



A black and white photograph of a city skyline, likely New York City, viewed from an elevated position. The foreground is filled with dark, dense foliage. The middle ground shows a dense urban landscape with numerous skyscrapers and buildings. The background features a body of water and distant hills under a vast, dramatic sky filled with large, textured clouds. The title text is overlaid on the upper right portion of the image.

L'AMÉRIQUE DU NORD (CANADA ET ETATS-UNIS)

JEFFEREY SELLERS



Introduction

Ce chapitre compare l'administration locale et la décentralisation au Canada et aux Etats-Unis. Ces deux pays nord-américains partagent un même héritage¹. Les similitudes de leurs systèmes d'administration locale ont souvent conduit à les classer dans le même groupe avec d'autres pays ayant un héritage semblable (Hesse et Sharpe, 1991; Sellers, 2006, 2007).

Le Canada et les Etats-Unis en Amérique du Nord sont des démocraties constitutionnelles bien établies avec des structures fédérales. Ils possèdent une économie hautement développée et partagent un héritage juridique, institutionnel et culturel commun remontant à la colonisation britannique, du XVII^e au XIX^e siècle. Les pratiques de l'administration locale dans certaines régions de chaque pays portent également la marque d'autres héritages coloniaux et précoloniaux. L'influence française est notoirement forte dans la province canadienne du Québec et a également marqué certains aspects des pratiques institutionnelles dans l'état de Louisiane. Dans certaines zones de chaque pays, les traditions indigènes demeurent importantes dans les pratiques de l'administration locale.

Dans les deux pays, l'administration locale a été mise en place dans les colonies britanniques avant la création du gouvernement national. L'organisation de l'administration locale dans ce qui, aux Etats-Unis, allait devenir la Nouvelle-Angleterre, provient directement de celle des premières colonies. Au Canada, ce sont les lois provinciales des années 1840 et 1850 qui ont mis en place la structure de l'administration locale avant la loi de 1867.

Bien que, dans ces pays, l'administration locale actuelle puisse posséder des pouvoirs considérables, elle manque ou bien des protections constitutionnelles nationales, ou bien, dans de nombreux cas, d'une garantie juridique générale d'autonomie. Les pouvoirs qui ont été attribués aux administrations locales émanaient soit de la législation nationale, soit de mesures prises individuellement

par des états, provinces ou territoires. Dans chacune des deux fédérations, l'administration locale est une création des états, des provinces ou des territoires fédéraux. Au Canada, et dans un grand nombre d'états des Etats-Unis, les législatures d'état déterminent le contenu et les pouvoirs de l'administration locale. La principale exception se trouve dans les dispositions des constitutions de certains états des Etats-Unis relatives aux pouvoirs administratifs locaux. Aux Etats-Unis, la moitié environ de ces documents définit une forme de compétence générale des administrations locales.

Les pratiques institutionnelles de ces pays offrent également un reflet global de l'héritage de l'« *ultra vires* principal » britannique qui limite l'autorité des administrations locales dans les affaires courantes. Aux Etats-Unis, la *Dillon's rule* (loi Dillon), à savoir le principe selon lequel les administrations locales ne peuvent pas prétendre à des pouvoirs excédant ceux spécifiquement attribués à elles par les législatures de l'état, illustre cette règle. Trente et un des cinquante états nord-américains continuent d'appliquer la loi Dillon à toutes les collectivités, et huit autres états l'appliquent à certaines mais pas à tous les types de collectivités (Richardson, Gough et Puentes, 2003 : 17). Néanmoins, on a introduit de plus en plus d'exceptions à ce principe. Dès le XIX^e siècle, la législation des états a consacré la compétence générale à l'administration locale dans la législation sur l'autonomie locale ainsi que dans les constitutions des états. Cette tendance s'est poursuivie jusque dans les années 1990. Il en résulte que, dans tous les états sauf trois, l'administration locale jouit d'une certaine liberté dans l'organisation de ses institutions, et que quelque 28 états exercent de larges pouvoirs qui, dans certains cas, vont jusqu'à la garantie d'une totale autonomie dans la gestion des affaires locales (USACIR, 1993). Au Canada, des réformes qui datent de 1994 dans la province d'Alberta, de 1999 dans la Colombie-Britannique et de 2000 dans l'Ontario et au Québec ont donné de plus larges compétences aux collectivités locales, bien que des villes de plus grande taille continuent à réclamer des compétences locales plus institutionnalisées.

Les pratiques institutionnelles de ces pays offrent également un reflet global de l'héritage de l'« *ultra vires* principal » britannique qui limite l'autorité des administrations locales dans les affaires courantes

1. Il existe un troisième Etat nord-américain, le Mexique, qui est traité dans le chapitre Amérique latine. On notera que les petits Etats insulaires des Caraïbes également issus de la colonisation britannique ne sont pas traités dans ce chapitre.

L'évolution des structures de l'administration locale au Canada et aux États-Unis doit être appréhendée en relation avec le modèle de décentralisation locale qui a depuis longtemps prévalu dans ces pays

Ces variations font apparaître d'une autre manière que l'administration locale aux États-Unis, et dans une moindre mesure au Canada, diffère de ce qu'elle est dans beaucoup d'autres pays. Aux États-Unis, puisque les états ont établi des cadres législatifs variés, il existe cinquante systèmes différents. Même à l'intérieur d'un état, les dispositions locales ont pu produire des systèmes d'institutions locales plus hétérogènes qu'ailleurs. Les plus grandes villes, de même qu'au Canada Montréal, Winnipeg, Vancouver et Saint John, ont été dotées par leurs gouvernements respectifs de « chartes particulières ».

L'expansion de la clause générale de compétence n'est que l'une des nombreuses directions prises par la réforme. En dehors d'une augmentation des pouvoirs des autorités locales, la législation dans chacun des deux pays a également précisé leurs compétences matérielles et détaillé des mécanismes de responsabilité dans quantité de secteurs spécifiques tels que l'éducation, l'environnement et l'urbanisme. La privatisation est apparue comme une stratégie très fréquente pour la prestation des services aux États-Unis, mais beaucoup moins au Canada. Les administrations locales ont également développé différents types de pratiques pour répondre aux interrelations horizontales croissantes entre collectivités locales et entre régions. Au Canada, ces réformes ont souvent pris la forme de fusions ou de nouvelles modalités de gouvernance métropolitaine ; aux États-Unis, la coopération informelle et les districts spéciaux se sont multipliés.

Dans les deux pays, les états et les provinces tout comme les autorités locales elles-mêmes ont été à l'origine des réformes. Ces réformes ne sont pas allées aussi loin que les réformes d'ensemble adoptées en Nouvelle-Zélande ou même en Australie. Mais l'administration locale possédait déjà aux États-Unis et au Canada les pouvoirs qui lui ont été donnés dans les deux nations océaniques.

I. Les structures et l'évolution de l'administration locale

L'évolution des structures de l'administration locale au Canada et aux États-Unis doit être

appréhendée en relation avec le modèle de décentralisation locale qui a depuis longtemps prévalu dans ces pays. D'une part, en comparaison des pays d'Europe continentale, le pouvoir fédéral ou les états (les provinces) n'ont généralement accordé aux administrations locales que des pouvoirs limités et moins de ressources financières. Mais, d'autre part, les administrations locales sont également moins assujetties au contrôle local direct des bureaux territoriaux ou des préfectures et jouissent comparativement d'un haut degré d'autonomie fiscale locale par rapport à leurs homologues européens et asiatiques (Sellers, 2006 ; Sellers et Lidström, 2007). Au cours des dernières années, l'élaboration des politiques, aussi bien au niveau local qu'aux niveaux supérieurs, a fait évoluer ce modèle. Les niveaux supérieurs ont introduit de nouvelles compétences dans plusieurs secteurs. Bien qu'en un sens cette tendance puisse être considérée comme une évolution centralisatrice, cela s'est souvent accompagné de nouvelles activités et, incidemment, de nouveaux pouvoirs et de ressources fiscales pour les administrations locales.

L'administration locale revêt une multitude de formes, s'accompagnant d'une nomenclature différente dans chaque pays (tableau 1). Aux États-Unis, l'administration locale s'échelonne fréquemment sur plusieurs niveaux, la plupart des états comptant traditionnellement au moins deux niveaux administratifs. Les comtés jouent un rôle important dans chaque état en dehors de la Nouvelle-Angleterre en tant que prestataires majeurs de services généraux tels que les tribunaux, les prisons, le cadastre, les services sociaux, la santé et les routes. Plusieurs états de l'Est et du Middle-West des États-Unis ont également maintenu un niveau intermédiaire d'administration de ville ou de *township* entre le niveau des comtés et celui des collectivités avec un statut juridique extrêmement variable en fonction des lois des états. Au Canada, les comtés et leurs équivalents ont généralement moins de pouvoirs et ne sont présents que dans quelques provinces, mais il existe une très grande variété de collectivités. Il n'existe qu'un seul ni-

Tableau 1 Caractéristiques administratives et nationales

Nom	Canada	Etats-Unis
Habitants (milliers)	31.362	288.205
Superficie (km ²)	9.984.670	9.631.420
Habitants/km ²	3	30
PNB/capita	€ 35.758	€ 42.623
Niveau national	Gouvernement fédéral	Gouvernement fédéral
Niveau intermédiaire	Provinces (10), territoires (3)	Etats (50)
Local :		
Niveau supérieur :	Comtés, régions, districts (199)	Comtés (3.034), quelques villes
Niveau inférieur :	Villes, villes de moyenne importance, villages, townships (3.731)	Communes (certains états) (16.504), municipalités (villes, villages, bourgs) (19.429), districts spéciaux (48.558)

Note : Données sur la population et le PNB pour 2002 ; données géographiques (terre et eau) pour 2006.

Sources : Géographiques : CIA World Factbook (reprises le 10 décembre 2006 sur <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html>) ; Population et PNB : portail statistique de l'OCDE (repris le 10 décembre 2006 sur http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html) ; Gouvernements : Rivard et Collin 2006, p. 5.

veau de collectivités locales, sauf dans trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique).

Fusions de collectivités locales et gouvernance interlocale. Les tendances récentes à la mise en place d'institutions régionales ou au regroupement des collectivités locales dans une grande partie de l'Europe ont rencontré un accueil mitigé en Amérique du Nord. Cela s'explique en partie par le rôle que des unités administratives déjà établies telles que les provinces et territoires canadiens, les états des Etats-Unis, ainsi que les comtés et *townships* des Etats-Unis ont joué dans la mise en œuvre de la gouvernance

régionale et interlocale. Notamment aux Etats-Unis, des accords informels et des institutions spécialisées se sont souvent substitués aux collectivités locales à compétence générale.

Au Canada, depuis 2000, on a fusionné des unités administratives locales au Québec, en Nouvelle-Ecosse, dans l'Ontario et dans plusieurs régions métropolitaines (Rivard et Collin, 2006). Des initiatives plus récentes ont entraîné un retour en arrière pour certaines de ces réformes au Québec et dans d'autres régions. Aux Etats-Unis, le degré de concentration a toujours beaucoup varié entre les régions. Au cours des dernières décen-

**Bien plus qu'au
Canada et dans les
autres pays,
la gouvernance
interlocale aux
Etats-Unis s'est
développée sous la
forme de districts
spécialisés qui
interviennent
indépendamment
des collectivités
locales à vocation
générale**

nies, les fusions et les extensions territoriales d'autorités locales sont devenues pratiques courantes dans les régions à développement rapide du Sud et de l'Ouest, mais sont demeurées plus limitées, voire exceptionnelles, dans des régions d'implantation plus ancienne comme le Nord-Est. Dans l'ensemble, de récentes tendances inverses à la création de nouvelles collectivités ont contrebalancé les tendances à la consolidation. De 1992 à 2002, le nombre d'administrations communales a augmenté de 150 pour atteindre 16.504 (U.S. Bureau of the Census, 1992, 2002).

Le regroupement des collectivités locales n'est que l'une des formules susceptibles de favoriser la gouvernance interlocale au sein des régions métropolitaines. Un niveau administratif local supplémentaire ou la coopération fonctionnelle entre collectivités peuvent aussi constituer des réponses. Les mouvements dans cette direction au cours de la dernière décennie ont revêtu une infinité de formes.

Les provinces et les communes canadiennes ont entrepris l'une des réformes de la plus grande ampleur en vue d'une nouvelle organisation métropolitaine. Surtout dans l'est du Canada, la réorganisation des zones métropolitaines a abouti à des unités métropolitaines plus larges. Outre les fusions de collectivités locales, on a formé des organismes régionaux dans trois provinces et des initiatives de planification urbaine à l'échelle métropolitaine ont été engagées dans un grand nombre de zones métropolitaines (Rivard et Collin).

Une telle évolution est nettement moins apparente aux Etats-Unis comme dans la plupart des autres démocraties. Aux Etats-Unis, seules quelques-unes des grandes zones métropolitaines telles que Portland ou Minneapolis-Saint Paul ont développé des institutions métropolitaines distinctes. Contrairement aux institutions canadiennes cependant, les administrations de comté comme King County, dans la métropole de Seattle, ou Pima County, dans la métropole

de Phénix, ont intégré de larges portions de la zone métropolitaine et ont souvent traité les problèmes à l'échelle de la métropole. Dans un petit nombre de zones petites à moyennes telles que Jacksonville, en Floride, et Sacramento, en Californie, la consolidation d'une administration de ville pour former une administration de comté a créé l'équivalent d'une administration métropolitaine (Leland et Thurmaier, 2004). Les conseils d'administration régionaux consultatifs, un legs des exigences fédérales pour la planification des transports, offrent souvent une base à la coordination autour des problèmes relatifs à la planification. La plupart des états autorisent également une coopération entre administrations locales (Richardson, Gough et Puentes, 2003).

Bien plus qu'au Canada et dans les autres pays, la gouvernance interlocale aux Etats-Unis s'est développée sous la forme de districts spécialisés qui interviennent indépendamment des collectivités locales à vocation générale. Les plus nombreux (13.506 en 2002) sont les districts scolaires qui administrent, dans tout le pays, leurs propres réseaux d'écoles publiques. D'autres sont en charge de services publics comme l'eau et l'assainissement, les hôpitaux ou les transports. Bien que le nombre total de ces districts (48.588), selon le Recensement des administrations des Etats-Unis, dépasse celui des collectivités locales à vocation générale (35.933), leur nombre réel est sans doute encore plus élevé. Le nombre des districts scolaires a subi une légère baisse d'environ 900 unités de 1992 à 2002, souvent en raison de concentrations entre collectivités au sein de métropoles. Mais le nombre d'autres districts spécialisés a augmenté d'environ 3.500 sur la même période. Au Canada également, la majeure partie de l'enseignement primaire et secondaire est gérée par des conseils d'administration à l'éducation, et un certain nombre de conseils et de commissions assurent la gestion en commun, pour plusieurs collectivités, de services particuliers. Cependant, à la différence des Etats-Unis, ces conseils ou commissions n'ont pas de pouvoirs fiscaux.

C'est la décentralisation vers les collectivités locales qui a attiré le plus de critiques aux Etats-Unis où les compétences des collectivités locales et la fragmentation géopolitique locale sont restées les plus importantes. Dans ce pays, on s'est rendu compte que les structures territoriales de la gouvernance locale accroissent les inégalités dans les ghettos à minorités par les inégalités dans les services locaux (Joassert-Marcelli, Musso et Wolch, 2001 ; Blakely, 2000). Plus particulièrement, les inégalités en ce qui concerne l'accès à l'éducation aux Etats-Unis ont partout généré des débats et des propositions de réforme.

Les principaux effets de l'intégration régionale sur la gouvernance locale dans les pays d'Amérique du Nord sont difficiles à discer-

ner, et moins prononcés que les conséquences de l'intégration transfrontalière en Europe. Son impact est plus marqué dans les régions frontalières de Cascadia, dans le Pacifique du Nord-Ouest, particulièrement entre les provinces et les états frontaliers (Blatter 2001).

II. Les finances, les compétences et les capacités administratives

II.1. Les finances

En ce qui concerne leur place dans les dépenses publiques, leurs finances et leurs compétences, les collectivités locales de ces pays se situent dans la moyenne des pays développés. Mais le rôle des collectivités lo-

Tableau 2 Gestion financière

	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Total des dépenses publiques (% du PIB)	37 %	42 %	42 %	35 %
Per capita (euros)	€ 11.486,56	€ 13.717,90	€ 9.692,57	€ 14.507,04
Dépenses publiques locales (% du PIB)	2,4 %	7,5 %	3,9 %	9,6 %
Per capita (euros)	€ 275,68	€ 1.031,16	€ 380,50	€ 1.386,30
Dépenses publiques locales/totales (%)	6,6 %	17,8 %	9,4 %	27,4 %
Investissements publics locaux/ Total des investissements publics	6 %	»	16 %	8 %
Recettes :				
Impôts locaux (% des recettes)	38 %	41 %	58 %	38 %
Impôt foncier (% des impôts locaux)	100 %	92 %	91 %	72 %
Autonomie fiscale locale (0 {haute} - 2{basse})	0,34	0,12	0,43	0,82
Subventions (% des revenus locaux)	16 %	40 %	10 %	39 %

Sources : Dépenses publiques : l'OCDE en chiffres 2005. Dépenses locales : statistiques des finances publiques du FMI (Australie, Canada, Etats-Unis, 2001, Nouvelle-Zélande, 2003). Revenus locaux, impôts et subventions : statistiques des finances publiques du FMI (Australie, Canada, 2001; Etats-Unis, 2000; Nouvelle-Zélande, 2003). Autonomie fiscale locale, contrôle des emprunts : Sellers et Lidstrom 2007, tableau 4. Investissements publics nord-américains : Bureau du recensement des Etats-Unis, 2005; Résumé statistique pour l'Amérique du Nord, section 9; Compendium des finances publiques, 2002, tableau 1 (Australie et Nouvelle-Zélande); Brillantes et al., 2007, tableau 4.

Dans les deux pays, au cours des dernières années, les collectivités locales sont devenues moins dépendantes des subventions des niveaux supérieurs

cales est en général plus important aux Etats-Unis, ainsi qu'au Canada, si on le compare à celui des collectivités locales dans les autres pays issus de la colonisation britannique comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La relative liberté dont bénéficient les collectivités locales en ce qui concerne leurs finances, et les limites du contrôle exercé par les autorités du niveau supérieur contribuent aussi à les distinguer de leurs homologues européennes et asiatiques.

Les dépenses. De manière générale, la part des dépenses publiques dans le PIB de ces pays demeure un peu au-dessous de la moyenne de l'OCDE (tableau 2). La part des collectivités locales dans ces dépenses demeure également inférieure à celle des collectivités locales de l'Europe du Nord, mais elle varie considérablement. Aux Etats-Unis et au Canada, les collectivités locales assurent respectivement 27 % et 18 % des dépenses publiques. La part la plus importante dans ces dépenses est celle du secteur de l'éducation ; elle représente 57 % des dépenses publiques locales aux Etats-Unis et 40 % au Canada. Les services de sécurité, comme la police et les pompiers, représentent 8 % des dépenses locales aux Etats-Unis et 9 % au Canada. Au cours des dernières années, les dépenses publiques locales ont à peine progressé.

Les recettes. Les recettes collectées au niveau local constituent la source de financement la plus importante. Comme dans les autres anciennes colonies britanniques telles que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les impôts fonciers restent de loin la principale ressource des collectivités locales. Au Canada, ils génèrent 80 à 90 % de tous les revenus fiscaux de l'administration locale. Aux Etats-Unis, en partie à cause de la résistance des contribuables, dans certains états, d'autres impôts locaux comme l'impôt sur les ventes, l'impôt sur le revenu, ainsi que les redevances, ont vu leur part augmenter globalement de 22 % en 1975 à 28 % en 1999. Même alors, l'impôt foncier continue de produire 72 % des recettes fiscales des collectivités locales aux Etats-Unis (OCDE, 2001).

L'un des traits distinctifs des impôts fonciers ainsi que de la plupart des autres impôts locaux dans ces pays est la liberté assez grande dont disposent les autorités locales à la fois pour en fixer le taux et pour évaluer les bases d'imposition. Les comparaisons font apparaître que cette autonomie est plus grande que dans les autres pays. Aux Etats-Unis, les lois des états ont souvent limité les initiatives locales lorsqu'il s'agissait d'augmenter les impôts ou de modifier les bases d'imposition, en imposant l'approbation des électeurs. Au Canada, les taux sont généralement fixés librement par l'autorité locale mais sous le contrôle des provinces.

Dans les deux pays, au cours des dernières années, les collectivités locales sont devenues moins dépendantes des subventions des niveaux supérieurs. Aux Etats-Unis et au Canada, les subventions des états ou des provinces pour l'éducation et d'autres services demeurent considérables, et néanmoins modestes en comparaison de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Avec 39 % actuellement aux Etats-Unis, elles sont en diminution par rapport à la fin des années 70, quand elles pouvaient atteindre 45 %, mais ce taux a connu des fluctuations au cours des années 1990 et au début des années 2000. Elles sont en diminution aussi au Canada, au niveau de 40 %, au lieu de 50 % à la fin des années 1970, mais en baisse de 2 à 3 % seulement par rapport aux années 1980 (OCDE, 2001).

Les ressources et les compétences. Malgré la diminution des subventions et l'opposition de la population à la hausse de la fiscalité, les collectivités locales ont dû, aux Etats-Unis et au Canada, assumer de nouvelles compétences. Les gouvernements des niveaux supérieurs y ont souvent contribué par leur législation et leurs politiques. Des domaines comme la réglementation environnementale, la planification, les transports, la santé publique, l'immigration, l'éducation, la préparation aux situations d'urgence et la sécurité ont souvent donné lieu à des délégations de compétences ou à des prescriptions applicables à l'action lo-

cale. Dans la mesure où les collectivités locales conservent souvent une grande liberté pour lever les ressources nécessaires à l'exécution de leurs tâches, elles sont particulièrement exposées à des exigences qu'elles ne pourraient prétendre ne pouvoir satisfaire faute de ressources.

Au Canada, la Fédération canadienne de municipalités a relevé que de plus en plus de compétences sont déléguées aux communes. Bien que la proportion des dépenses de l'administration locale soit restée stable au niveau des provinces de 1990 à 2000, augmentant dans certaines provinces mais diminuant dans d'autres (Diaz, 2003), leurs ressources ont diminué en termes relatifs. Aux Etats-Unis, malgré le *Federal Unfunded Mandates Act* de 1995 (Loi fédérale de 1995 sur les mandats non financés), l'administration fédérale a procédé au vote de mesures telles que le *No Child Left Behind Act* (Loi contre l'échec scolaire), lequel encourageait l'administration fédérale à procéder à des tests réguliers pour mesurer les performances des écoles publiques. Les programmes qui en sont résultés dans de nombreux états ont été critiqués au motif que la loi aurait obligé ainsi des districts scolaires à abandonner d'autres programmes, dont

la valeur n'était pas contestée, pour mobiliser des ressources en vue d'améliorer les performances mesurées par les tests standards.

Les emprunts des collectivités locales. Face à ces pressions, on a également modifié les restrictions aux emprunts des collectivités locales. Le recours à l'emprunt est plus répandu aux Etats-Unis (Sbragia, 1988). S'il est souvent subordonné à l'approbation des électeurs, l'approbation de l'autorité supérieure n'est requise que dans un seul état. Au Canada, le recours à l'emprunt est plus limité et nécessite parfois l'approbation d'une autorité provinciale. Aux Etats-Unis comme au Canada, les collectivités locales ont également recours aux redevances des usagers pour compléter leurs ressources.

II.2. Les compétences

Le rôle limité de l'administration locale dans les dépenses et recettes publiques de ces pays reflète les limites de ses compétences. A l'exception de l'éducation et de la sécurité publique, les administrations locales continuent de jouer un rôle subsidiaire par rapport au niveau central et aux niveaux inter-

Tableau 3 Les compétences de l'administration locale

Compétences	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Planification				
Logement	état, local	province, local (DS)	central, territorial (DS)	fédéral, local (DS)
Urbanisme	local	province (DS), local	régional	local
Planification agricole des sols	état	province, local (DS)	local	état (DS), local (DS)
Planification régionale	local		régional	état (DS), local (DS)
Enseignement				
Préscolaire	état	province	central	local (DS)
Primaire	état	province	central	local
Secondaire	état	province	central	local
Professionnel et technique	état	province	central	état, local
Enseignement supérieur	état fédéral	fédéral	central	état

Tableau 3 Les compétences de l'administration locale (suite)

Formation continue	état	province	central	état, local
Autre	état		central	
Services sociaux				
Crèches et garderies	état	province	central	état, local (DS)
Allocations familiales	état	province	central	fédéral, état, local
Aides au logement	état, local (DS)	province, local (DS)	central	
Protection sociale	fédéral	province	central	fédéral
Autres			territorial (DS)	
Services de santé				
Soins primaires	fédéral	province	central	privé
Hôpitaux	état	province	central	fédéral, local (DS)
Sécurité sociale	fédéral, état, local	fédéral, province	central, territorial	fédéral, état, local (DS)
Hôpitaux psychiatriques	état	province	central	état
Eau				
Eau et assainissement	état, local	local	territorial	local (DS)
Distribution d'eau	état, local (DS)	province, local	territorial	local (DS)
Approvisionnement en énergie				
Gaz	état	province	central, régional	local (DS)
Electricité	état	province	territorial (DS)	local (DS)
Transports publics				
Routes	état	local	central, territorial	fédéral
Transports	état	local	central, régional, territorial	état, local
Voirie urbaine	état, local	local	territorial	état, local
Transports publics urbains	local	local	territorial	état, local (DS)
Ports	état	fédéral, province, local	territorial (DS)	local (DS)
Aéroports	état	fédéral, province, local	central(DS), territorial(DS)	fédéral, local (DS)
Autres types de transport				fédéral, local (DS)
Soutien à la création d'entreprise				
Agriculture, forêts et pêcheries	fédéral, province, local (DS)	fédéral, province	central, territorial (DS)	fédéral, état
Développement économique	fédéral, province, local (DS)	province, local	central(DS), territorial(DS)	état, local (DS)
Commerce et industrie	fédéral, province, local (DS)	fédéral, province	central (DS)	fédéral, état, local (DS)
Tourisme	fédéral, province, local (DS)	fédéral, province, local	central (DS), régional (DS), territorial (DS)	état, local (DS)
Autres services économiques	fédéral, province, local (DS)		central (DS), territorial (DS)	local (DS)
Sécurité				
Police	état	local (généralement)	central, régional	local
Pompiers	état	province, local	régional, local	local

(DS) : prestations de service à la discrétion des autorités respectives.

Sources : Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b, 2002c), Stephens and Wikstrom, 2000, p. 156, complété par des recherches de l'auteur dans les sites web du gouvernement.

médiaires d'administration dans les politiques publiques au sens large (tableau 3). Au cours des dernières années cependant, les administrations locales sont devenues plus actives dans un grand nombre de politiques dans les deux pays, reflétant des tendances plus générales. La tendance dominante a été le développement d'une gouvernance à plusieurs niveaux parce que les administrations locales et celles de niveau supérieur ont les unes et les autres dû assumer de nouveaux rôles dans certains domaines.

Les compétences des administrations locales.

Une liste des différentes compétences des collectivités locales au Canada et aux États-Unis montre que certaines d'entre elles ne sont pas courantes dans les démocraties traditionnelles. Les dépenses locales les plus importantes dans les deux pays d'Amérique du Nord proviennent essentiellement des responsabilités de l'administration locale en matière d'éducation et de sécurité publique. Aux États-Unis, les états attribuent aux administrations locales des compétences en matière d'enseignement primaire, secondaire et préscolaire par l'intermédiaire de leur bureau pour l'enseignement, et ils leur attribuent des compétences plus uniformes dans des domaines tels que la police et la sécurité publique. Ces attributions sont devenues plus complexes mais ont peu évolué au cours des dernières décennies.

Les provinces canadiennes ainsi que les états des États-Unis connaissent aussi d'importantes variations dans un grand nombre d'autres fonctions attribuées à l'administration locale. Par exemple, plusieurs provinces et états ont organisé à leur niveau la planification de l'usage des sols ainsi que des terres agricoles, tandis que d'autres ont défini des prescriptions spécifiques de planification que doivent respecter les autorités locales. Néanmoins, dans la plupart des états et des provinces, cette planification demeure une compétence locale. Les services de santé et les services sociaux diffèrent également parce que la législation des états et des provinces accorde aux autorités locales des compétences plus ou moins larges pour les services sociaux, les hôpitaux

et autres. L'Ontario, par exemple, donne aux autorités locales compétence en matière de sécurité sociale et de garderies, ce qui n'est pas le cas dans les autres provinces.

Les autres compétences assumées par les collectivités locales sont communes à beaucoup de pays. Il est rare que ces fonctions soient exclusivement locales. Mais les services environnementaux, de planification et d'urbanisme (permis de construire, utilisation des sols), d'hygiène, de collecte des déchets intègrent généralement une composante locale. C'est le cas pour les routes locales au Canada, même si cela se vérifie surtout en zone urbaine. Les services culturels comme les musées, si leur création est souvent discrétionnaire, intègrent des composantes locales dans les deux pays. On rencontre d'autres types d'infrastructures et services locaux comme les pompiers ou la protection de la santé au niveau local dans chaque pays.

Au cours des trois ou quatre dernières décennies, on a assisté à une extension progressive du nombre et des types de compétences qu'assument les collectivités locales. À y regarder de plus près, nombre des secteurs où ce phénomène est intervenu laissent, la plupart du temps, apparaître un partage des responsabilités entre différents niveaux. Cela n'est pas surprenant pour les types d'administration locale où l'autorité locale a toujours dépendu d'une autorisation d'en haut plutôt que d'autorités constitutionnellement indépendantes. Dans plusieurs des domaines d'intervention des administrations locales, par exemple la politique environnementale, la gestion des déchets, la santé publique et les transports, les autorités nationales et provinciales ou de l'état jouent un rôle tout aussi important que les collectivités locales.

Les changements dans la prestation de services locaux. L'une des récentes transformations qui a eu le plus d'impact sur la prestation de services locaux est le mouvement en faveur de la privatisation. La sous-traitance de services à des entreprises privées ou à des organisations à but non lucratif est devenue une pratique courante de l'adminis-

***Les services
environnementaux,
de planification et
d'urbanisme
(permis de
construire,
utilisation des sols),
d'hygiène, de
collecte des déchets
intègrent
généralement une
composante locale***

Les entreprises municipales au sens de propriété locale de services publics, de transports et d'équipements sont moins nombreuses que dans de nombreux pays européens

tration locale aux Etats-Unis. Cela s'est produit en général sans les interventions législatives qui ont ouvert la voie à la privatisation en Europe ou en Nouvelle-Zélande. Les études révèlent que, pour les deux tiers des responsables locaux, la privatisation a été envisagée et finalement approuvée en tant qu'alternative aux prestations du secteur public (ICMA, 2003). Cependant, après un pic dans les années 1990, il semble prudent de dire que, depuis l'an 2000, c'est une approche pragmatique qui prévaut. Le recours à la sous-traitance est demeuré stable durant cette période. Bien que la privatisation soit aussi restée à l'ordre du jour au Canada, elle n'a pas été poursuivie avec autant d'agressivité qu'aux Etats-Unis. Cependant, dans aucun des deux pays, il ne s'est produit un tournant aussi radical en faveur de la privatisation qu'en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans quelques pays européens.

Les entreprises municipales au sens de propriété locale de services publics, de transports et d'équipements sont moins nombreuses que dans de nombreux pays européens. Pourtant, il n'est pas rare de voir des collecti-

vités locales dégager des revenus par la gestion d'aéroports, de ports et autres activités marchandes. Aux Etats-Unis, ce sont souvent des autorités spéciales sous le contrôle des collectivités locales qui prennent en charge ces activités. La ville de Los Angeles, par exemple, tire une part importante de ses revenus de l'aéroport international et du port de Los Angeles.

II.3. Les capacités administratives

En termes de personnel, la taille de l'administration locale varie considérablement. Cela n'a pas empêché le développement de pratiques largement parallèles conçues pour garantir l'intégrité de l'administration locale, mener à bien des réformes de management et introduire ne serait-ce que des éléments limités d'administration électronique et de politiques de parité entre les sexes.

Les personnels. Les différences dans la proportion d'agents publics travaillant dans l'administration locale excèdent largement les différences déjà considérables dans les dépenses publiques (tableau 4). Aux Etats-Unis,

Tableau 4

Personnel employé par niveau d'administration

Nom	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Total	1.485.800	2.552.613	227.220	19.869.558
National	248.500	357.308	205.540	2.878.819
Unités fédérées	1.090.600	1.313.379		4.370.562
Local	146.700	881.926	21.680	12.620.177
Pourcentages				
National	17%	14%	90%	14%
Unités fédérées	73%	51%		22%
Local	10%	35%	10%	64%

Sources : 2000 (Etats-Unis), 2001 (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande,). 2002 OCDE.

plus de 60 % de l'ensemble des employés de l'administration travaillent pour l'administration locale. Cette proportion se rapproche des démocraties scandinaves ou nipponne où l'essentiel de l'Etat providence est administré au niveau local. Au Canada, cette proportion est moins élevée mais déjà non négligeable avec 35 %.

Ces différences s'expliquent essentiellement par les fonctions assumées par l'administration locale. Bien que les administrations locales canadiennes et des Etats-Unis n'aient pas la charge d'importants secteurs tels que la santé publique et les services sociaux comme dans les pays scandinaves, elles conservent la responsabilité de services publics comptant parmi les plus gros employeurs de ce secteur. La grande majorité des personnels des administrations locales employés en dehors de l'administration proprement dite travaille dans le secteur éducatif et, dans les deux pays d'Amérique du Nord, les personnels de police comptent également pour une part importante du personnel des administrations locales. Au Canada, les services sociaux, de la santé, des infrastructures et de l'enseignement emploient aussi dans les administrations locales des agents qui, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, sont employés au niveau national ou provincial. Les faibles effectifs du personnel dans ces deux pays reflètent également les conséquences de politiques systématiques tendant à sous-traiter la majeure partie des infrastructures et des services publics.

La croissance de l'administration locale aux Etats-Unis a laissé loin derrière elle celle des autres niveaux. La part de l'administration fédérale a décliné dans l'ensemble du personnel administratif, et les administrations des états se sont maintenues essentiellement au même niveau alors que les effectifs des administrations locales dépassent aujourd'hui de 4 % ceux des années 1980 (U.S. Department of Commerce, 2006). Au Canada, l'emploi dans l'administration locale a décliné au rythme de l'emploi dans le secteur public tout au long des années 1990. Il accuse à nouveau une hausse depuis 2002 (Statistiques canadiennes, 2006, pp. 6-7),

plus ou moins de concert avec la croissance de l'emploi dans l'administration provinciale.

Les règles de la fonction publique et les garanties accordées aux employés. L'une des caractéristiques distinctives de l'administration locale commune aux deux pays est l'absence d'une fonction publique nationale pour l'administration locale. Contrairement à ce qui se passe dans la majeure partie des autres pays développés où le personnel de l'administration locale relève soit de la fonction publique nationale, soit d'une fonction publique locale organisée au niveau national, l'administration locale recrute elle-même ses agents. Il en résulte, au moins partiellement, qu'une proportion non négligeable de ces agents est habituellement recrutée localement. Dans des domaines spécialisés de l'activité administrative locale, les recommandations professionnelles et les certifications prennent souvent la place des standards de la fonction publique. C'est particulièrement vrai pour les Etats-Unis où les professeurs, les officiers de police, les pompiers et les employés aux finances doivent se soumettre à des procédures d'accréditation professionnelle et suivre les formations qui leur sont liées.

On trouve des mécanismes tendant à préserver l'intégrité de l'administration publique dans chaque pays. Les états des Etats-Unis ainsi que les provinces canadiennes ont généralement adopté des codes de conduite en matière d'éthique publique, qui s'étendent à la transparence et à la résolution adéquate des conflits d'intérêt. Il est fréquent que les mesures éthiques à l'adresse de l'administration fassent partie d'un système de normes plus général appliqué à tous les employés du secteur public au sein d'un état ou d'une province. Ces mesures généralement assurent une notation assez élevée aux agents publics des deux pays dans les comparaisons internationales concernant les normes anticorruption (Banque mondiale, 2006).

Les réformes et les initiatives en matière de management. Au niveau local, les Etats-Unis et le Canada ont fait un effort pour l'amélio-

L'une des caractéristiques distinctives de l'administration locale commune aux deux pays est l'absence d'une fonction publique nationale pour l'administration locale

C'est dans le fonctionnement de la démocratie au niveau des collectivités locales que les Etats-Unis et le Canada conservent certaines de leurs pratiques les plus caractéristiques. Elections non partisanses, circonscriptions électorales à un seul siège, élections fréquentes, démocratie directe et un plus grand choix d'institutions font la singularité des institutions locales de ces pays

ration de la qualité et de l'efficacité des services. Il demeure difficile de dire quelle en a été la répercussion. Des organisations professionnelles comme l'International City/County Managers Association (Association internationale des gestionnaires des villes et comtés) ont cherché à fournir des études qualitatives et comparatives et des guides des meilleures pratiques.

L'administration électronique. Une majorité croissante de collectivités locales dans chacun des quatre pays a développé des pratiques d'administration électronique. La plupart des administrations locales a maintenant des sites internet, et les communes les plus importantes y ont recours pour diffuser une quantité toujours croissante d'informations à destination du public. L'administration électronique locale présente d'importantes variations en volume et en portée. Des études menées aux Etats-Unis font apparaître que celle-ci est plus étendue et plus répandue dans les collectivités les plus riches, comptant un grand nombre de citoyens ayant fait des études supérieures (Reece, 2006). De nombreuses communes, et parfois des administrations d'états ou de provinces sont allées au-delà d'un contenu passif. Au Canada, le Nunavet et le Yukon ont introduit une législation qui « autorise la tenue des réunions des conseils et des commissions en vidéoconférence ». (UNESCAP, 2005b).

Les politiques d'égalité des sexes. Dans chacun de ces pays, la portée des garanties générales des droits civils sur le lieu de travail s'étend à l'égalité des sexes dans les administrations locales.

III. La démocratie locale

C'est dans le fonctionnement de la démocratie au niveau des collectivités locales que les Etats-Unis et le Canada conservent certaines de leurs pratiques les plus caractéristiques. Elections non partisanses, circonscriptions électorales à un seul siège, élections fréquentes, démocratie directe et un plus grand choix d'institutions font la singularité

des institutions locales de ces pays. Un certain nombre de ces pratiques révèlent de nettes divergences par rapport aux traditions de l'héritage britannique aussi bien que par rapport aux institutions d'autres pays comparables comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Les partis et l'affiliation partisane. Au Canada et aux Etats-Unis, la grande majorité des élections locales est non partisane. Les candidats canadiens tendent à s'inscrire comme indépendants ou à s'affilier à des partis locaux par opposition aux partis nationaux (UNESCAP, 2005b). Même quand des représentants politiques nationaux se présentent à des postes au niveau local, le lien entre les élections locales et les organisations du parti national demeurent lâches. La plupart des états des Etats-Unis et, en règle générale, ceux des zones « réformées » du Sud et de l'Ouest exigent des élections non partisanses. Toutefois, dans les grandes villes, les affiliations partisanses sont souvent bien connues et peuvent jouer un rôle important, même dans le cadre d'élections non partisanses.

Des exécutifs élus. Bien que, dans les Etats fédéraux, les élections locales puissent connaître des modalités très variées, quelques grands schémas institutionnels prédominent (tableau 5). Aux Etats-Unis, environ 38 % des collectivités locales ont un système associant un maire et un conseil, avec un maire élu qui dispose souvent de pouvoirs propres considérables (MacManus et Bullock, 2003 p. 3). Cette disposition est la plus fréquente dans les grandes villes. Une majorité croissante de villes des Etats-Unis – une étude menée en 2001 estimait la proportion à 53 % – l'a remplacée par un système formé d'un manager et d'un conseil. Dans ce système, le maire est élu par les membres du conseil et dispose habituellement de pouvoirs limités. Au Canada, les maires des collectivités des échelons les plus bas sont généralement élus. Mais, dans les collectivités rurales, les maires, gestionnaires et directeurs qui exercent l'autorité exécutive sont généralement nommés par les conseils.

Tableau 5 Démocratie locale

	Conseils locaux			Exécutifs locaux			Démocratie directe	
	Vote à la proportionnelle/ à la majorité	Circonscriptions	Mandat	Mode de sélection	Mandat	Collégial/ Unitaire	Rappel	
Australie	Vote préférentiel ou élection à la pluralité (4 états), vote préférentiel ou représentation proportionnelle (2), représentation proportionnelle (1)	Uniques	3-4 ans	En général, élections au suffrage direct, parfois suffrage indirect	3-4 ans	Unitaire	Non	Rare
Canada	En général, élection à la pluralité	Multiplés	3 ans, 4 ans ou 2-3 ans	Elections au suffrage universel direct (8 provinces), élections au suffrage indirect (2)	3 ans, 4 ans ou 2-3 ans	Unitaire	Non	Fréquent pour les impôts et l'urbanisme
Nouvelle-Zélande	Election à la pluralité	Multiplés	3 ans	Elections au suffrage universel direct	3 ans	Unitaire	Non	Occasionnel : infrastructures, règles électorales
Etats-Unis	En général, élection à la pluralité, quelques districts électoraux avec plusieurs sièges, et quelques districts à vote unique transférable	Multiplés, uniques et mixtes	3 ans en moyenne	Elections au suffrage universel direct (50 %), élections au suffrage indirect (50 %)	Généralement 2-4 ans (3 en moyenne)	Collégial (5 %), sinon unitaire	Autorisé dans la moitié des états, utilisé à l'occasion	Fréquent à très fréquent : revenus, infrastructures, problèmes d'extension du territoire de l'autorité locale

Sources : Bush (1995), Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b), International City/County Management Association (1997), McManus (1999), Mouritzen et Svava (2002), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2002), Canadian provincial and territorial local government acts, Zimmerman 1997

Les systèmes électoraux des conseils. Les systèmes électoraux des conseils sont variés mais possèdent plusieurs éléments en commun. Bien que le scrutin uninominal relève de la tradition britannique, aux Etats-Unis, on recourt de plus en plus souvent au scrutin de liste. Dans une étude sur les conseils municipaux urbains menée en 2001, 45 % des membres des conseils des villes de plus de 25.000 habitants déclaraient avoir été élus de cette façon, contre 28 % élus dans le cadre de circonscriptions uninominales et 26 % selon un système mixte (Svava, 2003, p. 13). Dans les villes de plus de 200.000 habitants,

l'élection par circonscription uninominale demeure cependant la plus fréquente. Au Canada également, les modes de représentation varient d'une province à l'autre et au sein d'une même province. Dans ce pays, le scrutin majoritaire uninominal à un tour domine.

La participation des citoyens. L'administration locale au Canada et aux Etats-Unis se distingue par le grand nombre de possibilités de participation offertes aux citoyens. Les mandats électoraux sont courts, il y a plus de postes faisant l'objet d'une élection, les procédures de démocratie directe telles que

**Les commissions
et les conseils de
citoyens
demeurent une
caractéristique
constante de
l'administration
locale au Canada
comme
aux États-Unis**

le rappel et les référendums sont plus répandues qu'ailleurs, et les commissions de citoyens constituent depuis longtemps un trait distinctif de l'administration locale.

Les électeurs canadiens et des États-Unis ont plus souvent l'occasion d'élire les responsables locaux que leurs homologues d'autres pays. La durée moyenne du mandat est de trois ans pour les responsables élus et les conseillers municipaux, la pratique canadienne est peu différente ; ces élections fréquentes ne représentent qu'un aspect de cette participation. Même pour les conseils dotés d'un mandat de quatre ans, les mandats sont souvent distribués de telle sorte que l'on puisse organiser l'élection d'une partie du conseil tous les deux ans. Aux États-Unis, il n'est pas rare de rencontrer une multiplicité de fonctions électives au niveau local, parmi lesquelles des conseils, des représentants administratifs locaux et parfois des juges. La procédure de rappel pour les élus locaux est prévue dans environ la moitié des États-Unis. En Californie, c'est maintenant un phénomène récurrent. La limitation de la durée des mandats dans un nombre croissant de communes nord-américaines a aussi évité que les élus ne s'installent dans une charge. Enfin, les référendums sont une caractéristique bien plus constante de la politique locale dans la plupart des états des États-Unis que dans n'importe quel autre pays, sauf la Suisse. Bien que le recours à la démocratie directe varie considérablement en fonction des états et régions, les élections jouent maintenant un rôle majeur dans les transports, les infrastructures et les finances dans des états comme la Californie, l'Ohio et celui de Washington. Le Canada a lui aussi une longue tradition de référendums (Hahn, 1968). À l'exception des mandats de trois ans pour les conseils, ces pratiques distinguent ces deux pays de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Conformément à ce que l'on observe sur le plan international, la participation aux élections locales est moindre que pour des élections générales. Cette tendance est particulièrement prononcée aux États-Unis où la participation électorale se situe générale-

ment au-dessous de celle d'autres pays de l'OCDE. Lors de certaines élections locales, on a calculé que la participation par rapport à la population descendait jusqu'à un taux de 10 % (Hajnal et Trounstein, 2005). Une étude menée dans cinq zones métropolitaines majeures entre 1996 et 2003 a fait apparaître un taux moyen de participation de 29 % aux élections municipales, contre 57 % lors des élections présidentielles de 2000 (Sellers et Latner, 2006). Au Canada où les seules données dont on dispose concernent les grandes villes, la participation aux élections locales depuis les années 1990 va de 41 à 49 % les années d'élections générales, et de 31 à 39 % les autres années.

L'assemblée des habitants comme organe délibératif de la communauté villageoise, en Nouvelle-Angleterre, ne survit aujourd'hui que dans un très petit nombre de collectivités locales. Mais les commissions et les conseils de citoyens demeurent une caractéristique constante de l'administration locale au Canada comme aux États-Unis. Un grand nombre de communes ont adopté de nouvelles formes innovantes de participation citoyenne au cours des dernières années. Plusieurs villes plus importantes du Canada et des États-Unis ont mis en place des conseils de voisinage avec des représentants élus (Berry, 1993 ; Rivard et Collin, 2006 : 7). Le plus souvent, on a confiné ces conseils à un rôle consultatif. Dans quelques cas, tels que les bourgs de New York City et le conseil de voisinage de San Antonio, les conseils inframunicipaux de ce type exercent aussi des pouvoirs administratifs. Quelques communes canadiennes ont aussi expérimenté des innovations telles que le budget participatif. Les nouvelles pratiques dans un domaine particulier comme l'urbanisme comprennent aussi, souvent, la consultation des associations de voisinage et des résidents individuels dans la préparation des plans locaux.

La libre détermination des institutions locales. Au Canada et aux États-Unis, les administrations locales ont historiquement disposé d'une liberté considérable sur la

forme de leurs institutions. Les lois générales qui régissent l'administration communale dans les provinces et les états permettent souvent d'opter parmi un large éventail d'institutions différentes, et de même entre différents systèmes électoraux, types d'exécutifs et autres. Habituellement, les choix proposés comprennent un nombre limité de types standards qui varient en fonction de la taille de la population et du caractère rural ou urbain d'une juridiction. Particulièrement dans les zones d'implantation européenne plus tardive en dehors du Nord-Est des États-Unis, les lois des états pour la formation et l'extension des communes facilitent la formation de nouvelles collectivités locales et l'extension de leur territoire. A travers les États-Unis et dans un certain nombre de villes canadiennes, les administrations des plus grandes villes reposent sur une charte adoptée par une loi particulière de l'état ou de la province. Cela conduit à différencier encore davantage les institutions de chaque ville. Une telle charte permet aux gouvernements supérieurs d'établir la structure de la collectivité locale, ses pouvoirs fiscaux et d'autres pouvoirs pour chaque ville. Ce type d'autorité locale reste inhabituel en Europe ou même en Australie et en Nouvelle-Zélande, mais se rencontre plus fréquemment dans les régions en développement.

La représentation politique locale. La représentation des femmes dans les postes de responsabilité des administrations locales a augmenté au cours des dernières années. Une étude menée en 2001 par la Ligue nationale américaine des villes faisait apparaître 28 % de femmes parmi les membres des conseils municipaux urbains, soit 2 % de plus qu'en 1989 (Svara, 2003, p. 5). Dans les conseils des grandes villes ainsi que dans des états libéraux comme celui de New York, ce nombre est passé à plus de 30 % (Anthony Center, 2006). En 2002, 17 % des maires des villes de 30.000 habitants et plus étaient aussi des femmes (Conway, 2005 : 60). La proportion était la plus forte dans les conseils des districts scolaires, avec 44 %. Au Canada, la proportion demeure quelque

peu en deçà. Une étude de 2004 de la Fédération canadienne des municipalités montre que seulement 21,7 % des conseillers municipaux étaient des femmes (Fédération canadienne des municipalités, 2004 : 9), avec une représentation beaucoup plus faible des femmes issues des minorités ethniques.

La représentation des minorités raciales et ethniques continue à poser problème dans les deux pays. Aux États-Unis, avec l'augmentation du nombre de juridictions aux populations majoritaires et minoritaires dans nombre de villes-centres, les représentants afro-américains, latino-américains et asiatico-américains ont souvent acquis un rôle significatif, voire prédominant dans les conseils locaux. Dans les villes de toutes tailles, mais tout particulièrement dans les plus grandes, les études indiquent que la représentation des minorités a doublé entre 1979 et 2001 (Svara, 2003, p. 7). Mais les études font toujours apparaître une sous-représentation des minorités par rapport à leur nombre, une tendance souvent liée à une faible participation électorale et à d'autres facteurs (Hajnal et Trounstone, 2005). De façon similaire, une analyse de la composition du conseil de Montréal en 1998 a montré que seuls 29 % des membres provenaient de minorités ethniques, alors que celles-ci représentent 43 % de la population totale (Simard, 2000, p. 17).

Les institutions traditionnelles. Dans certaines régions de chacun des deux pays, les populations indigènes de la période antérieure à la colonisation européenne continuent à maintenir des institutions traditionnelles qui peuvent modifier ou remplacer le fonctionnement d'autres administrations locales. Les relations entre les pratiques indigènes locales et l'administration locale se sont trouvées prises dans des débats renouvelés au sujet des revendications indigènes à la propriété foncière et à certaines formes de souveraineté (Langton, 2004). Les systèmes d'offre de services et d'infrastructures à une échelle plus large ont dû également être adaptés aux institutions traditionnelles.

***La représentation
des femmes dans
les postes de
responsabilité des
administrations
locales a augmenté
au cours des
dernières années***

Les gouvernements du niveau supérieur conservent des pouvoirs étendus quant au contrôle des affaires locales et interviennent dans les activités de l'administration locale

Au Canada, qui compte quelque 1.500 tribus indigènes, une série de traités a, depuis les années 1970, établi le droit des nations premières à s'administrer librement (Morse, 2004). La nécessité d'une coopération avec les administrations locales a mené les négociateurs du traité des Nations Premières pour la Colombie-Britannique à accepter un protocole garantissant aux représentants de l'administration locale une place dans les négociations du traité.

Dans les 550 réserves indiennes des Etats-Unis, le gouvernement tribal est l'autorité administrative locale. Les réserves sont dispensées de certains impôts tels que les impôts sur les ventes et tiennent souvent leurs propres cours de justice tribales. L'isolement et la pauvreté de nombreuses réserves font d'elles des zones parmi les plus pauvres du pays (Kalt et Cornell, 2000).

La décentralisation et le contrôle de l'administration locale. Comme dans le système britannique qui a marqué les origines de ces pays, les gouvernements du niveau supérieur ne disposent d'aucune représentation territoriale telle qu'un préfet ou un représentant général de même type. Dans les systèmes fédéraux des deux pays, ce sont les différentes administrations des états, provinces et territoires qui exercent un contrôle général. Dans les provinces canadiennes, ce sont les ministères ou secrétariats à l'administration locale. Dans les états des Etats-Unis, ce sont les secrétaires d'état. En Nouvelle-Zélande, le ministère de l'Administration locale remplit la même fonction à l'échelle nationale. Dans chaque pays, les activités de contrôle comprennent la supervision des élections locales, des affaires administratives et de différentes exigences comme celle de budgets équilibrés.

Les gouvernements nationaux des deux pays ont limité les interventions directes dans les affaires communales. Le Canada a supprimé son ministère fédéral aux Affaires

urbaines dans les années 1970, le secrétariat américain au Logement et au Développement urbain (Department of Housing and Urban Development, HUD) a vu son rôle diminuer d'année en année. Cependant, dans un grand nombre de secteurs où l'administration nationale a engagé des initiatives au cours des dernières décennies, les secrétariats ou ministères du gouvernement national sont intervenus directement dans les affaires locales. Au Canada, la création du ministère de l'Infrastructure et des Collectivités en 2004, devenu le ministère du Transport, de l'Infrastructure et des Collectivités en 2006, a donné naissance à un nouveau mécanisme pour intervenir dans les questions locales. Dans certains domaines, aux Etats-Unis, tels que les subventions pour le logement ou le développement local ou l'administration des parcs nationaux, une intervention directe de ce type court-circuite les représentants des administrations de l'état ou de la province. Dans des domaines comme la planification des transports ou la réglementation de la pollution de l'air et des eaux, le gouvernement fédéral des Etats-Unis a intégré les administrations d'état dans un cadre réglementaire national et travaille quelquefois au niveau local avec des représentants des états.

Les gouvernements du niveau supérieur conservent des pouvoirs étendus quant au contrôle des affaires locales et interviennent dans les activités de l'administration locale. Outre des pouvoirs de contrôle général et d'autorisation, les ministres des provinces canadiennes en charge de l'administration locale peuvent aller jusqu'à dissoudre des conseils locaux et nommer des administrateurs pour en exercer les compétences. Aux Etats-Unis également, les gouvernements des états ont généralement le droit de prendre en charge l'administration directe d'une collectivité locale qui aura manqué à ses obligations financières ou échoué de quelque autre manière. C'est arrivé, par exemple, pour le district scolaire urbain



de Philadelphie de la part de l'état de Pennsylvanie. Ces pouvoirs sont également typiques des gouvernements supérieurs dans les pays issus de la colonisation britannique comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Parmi les élus, le cumul des mandats est rare et interdit dans une large mesure, si ce n'est totalement, par les lois relatives aux conflits d'intérêts. Bien que les élus occupent souvent des postes à différents niveaux, ils le font en passant successivement d'un poste à l'autre. Dans les états des Etats-Unis (comme la Californie) où les limites à la durée des mandats restreignent de plus en plus le nombre des mandats que peut occuper un représentant politique, l'alternance entre les postes au niveau de l'état et les postes locaux est de plus en plus monnaie courante.

L'opinion publique sur l'administration locale. Comme dans beaucoup de démocraties industrielles avancées avec des institutions anciennes, le scepticisme envers les représentants du secteur public et le personnel politique s'est

accru. Néanmoins, aux Etats-Unis comme au Canada, l'opinion publique sur l'administration locale a évolué, au moins partiellement, en opposition à cette tendance.

Depuis les années 1970, aux Etats-Unis, le public fait de plus en plus confiance à l'administration locale, surtout en comparaison avec l'administration des niveaux supérieurs. En 1972, une étude Gallup a fait apparaître que 12 % des personnes interrogées considéraient l'administration locale comme « très fiable » et 51 % comme « fiable ». En 2005, 23 % la considéraient comme « très fiable » et 47 % comme « fiable ». Au cours des années 2001-2004, la proportion pour les deux catégories s'élevait à environ 5 % de plus que la confiance dans l'administration d'état, et à 11 % de plus que la confiance dans l'administration fédérale.

Au Canada, une étude récente a fait apparaître un certain scepticisme au sujet des performances de l'administration fédérale, mais une évaluation positive des performances de l'administration locale

**La documentation
et la diffusion des
meilleures
pratiques et de
l'information sur
l'administration
locale sont
devenues des buts
de toutes ces
associations**

dans sa façon de traiter les problèmes locaux (Infrastructures Canada, 2006). 53 % des personnes interrogées qualifient les administrations locales d'« excellentes » ou « bonnes » dans leur façon de traiter ces problèmes, contre 37 % pour l'administration provinciale et 32 % pour le gouvernement fédéral.

Les associations d'autorités locales. Comme dans d'autres pays avec des systèmes hautement développés de gouvernance locale, les associations nationales d'administrations locales et d'élus locaux jouent des rôles variés. La Fédération canadienne de municipalités (FCM) est apparue en 1901 sous le nom d'Union des communes canadiennes. Aux Etats-Unis, la Ligue nationale des villes (National League of Cities) a été fondée en 1924, et la Conférence des maires des Etats-Unis (United States Conference of Mayors), en 1932. Les associations d'autorités locales au niveau de l'état ou de la province sont très actives et influentes. Les associations de professionnels des administrations locales, comme l'Association internationale pour le management des villes et comtés (International City/County Management Association), sont aussi très présentes.

L'un des rôles les plus importants que ces organisations aient joué est celui de représentants collectifs des intérêts des administrations locales dans la politique nationale et celle des états ou des provinces. Aux Etats-Unis, la Conférence des maires (US Conference of Mayors) est née des premiers efforts réussis d'une coalition de maires pour obtenir un ensemble d'aides financières fédérales pour les villes pendant la dépression des années 1930. La Fédération canadienne de municipalités (FCM) s'est aussi révélée un défenseur puissant des droits des communes. En revanche, les organisations nationales ont, aux Etats-Unis, diminué leurs efforts au cours des dernières décennies pour influencer la politique nationale comme composante de leur activité générale. Les organisations de

collectivités locales des provinces et des états sont souvent plus actives à ces niveaux de gouvernement où s'élabore l'essentiel des politiques et des cadres intéressant les collectivités locales.

Les organisations nationales se sont également appropriées quantité d'autres rôles. La documentation et la diffusion des meilleures pratiques et de l'information sur l'administration locale sont devenues des buts de toutes ces associations. Ce rôle est particulièrement important pour les associations nationales des Etats-Unis. La Ligue nationale des villes (National League of Cities - NLC) entretient une base de données sur les meilleures pratiques de l'administration locale, ainsi qu'un service de références communales qui rassemble des informations sur les activités de l'administration locale dans le pays. La NLC et l'Association internationale pour le management des villes et comtés mènent régulièrement des études sur les administrations locales, lesquelles sont devenues la première source d'information sur les tendances générales au niveau local. Aux Etats-Unis, les responsables locaux se retrouvent sur des forums nationaux en liaison avec les associations pour discuter de questions d'intérêt commun. Enfin, la constitution de réseaux entre les administrations locales, au niveau national et au niveau international, complète ces activités. Dans le cadre des initiatives de renforcement institutionnel, la FCM a créé un Centre communautaire de développement durable et un Fonds municipal vert doté de 500 millions de dollars grâce à un apport du gouvernement fédéral consacré au renforcement des capacités locales et à l'environnement. Depuis 1987, les communes canadiennes ont autorisé un Centre international pour le développement communal à représenter la FCM dans le cadre de travaux à l'échelle internationale. Dans les deux pays, les partenariats internationaux se sont multipliés en dehors aussi bien que dans le cadre des activités des associations nationales.



Conclusion

Aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, les collectivités locales d'aujourd'hui se sont beaucoup éloignées de l'héritage colonial britannique. Cette évolution parallèle donne à ces nations de colons un type d'administration locale très différent qui ne peut être compris qu'en partie à la lumière de ses ressemblances avec l'administration locale britannique contemporaine ou même avec d'autres anciennes colonies britanniques. Parmi les caractéristiques durables de ces systèmes, on relèvera un statut juridique faible, une autonomie fiscale locale comparativement significative, une place cependant modeste des collectivités locales dans les finances publiques générales, un rôle fort de l'action civique et un accent sur la démocratie locale. Par comparaison avec l'Europe et l'Extrême-Orient, ces systèmes semblent n'accorder qu'un rôle limité à l'administration locale. Mais ce rôle est aussi beaucoup plus institutionnalisé et robuste que dans beaucoup de pays où la décentralisation est récente et moins sujette au contrôle d'en haut que dans la plus grande partie du Nord développé.

Dans les deux pays, mais spécialement aux États-Unis, la gouvernance locale continue de présenter une diversité considérable. Les collectivités locales sont soumises à des régimes juridiques différents selon l'état ou la province, et même selon les villes, et par des accords interlocaux formels et informels qui diffèrent aussi à l'intérieur même

d'une seule aire métropolitaine. Des tendances communes de la gouvernance telles que la croissance de l'administration locale, le transfert de compétences et de charges sur le niveau local, et la recherche de nouveaux accords interlocaux ou public-privé ne paraissent pas faiblir.

Aux États-Unis, l'administration locale s'est développée face aux défis que représentaient une décentralisation étendue, davantage de contrôle, la fragmentation territoriale et un rôle de plus en plus limité dans la politique nationale. Les pouvoirs des collectivités locales incluent dans quelques états la clause générale de compétence, comme en Europe du Nord, et surtout les effectifs de l'administration locale sont parmi les plus élevés au monde en pourcentage de l'emploi public. À la fois cette dimension et la part des collectivités locales dans les dépenses publiques continuent de s'élever. La confiance croissante des citoyens dans l'administration locale suggère que cette évolution va se poursuivre.

Les collectivités locales canadiennes possèdent traditionnellement des compétences et des ressources fiscales plus limitées que dans beaucoup d'états des États-Unis, mais cela est peut-être en train de changer. Les représentants des collectivités locales ont usé de leur influence pour renforcer ces compétences. Les nouvelles unités territoriales et les nouveaux pouvoirs d'urbanisme au niveau métropolitain ont tenu et la confiance des citoyens dans les collectivités locales reste élevée.