

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^e SESSION
CG(21)13REV
18 octobre 2011

La démocratie locale et régionale en Finlande

Commission de suivi
Rapporteur: Jean-Louis TESTUD, France (L, PPE/DC¹)

Projet de recommandation 2
Exposé des motifs PRESENTE PAR JEAN-LOUIS TESTUD, RAPPORTEUR 4

Résumé

Le présent rapport fait suite à une mission de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Finlande, pays qui avait fait déjà l'objet d'une recommandation et d'un rapport d'information en 1999. Le rapport note, qu'en Finlande, la légitimité de l'exercice du pouvoir est fermement enracinée dans les principes de subsidiarité et de démocratie locale et qu'il y existe une culture exemplaire de consultation et d'implication des autorités locales par le gouvernement central.

La Recommandation invite les autorités finlandaises à poursuivre les efforts entrepris pour limiter les déficits des collectivités locales afin d'éviter un endettement excessif de certaines municipalités, et à s'assurer de l'existence d'une qualité égale des services de base sur l'ensemble du territoire. Elle invite aussi les autorités locales à évaluer les répercussions des récentes réorganisations des services publics déconcentrés dans les régions, qui pourraient aboutir à un transfert de pouvoirs des municipalités vers le gouvernement central. Enfin, elle encourage les autorités finlandaises à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ainsi que les Protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE N°159, STCE N°169 et STCE N°206).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION²

[\[voir Recommandation 311 \(2011\) adoptée le 18 octobre 2011\]](#)

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

d. à la Recommandation 66 (1999) sur la démocratie régionale en Finlande ;

e. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11] dans ses activités de suivi ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

f. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Finlande établi par Pia Bosch I Codola (Espagne, R, SOC) et Jean-Louis Testud (France, L, PPE/DC), rapporteurs, à la suite d'une visite officielle effectuée dans ce pays du 30 novembre au 2 décembre 2010.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Finlande a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 14 juin 1990 et l'a ratifiée le 3 juin 1991 sans avoir formulé de réserve ni déclaration restrictive de son champ d'application. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er octobre 1991 ;

b. la Finlande a été parmi les premiers Etats membres du Conseil de l'Europe à signer le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, le 16 novembre 2009 ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 4 juillet 2011.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze (*remplaçant* : P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (*remplaçant* : E. Yeritsyan), A. Babayev (*remplaçante* : G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (*remplaçant* : A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloï, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (*remplaçant* : V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (*remplaçant* : V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (*remplaçante* : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (*remplaçant* : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (*remplaçant* : P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (*remplaçante* : Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (*remplaçante* : B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (*remplaçant* : A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (*remplaçante* : L. Sfirloaga), R. Rautava (*remplaçante* : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. TAMILOS, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (*remplaçant* : E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (*remplaçant* : A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

c. Une délégation³ de la Commission institutionnelle⁴ du Congrès a effectué une visite de suivi en Finlande du 30 novembre au 2 décembre 2010. Elle s'est rendue à Helsinki, Mariehamn (Iles d'Åland) et Kouvola.

3. Le Congrès souhaite remercier la représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe, les autorités finlandaises aux niveaux central, régional et local, les autorités de l'Etat libre associé d'Åland, l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux et tous les autres interlocuteurs rencontrés pour les informations communiquées à la délégation.

4. *Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :*

a. la démocratie locale en Finlande est un véritable fondement de la vie démocratique du pays qui se manifeste dans la pratique politique, bénéficie d'une reconnaissance de la part des institutions nationales, et jouit de la protection efficace des juridictions compétentes ;

b. il existe en Finlande une culture exemplaire de la consultation et de la participation des collectivités locales par le niveau central ;

c. la coopération et la coordination entre les collectivités territoriales est garantie par une association puissante et influente, l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux (AFLRA), qui est très étroitement associée aux discussions avec le gouvernement sur toutes les questions concernant les autorités locales et régionales ;

d. la Finlande est dotée depuis le XVIII^e siècle d'un médiateur dont le champ de compétences englobe la vérification de la légalité des actions des gouvernements locaux, et de leurs administrations, et dont les interventions tendent à rendre les services communaux plus efficaces ;

e. tout citoyen finlandais peut faire appel d'une décision émanant d'une autorité locale, pratique qui mérite d'être largement diffusée en Europe;

f. tout citoyen finlandais jouit du droit, reconnu par la loi, de recevoir les services de base, y compris en matière d'éducation, dans sa langue maternelle (finnois ou suédois) ;

g. La Finlande a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 16 novembre 2009 ;

h. pour des raisons historiques et compte tenu de leur situation spécifique, les Iles d'Åland jouissent d'un statut particulier qui est conforme aux principes posés par le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale ;

5. *Le Congrès relève les points suivants qui méritent une attention particulière :*

a. certaines municipalités sont en déséquilibre budgétaire et fortement endettées. Leur nombre est susceptible d'augmenter du fait de l'accroissement des dépenses dans les secteurs sanitaire, éducatif et social ;

b. l'Etat a récemment engagé une réorganisation de services publics déconcentrés dans les régions, ce qui peut entraîner des transferts de compétences des communes vers l'Etat ;

c. l'institution du médiateur, dont l'efficacité est démontrée, manque cependant de ressources pour intensifier son action au niveau local, notamment afin de réaliser des études et des missions d'inspection à son initiative (auto-saisine) ;

³ Suite la décision de la Commission institutionnelle du Congrès, Pia BOSCH I CODOLA (Espagne, R, SOC) et Jean-Louis TESTUD (France, L, PPE), ont été désignés rapporteurs, respectivement sur la démocratie locale et régionale en Finlande. Dans le cadre de leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés de Bernd SEMMELROGGEN, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Le mandat de Mme Pia Bosch I Codola en tant que membre du Congrès ayant pris fin en juin 2011, l'avant-projet de recommandation est présenté par M. Jean-Louis TESTUD, rapporteur pour la démocratie locale.

⁴ Suite à la réforme du Congrès, les activités de monitoring de cette commission ont été reprises par la Commission de suivi créée le 1er décembre 2010.

6. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités finlandaises à :

a. prendre des mesures propres à limiter les déficits locaux afin d'éviter un endettement excessif de certaines municipalités conformément au principe d'équilibre budgétaire inscrit dans la loi;

b. évaluer, conjointement avec l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, les répercussions de la rationalisation de l'administration régionale de l'Etat sur l'autonomie locale ;

c. renforcer le rôle du médiateur au niveau local en augmentant ses ressources de manière à permettre l'optimisation du fonctionnement de cette institution ;

d. veiller à assurer une qualité égale des services de base sur l'ensemble du territoire, le cas échéant par le biais de transferts supplémentaires de l'Etat en faveur des municipalités déficitaires ;

e. ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE N°207), ainsi que les Protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE N°159, STCE N°169 et STCE N°206).

EXPOSE DES MOTIFS PRESENTE PAR JEAN-LOUIS TESTUD, RAPPORTEUR

Table des matières

1.	INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	SITUATION ET ÉVOLUTION POLITIQUES	5
2.1	Situation internationale et relations avec les pays voisins	5
2.2	Situation politique interne : élections présidentielles, législatives et locales	5
2.3	Rapport et recommandation précédents	6
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DU FAIT DE LA RATIFICATION DE LA CHARTE.....	7 7
3.1	Le droit interne à la lumière de la Charte	7
3.2	Autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale	7
3.3	Analyse (article par article) de la situation de la démocratie locale sur le fondement de la Charte	9
3.4	La situation de la démocratie régionale.....	19
3.5	La structure de la démocratie régionale	23
3.6	La régionalisation à titre expérimental : le cas de la Région de Kainuu.....	25
3.7	Le cas particulier de l'Etat libre associé d'Åland	26
4.	LES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET RÉGIONAL.....	28
4.1	Fondements généraux.....	28
4.2	Cas particuliers et bonnes pratiques au niveau local	29
5.	CONCLUSIONS	31
	ANNEXE.....	33

1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La situation de la démocratie régionale en Finlande a déjà fait l'objet de deux missions de suivi du Congrès en septembre 1998 et en février 1999, donnant lieu à un rapport et à la Recommandation 66 (1999).

3. Le présent rapport fait suite à une visite en Finlande, qui s'est déroulée du 30 novembre au 2 décembre 2010 dont l'objectif principal a été le suivi de la situation de la démocratie locale et régionale sur la base de la « Charte Européenne de la démocratie locale » du Conseil de l'Europe de 1985 (Série des traités européens (STE) n°122) que la Finlande a signée en 1990 et ratifiée en 1991. Le statut d'autonomie des Îles d'Åland a également été examiné dans ce cadre.

4. La Commission institutionnelle⁵ a désigné Pia Bosch I Codola (Espagne, R, SOC) et Jean-Louis Testud (France, L, PPE), co-rapporteurs, respectivement pour la démocratie régionale et locale en Finlande. Les co-rapporteurs ont été assistés de Bernd Semmelroggen, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, de Jean-Philippe Bozouls, Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux et de Muriel Grimmeissen, Secrétariat du Congrès.

5. Le mandat de Mme Pia Bosch I Codola en tant que membre du Congrès a pris fin en juin 2011.

6. La délégation du Congrès a notamment rencontré le Ministre de l'Administration publique et des Autorités locales, des présidents de commissions du Parlement, le Président de la Cour Administrative Suprême, l'Auditeur Général (Institut National d'Audit), le Maire de Helsinki et le Maire régional de Helsinki-Uusimaa, les médiateurs et l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux. A Kouvola, elle a rencontré le Maire et un représentant de la région de Kymenlaakso. Des entretiens ont aussi eu lieu aux Îles d'Åland avec le gouverneur, des membres du parlement et du gouvernement. Le programme détaillé est joint en annexe du présent rapport.

7. Les co-rapporteurs remercient la Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe et le secrétariat de la délégation finlandaise du Congrès, qui ont contribué au bon déroulement de cette visite. Ils adressent également leurs remerciements à tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour le très bon accueil qu'ils ont réservé à la délégation, leur disponibilité et les informations utiles qu'ils ont fournies et qui ont contribué au présent rapport.

2. SITUATION ET ÉVOLUTION POLITIQUES

(depuis la recommandation 66 (1999) sur la démocratie régionale en Finlande)

2.1. Situation internationale et relations avec les pays voisins

8. Les relations extérieures de la Finlande sont régies par le chapitre VIII de la Constitution de 2000.

9. La Finlande est membre du Conseil de l'Europe depuis le 5 mai 1989 et de l'Union Européenne depuis 1995. Ses voisins sont la Suède, la Norvège et la Russie et, séparée par une frontière maritime, l'Estonie.

2.2. Situation politique interne : élections présidentielles, législatives et locales

10. Lors des élections locales du 26 octobre 2008, les partis de la coalition au pouvoir ont obtenu les résultats suivants : le Centre a perdu 2,7 points par rapport à l'élection de 2003 avec 20,1% des suffrages exprimés ; le Parti conservateur de la Coalition nationale a obtenu son meilleur résultat à ce

⁵ Suite à la réforme du Congrès, les activités de monitoring de cette commission ont été reprises par la Commission de suivi créée le 1er décembre 2010.

jour avec 23,4% (+1,6 point) ; le Parti social-démocrate (SDP) est arrivé en seconde position avec 21,2% des voix. Parmi les 10412 conseillers élus, 63,3% (6590) sont des hommes et 36,7% (3822) sont des femmes⁶.

11. Lors des élections au Parlement européen du 7 juin 2009, le Centre a obtenu 23,2% des voix (contre 23,7% en 2004), la Coalition nationale 19% (-4,4 points) et le SDP 17,5% (-3,7points). Le succès du parti nationaliste « Vrais Finlandais », qui faisait ainsi son entrée au Parlement européen, a été considéré comme marquant la défaite des trois grands partis traditionnels, chacun ayant perdu un siège. Le taux de participation a été de 40,3%, soit légèrement moins que la moyenne européenne (43,0%).

12. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 17 avril 2011.

13. En ce qui concerne les conséquences de la politique nationale pour les collectivités locales et régionales, la déclaration de politique générale du Premier ministre au Parlement en juin 2010 fournit quelques indications utiles⁷ :

« Le niveau et la structure des dépenses publiques doivent être ajustés en fonction des circonstances de l'heure. Le gouvernement poursuivra son programme de productivité. Les réformes des structures municipales et des services seront poursuivies afin d'assurer la qualité et la disponibilité des services et d'endiguer la croissance des dépenses. Les mesures visant à améliorer la productivité des services publics sont essentielles pour améliorer leur viabilité relative. Elles permettront de garantir des services de haute qualité à l'avenir. Des mesures seront prises pour améliorer le fonctionnement et la productivité des services de soins à la personne qui sont de la responsabilité des communes. Les compétences et l'expertise du personnel jouent un rôle clef pour l'amélioration de la productivité.

Un système de limitation des dépenses sera élaboré pour les finances des collectivités locales afin de permettre une gestion de l'évolution des coûts à moyen terme et de garantir la disponibilité des services sur tout le territoire national.

Les systèmes d'information utilisés dans l'administration publique seront harmonisés le plus rapidement possible. La gestion des technologies de l'information et de la communication dans le secteur public sera centralisée et renforcée. Le gouvernement prendra des décisions permettant l'accès aux données qui sont en la possession du secteur public et leur disponibilité, sans pour autant en compromettre la sécurité. »

2.3. Rapport et recommandation précédents

14. La Recommandation 66 (1999) du Congrès à l'égard de la Finlande a jugé positive la situation de l'autonomie locale dans ce pays (point 8.1)⁸ :

« Concernant l'autonomie locale, (le Congrès) se félicite du fait que la Finlande :

a. a été parmi les premiers pays du Conseil de l'Europe à ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale et que la ratification de ce traité n'a été accompagnée d'aucune réserve et/ou déclaration restrictive de son champ d'application ;

b. a su constituer un système d'administration locale fondé sur des principes très démocratiques et ayant fait preuve d'une grande efficacité en ce qui concerne l'administration des intérêts des citoyens au niveau communal ; »

15. En ce qui concerne l'autonomie régionale, la recommandation précitée relève ce qui suit (point 2) :
« Conscient de l'existence en Finlande d'un système sui generis d'administration régionale fondé sur la coopération intercommunale adapté aux exigences spécifiques du pays, notamment en ce qui concerne ses caractères géographiques, économiques et démographiques ;»

⁶ Statistics Finland 07.04.2011, Elections municipales de 2008, nombre de conseillers élus
http://tilastokeskus.fi/til/kvaa/index_en.html

⁷ <http://www.valtioneuvoisto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf>

⁸ Recommandation examinée et approuvée par la Chambre des Régions le 15 juin 1999 et adoptée par la Commission Permanente du Congrès le 17 juin 1999 (voir doc CPR (6) 2, projet de Recommandation présenté par M. J. LEINEN, Rapporteur).

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=847673&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DU FAIT DE LA RATIFICATION DE LA CHARTE

16. La Finlande a signé la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 (STE n° 122) du Conseil de l'Europe le 14 juin 1990 et l'a ratifiée le 3 juin 1991 sans formuler de réserve ni déclaration. Celle-ci est entrée en vigueur à son égard le 1er octobre 1991.

17. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales de 2009 (STCE n° 207) a été signé par la Finlande le 16 novembre 2009. La responsabilité du processus de ratification incombe au Département des affaires communales du ministère des Finances. La délégation au Congrès a été informée que ce processus est en cours et devrait s'achever en 2011. Le gouvernement a demandé l'accord du Parlement pour ratifier le Protocole additionnel.

3.1. Le droit interne à la lumière de la Charte

La Constitution et le cadre législatif

18. La Constitution actuelle de la Finlande (loi 731/1999) est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000, abrogeant, par son article 131, la Loi constitutionnelle du 17 juillet 1919 dite « Forme de gouvernement de la Finlande ». Les dispositions relatives aux collectivités territoriales sont régies par l'article 121 « Autonomie communale et autre autonomie régionale ». Il est à noter que la loi constitutionnelle de 1919 a été enrichie d'une section sur l'autonomie locale, qui sert de base à la législation actuelle. La Constitution n'a pas été modifiée depuis 2000.

19. Les objectifs principaux en matière de développement de l'autonomie locale sont formulés ainsi par le ministre compétent :

- garantir des services de base d'un niveau suffisant ;
- adapter les structures des services aux nécessités modernes ;
- assurer le développement démographique dans un contexte de vieillissement de la population ;
- développer les structures des communes en fonction de la demande des citoyens ;
- préserver la capacité des communes à assurer leurs responsabilités financières.

3.2. Autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale

Dispositions institutionnelles et dévolution des compétences

20. La base juridique de l'autonomie locale et régionale est garantie par l'article 121 de la Constitution « Autonomie communale et autre autonomie régionale »⁹. Conformément au paragraphe 2 de cet article, les principes généraux de l'autonomie locale et les compétences des collectivités locales sont fixés par la loi. Les principaux textes de loi régissant l'autonomie locale et régionale sont les suivants :

- Loi sur le gouvernement local (365/1995)
- Loi relative à la division du territoire en régions (1159/1997)
- Loi relative au développement régional (602/2002)
- Loi sur l'utilisation des sols et la construction (132/1999) et sa modification (222/2003)
- Loi sur les élections (714/1998)
- Loi sur la restructuration des communes et des services communaux (169/2007)
- Loi sur les limites territoriales des collectivités locales (1698/2009)
- Loi sur l'autonomie de la province d'Åland (1144/91)
- Loi sur la coopération entre municipalités dans la communauté urbaine d'Helsinki en matière de gestion des déchets et de transport public (829/2009)

21. Selon la liste établie par l'Association des autorités locales et régionales finlandaises, les principales compétences des collectivités locales sont les suivantes :

⁹ Article 121 – Autonomie communale et autre autonomie régionale

« La Finlande est divisée en communes ; l'administration de celles-ci doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants. Les principes généraux de l'administration communale et les fonctions attribuées aux communes sont fixés dans une loi. Les communes ont le droit de percevoir des impôts. Les principes relatifs à l'assujettissement à l'impôt et à l'assiette de l'impôt ainsi qu'à la sécurité juridique des contribuables sont fixés dans une loi. L'autonomie des subdivisions administratives plus grandes que les communes est réglée par une loi. Il est accordé aux Sami une autonomie relative à leur propre langue et à leur propre culture sur leur territoire, conformément à des dispositions fixées dans une loi. »

- gestion des écoles primaires et secondaires, des centres de formation professionnelle et polytechnique ;
- éducation des adultes, éducation artistique, services culturels et récréatifs, bibliothèques ;
- services de garderie, aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées et autres services sociaux ;
- soins préventifs et soins de santé primaires;
- promotion de la qualité du milieu de vie ;
- gestion de l'utilisation des sols et urbanisme ;
- approvisionnement en eau et en énergie, gestion des déchets, entretien de la voirie, protection de l'environnement ;
- promotion du commerce et de l'emploi.

22. Ces compétences ouvrent aux collectivités locales un vaste champ d'activités et placent les communes au cœur des activités des institutions administratives œuvrant directement pour le bien-être des citoyens. Il va de soi que toute perturbation dans l'exercice et le financement de ces compétences provoque une perte de confiance de la population dans le fonctionnement effectif des institutions démocratiques.

23. Les questions d'administration publique et de développement régional sont coordonnées au niveau national par un groupe de travail interministériel composé de six ministres¹⁰. Ce groupe, présidé par le ministre des collectivités locales et de l'administration publique, est chargé de définir les politiques d'administration territoriale et les politiques régionales. Il assure aussi le lancement, la direction, la coordination et la supervision des projets et mesures connexes. Il prépare des projets de loi et des décisions relatives à l'administration régionale, qui sont ensuite soumis au gouvernement pour examen.

Questions territoriales

24. Comme l'indique l'article 121 de la Constitution, « *La Finlande est divisée en communes* », consacrant en cela le découpage territorial existant lors de son entrée en vigueur. La Loi sur l'autonomie locale (n° 365/1995) du 17 mars 1995 énonce les dispositions relatives à la coopération intercommunale volontaire (chapitre 10) ; la fusion de communes contre la volonté de ces dernières n'est pas possible.

Relations entre autorités locales et nationales

25. Aucune disposition constitutionnelle ne régit les relations entre autorités locales et nationales. L'article 8 de la Loi sur l'autonomie locale (n° 365/1995) énonce quelques éléments relatifs à la tutelle que l'Etat exerce sur les communes¹¹ complété par les alinéas 8a et 8b qui établissent la procédure du Programme des Services Publics de Base, ainsi que le Conseil de l'Administration et de l'Economie municipales. La procédure du Programme des Services Publics de Base permet au gouvernement de coordonner l'action gouvernementale relative aux autorités locales et leurs finances.

26. S'agissant de la participation des communes aux affaires européennes, une étude d'impact de l'intégration européenne sur la démocratie locale a été menée à la suite de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne en 1995. Cet impact était jugé plutôt faible, sauf en ce qui concerne la politique communautaire de la concurrence.

27. De manière générale, les communes n'influencent pas directement la politique européenne du gouvernement. Néanmoins l'Association finlandaise des autorités locales et régionales est représentée dans la plupart des sous-comités UE, qui traitent des avis du gouvernement sur les questions relatives à l'UE et les affaires connexes (voir paragraphe 122). Le ministère des finances

¹⁰ <http://www.valtionevosto.fi/hallitus/ministerityoryhmat/en.jsp#Halke>

¹¹ Article 8 – Relations entre l'Etat et les collectivités locales

« Le ministère de l'Intérieur supervise les opérations et les finances des collectivités locales en général et veille à ce que l'autonomie communale soit prise en compte dans la préparation des textes législatifs concernant les collectivités locales. Le bureau provincial d'Etat peut, dans le cadre d'une procédure d'appel, mener une enquête afin de déterminer si une autorité locale a agi en conformité avec la loi en vigueur. La législation relative aux autorités locales, aux questions relatives à l'administration et aux finances municipales, doit, lorsqu'elle est de grande portée sur le plan des principes, faire l'objet de négociations entre les autorités centrales et les collectivités locales, tout comme la coordination des finances de l'Etat et des communes, selon des modalités fixées par décret. »

réfléchit aux possibilités d'une telle participation. Les communes exercent tout de même une influence indirecte sur les programmes communautaires à vocation communale.

Ressources financières

28. Les ressources des collectivités locales sont garanties par l'article 121, paragraphe 3, de la Constitution et régies en détail par l'article 8 de la Loi sur l'autonomie locale.

Autonomie et liberté d'association

29. La liberté d'association est garantie par l'article 13 de la Constitution. En tant que personnes morales de droit public, les collectivités locales et régionales se sont regroupées au sein de l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises.

Statut de la capitale

30. La ville d'Helsinki n'a pas de statut particulier. Une discussion est en cours au niveau national au sujet du statut futur de la ville et de la Communauté urbaine d'Helsinki. L'octroi du statut spécial à Helsinki au sens de la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ne semble pas envisagé.

3.3. Analyse (article par article) de la situation de la démocratie locale sur le fondement de la Charte

Articles 2 et 3 : Fondement et le concept de l'autonomie locale

31. Le principe de l'autonomie locale est reconnu par l'article 121 de la Constitution. Le sujet de l'autonomie est l'habitant et non la commune, même s'il s'agit d'une personne morale de droit public.

32. En ce qui concerne la compatibilité de la situation finlandaise avec l'article 3 de la Charte, les dispositions de la Constitution et de la Loi sur l'autonomie locale sont claires. L'article 2 de cette dernière – Fonctions des collectivités locales – dispose que « *les collectivités locales exercent les fonctions qui sont les leurs en vertu de leur autonomie ainsi que celles qui leur sont conférées par la loi. Elles ne peuvent se voir attribuer de nouvelles fonctions ou obligations ni être privées de fonctions ou de droits autrement que par une loi adoptée à cet effet. Par convention, les autorités locales peuvent assumer des fonctions publiques autres que celles relevant de leur autonomie. Les collectivités locales remplissent les fonctions que la loi leur attribue seules ou en coopération avec d'autres collectivités locales. Elles peuvent également se procurer les services dont elles ont besoin pour exercer leurs fonctions auprès d'autres prestataires de services.* »

33. Les représentants finlandais interrogés n'ont pas remis en question les compétences dévolues au niveau local. Il est clair que la gestion de ces compétences joue un rôle déterminant dans la pratique de l'autonomie locale, comme en atteste l'article 3, paragraphe 1, de la Charte.

34. Lors des entretiens que la délégation a eus pendant sa visite, ses interlocuteurs ont mentionné plusieurs problèmes à cet égard :

- la question démographique : le vieillissement de la population et ses conséquences, y compris sur les effectifs de de l'administration, et les effets des migrations nord-sud et centre-banlieue dans le pays ;
- les grandes différences de superficie et de nombre d'habitants des communes et la disparité de leurs capacités financières ;
- le développement économique asymétrique entre zones rurales et urbaines du pays et le poids grandissant de l'agglomération d'Helsinki ;
- les effets de la crise financière globale sur les budgets locaux ;
- les demandes de rationalisation de la gouvernance locale, notamment dans les secteurs de compétence enregistrant une forte augmentation des dépenses publiques ;
- la question des compétences étatiques déléguées aux collectivités locales et le problème du degré de détail dans les directives nationales encadrant l'exécution des compétences déléguées.

Article 4 : Portée de l'autonomie locale

35. Les dispositions de l'article 4 de la Charte sont généralement respectées. Cependant, les collectivités locales, par l'intermédiaire de leur association, ainsi que les autorités centrales, ont lancé un débat sur la nécessité de redéfinir la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'autonomie locale d'une part et entre communes et Etat d'autre part. À titre d'exemple, on peut citer le transfert de compétences sur la base de la Loi de 2007 sur la restructuration des communes et des services communaux (conseils aux consommateurs en vertu de la Loi 72/1992, sécurité des services de garde d'enfants).

36. Il en va de même avec l'article 4, paragraphe 5, de la Charte. Les collectivités locales disposent d'une très large marge de manœuvre pour adapter l'exercice des compétences aux conditions locales.

37. En ce qui concerne le droit de consultation, les communes disposent de moyens de participation très vastes par l'intermédiaire de leur association. Cette « culture de consultation et de participation » est exemplaire et constitue l'expression d'une approche politique des deux niveaux de gouvernement qui part de la reconnaissance mutuelle de leurs positions respectives. Le ministre des collectivités locales et de l'administration publique, M. Tölli, a souligné à la délégation qu'il fallait éviter toute confrontation entre Etat et communes.

Article 5 : Protection des limites territoriales

38. Cet article dispose que les collectivités territoriales doivent être consultées avant toute modification de leurs limites territoriales. Cette disposition est transposée en droit finlandais par la Loi sur les limites territoriales des collectivités locales.

39. Début 2011 la Finlande comptait 336 collectivités locales (320 en Finlande continentale et 16 dans les Iles d'Åland), 19 régions et les îles d'Åland. Le nombre de communes baisse continuellement depuis des années (on en dénombrait 415 fin 2007). Elles diffèrent largement de par leur population et leur superficie : environ 250 communes comptent moins de 10.000 habitants tandis que 7 en ont plus de 100.000. De plus, la répartition de la population sur le territoire est très inégale, avec une très forte concentration dans la partie méridionale du pays. Malgré ces différences, le droit des collectivités locales est uniforme, la Loi sur l'autonomie locale du 17 mars 1995 ne contenant pas de dispositions spécifiques en fonction du type de commune.

40. La question de la coopération élargie des communes ou de leur fusion est au centre des débats sur l'autonomie locale. Mais toutes les institutions partent du principe que les limites territoriales des communes ne sont modifiables qu'avec l'accord des unités territoriales concernées.

41. Cette coopération, régie par le chapitre 10 de la Loi sur l'autonomie locale (n° 365/1995), joue un rôle particulier. Le besoin de coopération est dû au large éventail des responsabilités qui incombent aux municipalités et à la nécessité de gérer certaines tâches à une échelle plus vaste. Du reste, la question de la fusion de communes revient de plus en plus souvent à l'ordre du jour.

42. À Kouvola, la délégation a pu s'informer des avantages qu'offre la fusion par rapport à une solution fondée sur une coopération renforcée. Les arguments suivants ont été avancés sur la base de l'exemple de Kouvola :

- la constitution d'une collectivité unique augmente l'attractivité économique et la compétitivité ;
- la répartition des ressources financières et du personnel est améliorée ;
- les communes se font moins concurrence et leur développement économique est plus équilibré ;
- réalisation d'économies d'échelle dans le développement des structures administratives (la ville a ainsi épargné 5 millions EUR par an) ;
- la prise de décision est renforcée et plus transparente.

En ce qui concerne le nom de la commune fusionnée, une solution « classique » a été adoptée : la population préfère le maintien des noms de communes connus, qui permettent une identification plus facile avec les institutions locales.

43. Il reste à voir si ces arguments sont transposables à d'autres communes et dans quelle mesure.

44. Début 2009, les villes d'Helsinki et de Vantaa ont mené une étude sur la fusion des communes de la région et sur des questions relatives au besoin et aux possibilités d'organisation de l'administration

régionale. La solution qui a leur préférence prévoit la fusion des communes d'Espoo, de Vantaa, de Kauniainen et d'Helsinki à partir de 2013. D'autres villes ont lancé des études similaires, apparemment à leurs frais. Les avis politiques sont partagés : les représentants du parti de la coalition nationale d'Helsinki sont favorables à une fusion avec Vantaa, d'autres sont contre¹². Les représentants des villes de la banlieue proche ne sont pas favorables à la fusion et préfèrent une coopération renforcée¹³.

45. La question de savoir si les réalisations correspondent aux attentes est posée. Dans quelle mesure une fusion est-elle favorable à l'exercice des compétences communales, notamment en ce qui concerne la protection des enfants et des personnes âgées, les services psychiatriques et les hôpitaux ?

46. Le gouvernement finlandais n'est actuellement pas prêt à obliger les communes à fusionner par force de loi. Mais dans le cas de la Communauté urbaine d'Helsinki, un rapport commandé par le gouvernement et soumis au Parlement propose, soit une fusion de 4 communes, soit l'installation d'une administration intercommunale de 14 municipalités, mais aucune décision n'a été prise. La discussion porte actuellement sur la nécessité d'un nouveau découpage de la Communauté urbaine d'Helsinki et des conditions dans lesquelles il devrait se faire, le cas échéant.

47. De plus, l'Etat cherche à favoriser les fusions de communes à travers son projet *Paras*. Il se propose de soutenir les fusions de communes au moyen de subventions supplémentaires¹⁴. Il est évident qu'une fusion dans la Communauté urbaine d'Helsinki aura des répercussions sur le reste du pays, étant donné qu'elle concernerait près d'un quart de la population nationale. Au-delà de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui exige seulement la consultation des communes concernées, on peut se demander si les autres collectivités locales jouiront d'un droit de consultation par l'intermédiaire de leur association, même si elles ne font pas partie des communes appelées à fusionner.

Article 6 : Structures administratives

48. Les communes sont en général libres de déterminer les structures administratives internes des collectivités locales. L'Etat n'en exerce pas moins une certaine pression afin de les amener à rationaliser leur administration dans le but de fournir des services de qualité aux citoyens à moindre coût. Cette pression est particulièrement importante dans certains domaines de compétences parfois très coûteux, comme les services de santé¹⁵.

49. Un autre aspect du renforcement de la coopération avec les services de l'Etat est représenté par le projet « suomi.fi »¹⁶ : il s'agit d'un guichet électronique unique qui permet aux citoyens d'accéder facilement à l'ensemble des services publics finlandais. Le portail donne des informations pertinentes sur l'organisation de la vie quotidienne des citoyens et rassemble les textes législatifs, ainsi que les formulaires électroniques correspondants. Ces informations sont fournies par les services administratifs, les collectivités locales et les grandes organisations nationales non gouvernementales. Les utilisateurs peuvent ainsi contacter les administrations compétentes, qu'ils résident en Finlande ou à l'étranger. Le portail est disponible en finnois, en suédois et en anglais. Les utilisateurs peuvent y créer un compte.

50. S'agissant des questions de personnel, la ville de Kouvola a fourni beaucoup d'informations sur les problèmes qui vont se poser à l'administration communale dans les années à venir, notamment du fait du vieillissement des agents de la fonction publique, l'insuffisance des effectifs qui risque d'en

¹² Helsingin Sanomat du 13.01.2011.

¹³ Helsingin Sanomat du 1.02.2011, *The Vantaa City Council voted on Monday evening to spurn its neighbour Helsinki. After eight hours of debate, the Vantaa Council voted 45 to 22 to reject a proposal for a study on the possible merger of the two cities.*

¹⁴ Communiqué de presse du ministère des Finances du 10.09.2010 relatif à la proposition de budget 2011 présentée au Parlement. En ce qui concerne la fiscalité et les finances locales, il est proposé qu'un montant total de 114 millions EUR soit alloué au financement des fusions municipales et aux subventions à la coopération. Le niveau de ces crédits reste inchangé par rapport à 2010. Il y aura six fusions de communes, le nombre total de communes diminuant ainsi de six.
<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=305694>

¹⁵ Helsingin Sanomat du 24.01.2011, *New Health Care Act is to tighten up regulations in small hospitals – All nightly operations and childbirths are to be transferred to central hospitals.*

¹⁶ <http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html>

découler pour faire face à la demande, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. D'après le maire, cette situation va aggraver les difficultés qu'ont déjà les autorités locales à fournir des services de base de bonne qualité, faute de ressources en personnel expérimenté pour répondre à une demande en forte augmentation.

Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif

51. Le statut des élus locaux ne semble poser aucun problème particulier. En tout état de cause, aucun des interlocuteurs rencontrés par la délégation n'a soulevé un problème particulier à cet égard.

52. Les rapporteurs estiment intéressant de souligner les divergences existant actuellement entre les partis politiques sur la question de l'âge du droit de vote¹⁷. Ainsi, l'Alliance de gauche, la Ligue des Verts, et le Parti du centre sont favorables à l'octroi du droit de vote à 16 ans au lieu de 18 actuellement pour les élections municipales. Ils y voient un moyen de prévenir la marginalisation des jeunes adultes et des les impliquer davantage dans l'organisation de la vie quotidienne. Le Parti de coalition nationale, les Vrais Finlandais, le Parti social-démocrate et le Parti populaire suédois y sont opposés.

53. S'agissant du contrôle administratif des actes des collectivités locales, plusieurs aspects ont été évoqués, concernant notamment les organes chargés de ce contrôle, leurs objectifs et les cas qui se présentent concrètement.

54. Les affaires dont est saisi le Chancelier de la Justice concernent très fréquemment l'aide sociale, la protection de l'enfance, ou encore le fonctionnement des hôpitaux et centres de soins municipaux. Les plaintes relatives à l'aide sociale portent le plus souvent sur le délai de traitement des demandes¹⁸.

55. La délégation a été informée d'une affaire particulière que le chancelier a été amené à traiter concernant les îles d'Åland, qui illustre l'importance de la transposition des normes finlandaises pour cette région¹⁹.

56. En matière de contrôle financier, la Loi sur l'autonomie locale a institué un système de contrôle interne reposant sur des comités d'audit. L'article 73 définit les objectifs de cet audit, qui est notamment de vérifier que les communes sont administrées conformément à la loi. Il contrôle la légalité de l'utilisation des recettes de l'Etat par les communes. En ce qui concerne les ressources étatiques affectées à une utilisation déterminée, un contrôle discrétionnaire est exercé sur l'utilisation que les communes font de ces ressources par rapport à leur affectation.

57. Il est à noter qu'un contrôle de niveau supérieur est exercé par le médiateur ou Chancelier de la Justice. L'article 108 de la Constitution indique que « *le Chancelier de la Justice doit également veiller à ce que les juridictions et autres autorités, ainsi que les fonctionnaires, employés du secteur public et autres personnes exerçant une fonction publique respectent la loi et remplissent leurs obligations. Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, le Chancelier de la Justice veille au respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme.* » Selon le rapport 2009 du médiateur, la plupart des affaires concernant l'administration communale résolues par le médiateur concernent le domaine social, la santé et l'éducation²⁰.

58. S'agissant du contrôle exercé par les tribunaux administratifs, de manière générale, les moyens et procédures de contrôle portent sur la légalité des actes des administrations communales. Selon les informations de la Cour administrative suprême, 6% des recours intentés par les citoyens portent sur des affaires locales. Il convient de noter que tout citoyen peut faire appel d'une décision d'une autorité locale (*actio popularis*), ce qui est peu courant à l'échelle internationale.

¹⁷ Helsingin Sanomat du 25.01.2011.

¹⁸ Voir le rapport 2009 du Chancelier de la Justice finlandais, p. 107.

¹⁹ Ibid., p.111.

²⁰ <http://www.chancellorofjustice.fi>

Article 9 : Les ressources financières

59. La loi finlandaise ne comporte pas de disposition générale correspondant à l'article 9, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale. La Constitution offre cependant une garantie importante, puisque l'article 121, paragraphe 3, dispose que « *les communes ont le droit de percevoir des impôts. Les principes relatifs à l'assujettissement de l'impôt et à l'assiette de l'impôt ainsi qu'à la sécurité juridique des contribuables sont fixés dans une loi.* » Ces principes sont énoncés au chapitre 8 de la Loi sur l'autonomie locale, intitulé « Finances municipales ». Par ailleurs, le principe du financement a été adopté comme partie intégrante de l'autonomie locale garanti par la Constitution. Dans son rapport sur la réforme des droits et libertés fondamentaux, la Commission constitutionnelle du Parlement a déclaré : « *En imposant des obligations légales (aux autorités locales) il convient de s'assurer de la capacité réelle de ces dernières à remplir leurs fonctions* » (25/1994). La Commission se réfère souvent à cette déclaration lorsqu'elle évalue la capacité financière des autorités locales à remplir de nouvelles fonctions.

60. De manière générale, les règles budgétaires applicables aux collectivités locales finlandaises leur imposent de respecter autant que possible le principe de l'équilibre budgétaire, de manière à éviter un endettement excessif. Cette disposition respecte aussi les objectifs du droit communautaire relatifs au Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne.

61. Il est à noter que le principe de limitation des déficits locaux ne fait pas l'unanimité. Pour beaucoup de spécialistes, se contenter de mettre en regard recettes et dépenses constitue une approche trop limitée pour répondre aux besoins des communes, en particulier pour celles dont la population augmente.

Chiffres-clés des finances locales

62. L'Association des collectivités locales fournit les données suivantes :

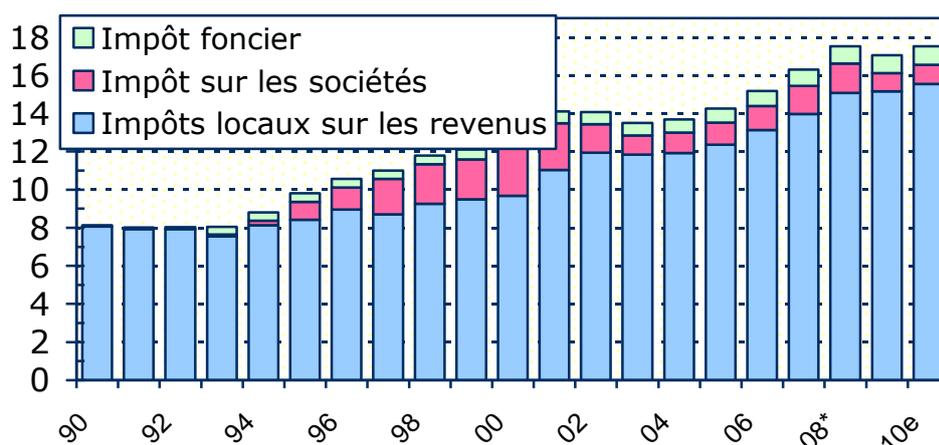
Recettes totales des collectivités locales en 2009 : 37,7 milliards EUR

- Recettes fiscales	17,7 milliards EUR	47%
- Dotations globales de l'Etat	7,3 milliards EUR	19%
- Redevances, prélèvements	10,2 milliards EUR	27%
- Recettes d'investissements	0,8 milliard EUR	2%
- Emprunts	1,4 milliard EUR	4%
- Autres	0,3 milliard EUR	1%

Dépenses totales des collectivités locales en 2009 : 38 milliards EUR

- Affaires sociales et santé	14,1 milliards EUR	47%
- Enseignement et culture	5,2 milliards EUR	17%
- Autres dépenses de fonctionnement	8,3 milliards EUR	27%
- Investissements	0,7 milliard EUR	2%
- Remboursements d'emprunts	1,6 milliard EUR	5%
- Autres dépenses	0,5 milliard EUR	2%

Volume des recettes fiscales et part des différents types d'impôts locaux dans les budgets communaux (en milliards EUR)



63. La structure des recettes et des dépenses des collectivités locales finlandaises soulève cinq grandes questions :

- i. Les recettes sont-elles suffisamment importantes pour couvrir l'évolution des dépenses dans les secteurs-clefs du budget ? L'évolution des recettes correspond-elle à celle des dépenses ?
- ii. L'autonomie des communes est-elle suffisante pour qu'elles puissent influencer aussi bien sur le niveau de leurs recettes que sur celui des dépenses ou l'Etat est-il en mesure d'influer sur les budgets communaux par sa politique fiscale ?
- iii. De quelle marge de manœuvre budgétaire disposent actuellement les communes pour équilibrer leur budget ?
- iv. Y a-t-il une péréquation financière verticale ou horizontale entre les différents niveaux d'administration territoriale ?
- v. Quelle est l'importance des subventions de l'Etat en faveur des communes ?

64. Pour ce qui est de l'évolution des recettes et des dépenses, la situation financière générale des communes finlandaises se caractérise par une forte augmentation de l'endettement²¹. La dette des communes s'est élevée à 10,8 milliards EUR en 2009 et à 12,8 milliards EUR en 2010, ce dernier montant représentant 14,6% de la dette publique totale du pays. Si l'endettement se poursuit à ce rythme, les communes finlandaises auront accumulé une dette de 20 milliards EUR en 2015 (15 milliards EUR selon les estimations du ministère des finances), soit 10% du PIB du pays. Bien que l'article 65 de la Loi sur l'autonomie locale impose aux communes des mesures d'équilibre budgétaire²², ces dispositions semblent inopérantes.

65. Le niveau des recettes fiscales des villes n'est pas plafonné. La ville d'Helsinki, par exemple, a voté une augmentation de 17,5% à 18,5% de l'impôt local sur le revenu à partir du 1^{er} janvier 2011. Cette majoration d'un point du taux de l'impôt sur les revenus augmenterait ses recettes de 110 millions EUR. Apparemment, la ville dépend largement des recettes de l'entreprise communale Helsingin Energia, qui est le fournisseur d'énergie de la ville.

66. L'exemple d'Helsinki montre que plusieurs villes finlandaises sont obligées d'alourdir la fiscalité locale²³. Mais la tendance générale est à la limitation de la pression fiscale au niveau local²⁴. La figure ci-dessous indique la fourchette des taux d'imposition sur le revenu entre les différentes collectivités locales. Les différences considérables d'imposition sur le revenu montrent que la compétitivité fiscale entre les différentes unités locales ne tient pas une place majeure dans le débat politique en Finlande.

²¹ Helsingin Sanomat du 31.03.2010, Municipal debt set to double in five years.

La situation de l'Etat n'est pas meilleure et la dette publique devrait atteindre 80 milliards EUR. La Commission européenne a engagé une procédure de contrôle pour déficit excessif (Helsingin Sanomat du 22.03.2010 : State debt surges after slight decline).

²² Article 65, paragraphe 3 :

« S'il apparaît que le solde du compte de gestion de l'année en cours ne sera pas excédentaire, le plan financier établi pour une période de planification maximale de quatre ans doit être en équilibre ou afficher un excédent. Si le déficit du compte de gestion ne peut être couvert au cours de la période de planification, des décisions prévoyant des mesures spécifiques (plan d'action) destinées à couvrir le déficit au cours d'une période de couverture (obligation de couverture) devront être prises séparément par le conseil lors de l'établissement du plan financier. »

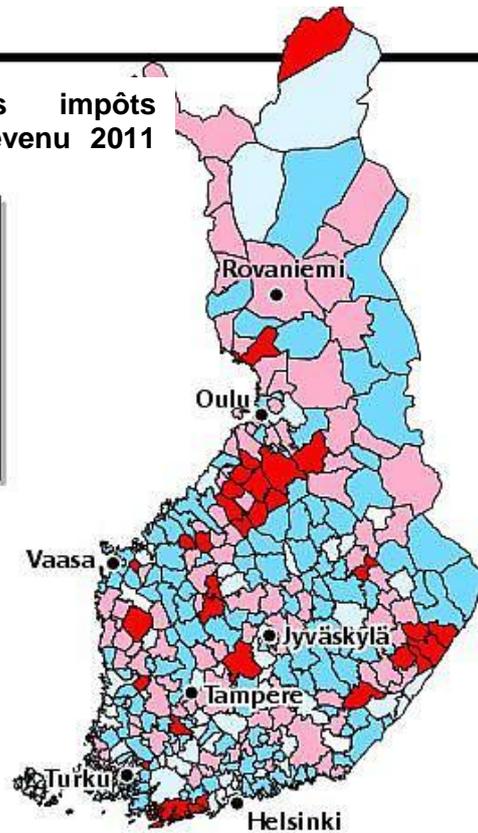
²³ Helsingin Sanomat du 29.01.2010, Mayor Pajunen : Helsinki must raise municipal tax.

Helsingin Sanomat du 4.10.2010, Helsinki borrowing more and raising municipal tax rate – Mayor wants to cut growth in spending.

²⁴ Helsingin Sanomat du 18.11.2010, Fewer local authorities raising municipal income tax rates.

D'après cet article, la tendance à la hausse des recettes fiscales des communes devait se ralentir en 2011. Seulement 49 collectivités locales prévoyaient d'augmenter leur taux d'impôt, alors qu'elles ont été plus de 100 à le faire sur chacune des cinq années précédentes et 181 en 2009.

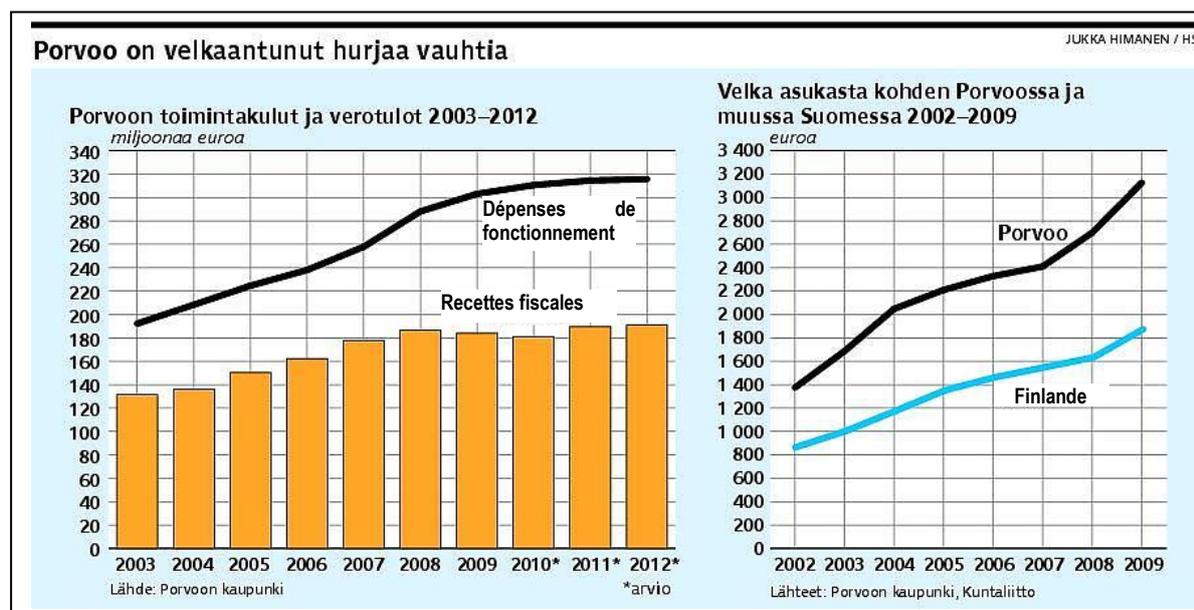
Fourchette des impôts locaux sur le revenu 2011



Lähde: Kuntaliitto

JOHANNA SARAJÄRVI / HS

67. D'autres communes ont aussi de graves problèmes d'équilibre budgétaire²⁵. L'exemple de Porvoo révèle l'existence d'un déficit structurel depuis plusieurs années, comme l'illustre le diagramme ci-dessous. Le graphique de gauche montre l'évolution des dépenses de fonctionnement par rapport à celle des recettes fiscales de la commune, tandis que le graphique de droite montre l'augmentation de la dette par habitant à Porvoo comparée à celle au niveau national. Selon les chiffres définitifs émanant du ministère des finances, 7 municipalités étaient déficitaires en 2010 et le déficit global était de 1,5 millions d'euros.



²⁵ Helsingin Sanomat du 18.5.2010, Debt-ridden Finnish municipalities can be compared with Greece – Porvoo is facing severe cost-cutting measures.

68. Il est à noter que l'article 9, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale stipule à cet égard 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.* »

69. Selon le ministre des collectivités locales et de l'administration publique, la baisse de la fiscalité communale en 2009/2010 est moins forte que prévu. Les recettes fiscales des communes sont stables, tandis que celles de l'Etat progressent. Les communes ne sont pas particulièrement limitées dans leur capacité d'emprunt, mais ces emprunts ne sont pas garantis par l'Etat. Pour contrer les conséquences négatives de la crise financière pour les communes, l'Etat a créé un groupe de travail chargé d'étudier les effets de la crise et de développer des mesures discrétionnaires de soutien. L'augmentation des transferts discrétionnaires du gouvernement central est prévue pour les municipalités ayant besoin d'aide dans des circonstances exceptionnelles ou de manière temporaire. Cette aide n'est pas automatique et est soumise à une procédure d'évaluation. Dans un premier temps, l'Etat a accordé des aides supplémentaires et temporaires de 20 millions d'euros à 23 communes²⁶. Actuellement, deux communes utilisent cette aide. Le gouvernement s'est engagé à continuer de verser des aides en cas de besoin. Ces aides sont accordées à la demande des communes, après avis de l'association des collectivités locales et sur proposition du ministre des finances.

70. S'agissant de l'autonomie budgétaire des communes, celles-ci peuvent décider librement des domaines de compétences dans lesquels elles envisagent d'augmenter ou de diminuer leurs recettes et leurs dépenses. Elles disposent en outre d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'ampleur de ces interventions. La ville d'Helsinki a ainsi pris des mesures de diminution des dépenses dans l'administration générale de la ville (50 millions d'euros pour le budget 2010), certains secteurs, comme l'éducation ou les transports publics, échappant à cette rigueur²⁷. Par contre, dans la ville d'Espoo, ces mêmes secteurs vont être soumis à des réductions budgétaires²⁸.

71. Pour ce qui est des recettes, les communes ont aussi la possibilité d'augmenter les prélèvements parafiscaux. L'une des solutions actuellement discutées au niveau central consisterait à mettre en place un système de péage pour l'utilisation des routes communales aux heures de pointe²⁹. Ce dossier soulève un certain nombre de questions intéressant les communes : À qui reviendrait les recettes ainsi collectées (l'Etat, les communes, des groupements de communes) ? Quelles seraient les dérogations accordées, en vertu de quels critères économiques, écologiques ou sociaux le seraient-elles et qui en seraient les bénéficiaires ? Qui déciderait de l'introduction de ce prélèvement et quelles en seraient les modalités ? Et, enfin, qui supporterait les coûts de ce système ?

72. Les communes peuvent aussi gérer leurs recettes en agissant sur la tarification pratiquée par les entreprises communales. Ainsi, la ville d'Helsinki a décidé de baisser les tarifs des transports en commun pour favoriser la modernisation de la gestion de l'entreprise de transports public HKL (Helsinki City Transport) et attirer un plus grand nombre d'utilisateurs^{30 31}. Mais cette mesure n'a été possible que grâce à une subvention de l'Etat, d'un montant de 5 millions EUR, dont 2 millions d'euros pour Helsinki.

73. Dans le but d'améliorer la marge de manœuvre dont disposent les communes pour équilibrer leur budget, le gouvernement central a proposé d'augmenter leurs recettes fiscales en relevant les limites

²⁶ Dans le cadre de la réforme structurelle, le ministère des Finances a défini une méthode basée sur six critères pour identifier les communes qui sont en grave crise économique. Cette critère sont les suivants :

- une marge de contribution annuelle négative (hors subventions discrétionnaires de l'Etat aux communes),
- un taux d'impôt sur le revenu supérieur d'au moins 0,5 % à la moyenne nationale pondérée,
- un montant par habitant des emprunts à long terme supérieur d'au moins 50 % à la moyenne nationale,
- un déficit budgétaire cumulé,
- un degré d'autosuffisance inférieure à 50 %,
- un ratio d'endettement d'au moins 50 % des capitaux propres.

²⁷ Helsingin Sanomat du 7.04.2009, *Helsinki budget cuts will not affect school lesson framework or public transportation – Mayor Pajunen : halving of savings objectives translates to 0.5 per cent in municipal taxation.*

²⁸ Helsingin Sanomat du 25.09.2009, *City of Espoo considering major cost-cutting measures in education services next autumn – The Education Unit plans a 10% cut on lessons.*

²⁹ Helsingin Sanomat du 5.06.2009, *Congestion charging could bring the state more than EUR 100 million every year – Motorists to pay EUR 140 to 270 million annually, while mayors fear that funds would flow to province.*

³⁰ Helsingin Sanomat du 3.04.2009, *Helsinki City Transport to cut ticket prices in May.*

³¹ <http://www.hsl.fi/EN/ticketsandfares/prices/Pages/default.aspx>

dans lesquelles elles peuvent actuellement fixer le taux des impôts fonciers et en modifiant les règles de répartition de l'impôt sur les sociétés entre les différents niveaux d'administration territoriales³².

74. Un autre projet concerne la TVA sur les produits alimentaires³³. Comme ce projet va probablement élargir l'écart de TVA entre supermarchés et restaurants, il pourrait avoir des conséquences sur l'emploi et l'activité économique au niveau communal. Le gouvernement central a envisagé une forte hausse des taux de TVA (25 % en 2011)³⁴. Cette hausse n'a finalement pas eu lieu. En général, ce type d'intervention a de fortes répercussions sur le pouvoir d'achat des classes défavorisées et entraîne une augmentation des dépenses communales dans le secteur de l'aide sociale.

75. D'un autre côté, une commission gouvernementale s'est penchée sur le problème des dérogations fiscales³⁵. L'Etat perdrait, selon les estimations de cette commission, à peu près 10 milliards EUR par an du fait des exonérations et réductions d'impôt. Etant donné que les communes perçoivent une part des recettes fiscales collectées pour trois types d'impôts (l'impôt sur le revenu, impôt foncier, impôt sur les sociétés) toute modification des assiettes imposables a des conséquences directes pour elles et même si la TVA ne fait pas partie des impôts qui leur sont partiellement reversés, la limitation des réductions leur sera probablement favorable en raison des effets positifs qu'elle pourrait avoir sur la fiscalité directe. Cela dit, toute réforme dans ce domaine doit être analysée en profondeur avant de conclure à d'éventuels effets positifs ou négatifs pour les communes. Ainsi, en ce qui concerne l'impôt foncier, certaines exonérations favorisent l'achat et la vente de terrains, ce qui stimule l'activité économique.

76. En tout état de cause, le gouvernement central s'est engagé à compenser intégralement les pertes de recettes que subiraient les communes du fait de changements des règles fiscales en augmentant les transferts de l'Etat central aux collectivités locales. Si cette aide de l'Etat est calculée sur la base des différents postes de dépenses, les communes ont toute latitude pour utiliser cette aide à leur convenance³⁶.

77. S'agissant de la péréquation financière préconisée par l'article 9, paragraphe 5, de la Charte, le droit finlandais prévoit un système de péréquation financière horizontale entre unités locales. Ce système a pour objectif de garantir à toutes les communes un niveau de recettes égal à 91,86 % de la moyenne des recettes fiscales par habitant. Les communes dont les recettes fiscales sont inférieures à ce seuil perçoivent la différence sous forme de complément à leur dotation globale de fonctionnement. Les communes dont les recettes provenant de l'impôt sur le revenu sont supérieures au seuil versent 37 % de l'excédent au fonds de péréquation. La péréquation financière est réalisée par le biais de transferts du gouvernement central aux gouvernements locaux, de telle sorte qu'il n'y a pas de transfert direct d'une municipalité à une autre. Lorsque les médias mentionnent, par exemple, qu'à Helsinki et à Espoo 3% des recettes concernées sont redistribuées, soit 300 millions d'euros³⁷, il s'agit de l'aspect fiscal du volume de la péréquation et non du mécanisme de transfert .

78. Le calcul de la péréquation des recettes est effectué pour chacune des communes et prend en compte le montant des recettes fiscales qu'elles pourraient encaisser si elles appliquaient le taux d'imposition moyen du pays³⁸. La péréquation prend en compte l'évolution démographique, liée au vieillissement de la population. Le système est de plus en plus contesté par les communes qui sont tenues de contribuer au fonds de péréquation.

79. Au sujet des subventions de l'Etat en faveur des communes, l'article 9, paragraphe 7, de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que « *dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets*

³² Helsingin Sanomat du 19.03.2009, *Tax changes to bring local authorities hundreds of millions in revenue – Finance Minister to propose increase in upper limit of property tax and new division of corporate tax.*

³³ Helsingin Sanomat du 18.08.2009, *Minister of Finance suggests compromise over cutting VAT on food.*

³⁴ Helsingin Sanomat du 25.08.2009, *Main government parties planning sharp rise in VAT.*

³⁵ Helsingin Sanomat du 8.09.2009, *Taxation task force wants to cut back on tax deductions – Higher property tax proposed, tax breaks on dividends to be cut.*

³⁶ Ministère des Finances, *Budget Outlook 2011*, p.25,

http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20101119Budget/Bk_2010_enku_nove_mber.pdf

³⁷ Helsingin Sanomat du 17.11.2010, *Cities in Helsinki region subsidise other parts of Finland.*

³⁸ Pour plus de détails, voir *Local public sector in transition : A Nordic perspective*, Government Institute for Economic Research, Publication 56, octobre 2010, page 165.

spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. »

80. En 2009, le montant total des subventions globales versées aux communes et groupements de communes s'est monté à 9,4 milliards EUR tandis que les fonds de péréquation financière culminaient à environ 800 millions EUR. Les interlocuteurs n'ont pas formulé de critiques relatives au système de distribution des subventions de l'Etat. Selon le projet de loi budgétaire pour 2011, le gouvernement central envisage d'augmenter de 1,6% les transferts en faveur des communes pour le financement des services publics de base³⁹.

Les subventions de l'Etat, incitation à la fusion de communes : l'exemple de Kouvola

81. La fusion des communes à Kouvola a été entreprise essentiellement sous la pression des difficultés économiques affectant la région. Le déclin de l'industrie du bois et du papier a entraîné de nombreuses destructions d'emplois : sur les 20.000 emplois que le secteur comptait dans la région en 1970, il n'en restait que 1.500 en 2010. L'absence de perspectives d'emploi pousse aujourd'hui de nombreux jeunes quitter la région pour se rapprocher d'Helsinki. La fusion des communes a été perçue comme un élément déterminant pour contrer cette évolution, seule une collectivité locale forte ayant des chances de regagner une capacité d'action suffisante pour influencer sur le processus de modernisation du tissu économique.

82. La fusion intervenue à Kouvola a concerné six communes et s'est accompagnée de la suppression de trois syndicats intercommunaux. Entamée en 2007, elle est effective depuis le 1^{er} janvier 2009. Le nouvel ensemble est doté de structures économiques et politiques différentes.

83. L'Etat subventionne cette fusion sur la base d'une évaluation régie par la loi. Les municipalités concernées ont signé un accord de fusion, qui prévoit l'interdiction de fermer des écoles pendant une période de trois ans. Sur 13 millions EUR de subventions étalés sur trois ans, 2 millions EUR représentent la contribution de collectivités locales à des projets européens.

Article 10 : Droit d'association des collectivités locales et relations interrégionales

84. La liberté d'association des collectivités locales est garantie par l'article 13 de la Constitution. Pour ce qui est des relations interrégionales, l'article 10, paragraphe 3, de la Charte dispose que « *les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.* » Comme la capacité des collectivités locales à instituer des organismes à vocation interrégionale n'est mentionnée ni par la Constitution, ni par la Loi sur l'autonomie locale, il faut sur ce point s'en remettre à des textes plus spécialisés, comme l'Accord du 26 mai 1977 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération transfrontalière de niveau local⁴⁰.

85. Cet accord stipule que les autorités locales de ces pays ont le droit de développer des contacts interrégionaux, dans la mesure où elles n'empiètent pas sur la compétence des autorités de l'Etat central, et de proposer des initiatives sur des questions relatives à la coopération transfrontalière, sauf si celles-ci relèvent directement de la compétence de l'Etat. Les compétences étendues dont les collectivités locales et régionales disposent pour mettre en place et promouvoir la coopération transfrontalière constituent en la matière une véritable compétence subsidiaire. Une autre caractéristique remarquable de cet accord est qu'il ne donne pas de définition précise du terme «voisinage». En conséquence, la coopération transfrontalière est ouverte à toutes les collectivités locales indépendamment du fait que leur territoire soit adjacent à la frontière nationale ou de leur intention de coopérer directement avec les pays voisins.

86. Le troisième aspect important de cet accord concerne la portée des compétences exercées dans le cadre de cette coopération : «... *la collectivité locale décide elle-même de la portée de ses obligations envers la communauté locale d'un autre pays du Nord* ». Les collectivités infra-étatiques

³⁹ Proposition en matière de fiscalité et de financement des collectivités locales faite le 10.09.2010 par le ministère des Finances au Parlement pour le budget 2011 : Au total, les transferts de l'Etat central aux collectivités locales augmenteront de 286 millions EUR par rapport à l'année précédente. Il est proposé que le montant des transferts de l'Etat central aux collectivités locales pour le financement des services publics de base s'élève à 8,039 milliards EUR.
<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=305694> Ministry of Finance

⁴⁰ S. Romanov, *Interregional Cooperation in Northern Europe*, *International Affairs*, No. 3, Vol.44, 1998, pp. 62-70.

ont donc en principe le droit d'assumer des obligations contraignantes, dans la mesure où les obligations internationales de l'Etat n'en sont pas affectées.

87. La Finlande a des frontières communes avec la Suède, le Norvège et la Russie. Une vaste coopération transfrontalière entre Helsinki et Tallinn s'est développée à travers la mer baltique. Les deux partenaires cherchent en particulier à développer la circulation des passagers et des marchandises et à assurer la jonction des lignes ferroviaires reliant Helsinki, Saint-Pétersbourg et Tallin avec le projet « Rail Baltica » qui assurera la liaison de cette partie de l'Europe avec l'Europe centrale.

88. Les relations intercommunales ou interrégionales, qui se fondent parfois sur une coopération à long terme, jouent un rôle important à cet égard. À Kouvola, la coopération transfrontalière avec la Russie (oblast de Saint-Pétersbourg) date de 1994. Les liaisons ferroviaires se sont sensiblement améliorées fin 2010 avec l'ouverture d'une ligne à grande vitesse entre Helsinki et Saint-Pétersbourg, qui passe par Kouvola (250 km). Avec la Russie, la coopération porte aussi sur des projets de protection de l'environnement, notamment en matière d'assainissement de l'eau dans les grandes agglomérations, et sur le développement d'une politique intégrée de protection de la mer baltique. Les autres aspects intéressants en termes de coopération interrégionale sont, entre autres, la coopération découlant de traités anciens entre communes finlandaises et suédoises⁴¹ ainsi que l'intensification souhaitée des relations économiques entre régions finlandaises et russes⁴². La question des relations économiques avec la Russie est d'ailleurs aussi un enjeu d'ordre national en Finlande, notamment en ce qui concerne les investissements directs mutuels et le volume des échanges commerciaux⁴³.

Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

89. L'article 106 de la Constitution (Primauté de la Constitution) dispose que « *toute juridiction est tenue d'accorder la primauté à la Constitution si l'application d'une disposition d'une loi au cas soumis à son examen est en évidente contradiction avec la Constitution.* » L'autonomie communale et régionale étant garantie par l'article 121 de la Constitution, les communes et régions sont donc autorisées à saisir les organes juridictionnels compétents lorsqu'elles estiment que l'Etat a porté atteinte à ce principe. La question qui peut se poser est celle du droit de l'Association des collectivités locales à exercer un tel recours mais elle n'a pas été soulevée dans le débat en Finlande. Les autorités locales sont principalement régies par la législation, dont la conformité avec la Constitution est contrôlée par le Parlement (Commission constitutionnelle). Le Chancelier de la Justice vérifie la légalité de l'action gouvernementale, par exemple celle des décrets gouvernementaux. L'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux est entendue par la Commission constitutionnelle et a contacté le Chancelier de la Justice lorsqu'elle considérait qu'un décret en préparation était inconstitutionnel.

Article 12 : Engagements souscrits par l'Etat et réserves éventuelles

90. Comme il a été indiqué précédemment, la Finlande n'a formulé ni réserve ni déclaration au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122).

3.4. La démocratie régionale

91. En matière de démocratie régionale, deux textes font référence : d'une part, la Charte européenne de l'autonomie locale, norme contraignante dont l'application peut être étendue à l'échelle régionale en vertu de l'article 13 et, d'autre part, le Cadre de référence pour la démocratie régionale,⁴⁴ que le Congrès et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe doivent prendre en considération au cours de leurs activités de suivi (Résolution du Congrès 299 (2010) et la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final]).

⁴¹ Helsingin Sanomat du 22.09.2009, *Border drawn by 200-year-old Treaty of Fredrikshamn is nonexistent in practice – Finnish Tornio and Swedish Haparanda are almost one and the same city.*

⁴² Helsingin Sanomat du 1.11.2010, *Russian Karelia is looking for better transport services to Finland.*

⁴³ Helsingin Sanomat du 26.01.2010, *Cooperation with Russia is not enough to save Finnish economy – Statistics exaggerate the volume of Finland's exports to Russia, while Finnish investments in Russia are insignificant.*

⁴⁴ adopté lors de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités territoriales, à Utrecht, le 16 novembre 2009

L'architecture régionale

92. En Finlande, l'exercice des pouvoirs publics au niveau régional prend quatre formes différentes : déconcentration administrative de l'Etat au niveau régional, régionalisation de l'autonomie locale par la constitution d'unités intercommunales, expérimentation d'une forme plus poussée de régionalisation à proprement parler dans le cas de Kainuu et autonomie régionale dans le cas des îles d'Åland.

93. Comme tous les pays nordiques, la Finlande dispose d'un réseau d'administrations déconcentrées et d'un tissu géographique régionalisé. L'interopérabilité et les relations mutuelles entre administrations déconcentrées et collectivités locales et régionales jouent un rôle important dans l'exercice des compétences des différents niveaux de gouvernement. Il va de soi que toute réforme du réseau administratif de l'Etat a donc un impact au niveau local. La vaste réforme des administrations régionales de l'Etat entreprise par la Finlande depuis les années 90 n'affecte pas seulement l'Etat, mais aussi les collectivités locales et régionales. Elle a entraîné la suppression des provinces au 1er janvier 2010 dont le nombre avait déjà été réduit par la réforme des régions lancée en en 2007. Le présent rapport prend donc en compte les réformes de l'Etat, en cours ou envisagées, dont les conséquences sur l'architecture et les fondements de l'autonomie locale et régionale peuvent être importantes. Au cours de sa visite, la délégation n'a toutefois pas été informée de démarches juridiques, politiques ou administratives de la part de ses interlocuteurs, qui permettraient de conclure que ces réformes ont des répercussions importantes sur le bon fonctionnement de la démocratie locale du pays⁴⁵.

94. En Finlande, le renforcement de l'autonomie locale au niveau des régions s'est opéré historiquement de deux manières : par le développement de l'intercommunalité et par la régionalisation à proprement parler. Comme le ministre des collectivités locales et de l'administration publique l'a formulé lors de la visite de la délégation du Congrès : « intercommunalité et régionalisation sont deux aspects différents ».

95. L'échelle de référence est donc constituée par la Charte de l'autonomie locale, soit directement en ce qui concerne l'intercommunalité, soit indirectement, pour les unités véritablement régionales, l'article 13 de la Charte étendant la portée de cette dernière à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie contractante. En tout état de cause, le « Cadre de référence pour la démocratie régionale », ne constituant pas une norme contraignante, ne saurait donner lieu à des recommandations dans le cadre du présent rapport.

96. En ce qui concerne le quatrième mode d'administration régionale, à savoir le statut d'autonomie des îles d'Åland, les particularités de ce statut obligent à une analyse séparée.

L'intercommunalité en tant qu'instrument de coopération au niveau régional

97. La coopération intercommunale est le mode d'organisation type de l'autonomie locale pour la gestion des compétences, qui dépassent, pour des raisons variées, les possibilités d'une seule commune. Elle est prévue par l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, qui reconnaît que « *les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation des tâches d'intérêt commun.* » L'intercommunalité telle que régie par la loi finlandaise sur l'autonomie locale est conforme à ce principe. L'article 76 de cette loi, intitulé « *Les formes de coopération* », dispose en effet que « *en vertu d'un accord, les collectivités locales peuvent exercer leurs fonctions en commun. Elles peuvent convenir que l'exercice d'une compétence sera assuré par une collectivité locale pour le compte d'une ou plusieurs autres ou par un conseil intercommunal. Elles peuvent aussi décider qu'une compétence conférée par la loi à une collectivité locale ou à l'un de ses organes, dont l'exercice peut être délégué à un agent public, sera déléguée, de même que la responsabilité publique y afférente, à un agent public d'une autre collectivité locale.* »

98. La loi permet donc en principe d'organiser la gestion de toutes les compétences dans le cadre de la coopération intercommunale, ce qui fait de cette dernière un instrument très important. Les avantages comparatifs de l'intercommunalité par rapport à d'autres formes de coopération – comme la

⁴⁵ Pour plus de détails, voir le rapport de l'OCDE *Public Governance Review of Finland*, Paris, 2010, pp. 75 sqq.

fusion de communes –, la portée de la coopération, les moyens de contrôle démocratique et d'autres aspects pratiques sont actuellement au centre des débats.

99. L'Association des collectivités locales et régionales finlandaises met l'accent sur les aspects suivants :

- L'efficacité : quel niveau d'administration est à même de garantir les services les plus efficaces ?
- La transparence du tissu administratif : pour les seuls soins spécialisés en matière de santé, il existe environ une vingtaine de types différents de structures intercommunales.
- La complexité de la gestion de l'intercommunalité : différents types de contrats peuvent lier les partenaires.
- Le contrôle démocratique : les élus locaux membres des organes de l'intercommunalité définissent les compétences des syndicats intercommunaux, le niveau de qualité des services, les moyens de contrôle des actes de ces organes et mettent à disposition les moyens financiers nécessaires.
- Les conséquences financières pour les communes de base : le budget de l'intercommunalité est généralement couvert par des prélèvements sur les ressources des communes.

100. Selon le ministre des collectivités locales et de l'administration publique, les communes ont une grande marge de manœuvre pour organiser leurs services sous d'autres formes que le modèle public. La création de sociétés mixtes est généralement possible, l'Etat n'exerçant pas de contrôle préalable. Mais les décisions de ces organismes restent assujetties aux contrôles juridictionnels normaux. De plus, il est dans l'intérêt de l'Etat que les structures communales chargées des services de base ne soient pas trop compliquées.

101. Pour le maire d'Helsinki, les aspects déterminants pour la réussite de l'intercommunalité sont les possibilités de participation des citoyens et la proximité des services locaux, la transparence et le caractère démocratiques des structures décisionnelles, la limitation des échelons hiérarchiques et la répartition équitable des recettes fiscales entre les partenaires de l'intercommunalité.

102. Les représentants de la commune fusionnée de Kouvola ont formulé quelques doutes quant à l'efficacité de l'intercommunalité, qui se caractérisent selon eux par une « jungle d'accords » entre les différents partenaires. Ils estiment que la fusion a simplifié les choses en rendant la situation plus transparente et qu'elle a permis de réduire les inégalités, ainsi que le nombre d'agents, malgré une hausse des effectifs dans le secteur de la santé. Pour eux, le choix entre intercommunalité et fusion pour l'organisation de la gestion des affaires locales au niveau régional supérieur est vite fait.

103. Le Parlement finlandais avait, de son côté, demandé au gouvernement (rapport 31/2006 sur l'application de la loi), de rendre compte des résultats de la réforme et a élaboré et adopté son propre rapport (37/2010), sur la base de la loi n°169/2007 "sur l'amélioration des services municipaux" qui prévoit notamment de renforcer l'intercommunalité.

104. Le Parlement finlandais a élaboré trois avis sur l'intercommunalité afin d'analyser les problèmes actuels, mais aucune initiative législative n'a encore été prise à ce sujet.

105. En ce qui concerne l'aspect financier, le budget des structures intercommunales est généralement couvert par des prélèvements sur le budget des communes membres. Ces structures bénéficient en outre de subventions de l'Etat. Elles doivent suivre une programmation budgétaire sur quatre ans et leur budget doit être en équilibre.

La régionalisation

106. La Constitution finlandaise ouvre la voie à la création « de subdivisions administratives plus grandes que les communes » dont l'autonomie « est régie par une loi » (article 121, paragraphe 4). Sur cette base légale, l'architecture régionale de la Finlande est caractérisée par une autonomie exercée à deux niveaux géographiques.

107. L'article 1 de la Loi relative à la division du territoire en régions (n° 1159/1997) » dispose que « *aux fins du développement régional et de l'aménagement du territoire, le pays est divisé en régions. Le territoire d'une région est composé de communes formant un tout cohérent du point de vue fonctionnel et économique, ainsi qu'à des fins d'aménagement.*

Le nombre, la délimitation et le nom des régions sont arrêtés par le gouvernement après consultation des conseils régionaux et des communes concernés. Toute question doit être soumise au ministère chargé de l'aménagement du territoire pour commentaire avant d'être transmise au gouvernement. À

moins que des raisons particulières ne le justifient, le territoire sur lequel s'exercent les compétences des autorités administratives régionales de l'Etat est déterminé en fonction du découpage en régions de manière à ce que ces autorités puissent exercer leurs compétences dans une ou plusieurs régions. Le gouvernement prend, si nécessaire, des dispositions précisant les modalités d'harmonisation des limites territoriales dans lesquelles s'exercent les compétences des autorités administratives régionales de l'Etat. »

108. De plus, l'article 5 de la Loi sur le développement régional (n° 1651/2009), en vertu de laquelle la responsabilité du développement régional incombe aux communes et à l'Etat, stipule que « *le conseil régional en tant qu'autorité de développement régional est chargé de l'administration des fonctions relatives au développement de la région. Les conseils régionaux sont des conseils intercommunaux dans lesquels toutes les communes de la région doivent être représentées.* »

109. La législation finlandaise a donc créé un organisme régional doté de compétences bien délimitées, notamment en matière de développement régional, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Toutes les dispositions régissant le fonctionnement, les structures et les finances des régions reflètent le droit local, c'est-à-dire que l'autonomie locale se manifeste aussi au niveau régional.

Organisation interne et statut

110. En ce qui concerne l'intercommunalité, les articles 78 et suivants de la Loi sur l'autonomie locale contiennent les éléments de base encadrant le fonctionnement des conseils intercommunaux. L'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale est donc respecté.

111. Le gouvernement a lancé en 2005 un projet de réforme des services locaux. Cette réforme sera pleinement effective fin 2012. Les détails ont été réglés dans la Loi n° 169/2007 du 9 février 2007 sur la restructuration des communes et des services communaux, dont l'article premier énonce les objectifs. Il s'agit pour l'essentiel de réorganiser les services assurés par les communes selon des critères de rentabilité, d'efficacité et de qualité et d'en assurer le financement tout en maîtrisant l'évolution des dépenses. Cette réforme étant en cours, il n'est pas encore possible d'en évaluer les effets.

Financement : ressources, emprunts et péréquation financière

112. En ce qui concerne l'intercommunalité, l'article 83 de la Loi sur l'autonomie locale, relatif au financement des conseils intercommunaux, stipule que « *les collectivités locales membres sont tenues de financer les dépenses du conseil intercommunal qui ne sont pas couvertes par ailleurs, conformément aux dispositions de la charte [instituant le conseil intercommunal] relatives au partage des responsabilités entre les membres.* »

113. Le chapitre 8 (Finances locales) de la Loi sur l'autonomie locale s'applique mutatis mutandis sauf en ce qui concerne l'obligation de couvrir des déficits (article 65, paragraphe 3 : « *S'il apparaît que le solde du compte de gestion de l'année en cours ne sera pas excédentaire, le plan financier, établi pour une période de planification maximale de quatre ans, doit être en équilibre ou afficher un excédent.* » Il est intéressant de noter que, selon ces dispositions, les structures intercommunales ne sont pas tenues de couvrir les déficits budgétaires qui pourraient survenir à l'issue de la période de 4 ans.

114. En ce qui concerne les finances des régions, l'article 4, paragraphe 2, de la loi 602/2002 sur le développement régional stipule que « *les conseils régionaux sont des conseils intercommunaux dont les communes de la région doivent être membres.* »

En conséquence, les règles qui leur sont applicables en matière de financement sont celles des structures intercommunales.

3.5. La situation de la démocratie régionale

Compétences des régions

115. L'Association des collectivités locales a soulevé la question d'une redéfinition de la répartition des compétences entre les niveaux d'administration territoriale en raison de l'augmentation des coûts incombant aux collectivités locales, en particulier dans les secteurs de la santé et des services sociaux. Mais il ne semble pas que les autorités centrales envisagent de modifier sensiblement la répartition des compétences. Pour le ministre des collectivités locales et de l'administration publique, l'important est la capacité financière des communes à exercer leurs attributions. Une réforme irait donc plutôt dans le sens de la Loi de 2007 sur la restructuration des communes et des services communaux. Aux termes de son article premier, les objectifs de cette loi sont essentiellement d'améliorer la productivité et l'efficacité des services locaux et de freiner la croissance des dépenses locales, tout en garantissant l'existence de ces services et leur qualité dans tout le pays.

116. Les représentants de la région d'Helsinki-Uusimaa veulent aller plus loin. La planification et la gestion étant strictement séparées, ils réclament plutôt une approche unitaire. Une telle concentration des compétences aurait des effets sur d'autres régions et sur l'Etat, c'est pourquoi les autorités nationales y sont opposées.

117. S'agissant du champ de compétences des régions, il est à noter que l'autonomie des îles d'Åland inspire d'autres régions finlandaises qui souhaitent voir s'élargir le leur : ainsi, le Nord-Est demande des exonérations fiscales, tandis que la région de Kainuu revendique davantage de compétences en matière de santé.

Relations avec les autres niveaux d'administration territoriale

118. La Loi sur l'autonomie locale (article 8, paragraphe 3) dispose que « *la législation concernant les collectivités locales, les questions d'administration et de finances municipales importantes et de grande portée ainsi que la coordination des finances de l'Etat et des municipalités doit faire l'objet d'une procédure de négociation entre les autorités de l'Etat et les collectivités locales dont les modalités seront fixées par décret.* »

119. D'autres lois spécialisées imposent une concertation entre autorités centrales et locale, comme l'article 3 de la Loi n° 132/1999 sur l'utilisation des sols et la construction (modifiée par la loi n° 222/2003), qui a pour but de garantir la coordination des plans régionaux d'aménagement du territoire avec les objectifs poursuivis par la politique nationale en la matière. Un autre exemple en est donné par l'article 26, paragraphe 1, de la Loi n° 1651/1999 sur le développement régional, concernant l'élaboration conjointe des plans annuels de mise en œuvre des programmes stratégiques régionaux.

120. Ces principes sont valables pour toutes les relations entre les différents niveaux d'administration territoriale et ouvrent aux communes finlandaises un vaste champ de coopération avec l'Etat, à la fois sur le plan juridique et dans la pratique.

Association à la prise de décisions de l'Etat

121. La Charte Européenne de l'autonomie locale ne reconnaît pas de droit pour les collectivités locales d'être associées à la prise de décisions de l'Etat. En revanche, le Cadre de référence pour la démocratie régionale énonce ce droit pour les collectivités régionales (article 1.d). Comme on l'a mentionné ci-dessus (voir paragraphe 118), l'article 8 de la Loi sur l'autonomie locale oblige l'Etat à « négocier » avec les communes en matière de coordination financière. Au-delà de cette obligation juridique, il est habituel, en Finlande, que les collectivités locales et régionales soient consultées dans le cadre du processus décisionnel des autorités centrales par l'intermédiaire de leur association.

122. La procédure de négociation est organisée par le Conseil consultatif de l'économie et de l'administration des communes, organisme de coordination dépendant du ministère des Finances. Cet organisme paritaire est composé d'un nombre égal de représentants de trois ministères et de l'Association des collectivités locales et régionales. Il traite tous les projets de loi du gouvernement – y compris ceux découlant de la législation européenne – et les autres dossiers revêtant une importance particulière. Il examine également les sections du budget couvrant les finances publiques locales,

évalue les perspectives des finances publiques locales et supervise le fonctionnement du système de transferts du gouvernement central aux collectivités territoriales.

123. En ce qui concerne la participation des communes aux affaires européennes, la procédure est la suivante : lorsque la Commission européenne informe le gouvernement finlandais d'un projet de législation européenne, le ministère compétent prépare une prise de position, qui est soumise à l'examen d'une cellule de coordination et de médiation pour les politiques communautaires, composée de représentants des ministères et de l'administration finlandaise. Il existe plusieurs cellules spécialisées par domaines, qui peuvent siéger en formation élargie ou restreinte selon les cas. Lorsqu'elles siègent en formation élargie, l'Association des collectivités locales et régionales a le droit d'envoyer un représentant si l'application de la législation communautaire concernée relève des compétences des collectivités locales. L'étendue du droit de participation des communes aux affaires européennes est donc liée à la répartition des compétences infra-étatiques. Lorsque les membres d'une cellule de coordination ne parviennent pas à arrêter une position commune, la question est transmise pour arbitrage au comité de ministres pour les affaires communautaires, qui se réunit une fois par semaine.

Contrôle des autorités régionales par les autorités centrales

124. Les modalités de contrôle des collectivités régionales par l'Etat central sont les mêmes que pour les collectivités locales (voir paragraphes 51 à 58 ci-dessus).

Protection de l'autonomie régionale

125. Comme il a été mentionné ci-dessus (voir paragraphe 898), l'autonomie régionale est également garantie par l'article 121 de la Constitution : « *l'autonomie des subdivisions administratives plus grandes que les communes est réglée par la loi* ». Le principe de cette autonomie, et a fortiori la possibilité de créer des unités régionales, est donc garanti par la Constitution. Le fait que la Finlande n'ait usé de cette possibilité que dans ces cas exceptionnels de portée limitée (par exemple avec la Loi n° 343/2003 relative à la conduite d'une expérience administrative dans la région de Kainuu) ne change rien à cette situation. Il n'y a pas d'obligation constitutionnelle d'élargir sensiblement le champ de la régionalisation ou de modifier fondamentalement l'architecture des collectivités territoriales existantes.

Droit d'association

126. Les dispositions applicables aux régions sur ce point ne diffèrent en rien du droit des communes.

Relations externes

127. Il en est de même pour les relations externes. La coopération transfrontalière et interrégionale relève d'une longue tradition. Des lois particulières définissent des compétences spécialisées, comme l'article 7, paragraphe 1, alinéa 7, de la Loi n° 602/2002 sur le développement régional, qui dispose que les conseils régionaux gèrent les questions et relations internationales relatives à leurs compétences. Dans la Région de Kymenlaakso (Kouvola), cette disposition est appliquée depuis 1994 dans le cadre des relations avec l'oblast de Saint-Petersbourg.

Organisation interne et autorités régionales

128. Comme les communes, les régions disposent d'un droit très large d'organiser leur administration interne, conformément aux dispositions de la Loi sur l'autonomie locale (article 16).

Les organes régionaux

129. L'organe central de la région est le conseil régional. Il s'agit en fait d'un conseil intercommunal (voir l'article 4, paragraphe 2, de la Loi n° 602/2002 sur le développement régional), qui détient le pouvoir de décision dans la région. Des lois spécialisées détaillent les compétences déléguées aux conseils régionaux. En matière de développement régional, l'article 7 de la Loi n° 602/2002 énumère au total 8 compétences différentes, dont la responsabilité du développement général de la région. L'article 7, paragraphe 2, de cette loi élargit encore les pouvoirs des conseils régionaux en leur donnant compétence pour « *agir en tant qu'autorité chargée de verser les aides de l'Etat visée par la*

loi sur les transferts discrétionnaires du gouvernement lorsqu'ils accordent des aides visées au chapitre 4 ».

130. Dans le cas de la Région d'Helsinki-Uusimaa, le conseil régional est composé de 78 membres (68 jusqu'en 2010) qui représentent les communes de la région. Le conseil régional siège deux fois par an. Le nombre de sièges attribué aux communes est fonction de leur taille : celles de plus de 80.000 habitants ont vingt sièges, les autres disposant de dix ou deux sièges selon leur taille. Le minimum est d'un siège pour les communes de moins de 1.000 habitants. Les conseillers et leurs suppléants sont élus pour une durée de deux ans.

131. Jusqu'en 2010, le comité exécutif de la région comprenait 20 membres, dont 5 pour Helsinki, 3 pour Espoo et 3 pour Vantaa, soit 11 membres pour ces trois villes. Depuis 2011, le comité compte 22 membres. Les trois villes ont donc perdu leur majorité.

Ressources financières des autorités régionales

132. Les régions n'ont pas le pouvoir de collecter des impôts. Elles sont financées par les communes membres. Leur budget est généralement modeste. Par exemple, celui de la Région d'Helsinki-Uusimaa est de 9 millions EUR. Helsinki, qui représente 38% de la population de la région, participe à son financement à hauteur de 31%.

Péréquation financière et transferts

133. La péréquation financière ne fonctionne pas de la même manière pour les autorités conjointes que pour les autorités locales car ces dernières ne perçoivent pas d'impôts ou autres revenus pouvant faire l'objet d'une péréquation. Par contre, elle perçoivent des revenus principalement des autorités locales qui la composent.

3.6. La régionalisation à titre expérimental : le cas de la Région de Kainuu

134. En vertu de la Loi n° 343/2003 du 9 mai 2003, la Finlande a mis en œuvre à titre expérimental un processus de régionalisation dans la Région (ancienne province) de Kainuu. Cette expérience a débuté le 1^{er} janvier 2005 (article 46 de la loi) et prendra fin le 31 décembre 2012. Les objectifs généraux sont de permettre aux collectivités territoriales concernées d'acquérir une plus grande expérience en matière d'organisation municipale des services, de participation des citoyens et de coordination des services entre l'entité régionale autonome et les autorités centrales.

Architecture régionale

135. Les compétences transférées à la Région comprennent notamment la planification, la politique économique générale, le développement régional, la santé, les services sociaux et l'éducation. La Région exerce aussi des fonctions en matière d'administration fiscale et informatique. Près de 60% des fonctions des municipalités ont été transférées à la Région (article 21 de la loi).

Organisation interne et statut

136. La Région est dotée d'un conseil régional (provincial) de 59 membres directement élus par les habitants de la Région (article 24 de la loi) pour une durée de 4 ans.

Financement : ressources, emprunts et péréquation financière

137. Le financement de la Région est assuré par les communes membres, qui versent près de 60% du total de leurs recettes. De plus, un Fonds de développement de Kainuu, dépendant du budget du ministère de l'emploi et de l'économie, a été créé. L'affectation de ce fonds est de la compétence du conseil régional.

138. Les ministères compétents suivent attentivement l'expérience menée à Kainuu. Selon un récent rapport de suivi, elle a permis de faciliter les décisions dans les conseils municipaux, de réduire les

coûts de prestation des services, de réaliser des économies et d'envisager de nouveaux moyens d'assurer les prestations de services^{46,47}.

139. L'expérience est toujours en cours⁴⁸ ⁴⁹. Une évaluation a été réalisée par l'Université de Tampere⁵⁰. Les résultats ont été perçus de manière plutôt positive. Le gouvernement avait plusieurs possibilités pour donner suite à ce projet : soit valoriser l'expérience en établissant une véritable unité régionale, soit y mettre fin en 2012 en regroupant les collectivités locales participantes au sein d'une commune fusionnée, soit poursuivre le projet sur la base de nouvelles orientations en fonction des résultats obtenus.

140. Pour ce qui est de la première possibilité, il n'y a actuellement aucun projet politique de consolider les effets de la régionalisation et de faire évoluer la Région de Kainuu dans la voie d'une véritable régionalisation. Le groupe de suivi de l'expérience d'autonomie régionale de Kainuu a proposé de renforcer le modèle en permettant son adoption selon plusieurs alternatives. Finalement, il a été décidé de prolonger l'expérience pour quatre années supplémentaires jusqu'en 2017. Dans ce contexte, il serait possible d'introduire des amendements dans la loi sur l'autonomie locale et la législation régissant l'organisation des soins de santé et l'aide sociale.

3.7. Le cas particulier de l'Etat libre associé d'Åland

141. L'autonomie des îles d'Åland est reconnue par les articles 75 et 120 de la Constitution. Ces articles renvoient à la Loi sur l'autonomie d'Åland, qui régit, dans sa version de 1993, le statut juridique de la région. Cette loi, ainsi que les précédentes, transpose une décision du Conseil de la Société des Nations de juin 1921 relative à l'autonomie d'Åland. Parmi les dispositions les plus intéressantes de cette loi, il convient de mentionner l'article 18, relatif aux compétences législatives de de l'Etat libre associé d'Åland, le chapitre 5, qui définit les compétences de l'Etat central, et l'article 51, qui concerne les subventions spéciales de l'Etat central⁵¹.

142. Selon le ministre compétent, l'Etat libre associé d'Åland joue un rôle très particulier dans le contexte constitutionnel de la Finlande, pour des raisons à la fois juridiques et démographiques (la région ne compte que 28.000 habitants, répartis en 16 communes). Aucune modification de son statut, qui serait de toute manière difficilement réalisable en raison de ses implications internationales, n'est envisagée par les autorités politiques à Helsinki.

143. Actuellement, plusieurs sujets alimentent le débat sur l'autonomie des îles d'Åland, comme le niveau de vie – supérieur à celui du reste du pays –⁵², le montant des subventions de l'Etat par habitant⁵³, la participation de la région aux affaires européennes⁵⁴, son statut de démilitarisation⁵⁵ ou encore l'augmentation de l'immigration⁵⁶.

144. La délégation du Congrès s'est concentrée sur les questions liées au développement économique autonome, aux relations financières entre l'Etat central et l'Etat libre associé d'Åland et

⁴⁶ Antti Moisio, Heikki A. Loikkanen, Lasse Oulasvirta : « Public Services at the Local Level – The Finnish Way », in *Local public sector in transition : A Nordic perspective*, Government Institute for Economic Research, chapitre 4, p. 172.

⁴⁷ *OECD Public Governance Review for Finland*, OCDE, 2010, pp. 148-172.

⁴⁸ Voir ministère des Finances, 1.01.2011, Processus d'autonomie de Kainuu, situation en 2011.

⁴⁹ Antti Moisio, Heikki A. Loikkanen, Lasse Oulasvirta, op. cit., voir note no 40.

⁵⁰ Antti Jäntti, Jenni Airaksinen and Arto Haveri (2010): *Siniset ajatukset. Vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen* (Reveries - from free-falling to controlled adaptation.) The impact of the Kainuu Region self-government experiment. Ministry of Finance publications 20/2010. 226 pages. ISBN 978-952-251-067-9 ISSA 1459-3394 (disponible en finnois et en suédois seulement).

⁵¹ Article 51 – Subvention spéciale

« La région autonome d'Åland perçoit des subventions de l'Etat afin :

1) de prévenir ou régler tout problème économique important affectant particulièrement la région,

2) de couvrir les coûts d'une catastrophe naturelle, d'un accident nucléaire, d'une marée noire ou de tout autre événement comparable, sauf si leur prise en charge par la région autonome d'Åland se justifie.

Le gouvernement d'Åland doit entamer la procédure de demande de subvention au plus tard dans le courant de l'année suivant l'apparition de ces coûts. Une décision sur la question doit, si possible, être rendue dans les six mois suivant l'ouverture de la procédure. »

⁵² Helsingin Sanomat du 19.02.2010, Åland Islands enjoy highest standard of living in Finland.

⁵³ Helsingin Sanomat du 19.04.2010, Åland residents get most state money per capita.

Helsingin Sanomat du 16.09.2010, Åland in dispute with mainland over wind power subsidies.

⁵⁴ Helsingin Sanomat du 24.04.2009, Åland Islands to be involved in handling of EU matters.

⁵⁵ Helsingin Sanomat du 8.12.2009, Those wrathful Ålanders on their demilitarised islands.

⁵⁶ Helsingin Sanomat du 23.04.2010, Sharp increase in non-Nordic immigration to Åland.

aux questions liées à la participation de ce dernier aux relations extérieures, surtout en matière européenne. À cet égard, il semble que les îles d'Åland jouent un rôle de précurseur pour les municipalités finlandaises.

145. Le gouverneur de l'Etat libre associé d'Åland a informé la délégation du Congrès que la réforme administrative qui a aboli les provinces finlandaises au 1^{er} janvier 2010 (voir paragraphe 92) n'a eu aucune conséquence pour les îles, qui disposent d'une large autonomie législative, particulièrement en matière d'autonomie locale. Les relations entre les communes et l'Etat libre associé d'Åland sont soumises à une différenciation fonctionnelle nette entre les deux niveaux. Les communes n'exercent pas toutes les compétences que la loi leur reconnaît : étant donné leur taille relativement réduite, il a fallu adapter la répartition des compétences. Il est aussi à noter que le panorama politique, notamment en ce qui concerne les partis représentés au Parlement, diffère quelque peu de celui du reste de la Finlande⁵⁷.

146. En ce qui concerne les relations avec l'Union européenne, le Protocole n° 2 de l'Acte d'adhésion de la Finlande à l'Union européenne règle les particularités et les droits de l'Etat libre associé d'Åland. Les dérogations fiscales, notamment en matière de TVA, sont particulièrement importantes et confèrent aux îles d'Åland un statut proche de celui des îles anglo-normandes. L'Etat libre associé d'Åland dispose, en plus, du droit de transposer des normes communautaires dans son propre droit si les matières concernées relèvent de ses compétences en vertu de la Loi sur l'autonomie.

147. Les relations financières avec l'Etat central sont régies par des dispositions spéciales qui permettent à la région de conserver les recettes fiscales municipales qu'elle collecte. Le budget 2010 de l'Etat libre et des communes s'élevait à environ 300 millions EUR.

148. Parmi les sujets de discorde entre l'Etat central et la région autonome, mentionnons le monopole régional sur les jeux, contesté par le gouvernement finlandais. Par ailleurs, des divergences politiques existent également entre le gouvernement régional ålandais, pour qui l'Etat finlandais doit rester le garant de l'autonomie des îles, et le parti indépendantiste, qui revendique un Etat indépendant.

L'architecture régionale

149. La compétence législative reconnue au Parlement de l'Etat libre associé d'Åland par l'article 17 de la Loi sur l'autonomie est régie par l'article 18 de cette même loi, qui énumère les domaines dans lesquels le Parlement ålandais peut légiférer.

Intercommunalité

150. En vertu de l'article 18, paragraphe 4, de la Loi sur l'autonomie, le Parlement est notamment compétent en matière d'administration communale, ce qui couvre toutes les questions relatives à l'intercommunalité.

Organisation interne et statut

151. Le Parlement a également compétence, toujours en vertu de l'article 18 de la Loi sur l'autonomie, pour décider de son organisation et de celle du gouvernement régional.

Financement : ressources, emprunts et péréquation financière

152. L'Etat libre associé d'Åland dispose de compétences en matière fiscale (article 17, paragraphe 5, de la Loi sur l'autonomie), qui lui permettent notamment de lever un impôt supplémentaire sur le revenu. Les relations financières avec l'Etat central sont régies par le chapitre VII de la Loi sur l'autonomie de 1993 (voir ci-dessous), qui prévoit aussi des subventions exceptionnelles de l'Etat finlandais en cas de problèmes économiques particuliers ou de catastrophe (article 51).

153. La source principale de financement provient des montants versés par l'Etat à la région au titre de la péréquation en vertu de l'article 45 et suivants de la Loi sur l'autonomie. La dotation de péréquation est calculée rétroactivement pour l'année précédente, une avance étant versée pour

⁵⁷ Pour plus de détails, voir <http://www.lagtinget.ax/text.con?iPage=18&m=225>

l'année en cours. Elle se monte normalement à 0,45 % des recettes budgétaires hors emprunts de l'Etat central.

154. Sur le plan économique, l'Etat libre associé d'Åland a été relativement épargné par la crise et sa situation est bonne. Aux termes du droit interne, le gouvernement régional est normalement tenu de respecter l'équilibre budgétaire. Par contre, en l'absence de cadre réglementaire adapté, il n'est pas en mesure de contrôler les budgets des communes. Il peut, en fonction des besoins, leur apporter une aide financière discrétionnaire (qui peut représenter jusqu'à 50 % de leur budget) afin de soutenir leur politique démographique ou leur action en faveur de l'enfance.

Relations avec les autres niveaux d'administration territoriale

155. Etant donné la particularité du statut de l'Etat libre associé d'Åland, des règles spécifiques régissent ses relations avec l'Etat finlandais. Au-delà de l'obligation faite aux autorités centrales de consulter le gouvernement régional sur tous les sujets concernant exclusivement la région d'Åland ou revêtant une importance particulière pour elle (article 33 de la loi), deux institutions sont chargées tout particulièrement des relations et de la coopération entre les entités concernées : le Gouverneur (article 4) et la « Délégation d'Åland » (article 5).

156. Le Gouverneur remplit une double fonction : il représente la République de Finlande dans l'Etat libre associé Åland et communique les intérêts de ce dernier au gouvernement national. Il peut s'adresser au Parlement régional, mais n'a pas le droit de vote.

157. La Délégation d'Åland est composée de cinq membres : le gouverneur d'Åland, qui la préside, deux membres nommés par le gouvernement finlandais et deux membres nommés par le Parlement d'Åland. Elle est compétente essentiellement en matière budgétaire et pour les questions relatives à l'autonomie (articles 56 et 62).

Association à la prise de décisions de l'Etat finlandais, relations extérieures

158. L'Etat libre associé d'Åland dispose de compétences importantes en ce qui concerne sa participation aux affaires internationales et européennes, régie respectivement par les chapitres 9 et 9a de la Loi sur l'autonomie. Il doit ainsi être consulté lors de la négociation de traités internationaux sur des sujets relevant de sa compétence sur le plan interne. Pour ce qui est des relations avec l'Union européenne, il dispose de droits particuliers découlant du Protocole n° 2 de l'Acte d'adhésion de la Finlande à l'Union européenne (voir paragraphe 146). Il est représenté par un membre au parlement national et un membre au Comité des Régions de l'Union européenne. Il dispose en outre d'un représentant administratif à Bruxelles. Globalement, le principe de subsidiarité entre l'Etat finlandais et la région autonome d'Åland est respecté.

Contrôle des autorités régionales par les autorités centrales

159. Bien que l'Etat libre associé d'Åland exerce librement de larges compétences législatives et administratives, ses actes sont soumis à un contrôle de légalité (articles 19 et 60 de la Loi sur l'autonomie). Ces dispositions sont appliquées avec une grande circonspection par les autorités concernées de manière à respecter le plus possible la portée de l'autonomie d'Åland tout en garantissant les intérêts fondamentaux de l'Etat finlandais.

4. LES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET RÉGIONAL

160. Concernant la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional, la délégation du Congrès a été informée de certaines bonnes pratiques en Finlande qui méritent selon elle d'être mentionnées.

4.1. Fondements généraux

161. La protection des droits de l'homme au niveau local ou régional incombe généralement au « chancelier de la justice », qui contrôle la constitutionnalité des actes législatifs et administratifs, y inclus en matière de droits de l'homme. En outre, le médiateur du Parlement est aussi chargé du contrôle du respect des droits de l'homme.

162. Le mandat du « chancelier de la justice » en matière de contrôle des droits de l'homme est décrit dans son rapport de 2009⁵⁸, notamment au chapitre II « Vue d'ensemble ». Le chapitre IV « Contrôle des droits fondamentaux et des droits humains » contient les résultats de ce contrôle, en particulier sur le respect des droits de l'homme par « d'autres autorités ». ⁵⁹ Le « chancelier de la justice » exerce son contrôle sur la base de plaintes individuelles et d'inspections sur place, ou diligente des investigations à son initiative, lesquelles sont réalisées par ses services.

163. Dans son rapport de 2009⁶⁰, il apparaît que le « chancelier de la justice » part du principe selon lequel, même si une plainte ne fait pas expressément référence à des dispositions spécifiques aux droits fondamentaux ou à des conventions relatives aux droits de l'homme, celles-ci doivent néanmoins être prises en compte dans le traitement d'une affaire. La plupart des décisions prises à l'issue de plaintes individuelles sont fondées sur la législation interne spéciale applicable en matière de droits de l'homme sans qu'il soit nécessaire de recourir à des normes relatives aux droits fondamentaux.

164. L'Etat finlandais a transposé la plupart des garanties des droits de l'homme dans des textes législatifs spéciaux, il est donc compréhensible que les plaintes des citoyens en matière de droits de l'homme ne soient pas expressément fondées sur la Constitution (Art. 22) ou la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, mais sur ces dispositions internes spécifiques, en particulier celles qui concernent la politique sociale, d'éducation et de santé.

4.2. Cas particuliers et bonnes pratiques au niveau local

165. Les cas contrôlés par le « chancelier de la justice » qui concernent le fonctionnement des administrations des collectivités locales, sont mentionnés au chapitre VII de son rapport. Ils portent notamment sur les questions suivantes :

- aide à la subsistance (délais de procédure administrative pour les demandeurs et droit de recevoir cette aide) ;
- protection de l'enfance ;
- traitements et examens pratiqués par les hôpitaux municipaux et les centres de santé.

166. La délégation relève qu'en général, le rapport du « chancelier de la justice » ne fait pas état de violations des droits de l'homme ou des droits fondamentaux.

167. En ce qui concerne les mécanismes de protection des droits de l'homme au niveau local, ceux-ci semblent emprunter plusieurs voies parmi lesquelles :

- l'identification de problèmes théoriques en matière de droit de l'homme pour des groupes de population spécifiques ;
- l'élaboration de projets au sein des administrations locales concernées pour remédier à des situations non conformes au respect des droits de l'homme ;
- le développement de critères pour évaluer l'efficacité des mesures visant à protéger les droits de l'homme.

168. La base légale des interventions du « chancelier de la justice » pour développer des projets en matière d'éducation est la loi sur l'éducation de base (loi n° 628/1998, article 4, paragraphe 1):

« L'autorité locale a l'obligation d'organiser l'éducation de base pour les enfants d'âge scolaire résidant dans sa zone et l'éducation pré-primaire au cours de l'année précédant la scolarité obligatoire. »

169. L'objectif de l'enseignement préparatoire dispensé par les différents établissements d'enseignement est de préparer les immigrés - en particulier les enfants - à intégrer le système éducatif finlandais et donc la société du pays d'accueil. L'éducation vise à soutenir l'identité culturelle des immigrés et à assurer leur bilinguisme : outre le finnois ou le suédois, ils auront également une solide connaissance de leur langue maternelle.

⁵⁸ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/Report_finnish_chancellor_justice_en.pdf

⁵⁹ Voir pages 44-46

⁶⁰ Voir page 44

170. La loi permet aux enfants immigrés qui résident dans la municipalité de recevoir l'éducation mentionnée de même que la population d'origine. Ceux-ci participeront à un enseignement préparatoire pour acquérir des compétences suffisantes en finnois ou en suédois et dans d'autres matières nécessaires pour garantir le succès scolaires à travers l'insertion dans les groupes d'éducation pré-primaire ou de base.

171. Dans ce contexte, la ville de Helsinki (département pour l'éducation) a développé de bonnes pratiques favorisant les droits de l'homme en faveur de divers groupes minoritaires dans les écoles. Le projet « MANUVA » a pour but de « soutenir globalement l'apprentissage et le bien-être de tous les élèves et étudiants dans les écoles d'Helsinki » et met en place certaines mesures comme :

- des enseignants hautement qualifiés ;
- un enseignement complémentaire ;
- une éducation spéciale à temps partiel ;
- une éducation spéciale (intégrée, classes spéciales, écoles spéciales) ;
- un personnel spécialisé : psychologues scolaires, travailleurs sociaux, infirmières scolaires, assistants scolaires ;
- la discrimination positive: plus de soutien financier pour les écoles dans les zones à performance économique faible.

172. Des mesures comparables sont également mises en œuvre pour les élèves ayant des besoins particuliers dans des écoles spéciales et dans les hôpitaux en tant que centres de ressources.

173. Un accent particulier est mis sur l'éducation multiculturelle à Helsinki. Le succès de l'insertion des ressortissants étrangers dans la vie sociale, économique et politique finlandaise réside largement dans le fait que les mesures d'inclusion systématique sont mises en œuvre très tôt. Les cours se concentrent sur l'enseignement de la langue finnoise (cours en anglais), mais aussi d'autres langues (43 au total) pour maintenir et développer les compétences linguistiques et motiver les élèves à utiliser leur langue maternelle en tant qu'instrument d'identité culturelle. Ce dispositif repose sur les éléments suivants :

- le soutien financier pour l'éducation de base,
- l'évaluation par l'école de la nécessité d'apprendre le finnois comme deuxième langue et l'organisation des cours,
- l'éducation volontaire dans la langue maternelle,
- des classes d'instruction religieuse séparées.

174. Un autre projet que la délégation du Congrès a jugé également très important et qui mérite d'être souligné consiste dans le soutien à l'enseignement pour les élèves roms commencé en 2008 et qui se poursuivra au moins jusqu'à la fin de 2011. Le Conseil national finlandais de l'éducation a soutenu ce projet dans l'enseignement obligatoire, qui vise à réduire les abandons et le redoublement. Un effort particulier porte sur la prise en charge des frais de scolarité en langue romani (répertoriée comme une langue en voie de disparition par l'UNESCO).

175. Le projet n'étant pas encore achevé, il n'y a donc pas d'évaluation, mais il est évident que l'approche finlandaise visant à prévoir des mesures d'intégration dès l'enfance est fondamentale puisqu'elle peut permettre d'empêcher d'éventuelles violations des droits de l'homme à un stade ultérieur du développement des enfants et des jeunes en général.

176. Au niveau régional, la délégation a eu connaissance d'un cas traité par le médiateur relevant de la « loi sur les honoraires des clients recevant des soins sociaux et de santé » concernant l'Etat libre associé d'Åland. Il a relevé à cet égard la difficulté de transposer des lois finlandaises dans une loi de l'Etat libre associé d'Åland, la complexité de la matière législative et la vitesse à laquelle la commune a tiré les conséquences de son erreur, une fois reconnue, pour répondre à une plainte du citoyen (OKV/100/1/2007). Ce cas montre l'intérêt de l'institution du médiateur qui aborde les plaintes dont il est saisi, « *ad concreto* », et de manière constructive. Son rôle n'est pas de sanctionner mais d'orienter et de conseiller. Le but étant de parvenir à transposer une législation de la manière la plus appropriée possible. Cela étant, si le médiateur est saisi d'une situation dont il constate une infraction avérée, il peut la notifier en vue d'une mise en accusation. Son rôle s'apparente donc à celui d'un filtre des requêtes. L'intérêt de cette institution telle qu'elle est organisée en Finlande mérite d'être propagé en Europe comme le recommande le Congrès.

177. En ce qui concerne l'administration des contrôles du respect des droits de l'homme, il est à noter qu'il n'y a pas de médiateurs locaux, car ces unités sont trop petites pour occuper un agent. Cela étant, des « comités de contrôle » au niveau local ont été mis en place pour garantir la qualité des services fournis par les entités locales responsables.

5. CONCLUSIONS

178. En Finlande, la démocratie locale est un véritable fondement de la vie démocratique du pays. L'organisation du niveau local, dont l'importance est reconnue par la Constitution, et de ses relations avec les autres niveaux d'administration territoriale montrent que la légitimité de l'exercice du pouvoir est ancrée dans les principes de la subsidiarité et de la démocratie locale.

179. La démocratie locale est d'autant plus implantée dans les institutions de la République que 150 des 200 députés du Parlement exercent en même temps un mandat local, dont une moitié (75) sont aussi membres d'organes exécutifs locaux. Certains interlocuteurs ont une conception plutôt positive du cumul des mandats. Il a été dit à la délégation que « si le cumul des mandats est aussi fort, c'est aussi certainement une confirmation au niveau national de la légitimité politique acquise localement. »

180. Les rapporteurs ont pu percevoir la profonde tradition constitutionnelle sur laquelle repose l'autonomie locale en Finlande. Elle bénéficie d'une véritable reconnaissance de la part des institutions nationales, qui se manifeste dans la pratique politique, et jouit de la protection efficace des juridictions compétentes. De plus, la coopération et la coordination entre les collectivités territoriales sont bien réelles et garanties par une association fédérative puissante et influente.

181. Aucun représentant des institutions où la délégation s'est rendue n'a signalé de problèmes suscitant des inquiétudes au regard de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 ou de graves lacunes ou dysfonctionnements des organes de la démocratie locale.

182. L'une des difficultés majeures est causée par le vieillissement de la population, qui contraint tous les niveaux d'administration territoriale à revoir constamment la répartition et les modalités d'exercice de leurs compétences afin de maintenir leur efficacité et de garantir ainsi des services sociaux et économiques de qualité satisfaisante. Concrètement, l'évolution démographique et socio-économique se traduit par une forte augmentation des dépenses de santé, d'aide sociale et d'éducation, qui menace la viabilité budgétaire des collectivités locales. Celles-ci se voient dans l'obligation de réorganiser leurs services soit en s'engageant dans une coopération renforcée par le biais de l'intercommunalité ou même de la fusion, soit par l'externalisation⁶¹. Ces difficultés sont encore accrues par la crise financière et économique en cours, qui aggrave les déséquilibres budgétaires dans un certain nombre de communes, ce qui les contraint à rentabiliser encore davantage leur fonctionnement.

183. Sur le plan de l'aménagement du territoire, on constate une asymétrie croissante entre zones rurales et urbaines, ce qui s'explique par la profonde mutation des structures socio-économiques du pays. En conséquence, il n'y a probablement plus de modèle unique de l'autonomie locale. Lors de la visite de la délégation, certains de ses interlocuteurs ont d'ailleurs exprimé la nécessité d'initiatives législatives qui permettraient une plus grande diversification des structures de l'autonomie locale en fonction des besoins. À cet égard, le statut de la ville capitale reste indécis. La ville d'Helsinki penche plutôt pour un développement à l'échelle interrégionale et internationale et tente de rallier l'ensemble de l'agglomération à cette idée, en en revendiquant le pilotage. Les autres communes de l'agglomération ne sont prêtes à s'associer au processus d'internationalisation que sur la base d'une coopération équilibrée.

184. Une évolution semblable se fait jour dans d'autres pays européens. Étant donné l'importance et le rôle central de l'autonomie locale dans la vie politique finlandaise, la délégation estime qu'il serait intéressant de suivre la manière dont les autorités finlandaises réagiront à ces difficultés pour préserver le niveau élevé d'autonomie locale dans le pays, de voir les instruments et solutions qu'elles mettront en œuvre à cet effet et le temps qu'il leur faudra pour cela. La Finlande peut en effet servir de référence à cet égard en raison des conditions juridiques, économiques et politiques exemplaires qui

⁶¹ Helsingin Sanomat du 18.01.2011, Local authorities falter in outsourcing services.

président au débat sur le développement futur de l'autonomie locale, notamment en ce qui concerne le sens, le rythme et l'ampleur des réformes envisagées.

185. Par contre, la Finlande reste actuellement indécise quant à la voie à suivre en ce qui concerne la démocratie régionale. Les partis politiques s'exprimaient peu sur la question à la veille des élections législatives d'avril 2011. Le pays semble plutôt miser sur un renforcement de l'intercommunalité ou la fusions de communes que sur le développement de structures régionales à proprement parler. L'expérience menée à Kainuu, qui prendra fin en 2012, reste donc marginale. Si les avantages et inconvénients de ce modèle sont examinés de près, il ne semble pas qu'il soit appelé à être généralisé.

186. Le statut d'autonomie des îles d'Åland est perçu comme un cas à part, qui ne peut être transposé dans d'autres parties du pays. Il est tout à fait institutionnalisé et largement accepté, même si certains de ces aspects, notamment en matière financière et économique, sont à l'origine de désaccords entre les autorités régionales et l'Etat central.

187. La démocratie locale étant profondément ancrée en Finlande, la délégation comprend et respecte les réticences des autorités centrales à créer des unités régionales trop vastes et trop puissantes, réticences qui sont motivées par le souci de respecter le principe de subsidiarité et, donc, de la démocratie locale. Il convient néanmoins de signaler que la demande d'une régionalisation accrue et de l'élargissement du champ de compétences des collectivités régionales se fait plus forte : ainsi, le Nord-est a demandé des exonérations fiscales, tandis que la région de Kainuu a souhaité des compétences plus larges dans le domaine de la santé. Pour l'Etat, la solution passe peut-être par une régionalisation différenciée de chaque domaine de compétences en fonction des conditions socio-économiques, démographiques et climatiques.

188. La régionalisation des services de l'Etat et la déconcentration des administrations dans les six régions mises en place le 1^{er} janvier 2010 montrent que l'Etat cherche à établir un équilibre entre l'efficacité des services de l'Etat et l'exigence démocratique, qui suppose la proximité des citoyens, la facilité d'accès et l'absence de discrimination. Ces critères seront déterminants pour le succès de la démocratie régionale. Les réformes et la rationalisation de l'administration de l'Etat n'ont pas eu, jusqu'à présent, de conséquences directes sur les communes. L'Etat s'est contenté de démanteler les provinces, qui étaient des administrations décentralisées de l'Etat. Quelques interlocuteurs de la délégation appellent de leurs vœux une plus grande cohérence de l'administration de l'Etat au niveau régional.

ANNEXE**Programme de la visite de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur le suivi de la démocratie locale et régionale en Finlande**

**Helsinki, Mariehamn (Iles d'Åland), Kouvola
(30 novembre – 2 décembre 2010)**

Délégation du Congrès

Mme Pia BOSCH I CODOLA	Rapporteuse sur la démocratie régionale, membre de la Commission de Suivi du Congrès, Espagne
M. Jean-Louis TESTUD	Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission des Questions d'Actualité du Congrès, France
M. Bernd SEMMELROGGEN	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès, Allemagne

Lundi 29 novembre 2010, Helsinki

- Dîner de travail avec la délégation nationale auprès du Congrès :

M. Risto RAUTAVA, Chef de délégation
M. Arto BRYGGARE, membre du Congrès, Premier Vice-Président du Comité exécutif de Helsinki
Mme Irmeli HENTTONEN, membre du Congrès, membre du Conseil municipal de Lappeenranta, membre du Comité exécutif du Conseil régional de Karélie du sud
Mme Helena PIHLAJASAARI, membre du Congrès, Vice-Présidente du Conseil municipal de Laukaa, Présidente du Comité exécutif du Conseil régional de Finlande centrale
M. Heikki TELAKIVI, Secrétaire de délégation
M. Kari PRÄTTÄLÄ, Chef du Conseil juridique de l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux (AFLRA)

Mardi 30 novembre 2010, Helsinki

- Rencontre au siège de l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux (AFLRA) avec:

M. Kari-Pekka MÄKI-LOHILUOMA, Directeur Général
M. Kari NENONEN, Directeur Général adjoint
M. Martti KALLIO, Directeur, Finances municipales
Mme Kaija MAJOINEN, Directrice, Recherche et Développement
M. Keijo SAHRMAN, Directeur, Développement régional et industriel
M. Heikki TELAKIVI, Directeur des Affaires Internationales
M. Kari PRÄTTÄLÄ, Chef du Conseil juridique

- Rencontre au Ministère des Finances avec :

M. Tapani TÖLLI, Ministre de l'Administration publique et des Autorités locales
M. Juha LUUKKO, Secrétaire d'Etat
Mme Auli VALLI-LINTU, Directrice de l'Unité du Développement Municipal
M. Rainer ALANEN, Directeur de l'Unité de l'Economie Municipale
Mme Hannele SAVIOJA, Conseillère ministérielle, Département des Affaires Municipales
Mme Teemu ERIKSSON, Chef du Développement, Service de la Gestion Publique

Déjeuner de travail à l'Hôtel de Ville de Helsinki avec :

M. Jussi PAJUNEN, Maire de Helsinki
M. Risto RAUTAVA, Président du Comité exécutif de Helsinki et Président de la Délégation finlandaise auprès du Congrès
M. Arto BRYGGARE, membre du Congrès et Premier Vice-président du Comité exécutif de Helsinki

- Rencontre au Parlement de Finlande avec :

M. Antti RANTAKANGAS, Président de la Commission de l'Administration
M. Ossi LANTTO, Conseiller auprès de la Commission de l'Administration
M. Hannes MANNINEN, Président de la Commission des Finances
M. Matti AHDE, Président de la Commission d'Audit
M. Timo TUOVINEN, Conseiller auprès de la Commission constitutionnelle
M. Petri JÄÄSKELÄINEN, Médiateur du Parlement
M. Tuomas PÖYSTI, Auditeur Général, Institut National d'Audit

Mercredi 1er décembre 2010, Mariehamn (Iles d'Åland)

- Rencontre avec : M. Peter LINDBÄCK, Gouverneur d'Åland

- Rencontre au Parlement d'Åland avec :

M. Roger NORDLUND, Président
M. Gunnar JANSSON, Vice-président du Parlement d'Åland et Président du Conseil municipal de Mariehamn
Mme Susanne ERIKSSON, Directrice

- Rencontre avec : M. Roger ERIKSSON, Ministre de l'Administration et des Affaires de l'Union Européenne
M. Andreas DAHLEN, Unité de la Législation communautaire et des Affaires extérieures

Judi 2 décembre 2010, Helsinki, Kouvola

- Rencontre au Bureau du Médiateur avec :

M. Mikko PUUMALAINEN, Adjoint au Médiateur

- Rencontre à la Cour Administrative Suprême avec :

M. Pekka HALLBERG, Président
Mme Anne E. NIEMI, Juge
Mme Päivi PIETARINEN, Secrétaire Générale

- Rencontre au siège du Conseil régional de Helsinki-Uusimaa avec :

M. Ossi SAVOLAINEN, Maire régional
M. Jari SAINIO, Vice-président du Comité exécutif
M. Tatu RAUHAMÄKI, Relations avec les municipalités de la Région et les membres du Parlement
M. Arto BRYGGARE, membre du Congrès et Premier Vice-président du Comité exécutif de Helsinki, gestionnaire du projet « *EER-2012, European Entrepreneurial Region* »

- Rencontre à la mairie de Kouvola, Région de Kymenlaakso, avec :

M. Lauri LAMMINMÄKI, Maire de Kouvola
M. Juha HAAPANIEMI, Directeur du Développement régional de Kymenlaakso