foyer, des soins des toxicomanes, du logement des personnes âgées dans des appartements de service. La question est de savoir si ces mesures, décidées par le parlement national mais administrées par les pouvoirs locaux, sont conformes à l'article 9 de la Charte et au principe suédois de financement selon lequel les pouvoirs locaux doivent recevoir des ressources financières appropriées pour s'acquitter des missions qui leur sont confiées par le pouvoir central. Lors de notre visite d'octobre, nous avons posé la question aux autorités centrales qui étaient convaincues que les pouvoirs locaux disposaient des ressources appropriées alors que les associations des pouvoirs locaux étaient persuadées du contraire. Un problème est que l'arbitre de dernier recours est le parlement, qui est lui-même une des parties du différend. Les tribunaux administratifs se contentent d'appliquer la législation issue du parlement, même si leurs décisions peuvent être considérées comme portant atteinte à la liberté des pouvoirs locaux d'affecter en toute autonomie leurs ressources en fonction des besoins locaux. Dans certains cas, les décisions du tribunal ont obligé les pouvoirs locaux à réduire certaines autres politiques prioritaires. De plus, en cas de retard dans l'exécution des décisions des tribunaux, les pouvoirs locaux peuvent avoir à verser des amendes, qui ponctionnent un peu plus leurs ressources financières. Le Comité sur les responsabilités du secteur public a aussi souligné qu'il s'agissait là d'un problème concernant l'autonomie locale. La législation, telle qu'elle a été promulguée, ne parvient pas à établir un bon équilibre entre les droits des citoyens et les devoirs des pouvoirs locaux de fournir des services conformes aux intérêts prioritaires de l'ensemble de la collectivité.

47. Recommandation : que le gouvernement suédois, en consultation avec les Associations des pouvoirs locaux, examine instamment la question afin de trouver un moyen – peut-être par l'intermédiaire d'une commission d'audit, indépendante du gouvernement et des pouvoirs locaux – d'évaluer le coût réel de la fourniture de ces services et de préserver la maîtrise des pouvoirs locaux sur leurs politiques devant les tribunaux administratifs.

3.5 Plafonnement de l'impôt

48. Bien que La Constitution et la Loi sur les pouvoirs locaux accordent aux pouvoirs locaux l'autonomie fiscale, cette autonomie est limitée. Les pouvoirs locaux peuvent fixer le barème des impôts locaux mais les autres règles concernant l'imposition par les collectivités locales, par exemple son assiette, sont fixées par le parlement. Il y a donc une certaine ambiguïté dans la pratique de l'autonomie fiscale. On l'a bien vu lorsque le parlement a gelé l'impôt de 1991 à 1993. Le Comité permanent sur la Constitution et le Conseil sur la législation ont fait connaître

leur point de vue sur ce sujet. Le Comité a déclaré que la Constitution ne laissait guère de latitude pour ce qui est du plafonnement de l'impôt mais il n'en approuvait pas moins les restrictions temporaires sur l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux. Le Conseil était d'avis que certaines restrictions pouvaient être imposées à l'autonomie fiscale. Le gel de l'impôt a été levé mais il pourrait être ré-institué à n'importe quel moment. Le Comité sur les responsabilités du secteur public a également souligné qu'il s'agissait là d'un problème concernant l'autonomie locale.

49. Recommandation : éliminer cette ambiguïté afin de renforcer l'autonomie fiscale locale.

3.6 Programme de péréquation

50. Nous avons décrit plus haut le fonctionnement de ce programme et noté que son principe est conforme à la Charte. Cependant, sa mise en œuvre peut être source de conflits. Il a été approuvé en 1995, après le rejet d'une version antérieure d'une Loi du gouvernement de 1994, qui impliquait le transfert des impôts d'une localité à une autre. Le Conseil sur la législation l'avait rejetée au motif qu'elle était incompatible avec la clause de la section 7 du chapitre 1 de la Constitution qui prévoit que les pouvoirs locaux peuvent lever les impôts dont ils ont besoin pour conduire leurs affaires. De l'avis du Conseil, il était anticonstitutionnel de lever des impôts dans une localité pour payer des services dans une autre. Le problème de la Loi de 1995 semble avoir été résolu en nommant les transferts de paiement « contributions » et « dotations » plutôt qu'« impôts ».

51. La Charte européenne de l'autonomie locale (article 5, par. 5) dispose qu'il doit exister des procédures destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui incombent aux collectivités locales. Ces dispositions ne doivent cependant pas réduire la liberté de choix des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité et ces financements doivent donc venir du gouvernement central.

52. Recommandation : examiner le système de péréquation afin de réduire les atteintes à la liberté de choix des collectivités locales concernant leurs propres ressources tout en préservant le principe de la péréquation.

3.7 Autres exemples d'ingérence du gouvernement central dans les affaires des pouvoirs locaux.

53. Quelques exemples d'ingérence :

a) Allocations nationales d'assistance sociale de base : elles ont été introduites le 1^{er} janvier 1998 (existant aujourd'hui dans l'Ordonnance sur les services sociaux, 2001, chapitre 2). Depuis le 1^{er} décembre 2004, des dérogations peuvent intervenir pour des raisons exceptionnelles ;

b) Loi sur les bibliothèques (1996) : elle dispose que chaque collectivité locale doit être dotée d'une bibliothèque publique dans et que le public a le droit d'y emprunter gratuitement des livres ;

c) Prestations de cantine pendant la scolarité obligatoire : cela fait suite à un amendement de la Loi sur l'enseignement du 1^{er} janvier 1998 qui obligeait les collectivités locales à offrir des repas gratuits aux élèves de l'enseignement obligatoire ;

d) Subventions aux écoles privées : au titre de la section 6 du chapitre 9 de la Loi sur l'enseignement, les pouvoirs locaux doivent verser aux écoles privées agréées par les Services suédois de l'éducation qui dispensent un enseignement correspondant à celui dispensé dans les établissements publics des subventions identiques aux ressources qu'elles versent aux établissements publics dont ils sont responsables ;

e) Procédures comptables et budgets équilibrés : la Loi sur la comptabilité des pouvoirs locaux (1997 : 614) stipule que les pouvoirs locaux doivent maintenant respecter des procédures comptables précises et détaillées. Ils sont tenus d'équilibrer leurs budgets au titre de l'amendement à la Loi sur les pouvoirs locaux (section 4, chapitre 8) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998 ;

f) Plafonnement des frais de gardiennage des enfants et des soins aux personnes âgées : les pouvoirs locaux qui plafonnent les frais de gardiennage des enfants peuvent prétendre à des dotations du budget public au titre de l'Ordonnance sur les dotations de l'État aux pouvoirs locaux qui imposent un plafond sur les frais de gardiennage des enfants (2001 : 160). On trouve également des dispositions sur le plafonnement des frais de soin des personnes âgées dans les sections 3 à 9 du chapitre 8 de la Loi sur les services sociaux.

4. Les régions

54. Bien que la Charte européenne de l'autonomie locale ne couvre pas le niveau régional du gouvernement et que la Charte européenne de l'autonomie régionale n'ait pas encore été adoptée par le Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a entériné le principe de l'autonomie régionale dans un nombre de résolutions. Avec l'autonomie locale, elle est donc considérée maintenant comme l'un des principes de la démocratie territoriale. Cela reste vrai même si un accord sur la Charte européenne de l'autonomie régionale reste encore problématique, comme l'a reconnu la récente Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales qui s'est tenue à Budapest les 24 et 25 février.

55. La Suède a suivi ce mouvement en créant deux régions pilotes, Västra Götland et Skåne. Nous félicitons le gouvernement suédois d'avoir adopté cette approche et d'avoir prolongé la durée de l'expérience. Pendant notre visite, nous avons découvert deux points de vue divergents sur ces régions pilotes. D'un côté, les représentants politiques des régions concernées ont souligné qu'elles étaient vraiment des régions, avec des gouvernements régionaux élus et ayant une plus grande gamme de responsabilités que les Conseils de comté traditionnels. De l'autre, nombreux sont ceux, notamment au Ministère des finances, qui avancent qu'elles ne sont qu'une forme de Conseil de comté puisque la Constitution ne reconnaît pas des formes régionales de gouvernement. Nous croyons aussi savoir que la question de savoir si les régions doivent être conservées ou abolies fait débat.

56. Bien que d'un point de vue strictement constitutionnel, les deux régions de Västra Götland et de Skåne, ne soient que des super Conseils de comté, nous n'en pensons pas moins que, fonctionnellement et politiquement, elles ressemblent à ce que l'on nomme des régions dans d'autres pays. De plus, elles jouissent de la légitimité démocratique que leur confèrent leurs Conseils élus. Au cours de notre visite dans la région de Skåne en février 2005, nous avons été très impressionnés par la manière dont elle avait combiné les fonctions traditionnelles des Conseils de comté – santé et soins médicaux – et celles des CAC concernant la planification et le développement. Il nous est apparu clairement que cette région était en expansion économique et avait la capacité d'administrer divers programmes de développement, allant des transports aux soins de santé, choses qu'elle ne serait pas en mesure de faire si l'expérience n'avait pas eu lieu. La proximité de Copenhague et du nouveau pont d'Öresund reliant Malmö et Copenhague ont donné une nouvelle impulsion au renforcement des liens transfrontaliers avec le Danemark et même avec toute la région de la Baltique. Nous avons également été impressionnés par le soutien des municipalités de la région à l'expérience et à des approches régionales aux questions de développement.

57. Nous avons cru comprendre que toutes les régions ne sont pas partisans de ce modèle pilote mais que certaines lui seraient favorables. À l'heure actuelle, il ne leur est pas possible de l'adopter, même si elles le voulaient. La question se pose alors de savoir s'il ne serait pas possible d'adopter une approche asymétrique, certaines régions optant pour la méthode de Skåne, d'autres celle des Conseils régionaux de coopération, comme cela se pratique de plus en plus couramment dans d'autres pays européens tels que le Royaume-Uni, l'Espagne, la France et l'Italie.

58. Recommandation : nous encourageons les autorités suédoises à poursuivre l'expérience de gouvernement régional en conservant les deux régions pilotes et en élargissant l'expérience aux autres parties de la Suède où des régions souhaiteraient l'adopter. Nous encourageons également la Suède à soutenir les tentatives faites pour rédiger une Charte européenne de l'autonomie régionale.

5. Conclusions

59. La Suède est un État unitaire doté d'un fort système d'autonomie locale qui applique nombre des principes de l'autonomie locale inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale. La Constitution reconnaît le principe de l'autonomie locale ainsi que le droit des collectivités locales de lever des impôts pour remplir leurs fonctions. Conformément au principe de financement, le gouvernement central fournit des ressources appropriées aux pouvoirs locaux si des missions supplémentaires leur sont attribuées. En pratique, les pouvoirs locaux suédois ont joué un rôle important dans le système de protection sociale et jouissent de la haute considération de la population.

60. La mise en œuvre de ces principes se heurte néanmoins à un certain nombre de problèmes. La Constitution elle-même est ambiguë sur le principe et autorise différentes interprétations, Les deux organes chargés d'examiner la constitutionnalité de la législation, le Conseil sur la législation et le Comité permanent sur la Constitution, ne sont eux-mêmes pas

d'accord sur l'interprétation du principe tel qu'il est inscrit dans la Constitution et il existe des désaccords profonds entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux sur la question, fondés dans une certaine mesure en partie sur des considérations politiques, mais nous avons été frappés par le fait que, dans le cadre des collectivités locales, les Conseillers de tous les partis étaient unanimes à défendre le principe de l'autonomie locale contre ce qu'ils considéraient être des ingérences du pouvoir central. Cette unanimité était manifeste entre les Conseils de comté et les municipalités et dans les Conseils de comté et les municipalités de tout le pays, quelle que soit leur taille, leur localisation, leur affiliation politique ou leur forme (projet expérimental de Skåne par exemple). Il nous a semblé qu'au niveau national, l'accent était mis plus sur le principe de l'égalité réalisée par l'uniformité que sur la reconnaissance de l'importance de l'autonomie locale et que cela s'expliquait au moins en partie par une différence de point de vues entre partis. Si nous reconnaissons que ces deux principes ne sont pas facilement conciliables, nous voudrions néanmoins rappeler aux autorités suédoises qu'elles ont signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale et qu'elles sont tenues de prendre ses dispositions en compte.

61. Même si le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution et dans la législation suédoise, nous pensons que sa position à l'égard de la Constitution pourrait être renforcée si les législateurs suédois étaient tenus de faire référence à la Charte européenne de l'autonomie locale à chaque fois qu'ils préparent une nouvelle loi. A l'heure actuelle, ils assument que, puisque ce principe est mentionné dans la Constitution et dans la Loi sur les pouvoirs locaux, il sera pris en compte. A ce propos, il devrait exister un système de recours, prévu dans la Constitution, dont les pouvoirs locaux pourraient user en cas de violations du principe. La Charte européenne de l'autonomie locale pourrait être la référence en vertu de laquelle ces violations seraient jugées. Cela impliquerait la création d'une Cour constitutionnelle et nous croyons savoir que cette option n'est pas en grande faveur chez les Suédois, même auprès des collectivités locales. Une autre possibilité consisterait à renforcer la position des pouvoirs locaux vis-à-vis du parlement qui est à l'heure actuelle l'instance qui interprète en dernier ressort les compétences des pouvoirs locaux, notamment en matière de financement. Cela pourrait impliquer la création d'une commission parlementaire sur l'autonomie locale qui pourrait entendre les deux parties – le gouvernement et les pouvoirs locaux. Nous estimons qu'il serait judicieux d'examiner ces questions essentielles pour l'autonomie locale dans le cadre des travaux actuels de la Commission sur la Constitution. Dans un souci de clarté, il conviendrait de donner une mission supplémentaire à la Commission, en la chargeant de soumettre des propositions visant à renforcer la position de l'autonomie locale dans la Constitution suédoise, conformément aux présentes conclusions.

62. Notre examen d'un certain nombre d'études de cas fait apparaître une érosion régulière du principe de l'autonomie locale au cours des années dans nombre de domaines tels que la législation des droits, les dispositions concernant le logement, la politique de l'immigration, le rôle des tribunaux administratifs, et le droit de sous-traiter des services tels que ceux des soins hospitaliers d'urgence. Nous avons également noté la nouvelle tendance de remplacer les dotations générales par des dotations spécifiques, mais le Ministère des finances nous a assuré que cela allait changer dans les trois prochaines années. Si les propositions annoncées par le gouvernement sont adoptées, l'on assistera dans les prochaines années à une réduction de la proportion des dotations du gouvernement central affectées à des fins spécifiques.

**Programme
de la première visite en Suède des rapporteurs
du Congrès du Conseil de l'Europe
(Stockholm, 19-20 octobre, Västerås, le 21 octobre 2004)**

MARDI 19 OCTOBRE (Stockholm)

Réunion d'information avec **M^{me} Birgitta HALVARSSON**, Présidente de la délégation suédoise auprès du Congrès

Entretien avec **M. Henrik HAMMAR**, Vice-président de la Fédération suédoise des conseils de comtés

Réunion de travail avec les experts suédois de la Charte européenne de l'autonomie locale :

MM. Torsten BJERKEN et Curt RIBERDAHL

Avec la participation de **MM. Håkan TORNGREN et Anders JONSSON**

Réunion de travail au **Parlement** avec :

La **Commission des affaires constitutionnelles** :

M. Göran LENNMARKER, Président

M. Göran MAGNUSSON, Vice-président

M. Bertil WENNERBERG, Secrétaire de la commission

La **Commission de la santé et de la protection sociale** :

M^{me} Ingrid BURMAN, Présidente

M^{me} Chatrine PÅLSSON, Vice-présidente

M. Conny ÖHMAN, membre de la commission

M^{me} Monica DOHNHAMMAR, chef du Secrétariat de la commission

Une réunion de travail au sein du **ministère des Finances** avec :

M^{me} Barbro ROHDIN, Chef de la division de l'administration locale

M. Kjell ELLSTRÖM, Chef adjoint de la division des finances locales

M. Clas OLSSON, Chef du Service des Finances

Une réunion de travail au sein du **ministère de la Justice** avec :

M^{me} Anna KESSLING, chargée de mission, Service Démocratie

D I N E R de travail avec **M. Mats SVEGFORS**, Président du Comité d'Etat des responsabilités du secteur public.

MERCREDI 20 OCTOBRE (Stockholm)

Entretien avec **M. Anders KNAPE**, Vice-président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux

Réunion de travail au Parlement avec la Commission des Finances :

M. Sven-Erik ÖSTERBERG, Président

M. Ove NILSSON, Chef du Secrétariat de la commission

DE JEUNE R de travail avec

M^{me} Catharina TARRAS-WAHLBERG, Premier adjoint au maire, Ville de Stockholm

M. Conny ANDERSSON, Président, Conseil du comté de Stockholm

M^{me} Eva SAMUELSSON, chef de groupe politique, Ville de Stockholm

M^{me} Maria ÖSTBERG, conseillère politique, Ville de Stockholm

M^{me} Kristina SÖDERLUND, conseillère politique, Conseil du comté de Stockholm

Réunion de travail au sein du ministère des Finances avec un membre du gouvernement :

M. Lars-Eric LÖVDEN, ministre de l'Administration locale et du Logement

JEUDI 21 OCTOBRE (Västerås)

Réunion de travail avec :

M. Åke HILLMAN, ancien maire de Västerås, Président du Comité de négociation de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux

M. Staffan JANSSON, Adjoint au maire de Västerås

M^{me} Agneta IVEMYR, Maire de Hallstahammar

M. Johan WENNHALL, Directeur, Division des services de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Ville de Västerås

M^{me} Eva CEDERBERG, Chef des services administratifs

M^{me} Carin BECKER-ÅSTRÖM, Directeur en chef des services administratifs, Municipalité de Hallstahammar

M. BoPer LARSSON, chef de l'Unité pour la démocratie et l'autonomie locale, Association suédoise des pouvoirs locaux et Fédération suédoise des Conseils de comtés

Réunion de travail avec des conseillers municipaux :

M. Tommy HAMBERG, Vice-président du Conseil municipal d'Eskilstuna

M^{me} Elizabeth SALOMONSSON, Présidente du Conseil municipal de Köping

M. Erik LANGBY, Président du Conseil municipal de Nacka

M^{me} Carola GUNNARSSON, Présidente du Conseil municipal de Sala

Réunion de travail avec **M. Mats SVEGFORS**, Président du Conseil, Administration de la province de Västmanland, Président du Comité d'Etat des responsabilités du secteur public

Réunion de travail avec les conseillers de comté/ région :

M. Glenn ANDERSSON, Président du Comité directeur du Conseil du comté de Västmanland

M^{me} Monika WILANDER, Vice-présidente du Comité directeur du Conseil du comté de Västmanland

M^{me} Ingrid AMRÉN, Présidente du Comité directeur du Conseil du Comté de Gävleborg

M^{me} Catarina SEGERSTEN LARSSON, Présidente du Comité directeur du Conseil de comté de Värmland

**Programme
de la deuxième visite en Suède des rapporteurs
du Congrès du Conseil de l'Europe
(Skåne, 28 février, Karlstad 1 mars, Stockholm, 2 mars 2005)**

LUNDI 28 FEVRIER (Région pilote de Skåne)

Réunions de travail avec des représentants de la région pilote de Skåne

M. Mats WELFF, M. Ronnie HALVARDSSON, M^{me} Monika YNGVESSON, M. Per-Olof PERSSON, M. Gösta AHLBERG, M^{me} Chris MARSCHALL, M. Mats PETERSSON, M. Hans HENECKE, M^{me} Sofie QVARFORD, M. Stig ÅLUND, M. Dag JUHLIN

Réunion avec le président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux

M. Ilmar REEPALU

Et le vice-président de la Fédération suédoise des conseils de Comté

M. Henrik HAMMAR

Dîner de travail avec

M. Uno ALDEGREN, Président du Conseil régional de Skåne et Commissaire régional de la Région de Skåne

M^{me} Christine AXELSSON, Commissaire régional de la Région de Skåne

Avec la participation de Jerker BJURNEMARK, Ronnie HALVARDSSON, Monica YNGVESSON, Stig ÅLUND, Pontus TALLBERG

MARDI 1^{er} MARS (Région de Wärmeland et Karlstad)

Réunions avec des représentants de la municipalité d'Arjäng et Karlstad

M. Kjell ERICSSON, Président du Conseil municipal et Commissaire municipal et des membres de la Commission exécutive de la municipalité

Avec la participation de M. Anders KNAPE, Vice-président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et membre du Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Et M^{me} Birgitta HALVARSSON, Présidente de la délégation suédoise auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Visite du Centre de protection sociale et de l'enfance

Conférence de presse

MERCREDI 2 MARS (Stockholm)

Réunion de travail avec le Conseil sur la législation :

M. Staffan MAGNUSSON, Président du Conseil sur la législation

M. Göran SCHÄDER, membre du Conseil sur la législation

Réunion de travail avec la Commission parlementaire des affaires constitutionnelles

M. Göran LENNMARKER (Parti conservateur), Président de la Commission des affaires constitutionnelles

M. Göran MAGNUSSON (Parti social démocrate), Vice-président de la Commission des affaires constitutionnelles

Réunion de travail avec le ministère des Finances :

M. Sven-Erik ÖSTERBERG, ministre de l'Administration locale et des marchés financiers

Réunion de travail avec des représentants de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux

M. Anders KNAPE, Vice-président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux

M. Håkan SÖRMAN, Directeur exécutif de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux

M. Clas OLSSON, Directeur

Avec la participation de :

M. Torsten BJERKÉN, membre du groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale

M. Curt RIBERDAHL, membre suppléant du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale

M. Håkan TORNGREN, consultant juridique principal, Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux

M. BoPer LARSSON, Chef adjoint de l'Unité Démocratie et gouvernance, Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux