



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Chamber of Local Authorities

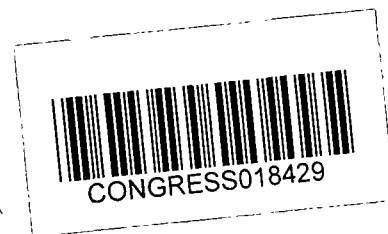
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Chambre des pouvoirs locaux

Strasbourg, le 29 mai 1995

CPL (2) 1
Partie II

DEUXIEME SESSION

(Strasbourg, 30 mai - 1er juin 1995)



RAPPORT

D'ACTUALITE
DE LA CHAMBRE DES POUVOIRS LOCAUX

(Rapporteur: M. Antony HAGGIPAVLU, Chypre)

EXPOSE DES MOTIFS

INTRODUCTION

Le succès d'un rapport sur les questions d'actualité dépend, en grande partie, du nombre de pays qui répondent à la demande d'information. Au moment de l'analyse de ces données, les pays suivants avaient répondu:

Autriche, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Italie, Norvège, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.

Je me suis efforcé de dégager, d'après les réponses, les tendances les plus significatives, analyse que j'ai complétée par des observations tirées de ma propre expérience en qualité de maire et de membre de longue date du Congrès et de la Conférence permanente, auquel il a succédé.

Afin de brosser un tableau complet, j'ai inséré dans mon rapport les données fournies par les délégations.

TABLE DES MATIÈRES

Page

Introduction

Première partie:

1.	Renforcement des pouvoirs locaux	4
2.	Ressources financières	5
3.	Recours au secteur privé pour la prestation des services publics	6
4.	Erosion de la démocratie locale	7
5.	Environnement et développement durable	8
6.	Développement rural et tourisme rural	8
7.	Coopération directe accrue entre les pouvoirs locaux	9
8.	Incidence de l'adhésion à l'Union européenne	10
9.	Programmes pilotes de réformes	10
10.	Violence, criminalité et terrorisme international	10

Partie II:

1.	Autriche	12
2.	Chypre	15
3.	République tchèque	16
4.	Danemark	17
5.	Estonie	18
6.	Finlande	19
7.	Hongrie	31
8.	Islande	36
9.	Italie	41
10.	Norvège	43
11.	Slovaquie	45
12.	Suède	46
13.	Royaume-Uni	48

1. Renforcement des pouvoirs locaux

L'élaboration relativement récente d'une législation et les changements de pratique intervenus dans certains pays ont renforcé la position des pouvoirs locaux. La loi adoptée en **Autriche** en 1994, par exemple, a rendu possible l'élection des maires au scrutin direct, bien que cette procédure reste facultative. Quatre des neuf Etats fédérés ont donc procédé à des élections au scrutin direct, qui ont suscité un intérêt considérable dans la population (70 à 80 % de participation). Ce mode de scrutin donne aux maires élus une plus grande indépendance et une légitimité démocratique, en leur évitant de devoir s'appuyer sur une coalition de plusieurs petits partis.

La même réforme a eu lieu en **Italie**, où la loi de 1993 prévoit l'élection des maires et des présidents de conseils régionaux au scrutin direct. En outre, la démission des maires ou présidents, directement élus, entraîne automatiquement la dissolution de leurs conseils respectifs.

A **Chypre**, une partie de la loi de 1985 n'est toujours pas promulguée; l'un des principaux amendements présenté dans le cadre du projet de loi de 1985, consiste à abolir la disposition selon laquelle les arrêtés municipaux doivent être approuvés au préalable par le gouvernement et la Chambre des représentants.

En **Finlande**, la nouvelle loi sur les collectivités locales, qui a été adoptée par le Parlement finlandais en 1994 et qui doit entrer en vigueur en 1995, a un certain nombre d'objectifs: développer la participation des habitants à la prise de décisions au niveau local; renforcer le statut des conseils municipaux élus au scrutin direct; accorder aux collectivités locales un pouvoir discrétionnaire accru pour la création d'organes administratifs et le choix des méthodes globales d'administration qui leur semblent les plus appropriées.

De telles réformes englobent un renforcement des garanties constitutionnelles pour les municipalités, une plus large autonomie accordée aux collectivités locales pour définir leur mandat et leurs compétences; la responsabilité primaire du découpage des communes; la possibilité d'organiser des référendums ayant une valeur contraignante; l'instauration de conditions d'éligibilité plus strictes pour les candidats, moins de dispositions réglementaires concernant les procédures d'élaboration des décisions; une plus grande souplesse de la coopération intercommunale et l'adoption d'un accord uniforme couvrant les conditions d'emploi du personnel communal.

En **Islande**, on a proposé de renforcer les communes en les regroupant (leur nombre a été ramené de 200 à 170). Certaines fonctions et responsabilités des pouvoirs locaux ont été développées, notamment dans le domaine éducatif.

En 1993, le Parlement islandais a adopté une loi sur l'administration, qui comporte un certain nombre de garanties pour les citoyens vis-à-vis de leurs administrations nationale et municipale concernant, par exemple, le droit à l'information, la notification des décisions, la réforme des procédures de réclamation administrative, etc.

En **Italie**, la loi de 1990 a réformé l'organisation de l'administration locale, accordant une plus grande autonomie aux communes et aux provinces qui sont tenues d'adopter un statut adapté à la situation particulière de la collectivité concernée et régissant les attributions et le fonctionnement des organes, en respectant les principes de la loi générale.

La loi garantit aussi une meilleure séparation des pouvoirs entre les élus et les fonctionnaires et renforce la participation des citoyens grâce à des référendums et à des procédures de consultation, dont la nomination d'un médiateur local (ombudsman).

En 1994, la législation a confirmé et renforcé le droit des «communautés de montagne» à être considérées comme des autorités territoriales à part entière.

En **Italie**, se développe aussi un grand débat politique concernant les aspects institutionnels et financiers du fédéralisme interne qui, s'il est instauré, aura des répercussions inévitables sur les pouvoirs locaux et régionaux.

Dans certains **pays d'Europe centrale et orientale**, le deuxième tour des élections municipales a eu lieu, par exemple dans la **République tchèque** en 1994, suite aux premières élections de 1989. Les informations reçues suggèrent que certains progrès ont été faits, à savoir que les pouvoirs ainsi que la confiance des collectivités locales se sont renforcés. S'agissant de la **République tchèque**, par exemple, il est fait état d'une série de questions d'actualité et de politique traitées avec succès par les pouvoirs locaux et portant sur l'amélioration de l'environnement et des conditions de vie, le renforcement du contrôle des pouvoirs locaux sur les services publics tels que la fourniture d'électricité, de gaz et de chauffage; certains succès ont aussi été enregistrés dans la gestion des établissements scolaires locaux et l'amélioration du transport public.

2. Ressources financières

Bien qu'il y ait certains points positifs, la plupart des réponses soulignent qu'il est difficile de trouver les ressources nécessaires pour assurer les services municipaux, du fait de la hausse inexorable des coûts, de la stagnation ou récession économique, de l'impact du chômage et de la réduction de l'assiette fiscale. De tels inconvénients sont particulièrement ressentis dans des pays tels que l'Autriche et la Finlande où les pouvoirs locaux assument une grande partie des investissements publics (près de 70 %).

L'**Autriche** signale notamment le coût élevé de la santé publique, préoccupation exprimée aussi par le Danemark lorsqu'il évoque la prestation des services sociaux. En **Norvège**, l'Etat providence, considéré pendant longtemps comme un modèle, est sous pression du fait du manque de ressources, rendu encore plus aigu par une population toujours croissante, composée essentiellement de personnes âgées et de chômeurs qui dépendent directement des services sociaux.

A **Chypre**, toutes les municipalités doivent faire face à de graves et durables problèmes financiers, malgré les propositions visant à relever les subventions de l'Etat provenant de l'augmentation des recettes tirées des impôts directs et indirects.

Dans certains **pays d'Europe centrale et orientale**, les pouvoirs locaux continuent de se plaindre d'avoir de plus en plus de responsabilités sans que leurs ressources augmentent en conséquence (**Estonie et Slovaquie**). En **Hongrie**, les ressources financières des pouvoirs locaux sont limitées alors que les revenus sous contrôle de l'Etat sont proportionnellement élevés, représentant environ 70 % des recettes des pouvoirs locaux. L'insuffisance et la diminution des ressources tendent à restreindre le pouvoir de décision des collectivités locales et à rendre la planification financière à long terme presque impossible. Les problèmes sont encore aggravés du fait que des collectivités locales inexpérimentées prennent des décisions financières néfastes, se lançant, pour beaucoup d'entre elles, dans des entreprises risquées ou des projets d'aménagement peu réalistes.

L'endettement qui en découle associé à la diminution des revenus ont amené près de 10 % des collectivités locales hongroises (quelque 200 à 300 communes) au bord de l'insolvabilité. L'adoption de mesures d'urgence, telles que l'octroi de subventions supplémentaires, sous strict contrôle gouvernemental, fixant une limite aux emprunts effectués par les collectivités locales, font craindre l'apparition de nouvelles tendances centralisatrices. Les experts affirment qu'il n'y a pas d'issue possible sans une réforme globale du système de financement public.

Même dans les pays où les collectivités locales ont une tradition mieux établie, tels que **l'Islande**, la nécessité d'un parallélisme entre les compétences et les moyens financiers est soulignée, par exemple dans la déclaration de Reykjavík faite à l'occasion de la Conférence nordique sur les affaires municipales en 1994; la conférence a, en effet, invité les parlements nationaux et les gouvernements des pays nordiques à veiller à ce que la législation n'impose pas de nouvelles responsabilités aux communes, sans leur donner au préalable les moyens financiers nécessaires.

En **Italie**, des améliorations ont eu lieu; les finances locales ont fait l'objet d'une réforme notable, qui élargit la fiscalité autonome, c'est-à-dire la possibilité pour les autorités territoriales de lever des impôts, réduisant ainsi la part des ressources provenant de transferts de l'Etat.

Actuellement, les subventions de l'Etat représentent 44 % tandis que la fiscalité locale fournit 56 % des recettes.

Une loi récemment adoptée en Italie permet aussi aux pouvoirs locaux de proposer des prêts, de manière à encourager les investissements dans certains secteurs où les ressources budgétaires sont insuffisantes. En outre, un système de péréquation a été instauré afin de contribuer à réduire les déséquilibres actuels entre communes riches et communes pauvres.

3. Recours au secteur privé pour la prestation de services publics

Compte tenu des problèmes précédemment décrits, certains pays ont de plus en plus recours au secteur privé; c'est le cas de **l'Autriche** et du **Danemark**. S'agissant de la **Finlande**, il est intéressant de noter que l'on a étudié de nouvelles formes de prestation de services; il a été question d'un modèle de «client prestataire» dans le cadre duquel le financement, la vérification et l'organisation des services relèveraient du secteur public tandis que la mise en oeuvre serait à la charge d'organismes privés.

Ces indications confirment la pratique déjà exposée dans le rapport de 1993 sur la coopération des secteurs public et privé établi pour l'ex-Conférence permanente.

Le **Royaume-Uni** mentionne également l'extension progressive des appels d'offres obligatoires, système selon lequel les pouvoirs locaux sont contraints de lancer des appels d'offres à des soumissionnaires du secteur privé et à leur propre personnel pour l'exploitation future d'une part donnée de leurs services, comme l'enlèvement des ordures, l'entretien des routes, la restauration, le nettoyage, etc.

4. Erosion de la démocratie locale

Parallèlement au renforcement des pouvoirs locaux de certains pays, on observe inévitablement une tendance comparable à l'érosion de la démocratie locale et à l'affaiblissement de la position des pouvoirs locaux vis-à-vis de l'Etat.

Parmi les pays les plus traditionnels, l'exemple le plus frappant est sans doute celui du **Royaume-Uni**, où l'on signale un transfert progressif de fonctions assumées auparavant par les pouvoirs locaux à des organismes publics (ONG semi-autonomes) dirigés par des responsables nommés, tendance marquée qui revêt une importance constitutionnelle. Un document de travail élaboré par l'Association des municipalités des grandes villes et intitulé «le nouveau visage des ONG semi-autonomes: propositions de réforme des organismes dirigés par des responsables nommés en Angleterre et au pays de Galles» formule un certain nombre de vives critiques, affirmant qu'«aujourd'hui, les institutions démocratiques sont menacées en Grande-Bretagne par l'essor des nouveaux magistrats nommés qui siègent à la tête d'organismes publics, dépensent des fonds versés par les contribuables et prennent des décisions (souvent à huis clos) qui devraient être du ressort de responsables élus». En outre, des conseillers élus ont été exclus d'organismes où ils siégeaient jusque-là de plein droit. Les ONG semi-autonomes gèrent à présent environ 20 % de la totalité des fonds publics, soit plus que la subvention d'aide aux recettes («Revenue Support Grant») allouée aux pouvoirs locaux en Angleterre et au pays de Galles.

Le rapport étudie les dangers de l'absence de responsabilité, la nécessité d'instaurer la transparence, la coordination des services, la baisse du niveau des normes d'éthique publique, le népotisme politique qui existe en matière de nomination à la tête d'organismes publics. Il formule un certain nombre de recommandations claires, visant à créer un nouveau cadre démocratique pour le fonctionnement des ONG semi-autonomes.

Le **Royaume-Uni** mentionne aussi une augmentation des contributions financières, qui tournent autour de 80 %, et la dépendance des pouvoirs locaux vis-à-vis des subventions de l'Etat, centralisation des finances que signale également le rapport **estonien**.

Il est fait état aussi de la faiblesse inhérente des pouvoirs locaux, due à un manque d'intérêt ou de participation de la population. Le rapport **norvégien** signale, par exemple, la fréquence des changements dans le personnel politique local et régional, peu d'élus briguant un deuxième mandat; le manque de participation et d'intérêt des citoyens et la nécessité de renforcer le statut et la liberté d'action des collectivités territoriales, si l'on veut développer la participation des habitants, tant à titre de décideurs politiques actifs qu'à titre d'usagers.

Dans les **pays d'Europe centrale et orientale**, dont les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, la fragilité de la démocratie locale est bien établie. Les cas de renvoi et/ou de suspension des maires **roumains**, compte tenu de la législation nationale actuelle, sont en cours d'examen au sein du Congrès et ne seront pas traités dans le présent rapport. Des problèmes similaires se posent ailleurs, par exemple en **Russie** où, à quelques très rares exceptions, l'Etat conserve le pouvoir de nommer ou de démettre les maires, même de grandes villes, et où la nouvelle loi sur les collectivités locales, actuellement soumise à la Douma, donne très nettement l'impression d'un retour à l'ancien régime soviétique centralisé.

En outre, en **Russie**, les collectivités locales sont, d'un point de vue financier et législatif, très fortement dépendantes des régions (Sujets de la fédération) et souffrent du manque de continuité dans les relations entre collectivités territoriales.

Dans les régions d'Europe déchirées par la guerre, il est, bien sûr, évident que les pouvoirs locaux se heurtent à un double obstacle: l'affaiblissement inévitable de leur position du fait des ravages et des exigences de la guerre et le simple poids des problèmes engendrés par la tragédie humaine, les réfugiés, les conditions de vie dangereuses et précaires des habitants, auxquels ils doivent faire face, souvent sans aucune aide. L'appel lancé par les maires **croates**, et examiné au sein de la Commission permanente, qui souligne l'extrême difficulté de leur position et la nécessité d'un soutien international et intercommunal, en est une preuve particulièrement poignante.

5. Environnement et développement durable

Tous les **pays nordiques** signalent, en particulier, l'importance des pouvoirs locaux dans la protection de leur environnement et dans l'application, localement, des accords conclus dans le cadre de l'action 21. Le **Danemark** a notamment exprimé le vœu que le Congrès approfondisse cette question¹. Il est signalé que la coopération se développe entre les pouvoirs locaux et l'Etat sur les questions environnementales, par exemple en **Islande**. Il est intéressant de noter que la récente conférence de suivi qui s'est tenue à Berlin sur l'application des accords de Rio montre que la majorité des progrès accomplis l'ont été par les collectivités locales.

Pourtant, dans les pays où des comités nationaux pour le développement durable ont été créés, les pouvoirs locaux ne sont pas toujours bien représentés en leur sein.

6. Développement rural et tourisme rural

Ces questions sont très peu développées dans les réponses reçues mais il est clair qu'un grand nombre de collectivités locales des zones rurales, dans les Etats membres, ont du mal à créer des emplois pour compenser la baisse de l'activité agricole, et à conserver la vitalité de la campagne et de ses valeurs traditionnelles face au développement économique.

¹ La délégation du Royaume-Uni a proposé de créer un groupe de travail sur le développement durable.

Néanmoins, les données fournies par la **Finlande** mentionnent le tourisme rural et écologique comme source de nouveaux emplois et d'activité économique à la campagne et décrivent assez précisément des solutions telles que l'ouverture de gîtes ruraux proposant des services touristiques, la mise en place de services et d'activités liés à l'exploitation des richesses naturelles (circuits pédestres, randonnées) que sont les forêts, les cours d'eau et les archipels.

Le rapport de **Chypre** fait référence au tourisme d'un point de vue négatif, soulignant les dommages environnementaux et même sociaux provoqués par le tourisme de masse.

L'**Autriche** associe aussi les problèmes des zones rurales aux insuffisances infrastructurelles, à la situation de l'emploi, à la prestation des soins médicaux et des services sociaux, aux possibilités restreintes de loisirs et d'activités culturelles, aux problèmes de proximité des services, tous ces facteurs contribuant à rendre les zones rurales moins attrayantes. Ce qu'il faut, c'est accorder aux collectivités locales des pouvoirs spéciaux pour juguler la désertification des zones rurales et, comme en Finlande, protéger les ressources naturelles en investissant dans des activités de loisirs et de régénération dans un environnement sain.

Le rapport **autrichien** signale aussi que la mise en place d'un bon réseau de transports publics en zone rurale, nécessaire au développement général, représente une lourde charge financière pour les pouvoirs locaux alors qu'un grand nombre d'autres organismes en bénéficient, sans que les pouvoirs locaux eux-mêmes en touchent les dividendes.

7. Coopération directe accrue entre les pouvoirs locaux

La coopération transfrontalière directe entre les pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est une réalité politique, que cela plaise ou non aux gouvernements nationaux. L'aspiration légitime des pouvoirs locaux à coopérer avec leurs homologues des autres pays, tant en Europe qu'à l'extérieur, se heurte souvent aux limites des prérogatives de la politique nationale concernant les affaires étrangères. Ce conflit est signalé dans certaines des réponses reçues. Il est inévitable que l'Etat s'efforce d'instaurer une réglementation quelconque lorsque de grandes villes gèrent d'importants services de relations internationales et forment des réseaux pour une multitude de raisons qui ne sont pas simplement culturelles mais aussi économiques, industrielles et commerciales.

Par exemple, la loi de 1993 sur les pouvoirs locaux (aide à l'Outre-mer) a précisé les compétences des pouvoirs locaux du **Royaume-Uni** en matière de coopération technique avec les structures équivalentes d'Europe centrale et orientale et des pays en développement. Il ressort aussi clairement, des travaux menés par le Groupe de travail Nord-Sud du CPLRE et notamment du rapport actuellement élaboré par M^{me} Bloemendaal-Lindhout sur «les nouvelles possibilités de coopération Nord-Sud pour les associations nationales de pouvoirs locaux» et de la recommandation qui l'accompagne, qu'il existe toujours de grandes divergences dans les pays européens concernant le droit des pouvoirs locaux d'investir à l'étranger sans autorisation préalable de l'administration centrale ou de s'engager dans des projets d'aide bilatérale.

8. Incidence de l'adhésion à l'Union européenne

Toutes les réponses reçues des nouveaux Etats membres de l'Union européenne évoquent l'incidence de leur adhésion.

L'**Autriche**, par exemple, entend jouer pleinement son rôle dans le processus de prise de décisions de l'Union européenne. Les collectivités locales sont représentées au sein de tous les groupes de travail autrichiens s'occupant de l'information et des activités de l'Union européenne. Elles ont pu participer à la consultation organisée au sujet de l'adhésion à l'Union européenne, les deux organes politiques, les Österreichische Städte und Gemeindebund bénéficiant d'une représentation directe. Cette participation à la procédure de candidature et d'adhésion, jugée unique en Europe, a renforcé le nombre des partisans de l'adhésion à l'Union européenne parmi les maires autrichiens et a contribué au succès de cette consultation (66 % en faveur de l'adhésion à l'Union européenne).

En outre, les charges supplémentaires qui découlent de l'adhésion à l'Union européenne sont partagées par tous les pouvoirs publics, 17 % de la contribution de l'Autriche étant financés par les collectivités locales.

Les pouvoirs locaux sont aussi étroitement associés à l'évaluation des conséquences juridiques pour leur niveau particulier d'administration territoriale, au repérage des régions et zones en difficulté et à l'élaboration de programmes d'assistance spéciaux. Bref, il existe des mécanismes financiers bien adaptés qui compensent, pour le contribuable, l'augmentation des charges qui découlent de l'adhésion.

9. Programmes pilotes de réformes

Le rapport islandais fait référence à la pratique des pays nordiques qui ont, au cours des dix dernières années, élaboré des projets formels dans le cadre desquels plusieurs communes sélectionnées ont expérimenté, sur quatre ou cinq ans, des stratégies novatrices concernant, par exemple, l'administration municipale, le transfert des responsabilités, la mise en oeuvre de nouveaux services. Ces programmes ont souvent ouvert la voie à des réformes législatives et autres. En **Islande**, en 1994, par exemple, le gouvernement a adopté une loi sur les communes pilotes qui prévoit des programmes municipaux expérimentaux sur le logement social, les services pour les handicapés, l'emploi, les soins de santé primaires, les services pour les personnes âgées et même le développement économique local. Un tel programme pilote pourrait bien être mis en place en tant que méthode de travail dans d'autres pays.

10. Violence, criminalité et terrorisme international

L'hostilité et les tensions raciales et culturelles, la fréquence alarmante des délits liés à la toxicomanie, la relative impunité des trafiquants de drogue internationaux et des tragédies épouvantables telles que le récent attentat à la bombe perpétré dans un immeuble fédéral d'Oklahoma City tendent à devenir des caractéristiques courantes et affligeantes de la société européenne, notamment en milieu urbain.

Certaines réponses y font référence les considérant, bien sûr, comme des problèmes majeurs pour les pouvoirs locaux qui, en première ligne, doivent traiter ces questions. Ce n'est pas sans raison que la Chambre des pouvoirs locaux a récemment décidé de créer un nouveau groupe de travail sur la réduction de l'insécurité et de la criminalité urbaine.

J'aimerais que, dans le débat sur les questions d'actualité, soient précisées les priorités qui, selon les délégués, doivent préoccuper ce nouveau groupe. Pourquoi ne pas élaborer, comme l'a suggéré le Bureau de la Chambre, une charte ou un code de l'éthique ou des devoirs du citoyen? Nous entendons beaucoup parler, ce qui est incontournable et légitime, des **droits** du citoyen, notamment dans les zones urbaines, ce qu'illustre notre propre charte urbaine européenne, mais j'estime que, face au fléau actuel de la criminalité, nous devrions, par l'intermédiaire du groupe de travail, approfondir les travaux sur cette question, au sein du Congrès.

1. AUTRICHE

I. *Dans une lettre adressée au Secrétariat, la Ligue autrichienne des Villes a cité les points suivants au nombre des questions revêtant une importance particulière pour les pouvoirs locaux.*

1. L'INCIDENCE DE L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE

L'Autriche a désigné ses représentants au Comité des Régions et entend jouer pleinement son rôle dans le processus de prise de décision de l'Union européenne pour tout ce qui touche l'administration locale. Ainsi, il existe en Autriche des groupes de travail chargés de l'information sur les activités de l'UE, au sein desquels tous les pouvoirs locaux sont représentés sous la présidence du Président de la Fédération.

a. Prise en compte des pouvoirs locaux et régionaux dans l'échange d'informations

Les pouvoirs locaux ont pu, en application de certaines dispositions légales, participer à la consultation organisée au sujet de l'adhésion à l'UE. Les deux organes politiques "Österreichische Städte- und Gemeindebund" (Associations autrichiennes des villes et des municipalités), qui figurent tous deux dans la Constitution autrichienne, ont pris part directement au processus de décision. Ces droits, uniques en Europe, ont renforcé le nombre des partisans de l'adhésion à l'UE parmi les maires autrichiens et ont contribué au succès écrasant de cette consultation: 66% en faveur de l'adhésion à l'UE.

b. Conséquences financières

Tous les pouvoirs publics contribuent au paiement des charges supplémentaires qui découlent de l'adhésion à l'UE. Les négociations ont abouti au résultat suivant: 17% de la contribution de l'Autriche à l'UE sont financés par les collectivités locales (ce qui équivaut approximativement à leurs recettes fiscales respectives). Les pouvoirs publics ont la possibilité d'augmenter la part de leur impôt le plus important dans tous les secteurs d'activité, à savoir l'impôt sur le revenu, de 3% par rapport aux recettes du secteur concerné afin de soulager les ménages. Ainsi, on a pu supprimer presque toutes les charges supplémentaires sur les salaires.

c. Travaux préparatoires en vue de l'harmonisation avec la réglementation et les programmes communautaires

Des travaux de préparation intensifs ont eu lieu avant l'adhésion à l'UE, comme nous l'avons déjà indiqué ci-dessus:

conséquences juridiques à tous les niveaux
régions dans le besoin
projets ponctuels pour une aide immédiate

Les pouvoirs locaux ont, en général, participé aux négociations.

2. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES POUVOIRS LOCAUX

Une hausse vertigineuse des coûts, notamment dans le secteur de la santé publique, a été source de graves difficultés économiques pour les pouvoirs locaux. Afin d'assurer des services d'une qualité satisfaisante, les pouvoirs locaux ont de plus en plus souvent recours à des contrats avec le secteur privé.

70% des investissements publics sont réalisés par les pouvoirs locaux, dont les activités économiques se sont multipliées. Toutefois, les dépenses de santé ont progressé sans que les recettes n'augmentent.

En 1991, 19% des recettes fiscales ont été employées dans le secteur de la santé publique. En 1995, ce pourcentage s'élèvera à 25%.

3. ELECTION DES MAIRES AU SCRUTIN DIRECT

Une nouvelle loi, en vigueur depuis 1994, permet désormais d'élire au scrutin direct les maires qui étaient jusque là élus par les conseils municipaux. Cette loi a été adoptée dans 4 Länder.

Les maires étaient auparavant élus par les pouvoirs locaux. Aujourd'hui les Länder peuvent choisir entre l'ancienne formule et l'élection au scrutin direct. Quatre des neuf Länder ont décidé en 1994 d'adopter le scrutin direct. La majorité des citoyens a fait preuve d'un grand intérêt pour ce nouveau mode de scrutin (70%-80%). Le scrutin direct accroît l'indépendance des maires vis-à-vis de leur parti et leur évite de devoir s'appuyer sur une coalition de plusieurs petits partis.

II. *L'Association autrichienne des pouvoirs locaux est favorable à la création de nouveaux groupes de travail dans le cadre du CPLRE et disposée à prêter son concours à ce sujet.*

L'Association autrichienne des pouvoirs locaux souhaite appeler l'attention sur quelques grandes questions d'actualité, qui se prêteraient à la discussion au sein des nouveaux groupes de travail:

1. URBANISATION

En Autriche, on ne saurait dire aujourd'hui que les zones urbaines et rurales bénéficient des mêmes perspectives. L'urbanisation, qui a progressé par suite de l'insuffisance des infrastructures dans les régions rurales, a fait passer ces dernières encore un peu plus à l'arrière-plan.

La situation de l'emploi et d'autres raisons structurelles, telles que l'existence de services sociaux et médicaux, les possibilités de loisirs et d'activités culturelles, ou la proximité des services, contribuent également à diminuer l'attrait des régions rurales.

C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place une structure spécifique pour permettre le développement parallèle des régions rurales et freiner leur désertification.

2. ENVIRONNEMENT ET INFRASTRUCTURES COMMUNALES

En raison, notamment, des normes très strictes dont s'est dotée l'Autriche en matière d'environnement, la création et l'entretien des infrastructures communales représentent une charge financière de plus en plus lourde pour les collectivités locales. Il est donc indispensable que les autorités locales des régions rurales protègent leur capital en investissant dans des ressources qui offrent des possibilités de récupération dans un environnement sain.

3. RESEAUX DE TRANSPORT EN ZONES RURALES

Une condition préalable à l'équipement des zones rurales est la présence de réseaux de transport. Ces réseaux, dont la création et l'entretien constituent une lourde charge financière pour les collectivités locales, sont - du fait qu'ils relient les régions rurales aux centres communaux et aux conurbations - aussi importants que d'autres infrastructures (centres d'emploi, commerces et services).

L'Association autrichienne des pouvoirs locaux s'efforce de faire prendre conscience de l'importance des réseaux de transport en zones rurales. Les collectivités locales ont le devoir de prendre en charge le financement de ces réseaux, même sans contrepartie, car ils sont, pour de nombreuses activités, un facteur essentiel de réduction des coûts.

2. CHYPRE ¹

Principales priorités des pouvoirs locaux à Chypre

LEGISLATION:

Une nouvelle loi globale, la Loi de 1985 sur les municipalités a remplacé tous les anciens textes en la matière. Bien que cette loi de 1985 ait abordé de nombreux sujets inédits, plusieurs projets et propositions de loi ont été soumis à la Chambre des Représentants et sont en cours d'examen. Sans doute l'amendement le plus important présenté dans lesdits projets et propositions de lois a-t-il trait à la suppression de la disposition en vertu de laquelle toute réglementation proposée par les municipalités devait être approuvée par le gouvernement et la Chambre des Représentants avant d'être mise en oeuvre.

PROBLEMES FINANCIERS:

A Chypre, presque toutes les municipalités sont confrontées depuis déjà longtemps à de graves problèmes financiers. C'est pourquoi les municipalités, par l'intermédiaire de leur Union, ont tout mis en oeuvre pour améliorer leur situation financière et ont présenté à cet effet une série de propositions au gouvernement. L'une d'elles porte sur une mesure importante consistant à lier les subventions annuelles versées par l'Etat aux municipalités à un pourcentage donné des recettes de l'Etat tirées des impôts directs et indirects. Cette proposition a été acceptée par le gouvernement, bien qu'il n'y ait pas encore d'accord sur le pourcentage en question. Néanmoins, les pouvoirs locaux restent confrontés à d'énormes problèmes financiers. Les efforts importants déployés pour les résoudre doivent donc être poursuivis, si l'on veut que la situation financière des pouvoirs locaux soit moins sombre à l'avenir.

PROBLEMES LIES AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET A L'ESSOR DU TOURISME:

A la fin des années 1970 et au début des années 1980, Chypre a connu un développement économique et touristique exceptionnel (aujourd'hui, l'île attire plus de 2 millions de touristes par an, chiffre presque 4 fois supérieur à sa population). Cette évolution rapide a, certes, entraîné une hausse considérable du niveau de vie des Chypriotes, mais a également provoqué de graves problèmes; ainsi, elle a eu des répercussions néfastes sur l'environnement et sur la société, notamment en ce qui concerne la violence et la toxicomanie. Le développement économique et l'essor du tourisme ont également nécessité divers projets d'infrastructure, comme la construction de rues, de systèmes d'égouts, de zones industrielles, et l'amélioration des infrastructures existantes.

¹

Renseignements fournis par l'Union des municipalités chypriotes

3. REPUBLIQUE TCHEQUE ¹

Il convient d'abord de souligner que des élections démocratiques au niveau local ont eu lieu pour la seconde fois en novembre 1994 dans la République tchèque. Les élections ont confirmé l'évolution positive des pouvoirs locaux et l'assurance croissante de ces organismes autonomes.

La composition des conseils municipaux, de leurs organes et de leurs responsables s'est naturellement aussi modifiée.

Parmi les questions essentielles abordées par les pouvoirs locaux figurent les suivantes:

- solution des problèmes liés au fonctionnement et au financement des services de transport offerts à la population des communes et des régions proches (en particulier, transport vers le lieu de travail, vers l'école, entre localités peu importantes et centres de plus grande taille, etc.), contributions financières de fonds municipaux, coopération des secteurs public et privé;
- participation active des municipalités tchèques à une action à grande échelle pour améliorer les conditions de vie et l'environnement dans le cadre de programmes conçus et financés par le gouvernement et d'initiatives municipales propres;
- solutions des problèmes liés au transfert aux communes d'un tiers du capital des sociétés anonymes oeuvrant dans le domaine de l'énergie (ex-entreprises d'Etat privatisées) pour mieux influencer l'approvisionnement et la fourniture d'électricité, de gaz et de chauffage.
- solution des problèmes liés au fonctionnement des équipements éducatifs locaux (en particulier les écoles primaires) et à la péréquation des dépenses en cause avec les communes voisines.

L'Union des villes et des collectivités de la République tchèque, qui représente les communes, s'efforce de renforcer sa position comme interlocuteur des organismes gouvernementaux et autres institutions centrales traitant de questions ayant trait aux communes. Elle est favorable à l'adhésion rapide de la République tchèque à la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹ Renseignements fournis par l'Union des villes et des collectivités de la République tchèque.

4. **DANEMARK**¹

L'une des questions essentielles qui se posent au Danemark a trait à l'alourdissement des tâches des pouvoirs locaux en matière de protection sociale, qu'il s'agisse des revenus, des conditions de vie, des services rendus aux citoyens par les pouvoirs locaux ou de la participation croissante des citoyens à l'amélioration et à la distribution des prestations sociales.

Cette question d'actualité est traitée en détail dans le rapport d'une conférence sur le développement de la protection sociale en Europe tenue à Grena, au Danemark, en juin 1994. Ce rapport s'intitulait "Les pouvoirs locaux face au développement de la protection sociale en Europe".

En outre, la délégation danoise se réjouirait de pouvoir discuter de la politique sociale européenne à la suite des débats concernant le Livre blanc de la Commission de l'UE à ce sujet ainsi que le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.

La coopération entre les secteurs privé et public est une autre grande question qui fait actuellement l'objet de nombreux débats au Danemark et qui est d'ailleurs traitée dans un rapport solidement documenté du CPLRE présenté lors de la Session plénière de 1993.

La protection de l'environnement, la conservation de la nature et le développement durable sont des sujets de préoccupation permanente auxquels la délégation danoise souhaiterait que le CPLRE accorde davantage d'attention dans ses travaux futurs.

¹

Renseignements fournis par l'Association nationale des collectivités locales du Danemark.

5. **ESTONIE** ¹

1. L'une des questions essentielles qui se posent en Estonie concerne la relation entre le budget de l'Etat et les fonds dont disposent les collectivités locales.

Les mécanismes financiers des collectivités locales manquent encore quelque peu de flexibilité et sont sans aucun doute insuffisants face à des besoins et responsabilités qui ne cessent d'augmenter. On note certaines carences de la politique sociale et de la protection sociale et l'on ne peut que constater une tendance à la centralisation pour tout ce qui concerne les questions budgétaires et les ressources.

2. En règle générale, les pouvoirs locaux s'efforcent de préserver leurs droits, conformément à la Constitution, et de s'assurer une fiscalité propre.

Des problèmes spécifiques se posent dans des domaines particuliers tels que l'entretien des routes, l'application de la législation sur les écoles primaires, le logement, l'organisation du marché de l'emploi et la question complexe de la réforme agraire et de l'impôt sur les bénéfices fonciers.

¹

Renseignements fournis par l'Association des villes estoniennes

6. FINLANDE ¹

LA STRUCTURE DES SERVICES

La Finlande, comme d'autres pays nordiques, diffère du reste de l'Europe occidentale par le large éventail de services publics qui sont offerts à tous les résidents. Ces services représentent un pourcentage du PNB plus important que partout ailleurs en Europe. Selon le principe qui prévaut en Finlande, tous les résidents ont accès aux services, quel que soit leur situation économique ou leur position sociale. Le développement des services se fonde sur l'idée d'universalité et de responsabilité conjointe. Les services sont financés essentiellement par l'impôt.

En Finlande, environ 70% des services publics sont du ressort des municipalités. La protection sociale et la protection sanitaire ainsi que l'enseignement primaire et secondaire relèvent presque entièrement de la responsabilité des municipalités.

En raison de la récession actuelle, on a repensé l'organisation des services. La récession économique (réduction des recettes fiscales et des subventions de l'Etat) et la hausse des coûts ont contraint les municipalités finlandaises à reconsidérer l'importance et le financement de la prestation de services.

Questions cruciales à débattre:

- restructuration globale de la prestation de services dans la nouvelle situation économique;
- questions financières: participation des usagers/clients des services/prise en charge par la collectivité;
- nouvelles formes de prestation de services: il a été question d'un modèle de "client-prestataire" dans le cadre duquel le financement, la vérification et l'organisation des services relèveraient du secteur public tandis que la mise en oeuvre serait à la charge d'institutions et de prestataires privés de services; concurrence; privatisation/partage des tâches entre le secteur public et le secteur privé;

Les services publics emploient à l'heure actuelle environ 20% de la main d'oeuvre en Finlande.

Outre l'amélioration de la productivité et de la situation économique, il faut prendre en considération les questions liées au chômage dans les régions peu peuplées, les problèmes posés par le vieillissement de la population et autres questions à débattre au moment de repenser l'organisation de la structure des services.

¹

Renseignements fournis par l'Association finlandaise des pouvoirs locaux.

TOURISME RURAL ET ECOLOGIQUE

Comment trouver de nouvelles sources de revenu, comment compenser la perte d'emplois dans l'agriculture due à une baisse d'activité, comment empêcher la mort des campagnes, voilà quelques unes des questions soulevées dans de nombreuses municipalités.

Ces questions revêtent une importance particulière pour la Finlande qui vient d'adhérer à l'Union européenne. C'est pourquoi un effort de développement fondé sur des programmes a été entrepris à l'échelle municipale et régionale. Dans le cadre des programmes en faveur des régions rurales et pour tirer parti des atouts et des attraits de la nature en Finlande, on espère que le tourisme rural et écologique permettra de créer de nouveaux emplois et de revivifier l'activité économique dans les régions rurales.

A l'heure actuelle, on compte plus de 2 000 gîtes ruraux proposant des services touristiques. Néanmoins, pour faire du tourisme rural et écologique une activité rentable, de nouveaux marchés étrangers sont nécessaires; de même, on ne peut satisfaire les besoins du tourisme moderne que grâce à une action concertée, des mesures de soutien de l'Etat et des stratégies de développement à long terme. On a estimé que les mesures de soutien de l'Etat devaient être axées sur la conservation du parc immobilier existant, (cottages à louer, etc.), sur la rénovation des maisons pour répondre aux exigences du touriste moderne et sur le développement des services et des activités en rapport avec l'utilisation des richesses naturelles de la Finlande, comme son milieu naturel non pollué (circuits pédestres, randonnées), ses forêts, ses cours d'eau, ses archipels, une agriculture et une sylviculture écologiquement saines, etc.

Le tourisme est une activité en plein essor dans l'ensemble de notre continent. Alors que l'intégration de l'Europe est en marche, le tourisme, et plus particulièrement, le tourisme rural et écologique permet d'apprendre à connaître un pays, son environnement naturel et sa culture et ouvre ainsi la voie à l'Europe des citoyens.

NOUVELLE LOI SUR LES COLLECTIVITES LOCALES

Vous trouverez ci-joint le résumé du rapport du Comité des pouvoirs locaux qui contient les principes de la nouvelle loi finlandaise sur les pouvoirs locaux.

Cette nouvelle loi vise essentiellement à accroître la participation des habitants d'une commune aux prises de décision, à renforcer le statut des conseils municipaux directement élus et à accorder aux pouvoirs locaux plus de pouvoir d'appréciation que par le passé pour la création d'organes administratifs et le choix des méthodes globales d'administration qui leur semblent les plus appropriées.

ANNEXE

UNE NOUVELLE LOI SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LA FINLANDE

Le projet de loi sur les collectivités locales du Gouvernement finlandais a été soumis au parlement en septembre 1994. Il est prévu que la nouvelle loi entrera en vigueur en 1995. On trouvera dans le résumé ci-après les grands principes sur lesquels s'appuie le projet de loi, à quelques détails près.

Rapport du Comité sur les collectivités locales (1993: 33)

RESUME

Désignation et mandat du Comité sur les collectivités locales

Le 21 mars 1991, le Conseil d'Etat a chargé un comité d'élaborer un nouveau projet de loi sur les collectivités locales. Ce comité s'est en outre vu confier la tâche de formuler les propositions nécessaires pour modifier les autres textes législatifs relatifs à la loi sur les collectivités locales, de façon que les diverses dispositions législatives forment un tout et donnent aux collectivités locales une autonomie plus grande pour décider de leur propre forme d'organisation et aménager leurs propres fonctions. Le comité était chargé d'examiner les questions suivantes:

— les relations entre collectivités locales et résidents et en particulier la question de savoir comment on pourrait donner aux résidents de plus larges possibilités de participer à l'élaboration des décisions sur le plan local et d'influencer celles-ci;

— les rapports entre collectivités locales et Etat et en particulier la question de savoir comment renforcer l'autonomie locale et faire de la nouvelle loi sur les collectivités locales le texte fondamental pour les compétences d'administration locale;

— le statut économique et les capacités des collectivités locales et en particulier les possibilités d'assurer une base suffisante de revenus pour les communes et garantir les conditions nécessaires à l'exercice des fonctions économiques communales;

— la gestion, l'organisation et le fonctionnement pratique des communes;

— une approche rationnelle du découpage des communes et l'établissement d'une base harmonieuse de coopération entre les collectivités locales;

— la question de savoir comment l'adhésion à la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe et d'autres événements internationaux affecteront la législation de la Finlande sur les collectivités locales;

— la question de savoir s'il est nécessaire de modifier les dispositions de la Constitution finlandaise relative à l'autonomie locale.

Le comité a commencé par proposer que des amendements soient apportés à la loi sur les collectivités locales, à la loi sur le découpage communal et à l'article 51, paragraphe 2 de la Constitution. Les amendements proposés aux deux premiers textes ont abouti à une action législative et ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Les préparatifs en vue de modifier les dispositions constitutionnelles concernant l'autonomie locale se sont poursuivis au sein du ministère de la Justice. A ce jour, aucune proposition n'a été faite par le gouvernement.

Nécessité de réformer la loi sur les collectivités locales

Lorsque l'actuelle loi sur les collectivités locales a été adoptée, l'objectif principal était de sauvegarder et de renforcer le bien-être social et économique dans tout le pays. L'administration publique, et en particulier l'administration locale, ont été chargées d'assurer les services publics. L'administration locale était régie par une législation-cadre à laquelle venaient s'ajouter des dispositions de planification de nature contraignante. En outre, les dotations attribuées par l'Etat aux collectivités locales étaient affectées et dépendaient des coûts. Dans la pratique, les collectivités locales étaient les exécutantes de la politique sociale du gouvernement central.

La loi actuelle est le produit du mode de pensée qui prévalait à l'époque où elle a été adoptée, c'est-à-dire celle de l'édification de l'Etat protecteur. Elle établit un cadre uniforme pour l'administration et les finances de toutes les communes. La plupart des compétences communales sont définies par une législation spéciale qui, en fait, a remplacé la loi sur les collectivités locales.

L'environnement des collectivités locales s'est modifié considérablement depuis l'adoption de la loi. En conséquence, la loi n'aide plus pleinement les communes dans l'exercice de leurs compétences de base et dans la réalisation de leurs objectifs fondamentaux. Une loi moins contraignante et plus flexible est maintenant nécessaire, qui permette des solutions différentes, déterminées sur le plan local.

Contenu principal des propositions du Comité des collectivités locales

Garanties constitutionnelles plus fortes pour les communes

Du point de vue de l'autonomie locale, il est essentiel que les capacités réelles des communes à remplir leurs missions soient prises en compte lors de l'élaboration et de l'adoption de la législation régissant les compétences des collectivités locales. L'amendement proposé à la Constitution pour la détermination et le renforcement des garanties constitutionnelles de l'autonomie locale (l'amendement suggéré étant fondé lui-même sur une proposition du Comité des collectivités locales) forme un tout cohérent avec la nouvelle loi proposée. La proposition d'amendement doit être présentée au parlement au plus tard en même temps que le projet de nouvelle loi sur les collectivités locales au plus tard.

La nouvelle loi sur les collectivités locales — une constitution pour l'administration locale

Du point de vue des relations entre les collectivités locales et le gouvernement central, il est essentiel que la nouvelle loi joue le rôle d'une constitution pour les collectivités locales. La nouvelle loi devrait contenir toutes les dispositions importantes concernant les collectivités locales et leur administration, de sorte que l'on aura moins besoin d'une législation spéciale. Les règlements complétant la loi sur les collectivités locales ne devront être adoptés qu'après mûre réflexion. La législation actuelle régissant les divers secteurs administratifs de l'administration locale devra être assouplie et élaguée. D'une façon générale, les communes devraient être régies exclusivement par des textes législatifs, et non par des textes réglementaires de statut inférieur.

Le contrôle du gouvernement central devrait être fondamentalement un contrôle de légalité. La nouvelle loi sur les collectivités locales ne contiendra plus de disposition exigeant que les décisions soient soumises à l'approbation des autorités centrales. Le contrôle de la légalité se présentera principalement sous la forme d'une procédure de recours.

Attributions des collectivités locales

Les attributions ou le mandat des collectivités locales continueront d'être précisés par une disposition de large portée, c'est-à-dire par une clause générale donnant aux collectivités locales une marge d'appréciation considérable pour définir leur propre mandat. Cette clause générale sera accompagnée d'une disposition soulignant qu'il incombe de manière générale aux communes de garantir le bien-être des résidents et le développement local. Le comité souligne en outre que le mandat de la commune n'englobe pas les risques ou engagements financiers qui mettraient en danger la continuité des compétences communales.

La nouvelle législation n'établira plus de distinction entre les compétences prévues par le mandat communal général et celles qui découlent d'un mandat spécial. La nature des compétences municipales définies par une législation spéciale a changé. Les ressources affectées à de telles compétences constituent une partie de l'ensemble des ressources de la commune, en particulier maintenant que le système de dotations de l'Etat a été réformé.

Dorénavant, les collectivités locales seront libres d'avoir recours à tout prestataire de services, public ou privé.

Responsabilité primaire du découpage communal confiée aux collectivités locales

La loi sur le découpage communal continuera à s'appliquer. Un amendement à cette loi qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993 donne aux collectivités locales des responsabilités et des pouvoirs accrus en la matière.

Conformément à la nouvelle loi sur les collectivités locales, toutes les communes bénéficieront d'un statut uniforme en tant que collectivités locales, sur le plan juridique, administratif et statistique. Les collectivités locales pourront décider elles-mêmes si elles entendent adopter la dénomination de «ville» si elles jugent qu'elles remplissent les critères

relatifs aux communautés urbaines. En adoptant la dénomination de «ville», les collectivités locales seront à même de renforcer leur image urbaine. Il appartiendra aux collectivités locales de décider si elles remplissent les critères voulus.

Renforcement du statut du conseil municipal

L'administration locale est essentiellement l'exercice de l'autonomie par les membres de la collectivité. Les résidents locaux exercent leur pouvoir de décision par l'intermédiaire du conseil municipal. Conformément au nouveau projet, le statut du conseil municipal directement élu sera renforcé. Le processus tendant à réduire le contrôle du gouvernement central et à rendre la législation moins rigide aboutira à transférer un plus grand nombre de responsabilités aux collectivités locales. C'est au conseil municipal qu'il incombera de prendre les décisions les plus importantes concernant la commune.

La démocratie représentative continuera à être la base de notre système politique. Tout effort visant à accroître la crédibilité et le prestige du processus politique exige que les conseillers démocratiquement élus se voient confier clairement la responsabilité de prendre des décisions sur les compétences et les finances communales. Si les conseillers, outre les fonctions qui leur incombent au sein du conseil municipal, sont de plus en plus élus également à d'autres postes municipaux, les résidents locaux auront des contacts plus étroits avec ceux qui gèrent leurs affaires. A cette fin, un nouveau système de commissions sera établi par la nouvelle législation.

En outre, le statut du conseil municipal sera renforcé du fait qu'il pourra exprimer un vote de défiance à l'encontre du comité exécutif communal, et provoquer ainsi sa démission.

Les conseils municipaux décident eux-mêmes combien de conseillers doivent être élus. La nouvelle législation fixera néanmoins un nombre minimum de conseillers qui dépendra de la taille de la collectivité; le minimum sera inférieur au nombre actuel de conseillers. Les collectivités locales pourront fonder leur décision concernant le nombre de conseillers sur le mode d'administration locale choisi, tel que le nouveau système des commissions.

Système d'administration locale

Les collectivités locales doivent toujours avoir un conseil municipal et un comité exécutif. Le reste du système d'administration locale doit être arrêté par le conseil municipal. En vertu de la nouvelle loi, les collectivités locales disposeront d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour établir des organes administratifs et organiser leur structure administrative générale comme ils le jugent bon.

Il y aura deux grands systèmes d'administration par des responsables élus: un système comprenant des commissions (*valiokunnat*) émanant des conseils municipaux et un autre système correspondant au système actuel des commissions (*lautakunnat*). Seuls les conseillers et les conseillers adjoints pourraient être élus aux commissions émanant des conseils (*valiokunnat*). Des personnes extérieures aux conseils pourraient être élues aux commissions n'émanant pas des conseils (*lautakunnat*). Les premières ne diffèreraient des secondes que par les conditions d'éligibilité. Il en irait de même pour les comités exécutifs locaux.

Les responsabilités statutaires des comités exécutifs locaux d'administration resteraient largement inchangées. Les commissions émanant des conseils et les commissions n'émanant pas des conseils exerceront les fonctions normales des collectivités locales: principaux services publics, construction, questions d'environnement, etc. Les collectivités locales pourront avoir les deux types de commissions. Par exemple, une collectivité locale pourra décider de déléguer les fonctions les plus importantes aux commissions de la première catégorie et de confier les autres tâches à des commissions de la deuxième catégorie.

Accroître le rôle politique du directeur de l'administration municipale

Sous la nouvelle législation, les collectivités locales bénéficieront également d'un plus grand pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le choix du mode de gestion communale qui leur convient le mieux. Néanmoins, certaines dispositions de base seront incluses dans la nouvelle législation.

En définissant le rôle du directeur de l'administration communale, les collectivités locales pourront mettre l'accent soit sur l'aspect politique, soit sur l'aspect professionnel de la fonction. Elles pourront décider d'avoir un directeur politique fort, qui présidera à la fois le comité exécutif et le conseil municipal. La nouvelle législation ne contient aucune disposition interdisant un tel arrangement, ce qui est le cas de la législation actuelle. Les collectivités locales seraient ainsi en mesure de souligner la responsabilité des directeurs élus de l'administration pour la gestion communale.

Toutes les collectivités locales auront un directeur de l'administration communale, qui sera un employé communal. La position et les responsabilités de celui-ci seront étroitement associées au mode d'administration choisi par la collectivité locale.

Dans la définition de la position du directeur de l'administration communale, l'accent sera mis sur l'aspect professionnel, mais la responsabilité politique pourra également être mentionnée. Si une collectivité locale devait élire un fonctionnaire à fort caractère politique (président du conseil municipal et du comité exécutif), il lui faudra alors également un gestionnaire professionnel. Ces fonctionnaires pourraient être nommés pour un mandat de durée déterminée ou indéterminée.

Deux solutions différentes pourront être envisagées pour souligner le rôle politique du directeur de l'administration communale. Celui-ci pourra être nommé pour la même durée que le conseil municipal, auquel cas il assumera toujours la présidence du comité exécutif communal. De même, un directeur nommé pour une période déterminée ou indéterminée pourra également être élu à la présidence du comité exécutif.

Possibilité de référendums ayant une valeur contraignante

La nouvelle loi mettra l'accent sur la démocratie directe grâce à des dispositions plus détaillées que celles de la loi actuelle sur les moyens de participation directe et d'influence dont disposent les membres de la communauté.

Les activités d'information communale devront permettre aux résidents locaux de participer activement au processus d'élaboration des décisions, et d'influer sur celles-ci, dès les stades préparatoires. Pour que le public soit suffisamment informé, les collectivités locales devront déployer une plus grande activité et s'efforcer de développer une culture administrative plus ouverte. La nouvelle loi précisera les responsabilités des collectivités locales concernant la diffusion de l'information.

S'agissant de la réglementation sur les référendums communaux, les référendums consultatifs demeureront la forme de base. Néanmoins, les conseils municipaux pourront également décider que les résultats des référendums pourront être contraignants pour le conseil à certaines conditions. Par exemple, le conseil municipal pourra décider qu'une proposition de référendum doit être appuyée par une certaine proportion des électeurs éligibles pour être adoptée. Un référendum devra être organisé chaque fois que 10 % (au moins) des résidents ayant le droit de vote appuieront une initiative en ce sens.

Conditions d'éligibilité plus strictes pour les candidats

Dans les efforts constants déployés pour rétablir la crédibilité et la responsabilité de l'administration locale, on a porté beaucoup d'attention aux règles concernant les conditions à remplir pour être candidat à une fonction publique. La nouvelle loi contiendra des conditions plus strictes que la législation actuelle.

Les conditions à remplir pour être candidat au conseil municipal continueront à être moins strictes que les conditions pour d'autres fonctions publiques, mais elles seront plus nombreuses que celles de la réglementation actuelle.

Les nouvelles conditions porteront sur les employés municipaux, de sorte que les personnes remplissant les fonctions de référendaire auprès d'une commission émanant ou non d'un conseil, ou autrement concernées par des questions dont aurait à connaître le comité exécutif communal, ne pourront pas être candidates au comité exécutif. Les représentants officiels des employés municipaux ne pourront pas être candidats au comité exécutif communal, non plus qu'à des fonctions dans des secteurs de l'administration s'occupant de questions de personnel.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter aux conditions à remplir par les candidats ont pour objet d'améliorer la crédibilité du processus politique local en empêchant le cumul des mandats. Ne pourront pas faire partie d'un organe municipal les personnes employées par une société engagée dans des opérations semblables à celles de l'organisme communal en question ou par une société dont on peut raisonnablement penser qu'elle pourrait tirer avantage ou souffrir des décisions de cet organe.

L'ensemble du personnel doit être couvert par un accord uniforme relatif à l'emploi communal

En 1993, les collectivités locales et les communautés de collectivités locales employaient quelque 430 000 salariés. 56 % environ des employés communaux sont engagés en vertu de contrats de fonction publique régis par le droit public, tandis que 44 % sont employés au titre de contrat de droit privé. En raison de la situation économique actuelle, le nombre des employés communaux est en déclin.

En vertu de la nouvelle loi, il y aura une seule forme de relation d'emploi qui sera la plus rapprochée possible du type de relation d'emploi que l'on rencontre généralement sur le marché du travail. Néanmoins, la forme actuelle de relation d'emploi privé devra être modifiée à certains égards en raison de la nature particulière des fonctions communales. La légalité de l'administration publique, les droits des résidents locaux et le bon fonctionnement des collectivités locales doivent être sauvegardés. Toute forme nouvelle de relation d'emploi communal devra comprendre des dispositions concernant la responsabilité officielle générale et particulière.

L'adoption proposée d'une forme unique de relation d'emploi vise à améliorer l'efficacité de l'administration locale, à simplifier les procédures administratives et à mettre les employés communaux sur un pied d'égalité en termes de statut juridique. Les détails pratiques de cet amendement seront fixés par une nouvelle loi sur les contrats d'emploi communaux, qui précisera le contenu essentiel des relations d'emploi communal. Il faudra également une nouvelle loi sur les conditions d'emploi par les communes, qui établira les nouvelles règles de procédure pour les contrats d'emplois communaux.

Moins de dispositions réglementaires concernant les procédures d'élaboration des décisions

La nouvelle loi donnera également aux collectivités locales une plus grande marge d'appréciation en ce qui concerne l'administration communale et les procédures d'élaboration des décisions. Ces procédures seront de plus en plus laissées à l'appréciation des collectivités locales elles-mêmes, de façon que l'on puisse prendre pleinement en considération les conditions et les besoins locaux. La nouvelle législation contiendra des dispositions visant à protéger les droits des résidents et à promouvoir les possibilités de participation directe.

Les règles relatives aux procédures administratives et à l'élaboration des décisions seront groupées dans un chapitre unique de la nouvelle loi intitulé «Procédure administrative communale». Les principes directeurs relatifs aux procédures administratives internes des conseils municipaux seront groupés dans un ensemble unique de règlements, les «règlements administratifs communaux».

Début d'application par les collectivités locales de la loi sur la comptabilité

L'indépendance financière des collectivités locales sera assurée par le droit d'imposition, le droit de percevoir des redevances pour les services et par l'octroi par l'Etat de dotations non affectées. Pour contrebalancer cette indépendance, l'accent sera mis sur la nécessité de la continuité des compétences publiques, le maintien de l'équilibre économique, l'attention portée aux facteurs d'incertitude économique et la bonne gestion des biens

communaux. Les collectivités locales devront fournir aux responsables des décisions et aux autres groupes constitutifs des informations plus complètes et plus comparables sur l'état des finances et des opérations communales.

Les budgets communaux seront liés plus étroitement avec la planification économique à long terme, qui remplacera le plan communal sous sa forme actuelle. Les conseils municipaux se verront confier un rôle plus important dans la fixation des objectifs opérationnels et budgétaires. Ils devront attribuer les ressources nécessaires pour l'exercice de compétences particulières pour une période entière de planification.

La présentation des budgets, des plans économiques et des états financiers devra être améliorée pour les rendre mutuellement comparables à tous égards. Les états financiers devront décrire les finances communales à la fois du point de vue des revenus et du financement. Les crédits et les recettes estimés pourront être inclus dans les budgets communaux en chiffres nets ou bruts.

Outre les états financiers annuels, les rapports sur les opérations communales devront comprendre un bilan des résultats de la collectivité locale par rapport aux objectifs opérationnels et financiers fixés par le conseil municipal. Le comité exécutif communal devra également formuler une proposition concernant le reliquat/déficit financier pour l'année fiscale et pour équilibrer le budget communal. Les sociétés gérées par les communes apparaîtront dans le tableau général des finances communales au moyen d'un bilan récapitulatif.

A partir du début de 1997, les comptables des collectivités locales commenceront à appliquer la loi sur la comptabilité qui, toutefois, devra être amendée à certains égards. Ainsi, le calcul des résultats financiers et des principaux indicateurs financiers et l'évaluation des postes du bilan seront établis selon les pratiques comptables généralement acceptées et largement comparables. L'évaluation des finances communales pourra être rendue plus claire, par exemple, en abandonnant la pratique actuelle de traiter les emprunts comme des recettes.

Obligation d'avoir recours à des commissaires aux comptes agréés

Aux termes de la législation proposée, la vérification des finances communales par des commissaires aux comptes professionnels sera développée. Le recours aux services d'un commissaire aux comptes agréé par la commission de vérification des comptes de l'administration et des finances publiques deviendra obligatoire pour toutes les collectivités locales à partir du début de 1997. En outre, les responsables élus de la population locale continueront à être choisis comme commissaires aux comptes.

Tous les commissaires aux comptes seront responsables solidairement de l'ensemble des opérations de vérification des comptes mais le commissaire agréé aura une responsabilité spéciale pour les questions exigeant la compétence d'un commissaire professionnel. Le mandat des commissaires aux comptes mentionnera les «bonnes pratiques de comptabilité»; de ce fait, il sera nécessaire que les responsables élus commissaires aux comptes possèdent au moins des connaissances rudimentaires des procédures de vérification des comptes.

Il est proposé que le droit exclusif de désigner des commissaires aux comptes professionnels, qui appartient actuellement à l'Association finlandaise des collectivités locales, soit supprimé avec effet immédiat. Les personnes ayant passé l'examen de commissaire aux comptes agréé, pourront être désignées comme commissaires aux comptes professionnels.

Plus grande souplesse de la coopération intermunicipale

Une nouvelle réglementation concernant la coopération entre collectivités locales est entrée en vigueur au début de 1993. La nouvelle réglementation donne aux collectivités locales la possibilité de prendre elles-mêmes leurs dispositions en matière de coopération. Le nouveau système reconnaît le caractère volontaire de la coopération, la nécessité d'une certaine souplesse, la large portée des compétences municipales et la nécessité de donner aux municipalités membres d'une communauté de collectivités locales, un plus grand contrôle sur leurs propres affaires.

La nouvelle réglementation relative aux communes regroupées (syndicats de communes) souligne le rôle des collectivités locales en tant que «propriétaires». La nouvelle législation n'est en place que depuis peu mais ne semble pas nécessiter jusqu'ici de modification fondamentale.

Les collectivités locales sont toujours contraintes par la loi de coopérer pour la fourniture de certains services. En pareil cas, les modalités d'organisation de la coopération intercommunale sont spécifiées. Les domaines spécifiés de coopération sont les services hospitaliers, les soins aux handicapés et l'aménagement du territoire. Mais même dans ces domaines, la coopération volontaire et la conjugaison souple de diverses compétences sont considérées comme des objectifs clés. Dans les limites imposées par leurs obligations juridiques, les collectivités locales doivent avoir la possibilité d'organiser leurs compétences en vue d'améliorer la fourniture et l'efficacité des services. Pour atteindre cet objectif, le système actuel de découpage régional devra être rendu plus souple et la législation spéciale en la matière devra être amendée.

Demande de réparation d'un préjudice — premier stade obligatoire de la procédure de recours communal

Dans ce domaine, l'objectif poursuivi est de rendre le système de recours clair et souple et de protéger les droits des citoyens. Dans la mesure du possible, les litiges doivent être réglés dans le cadre de l'administration des collectivités locales. Pour réaliser cet objectif, on adoptera un système dans lequel le requérant commencera par déposer un recours interne; cela constituera le premier stade obligatoire de la procédure juridique de recours, autrement dit le «recours communal».

Les seules décisions qui ne seront pas touchées par cette réglementation seront les décisions du conseil municipal qui, conformément à la pratique actuelle, continueront à faire l'objet de recours devant l'administration provinciale puis devant la Cour administrative suprême. Les motifs des recours communaux et les procédures de notification seront également clarifiés.

Principaux articles de la nouvelle loi sur l'administration locale qui entreront en vigueur en 1995

La majeure partie du projet de loi sur les collectivités locales entrera en vigueur au début de 1995. Feront exception à cette règle, les nouvelles réglementations concernant les finances des collectivités locales et les procédures de vérification des comptes, qui entreront en vigueur au début de 1997.

7. HONGRIE ¹

PROBLEMES FINANCIERS DES COLLECTIVITES LOCALES EN HONGRIE

A la suite des élections de 1990, un système parlementaire fondé sur le multipartisme, ainsi que le cadre juridique d'une importante décentralisation des pouvoirs, ont été mis en place en Hongrie. L'année des élections, une nouvelle loi a défini le rôle des autorités locales, leur attribuant un large domaine de compétence: enseignement primaire et secondaire, soins de santé et protection sociale, culture, logement social, services d'utilité publique, transports, entretien des voies publiques locales et des cimetières. D'autre part, elle leur a donné certaines possibilités d'action dans le secteur commercial.

Ressources

Pour que les collectivités locales puissent assurer ces fonctions, des actifs et des ressources financières leur ont été transférés, tandis que leur autonomie en matière de décision était considérablement accrue.

Les actifs transférés aux collectivités locales se composaient du parc de logements sociaux, de biens immobiliers (notamment ceux liés aux services publics), des moyens de transport et d'autres équipements publics - la plupart en assez mauvais état. Sur l'ensemble de ces actifs, 40 % environ n'avaient absolument aucune valeur marchande, et seul le parc de logements sociaux pouvait facilement être mis sur le marché. La vente d'une partie importante des logements au cours des quatre dernières années a dégagé un revenu de quelque 75 milliards HUF pour les collectivités locales.

Les principales sources de revenus des collectivités locales sont les subventions de l'Etat, les recettes fiscales réparties, les impôts et les taxes locales, et les revenus du capital (vente ou location).

Les transferts les plus importants en provenance du budget de l'Etat sont effectués au titre de la "subvention normative", basée sur une évaluation des besoins et calculée de manière uniforme. Ces ressources représentent en moyenne 30 à 40 % des budgets locaux (voir tableau), mais elles n'ont jamais suffi à couvrir entièrement les coûts des services auxquels elles étaient destinées; aussi les collectivités locales ont-elles dû les compléter par d'autres revenus. Etant donné que le taux d'inflation a été de 22 à 33 % ces dernières années, la valeur réelle de ces subventions normatives a régulièrement diminué: alors qu'au début de la période considérée elles couvraient de 70 à 75 % des dépenses visées, cette proportion n'est plus aujourd'hui que de 50 %. Cette perte peut à elle seule entraîner la faillite des petites collectivités, dont les autres ressources sont très limitées.

Les collectivités plus riches sont en mesure de s'acquitter de leurs tâches en complétant ces subventions normatives de plus en plus réduites, mais à un coût si élevé qu'elles ne peuvent plus consacrer à leur développement qu'une part infime de leur budget. Leur marge de manoeuvre se trouve, en outre, considérablement réduite.

¹ Informations communiquées par la Municipalité de Budapest, Secrétariat du Maire

La situation est encore pire en ce qui concerne la catégorie la plus importante de recettes réparties, l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces recettes ont connu une forte baisse ces dernières années, en raison de la modification du taux de répartition: 1990 - 100 %; 1991 - 50 %; 1993/1994 - 30 %; 1995 - 35 %.

La faiblesse des ressources n'est pas le seul obstacle rencontré par les collectivités locales. Le gouvernement influence fortement les orientations des investissements locaux par le biais de fonds centraux, destinés à contribuer au financement d'infrastructures selon des objectifs définis de manière centralisée. Les collectivités locales sont en concurrence pour l'attribution de ces aides, dénommées subventions "ciblées" ou "sélectives". Pour pouvoir y prétendre, une collectivité doit prendre en charge une part non négligeable des dépenses entraînées par le projet considéré. Aussi doit-elle, dans son budget annuel, affecter des crédits relativement importants à cette fin, plusieurs mois avant de savoir si sa demande de subvention sera acceptée. Ce processus fausse en permanence la définition des priorités de développement local et introduit des incertitudes dans la planification. De plus, dans les premières années après l'instauration du système, la plupart de ces ressources centrales ont été allouées à des projets de longue durée. De ce fait, les engagements de dépenses déjà contractés ne permettent plus, actuellement, de lancer de nouveaux projets (en 1995, 1 milliard HUF seulement ont pu être attribués, alors que l'ensemble des demandes de subvention se montait à 15 milliards HUF).

Globalement, les collectivités locales ont disposé de ressources insuffisantes par rapport à leurs attributions, et les recettes dépendant du gouvernement central ont représenté une part très élevée de leurs budgets (70 % en moyenne). Malheureusement, ces recettes sont également aléatoires, étant tributaires des arbitrages budgétaires annuels. En d'autres termes, les collectivités locales ont vu leur liberté de décision se restreindre, tant du fait de l'insuffisance croissante de leurs ressources, que des incertitudes dont est entachée la planification financière à long terme.

Difficultés et tentatives

Les premières années de la nouvelle ère, l'activité de développement à l'échelon local a été très intense, en raison d'une série de facteurs: besoins énormes en matière de reconstruction et de création d'infrastructures; engagements politiques locaux; détermination à prendre des décisions courageuses au niveau local; forte incitation à recourir au système de subventions gouvernementales. Il est indéniable que cette période a débouché sur des résultats concrets.

De nombreuses collectivités locales, soucieuses de ne pas abandonner les investissements, ont tenté de compenser l'effritement des ressources centrales en profitant de facilités de crédit particulièrement libérales. En l'absence de réglementation stricte, les banques n'étaient pas obligées d'étudier la situation économique des collectivités demandeuses: les actifs locaux et le statut juridique des communes étaient pratiquement considérés comme des garanties suffisantes pour accorder des prêts. De ce fait, les emprunts bancaires contractés par des collectivités locales ont, au total, considérablement augmenté au cours des deux dernières années (1993 - 21 milliards HUF; 1994 - 50 milliards HUF). La plupart sont des emprunts à court terme, assortis de conditions peu avantageuses.

Par manque d'expérience, certaines autorités locales n'ont pas voulu prendre le risque d'emprunter, alors même que cela aurait été nécessaire; d'autres ont mal évalué le montant de la dette qu'elles seraient en mesure de rembourser et se sont trouvées au bord de la faillite; d'autres encore ont commencé à financer par des emprunts leurs dépenses opérationnelles au titre du service de la dette, accélérant ainsi leur débâcle financière.

Les collectivités locales ont également commis d'autres erreurs:

- Des sommes excessives ont été consacrées au développement, sans que les fonds d'amortissement nécessaires soient constitués, de sorte que l'entretien a continué d'être négligé, comme par le passé.
- Seules les dépenses d'investissement ont été prévues dans les budgets des projets de développement, tandis que les augmentations inévitables des coûts opérationnels locaux n'étaient pas prises en compte.
- Les autorités locales ont entrepris des activités commerciales hasardeuses, qui les ont, dans certains cas, menées à la faillite.

Les graves problèmes entraînés par ces erreurs sont apparus en 1993, lorsqu'il a fallu faire face à des dépenses opérationnelles élevées et à de nouveaux projets de développement avec des ressources financières toujours plus réduites.

Pour survivre, les autorités locales ont eu recours à différentes techniques, le plus souvent sans disposer des connaissances et des compétences voulues.

Une manière envisageable de réaliser des économies serait de diminuer les dépenses opérationnelles dans certains domaines par une réduction des services, s'accompagnant, si possible, de la transformation et de la modernisation de leur structure. Cette formule n'a pas été largement adoptée et, même lorsqu'elle a été appliquée, elle ne l'a été que discrètement, par crainte des conséquences politiques à l'approche des élections locales de 1994. De ce fait, le réseau institutionnel et la gamme de services hérités du passé ont résisté à la première mandature de quatre ans, et les projets mis en oeuvre n'ont pas été revus à la baisse de manière significative, bien qu'ils soient de moins en moins réalistes.

Les revenus propres auraient pu être accrus par un relèvement des tarifs payés par les usagers ou par l'introduction de nouveaux impôts locaux. Mais le gouvernement central avait augmenté les prix avant même que les autorités locales, pour la plupart, aient envisagé cette solution, de sorte que son coût politique aurait été trop élevé avant les élections. De plus, le pouvoir d'achat limité de la population est un autre facteur qu'il a fallu prendre en considération.

Quelles solutions?

A la fin de 1994, il était devenu évident que le rythme de développement ne pourrait pas être maintenu, les ressources financières ne cessant de diminuer. De nombreuses collectivités locales, tout en faisant leur possible pour accroître les revenus des locations et des ventes, ont été dans l'obligation d'emprunter pour couvrir leurs frais opérationnels, ce qui les a conduit au bord de l'insolvabilité.

En 1995, les problèmes financiers des collectivités locales hongroises se sont encore aggravés. Une nouvelle réglementation permet aux communes ayant épuisé leurs ressources financières de recevoir des subventions supplémentaires du gouvernement central, à la condition qu'elles transfèrent le contrôle et la gestion de leurs institutions au niveau du comté. On a reproché à cette mesure d'amorcer un net retour à la centralisation.

En avril 1995, d'après les informations du Ministère de l'intérieur, cinq communes étaient en faillite et dix autres risquaient d'avoir à déposer leur bilan. D'après les estimations d'une association de collectivités locales, 200 à 300 de ces collectivités (soit près de 10 %) sont gravement menacées de faillite.

Afin d'enrayer ce processus, le gouvernement central a interdit aux autorités locales de financer leur dette au moyen des fonds transférés du budget central pour couvrir les dépenses opérationnelles. Par ailleurs, il a strictement réglementé les conditions d'octroi des subventions supplémentaires et prévoit, en outre, de limiter le montant des emprunts contractés par une collectivité locale proportionnellement à ses revenus. Enfin, une nouvelle loi régissant les procédures de dépôt de bilan pour les collectivités locales est en cours d'élaboration.

Ces mesures - bien qu'on reproche à la disposition sur la limitation du crédit d'être artificielle et de ne pas tenir compte de la garantie offerte par les actifs commercialisables - pourraient provisoirement atténuer les symptômes de la crise et diminuer le nombre de collectivités locales en faillite. Toutefois, une solution à long terme passera nécessairement par l'élaboration d'un système de financement local fiable et prévisible, dans le cadre d'une réforme globale du financement public - réforme promise de longue date et très attendue.

En se fondant sur cette réforme, les autorités locales pourraient reconsidérer leur propre système financier et le champ de leurs activités. Elles doivent aussi entreprendre une révision en profondeur de leur réseau institutionnel et de leurs services, réexaminer leur mécanisme d'affectation des ressources, accélérer la privatisation de certains services publics et introduire, pour d'autres services, des tarifs et des taxes permettant leur autofinancement, etc.

La plupart des collectivités locales n'ont pas les moyens d'entreprendre ces réformes par elles-mêmes, parce qu'elles manquent cruellement des compétences et du soutien politique nécessaires. Aussi ont-elles besoin de l'aide de spécialistes et d'un transfert de compétences pour instituer un système transparent de financement public et une planification stratégique à long terme, et pour mettre en oeuvre des mécanismes de contrôle en vue d'assurer un niveau suffisant de service public même après privatisation.

Revenus des collectivités locales
(en pourcentage)

Revenus	1991	1992	1993	1994 prévu
Revenus propres (impôts locaux, taxes et revenus du capital)	21,0	23,3	23,2	23,3
Impôts répartis	11,9	12,7	9,2	10,3
Subventions de l'Etat	47,0	42,0	47,3	47,1
Autres transferts de l'Etat	17,9	20,1	17,7	17,5
Total des revenus et des transferts	97,8	98,1	97,4	98,2
Emprunts	1,2	1,5	3,9	2,7

8. ISLANDE¹

1. STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

En Islande, la structure de l'administration locale est d'origine nordique et, dans ses grandes lignes, comparable à celle des autres pays de la région. L'histoire des pouvoirs locaux en Islande remonte au début du Xe siècle, peu après le peuplement de l'île. Il est remarquable que certaines fonctions qui étaient, à l'époque, assurées par l'administration locale, telles que le secours aux démunis, l'assurance-incendie et quelques travaux agricoles collectifs, continuent de relever de la compétence des autorités locales.

2. HISTOIRE

En raison de l'organisation des communes islandaises, héritée du passé, autour des fonctions locales nécessaires à des populations rurales très dispersées, la réforme de l'administration locale a progressé un peu plus lentement que dans les autres pays nordiques ou qu'en Europe occidentale dans la seconde moitié du XXe siècle. L'Islande n'a pas encore réussi à réunir les petites unités en unités plus grandes et plus efficaces, dotés d'attributions plus larges.

3. COMPARAISON AVEC LES AUTRES PAYS NORDIQUES

Il est évident que l'Islande est très loin derrière les autres pays nordiques en ce qui concerne la part des dépenses publiques prise en charge par l'administration locale. Alors que cette part n'est que de 24 % en Islande, elle est comprise entre 61 et 72 % dans les autres pays. Trois d'entre eux ont des administrations régionales, dont les dépenses sont comptées comme dépenses locales aux fins de cette comparaison.

4. CONSEILS INTERCOMMUNAUX, ACCORDS DE PARTICIPATION AUX FRAIS

Certaines fonctions relevant de l'administration locale dans les autres pays nordiques sont assurées, en Islande, par le biais d'accords de participation aux frais entre l'Etat et les communes (ou groupes de communes), ou encore dans le cadre d'une coopération intercommunale. Quelques unes de ces activités ont été mises en place d'un commun accord (écoles primaires, conservatoires de musique, services de lutte contre l'incendie, évacuation des déchets, etc.). D'autres sont prévues par la loi, comme les services de santé, l'inspection sanitaire, la voirie, les ports, le logement social et les services pour les handicapés. Malgré la petite taille de ses unités administratives, l'Islande est parvenue à mettre en place des services sociaux et sanitaires modernes, ainsi qu'un système éducatif de qualité dans l'ensemble du pays. Les comparaisons chiffrées avec d'autres pays attestent l'excellent niveau des services sociaux islandais.

¹ Renseignements fournis par l'Association islandaise des pouvoirs locaux

5. INTEGRATION DES COMMUNES

Le gouvernement et l'Association nationale des pouvoirs locaux se sont déclarés favorables à la stratégie d'intégration des quelque 170 communes en unités moins nombreuses et plus puissantes. Des commissions nommées par des représentants du gouvernement, les principaux partis politiques et l'Association nationale des pouvoirs locaux ont étudié la question (une première commission de 1966 à 1970, puis deux commissions de 1991 à 1994). Une loi sur l'intégration communale, reposant sur l'autodétermination, a été adoptée par l'Althing (le Parlement islandais) en 1970. D'autre part, une loi sur l'administration locale comprend des dispositions relatives à l'intégration communale, fondée sur l'autodétermination, mais avec un minimum de 50 habitants. A la suite de l'adoption de cette loi, en 1986, le nombre de communes a diminué de 220 à 200 environ.

Sur la base des travaux effectués par les commissions de 1991 à 1994, la loi de 1986 a été provisoirement modifiée pour permettre la mise en place de commissions régionales de délimitation. Après consultation des conseils municipaux et du public, celles-ci ont proposé, dans leurs régions respectives, un nouveau découpage des unités administratives locales, qui devait aboutir, au total, à la constitution de 34 nouvelles unités. Un référendum, organisé le 20 novembre 1993, a été suivi en 1994, dans quelques communes, d'un second tour portant sur de nouvelles propositions. D'après la loi, les propositions n'étaient adoptées que si elles obtenaient la majorité des voix dans chaque commune concernée par l'intégration. Bien que les propositions aient obtenu la majorité des voix au niveau national lors du référendum du 20 novembre 1993, un petit nombre seulement ont pu être adoptées, compte tenu des critères très stricts qui avaient été fixés. En conséquence, le nombre de communes a été réduit de 200 à 170 environ. A l'heure actuelle, des discussions sur une éventuelle intégration ont lieu entre quelques communes et le Ministère des affaires sociales.

6. TRANSFERT DE COMPETENCE EN MATIERE D'ECOLE PRIMAIRE

Une loi adoptée par l'Althing au début de 1995 prévoit que la responsabilité de l'enseignement sera transférée de l'Etat aux autorités locales à compter du 1er août 1996. Jusqu'à présent, les autorités locales étaient uniquement responsables de la construction et de l'entretien des bâtiments scolaires, des dépenses de fonctionnement, des services de bus scolaires, etc. En revanche, les enseignants et les chefs d'établissement étaient des fonctionnaires de l'Etat. A partir du 1er juillet 1996, ils seront employés par les collectivités locales. Les communes recevront, en contrepartie, un pourcentage plus élevé des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les règles de péréquation concernant l'administration locale seront modifiées.

7. COMMUNES PILOTES

Au cours des dix dernières années, les autres pays nordiques ont mis officiellement en place des projets expérimentaux, dans le cadre desquels des communes ont été sélectionnées pour tester sur quatre ou cinq ans, en vertu de dispositions légales, de nouvelles méthodes d'administration communale, le transfert de diverses compétences des autorités nationales ou régionales aux communes, de nouveaux services, etc. Ces expériences ont permis de préparer le terrain à une modification de la législation en vigueur ou à certaines réformes.

Une loi sur les communes pilotes, adoptée par l'Althing en 1994, prévoit la mise en place, dans 12 communes au maximum, de programmes expérimentaux portant principalement sur l'administration municipale, le logement social, les services pour les handicapés, les services de l'emploi, les soins de santé essentiels, les services pour les personnes âgées, l'inspection des bâtiments et le développement économique local. Les communes concernées ont déposé des demandes pour plus de 50 projets, qui sont en cours d'examen dans les ministères compétents.

Les projets sont mis en oeuvre, de préférence, dans les régions où existent une collaboration intercommunale et des accords de participation aux frais entre l'Etat et les autorités locales, et où des accords dispositions efficaces pourraient être établies dans le cadre du processus d'intégration et de réforme communales.

8. PREOCCUPATIONS NOUVELLES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Depuis quelques années, les autorités locales islandaises portent un intérêt croissant à l'environnement. Le gouvernement a créé un Ministère de l'environnement en 1990. Il a coopéré avec les municipalités et institué de nombreux mécanismes de coordination, tels que le Conseil pour la conservation de la nature, l'Agence nationale de l'aménagement du territoire et le Service de conservation des sols. Douze conseils intercommunaux des régions limitrophes des zones inhabitées de hauts plateaux ont collaboré avec l'Agence nationale de l'aménagement du territoire à l'élaboration d'un plan d'affectation des sols pour cette région centrale.

Les communes élaborent actuellement un programme à grande échelle de reconstruction des systèmes d'égouts, concernant un grand nombre de villes. Le gouvernement a adopté récemment un programme comportant 3 millions USD de subventions pour aider les communes à moderniser leurs réseaux d'égouts.

Le Ministère de l'environnement et l'Association nationale des pouvoirs locaux ont lancé un programme expérimental conjoint, relatif aux méthodes de collecte et d'évacuation des déchets, à leur retraitement, et à leur dépôt dans des décharges contrôlées.

9. CHOMAGE

Dans les années 70 et 80, la société islandaise était caractérisée par le plein emploi. La situation de l'emploi s'est dégradée au cours des années 90, les statistiques récentes faisant apparaître un taux de chômage de 6 %. Cette régression de l'emploi résulte de la stagnation économique qui affecte l'Europe occidentale depuis le début de cette période, ainsi que de la grave crise dont est frappée l'industrie morutière. Le gouvernement a adopté un système de "quotas individuels transférables" pour les principales espèces commerciales. La pêche est l'activité essentielle de la plupart des villes côtières et ses produits assurent à l'Islande la majeure partie de ses recettes d'exportation.

Le gouvernement gère et finance le Fonds d'assurance-chômage. En collaboration avec l'Association nationale des pouvoirs locaux, agissant au nom de l'ensemble des communes, il a mis en place des programmes de création d'emploi, cofinancés par le Fonds d'assurance-chômage et les communes.

10. COOPERATION ENTRE L'ETAT ET LES AUTORITES LOCALES

L'organisation de l'administration locale repose sur l'Article 76 de la Constitution de la République, qui stipule que le droit des autorités locales à statuer sur les questions les concernant est établi par la loi et qu'elles disposent de ressources d'origine fiscale. L'Article 2 de la loi sur l'administration locale n° 8/1986 indique qu'une question touchant aux intérêts particuliers d'une commune ne peut être réglée sans que le conseil municipal ait donné son avis. A l'Article 105, l'Etat reconnaît l'Association nationale des pouvoirs locaux en tant que garante des intérêts des communes islandaises. Afin d'officialiser les relations entre les collectivités locales et l'Etat, l'Association des pouvoirs locaux a signé avec ce dernier un accord de coopération.

11. ACCORD DE COOPERATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Aux termes de cet accord, l'Etat et les collectivités locales coordonnent leurs politiques de gestion publique de telle sorte qu'il soit possible à tout moment d'atteindre les objectifs économiques fixés par le gouvernement et l'Althing. Dans le cadre de cette coopération, le gouvernement prend l'initiative de lois sur des questions particulières ou liées à la mise en oeuvre de ses politiques, tandis que l'Association des pouvoirs locaux recommande aux autorités locales les grandes lignes de leur politique financière.

L'Etat et l'Association des pouvoirs locaux tiennent, deux fois par an, des réunions consultatives, au cours desquelles ils font le point de la situation et étudient, par exemple, les perspectives de l'économie nationale, la situation de l'emploi et la situation financière des collectivités locales. Les participants examinent les propositions concrètes concernant les intérêts des collectivités locales qui sont soumises par les différents ministères. Ils débattent de toutes les propositions tendant à modifier la répartition des compétences entre l'Etat et les autorités locales, ainsi que des orientations choisies par le gouvernement en ce qui concerne la législation relative aux collectivités locales, à leurs fonctions et à leurs ressources fiscales. Lors de la réunion d'automne, les participants examinent, en outre, les dispositions du budget de l'Etat touchant aux intérêts locaux.

Cet accord a été conclu, à l'origine, à la demande de l'Association nationale des pouvoirs locaux, car l'Etat avait tendance, en cas de difficultés budgétaires, soit à réduire les ressources fiscales des collectivités locales, soit à accroître leurs attributions par voie législative sans modifier en conséquence leurs ressources fiscales.

La Conférence nordique sur les questions communales, organisée à Reykjavik en 1994, a adopté un texte dit "Déclaration de Reykjavik". Dans l'un des articles de la Déclaration, la Conférence engage les parlements et les gouvernements des pays nordiques à garantir juridiquement que de nouvelles responsabilités ne soient pas imposées aux communes sans qu'un financement adéquat soit préalablement assuré, c'est-à-dire, en d'autres termes, que les décisions sur le financement et les garanties correspondantes soient prises au même niveau.

12. LA LOI ADMINISTRATIVE

La Loi administrative, adoptée par l'Althing pour la première fois en 1993, s'applique aux administrations nationales et locales lorsque leurs décisions touchent aux droits et aux obligations des individus. Par ailleurs, elle restreint la possibilité pour les fonctionnaires et les membres des conseils de siéger dans un tribunal administratif lorsqu'existent des motifs d'incompatibilité. Enfin, elle contient des dispositions relatives, notamment, aux principes généraux, au droit à l'examen de sa cause, au droit d'être informé, à la notification des décisions, à l'annulation des décisions, aux griefs administratifs et aux commissions administratives. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1994.

9. **ITALIE**¹

**APERCU DES PRINCIPALES INNOVATIONS DANS
L'ADMINISTRATION LOCALE ET REGIONALE EN ITALIE**

1. La Loi No. 142 de 1990, qui a réformé l'organisation de l'administration locale, concerne seulement les Communes et les Provinces. Son importance découle du fait qu'elle souligne une large autonomie de ces collectivités territoriales qui sont tenues d'adopter un Statut concernant chaque Commune et chaque Province. Ce Statut s'inscrit dans le contexte législatif général, mais il doit tenir compte des spécificités de la communauté locale pour laquelle il établit des orientations et des normes adaptées à la situation particulière de la collectivité concernée. Le Statut régit les attributions des organes, leur organisation et leur fonctionnement tout en respectant les principes de la loi générale.
2. La Loi 142/90 prévoit des innovations, notamment dans le domaine des relations entre le Maire et l'Exécutif d'une part et le Conseil (communal ou provincial) de l'autre; la séparation plus claire entre le personnel politique, c'est-à-dire les élus, et le personnel qui collabore avec ces derniers.
3. La participation des citoyens et les moyens pour l'assurer concrètement font l'objet d'autres prescriptions contenues dans la loi sus-mentionnée : par exemple, la possibilité d'un référendum, consultation des différents milieux. Pour sauvegarder les droits du citoyen vis-à-vis du fonctionnement de l'Administration locale, la Loi prévoit la possibilité de nommer un "défenseur des citoyens" (ombudsman).
4. Un autre domaine d'innovation concerne les différents moyens d'assurer la coopération entre différentes communes : Union des Communes, Conventions, Consortiums, Accords de programme, gestion des services en commun, etc.
5. Pour la première fois, on prévoit la création d'un certain nombre d'aires métropolitaines et on précise mieux le rôle des "communautés de montagne", qui sont désormais considérées comme de véritables autorités territoriales. Ce rôle a été ultérieurement précisé et mis en valeur par la Loi 97/1994.
6. Une loi plus récente, No. 81/1993, a introduit l'importante réforme du système électoral pour les Communes et les Provinces.

Les maires et les Présidents de Provinces sont désormais élus directement au suffrage universel par les citoyens avec quelques différences entre les Communes qui ont plus ou moins de 15.000 habitants; les adjoints peuvent être choisis directement dans les communes ayant une population supérieure à 15.000 habitants, par le Maire en-dehors

¹

Renseignements fournis par la section italienne du CCRE

du Conseil municipal auquel ils participent sans droit de vote, mais avec toutes les responsabilités qui ressortent de leur compétence. Dans les autres communes plus petites, c'est le Statut qui peut prévoir la nomination des adjoints choisis en-dehors du Conseil.

7. Si le Maire ou le Président élus directement démissionnent, cela entraîne automatiquement la dissolution des conseils respectifs.
8. D'importantes innovations ont été introduites au sujet de la tutelle visant à élargir l'autonomie des collectivités locales.
9. En matière de personnel, la Loi favorise une plus grande responsabilité des dirigeants de la bureaucratie locale.
10. En ce qui concerne les Régions, en vue des élections qui ont eu lieu pour les collectivités régionales (ainsi que pour les communes et les provinces), le 23 avril 1995 on a réformé le système électoral qui devient un système mixte proportionnel-majoritaire.
11. Outre la Loi 142/90 il faut citer la Loi 241/90 qui régit la transparence dans l'action de l'administration publique.
12. Les finances locales ont enregistré des réformes intéressantes qui vont dans le sens d'un élargissement de la fiscalité autonome, c'est-à-dire de la possibilité des collectivités territoriales de lever des impôts propres : la part des ressources provenant du transfert de l'Etat est par conséquent réduite. En 1995, les subventions de l'Etat vont représenter environ 43,8 %. Le reste des ressources est assuré par la fiscalité locale propre (56,2 %).

Un système de péréquation est introduit pour éviter que l'autonomie fiscale et financière ne puisse aggraver les déséquilibres entre les collectivités riches et les collectivités plus pauvres.

13. Actuellement en Italie se développe un grand débat, au niveau des forces politiques et des experts, concernant le fédéralisme interne dans ses aspects institutionnels et financiers. On essaie de mieux préciser le concept même de fédéralisme par rapport au régionalisme qui existe déjà, vu que la distinction fait encore l'objet d'une certaine ambiguïté.

Des projets et des propositions formulés par des experts alimentent ce débat qui touche aussi la nécessité d'une réforme de la Constitution, qui ne pourra néanmoins se réaliser qu'après l'élection d'un nouveau parlement. Il est évident que l'introduction des principes du fédéralisme aura nécessairement des répercussions même sur le système des collectivités locales et régionales.

10. NORVEGE¹

1. QUESTIONS FINANCIERES: LES DIFFICULTES DE L'ETAT-PROVIDENCE MODERNE

L'Etat norvégien a longtemps été considéré comme un modèle sur le plan de la protection sociale, tant en Europe qu'au niveau international. Toutefois, l'Etat-providence est menacé en permanence par les difficultés financières. Dans le contexte norvégien, les autorités locales et régionales pourvoient à la majorité des services sociaux. En raison de l'augmentation constante du nombre de personnes directement dépendantes de ces services (personnes âgées et chômeurs, essentiellement), les pouvoirs locaux sont confrontés à des problèmes considérables.

En outre, la répartition des dépenses entre services publics et services de sécurité sociale s'est modifiée. Une proportion toujours plus importante des dépenses est absorbée par le budget de la sécurité sociale, au détriment des autres services publics.

La question du financement de la protection sociale est donc d'une actualité cruciale pour nous.

2. PRODUCTIVITE ET EFFICACITE

Parallèlement, il serait intéressant d'étudier différentes méthodes d'organisation des pouvoirs locaux et régionaux et de chercher comment il serait possible d'accroître au maximum les ressources financières disponibles. Les maîtres mots sont productivité et efficacité, et la question de la privatisation des services doit être examinée. Par exemple, le secteur privé a-t-il quelque chose à nous apprendre sur l'organisation des différentes activités?

3. CHOMAGE: LES DIFFICULTES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Depuis que le chômage progresse, à des degrés divers, dans toute l'Europe, cette question a pris une grande importance. La plupart des problèmes liés directement et indirectement au chômage doivent être résolus par les autorités locales. Même s'ils diffèrent d'un lieu à l'autre, il est toujours intéressant d'étudier des exemples de bonnes pratiques et de nouvelles méthodes pour aborder ces difficultés.

4. DEMOCRATIE, PARTICIPATION ET MAITRISE POLITIQUE

Une autre tâche attend les autorités locales et régionales: elle concerne la démocratie, la participation et la maîtrise politique. Les échelons locaux et régionaux sont des cadres importants du jeu démocratique. Pourtant, le renouvellement du personnel politique y est rapide. En fait, dans notre pays, très peu d'élus se présentent une seconde fois. Il faudrait peut-être relever le statut des autorités locales et régionales et renforcer leur liberté d'action, pour que les citoyens s'impliquent davantage, que ce soit en tant qu'acteurs politiques ou en tant qu'usagers. Comment amener les citoyens à participer et à s'intéresser à la vie locale?

¹

Renseignements fournis par l'Association norvégienne des pouvoirs locaux.

La question est importante et en soulève d'autres: Dans quelle mesure devrait-on prendre en considération les besoins des usagers dans les services fournis? Comment assurer la maîtrise politique d'un système où les usagers jouent un rôle plus important?

5. ENVIRONNEMENT: UNE QUESTION CRUCIALE POUR LES AUTORITES LOCALES ET REGIONALES

Les questions d'environnement sont essentielles, et une attention particulière devrait leur être accordée dans les travaux du CPLRE et, plus généralement, du Conseil de l'Europe. La réforme menée par la Norvège en matière de protection de l'environnement au niveau local a conduit l'ensemble des communes et des départements à inscrire ces questions à leur ordre du jour.

11. **SLOVAQUIE** ¹

1. Réorganisation de la division administrative du territoire de l'Etat
2. Répartition des responsabilités entre l'Etat et les pouvoirs locaux
3. Transition législative y compris la législation sur les impôts
4. Economie et finance municipales
5. Propriété municipale et privatisation

¹ Renseignements fournis par l'Association des villes et communautés de Slovaquie (ZMOS).

12. SUEDE ¹

Questions importantes pour le CPLRE - propositions suédoises

La Suède souhaite éviter les doubles emplois entre les travaux sur des questions analogues réalisés au sein de différentes organisations de coopération européennes. Il va de soi que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) devrait s'occuper avant tout de questions touchant à la démocratie locale et régionale.

Les questions suivantes - et notamment les deux premières - sont quelques-uns des thèmes majeurs de l'actualité politique en Suède.

1. L'économie intégrée, une situation nouvelle à laquelle sont confrontés les pouvoirs locaux et régionaux

L'accroissement de la mobilité et l'ouverture des frontières imposent une intégration et une liaison plus étroites entre les pouvoirs locaux et régionaux, ce qui n'est pas sans conséquence pour la définition de la politique et la fourniture de services à tous les niveaux. Le Congrès a lancé un programme visant à améliorer les connaissances des autorités grâce à un échange d'expériences et à une coopération avec des institutions de recherche. C'est là une bonne chose, car le programme peut utilement compléter notre coopération avec l'Union européenne. Voici quelques questions sur lesquelles il serait nécessaire d'avoir davantage d'informations:

- effets de l'intégration sur les accords financiers conclus par les pouvoirs locaux et régionaux;
- effets des services sociaux; harmonisation formelle et informelle de tels services; nouveau partage des compétences en matière de fourniture de services; systèmes de contrôle politique;
- besoin croissant de coopération locale et régionale, par suite de l'intégration, etc.

2. Participation des citoyens au débat politique

La participation des citoyens au débat politique est essentielle dans une société démocratique. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), qui est un organe du Conseil de l'Europe, doit jouer un rôle dans le débat sur les modalités permettant d'accroître la participation des citoyens au niveau local et régional.

Il importe en particulier de procéder à des échanges d'expériences en matière de mesures visant à favoriser la participation des femmes à la politique. Cette question est étroitement liée aux nouveaux réseaux de formation locaux et régionaux qui sont en cours de constitution dans le cadre du CPLRE.

¹

Renseignements fournis par l'Association suédoise des pouvoirs locaux.

3. Coopération Est-Ouest

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de renforcer rapidement les structures locales et régionales d'Europe centrale et orientale. Il est cependant difficile d'obtenir une idée claire de la situation. Il importe de recenser les actions décidées à différents niveaux par diverses organisations pour faciliter les échanges d'expériences et éventuellement coordonner certaines initiatives. Le Conseil de l'Europe s'est déjà engagé à apporter une aide au développement à l'Europe centrale et orientale, en particulier grâce au programme LODE. Des études devraient être réalisées pour assurer le suivi de ces mesures.

4. Coopération en matière d'environnement

L'environnement est un domaine important relevant de la compétence des pouvoirs locaux et régionaux. Leur engagement en faveur d'Action 21, qui en est un exemple, montre dans le même temps l'effet qu'une initiative internationale peut avoir sur la gestion locale. Les réseaux du Conseil de l'Europe contribuent à renforcer l'engagement des autorités dans des actions visant à améliorer l'environnement. L'échange d'expériences entre les pouvoirs locaux sur le territoire desquels est située une centrale nucléaire en est un exemple. De nombreuses occasions existent pour des initiatives analogues dans le cadre du CPLRE.

13. ROYAUME-UNI¹

Les questions actuelles essentielles sont:

- l'adoption en 1993 de la loi sur les pouvoirs locaux (aide à l'outre-mer) qui a précisé les compétences des pouvoirs locaux au Royaume-Uni en matière de coopération technique avec les structures équivalentes d'Europe centrale et orientale et des pays en développement.
- l'adoption récente de lois visant à créer des systèmes unitaires d'administration locale en Ecosse et au Pays de Galles et l'avancement de l'examen réalisé par la Commission de l'administration locale, qui devrait aboutir à un modèle diversifié de structures unitaires et à deux niveaux en Angleterre (hors des grandes villes) en 1996-1997.
- le fait que les pouvoirs locaux dépendent davantage (à 80% en moyenne) d'une subvention gouvernementale centrale, à la suite du remplacement de la funeste taxe communautaire par l'impôt municipal (Council Tax) de nature foncière, de la "nationalisation" des impôts prélevés sur les propriétés commerciales et industrielles - et du lancement correspondant par les Associations de pouvoirs locaux d'études sur les autres sources de revenus possibles.
- le transfert progressif de fonctions mises en oeuvre auparavant par les pouvoirs locaux à des institutions étatiques (les "ONG semi-autonomes") dirigées par des responsables qui se réunissent à huis clos qui est une tendance de fond d'importance constitutionnelle. Voir pour plus de détails ci-dessous.
- l'extension progressive d'appels d'offres obligatoires selon lesquels, les pouvoirs locaux sont contraints de lancer des appels d'offres à des soumissionnaires du secteur privé et à leur propre personnel pour l'exploitation future d'une part donnée de leurs services (par ex. enlèvement des ordures, entretien des routes, restauration, nettoyage, services professionnels, etc).
- l'encouragement par les Associations de pouvoirs locaux, dans ce contexte, de réflexions sur le rôle futur envisageable des pouvoirs locaux en matière de délégation des services d'hygiène et de santé sur une base démocratique.
- l'évolution fâcheuse vers une centralisation, comme le révèlent les conclusions de la Commission indépendante sur la démocratie locale.

¹

Information fournie par le Bureau international de l'administration locale

les ONG semi-autonomes ("quangos")¹

Ci-dessous figure l'extrait d'un document de travail élaboré par l'Association des municipalités des grandes villes (AMA), intitulé *"le nouveau visage des ONG semi-autonomes: propositions de réforme des organismes dirigés par des responsables nommés en Angleterre et au pays de Galles"*.

RESUME DIRECTIF

1. Aujourd'hui, les institutions démocratiques sont menacées en Grande-Bretagne par l'essor des "nouveaux magistrats nommés" qui siègent à la tête d'organismes publics, dépensent des fonds versés par les contribuables et prennent des décisions (souvent à huit clos) qui devraient être du ressort de responsables élus. Ces dernières années, se sont créées des organismes dont les membres sont nommés sur une base locale et qui ont repris des fonctions exercées par les pouvoirs locaux. Les conseillers élus ont été exclus d'autres organismes où ils siégeaient jusque là de plein droit. Les ONG semi-autonomes gèrent actuellement 49,7 milliards de fonds publics (environ 20% du total) soit plus que la subvention d'aide aux recettes (Revenue Support Grant) allouée aux pouvoirs locaux en Angleterre et au pays de Galles.
2. Par ailleurs, les pouvoirs locaux élus sont véritablement avantagés, car ils sont plus proches des citoyens, sachant que les élus locaux représentent des zones géographiques, qu'ils doivent rendre compte publiquement de leurs décisions et que leurs activités sont strictement contrôlés par la loi, la Commission des comptes et autres organismes d'inspection, ainsi que par le médiateur de l'administration locale. La nature multipartite des pouvoirs locaux implique la présence d'une opposition qui examine les travaux des municipalités.

QUESTIONS CLES A EXAMINER

3. **Démocratie et responsabilité:** Celles-ci ont pâti du voile du secret qui recouvre le processus de prise de décisions au sein des ONG semi-autonomes; leurs membres sont désignés et non élus; il n'existe pas de droit d'accès formel à l'information et aux réunions et il existe peu de moyens de recours contre les décisions prises.
4. **Transparence:** les ONG semi-autonomes sont devenues "l'administration clandestine des localités" en raison de l'opacité de leur processus de prise de décision faute d'un libre accès à l'information et aux réunions. Elles sont "clandestines" de trois manières: leur existence est ignorée, leurs modes de fonctionnement est inconnu et leur composition reste mystérieuse.

¹ abrég. de *quasi-autonomous NGOs*, "organisme administratif semi-public extérieur à la fonction publique mais bénéficiant du soutien financier de l'Etat et composé de responsables nommés par l'Etat" (*Shorter Oxford Dict.*) (N.d.T.)

5. ***Continuité territoriale et coordination des services:*** le partage des compétences en matière de prise de décisions locale et de prestation de services entre les pouvoirs locaux, les services délégués ou attribués par contrat, les autorités mixtes et les ONG semi-autonomes menace de fragmenter l'administration locale. Ce risque s'aggrave si les limites géographiques des différents organismes ne coïncident pas, c'est-à-dire s'il n'y a pas de continuité territoriale.
6. ***Normes d'éthique publique:*** C'est en obligeant les organismes publics à rendre des comptes en contrôlant leurs décisions et leurs résultats qu'on peut le mieux éliminer l'inefficacité et l'incompétence et détecter les pratiques de corruption au sein des organismes. D'ailleurs, l'absence de mécanismes obligeant à rendre des comptes peut inciter les responsables à croire que leur fonction leur revient de plein droit "à vie" et que la qualité et les aspects éthiques de leur action est accessoire.
7. ***Systèmes de nomination dans les organismes publics:*** bien qu'il soit actuellement une préoccupation d'une grande actualité, le népotisme politique qui existe en matière de nomination à la tête d'organismes publics, est favorisé par les compétences de nomination possédées par les ministères. En fait, problème sous-jacent, les nominations se font souvent sans publicité ni appel de candidatures. Ce sont les ministres ou des personnes qui ont déjà été nommées elles-mêmes qui peuvent décider de nominations. Les organismes peuvent donc devenir des oligarchies qui s'auto-perpétuent et qui, parce qu'elles sont incapables d'idées novatrices, ne peuvent faire face aux nouveaux défis.

RECOMMANDATIONS POUR REFORMER LES ORGANISMES NOMMES

8. Les recommandations suivantes visent à créer un nouveau cadre démocratique pour le fonctionnement des ONG semi-autonomes:
 - (1) Un mécanisme électoral devrait être institué chaque fois que possible au niveau de l'administration locale. La population devrait y élire et en remercier les responsables de fonctions publiques.
 - (2) il faudrait que les membres élus d'administrations locales soient élus chaque fois que possible aux conseils d'administration des ONG semi-autonomes locales ou que les pouvoirs locaux possèdent un droit de nomination au sein de ces conseils.
 - (3) Une liste complète de tous les organismes dirigés par des responsables nommés devrait être tenue à l'échelle du pays et pouvoir être consultée par la population.
 - (4) Tous les organismes dirigés par des responsables nommés devraient être régis par les mêmes principes que les pouvoirs locaux selon la loi sur les pouvoirs locaux (accès à l'information) de 1985. Les organismes dirigés par des responsables nommés par les pouvoirs locaux devraient fournir ce type de renseignements à leurs autorités centrales.

- (5) Il conviendrait de tenir des registres complets d'organismes composés de responsables nommés. Ces registres devraient comprendre des renvois pour indiquer la participation éventuelle de responsables à plusieurs organismes et leur appartenance politique. Des exercices de "délimitation locale de compétences" devraient être réalisés même en l'absence d'une intervention gouvernementale.
- (6) Il faut que les pouvoirs locaux se voient conférer une compétence générale en matière de définition de politique stratégique en consultation mutuelle, et de mise en oeuvre de cette politique.
- (7) Des redécoupages territoriaux doivent être réalisés pour assurer la continuité géographique des services.
- (8) Tous les organismes dirigés par des responsables nommés doivent obéir aux mêmes normes de contrôle externe des comptes et des résultats de leurs services que les pouvoirs locaux.
- (9) Tout organisme public devrait recourir à un contrôleur nommé chargé de la rectitude financière et générale de l'organisme.
- (10) les ONG semi-autonomes devraient aussi faire l'objet d'enquêtes menées par des médiateurs à l'instar des pouvoirs locaux.
- (11) Un code de pratiques national devrait couvrir la conduite éthique de leurs membres, les déclarations relatives aux fonctions occupées (sur les mêmes bases que pour les pouvoirs locaux), la responsabilité financière pénale des décisions illégales, l'incapacité, et le contrôle des résultats financiers et moraux.
- (12) Tout organisme composé de membres nommés devrait prévoir une procédure publiée de recours destinée aux usagers et à la population. Le travail d'employés découvrant des abus, des actes de corruption ou des preuves d'inefficacité ne devrait pas être menacé.
- (13) Les postes devraient faire l'objet d'un recrutement public et d'une nomination obéissant à des normes adéquates de publicité, d'évaluation, de présélection et d'interview, incluant les critères d'égalité de chances.
- (14) Les postes "politiquement sensibles" devraient faire l'objet d'une procédure démocratique, les membres des organismes étant nommés par les pouvoirs locaux.
- (15) Une commission des nominations publiques indépendante ou une commission ad hoc de la Chambre des Communes devrait être créée pour contrôler et avaliser les nominations à des postes clés (comme les présidents et les membres des ONG semi-autonomes nationales) et pour définir des normes minimales nationales de recrutement.