



New Zealand Society of
Local Government Managers

Les relations structurelles

En Nouvelle-Zélande, toutes les autorités locales ont un même but, sans égard à leur taille ou à leur genre. Il s'agit en fait d'un double but :

- a) *Permettre la prise de décision démocratique locale et l'adoption de mesures par les communautés et en leur nom.*
- b) *Répondre aux besoins actuels et futurs des citoyens en matière d'infrastructure locale, de services publics et de fonctions réglementaires de bonne qualité de la manière la plus économique pour les ménages et les entreprises.¹*

Un gouvernement local (administration locale) est une créature statutaire, c'est-à-dire qu'il doit travailler dans le cadre des pouvoirs et responsabilités locales que l'État a créés. Cependant, en Nouvelle-Zélande, le gouvernement local ne fait pas partie du gouvernement central et il ne lui est pas subordonné.² Les autorités locales ne sont pas soumises à l'ordre des ministres, à moins qu'elles exercent une obligation du gouvernement central en son nom.

Il arrive que ce mode d'organisation soit une source de frustration pour certains ministres (moins fréquemment, pour le gouvernement central). Certains ministres jugent que les gouvernements locaux n'ont pas assez réagi aux effets de la récession de 2007-2009.

Bien que les relations entre le gouvernement actuel et le secteur municipal soient, en apparence, cordiales, une des tendances législatives des six dernières années a consisté à augmenter l'intervention dans les affaires locales et à limiter la discrétion exercée par les administrations locales. Voici quelques exemples :

- Le gouvernement central a élargi ses pouvoirs d'intervention en cas de « problème » (défini librement comme une situation qui a ou pourrait avoir un impact sur la capacité de l'autorité locale à remplir les fonctions d'un gouvernement local). C'est dire que le gouvernement central s'est donné en même temps plus de pouvoirs pour intervenir et un seuil plus bas de déclenchement de son intervention.

¹ Article 10 du *Local Government Act* (Loi sur les gouvernements locaux) de 2002 (modifiée en 2012).

² Une des implications les plus intéressantes de ce principe constitutionnel est la relation entre les Maoris et les autorités locales. Bien que la Couronne (le gouvernement central) soit liée par des obligations envers les Maoris, énoncées dans le Traité de Waitangi de 1840, ces obligations ne se répercutent pas sur les autorités locales, à moins d'un statut explicite à l'effet contraire.

- Les ministres se sont vu conférer des pouvoirs plus étendus de révision des décisions en matière d'aménagement du territoire lors de projets ou de problèmes importants.
- Les lois que le Parlement est sur le point d'adopter établiraient un modèle national d'aménagement qui guiderait et imposerait l'aménagement du territoire et la planification environnementale.

Que ce soit de manière officielle ou officieuse, des interactions entre le gouvernement central et local ont lieu presque au quotidien et à tous les stades du processus d'élaboration des politiques et des lois. La principale interaction « officielle » entre les secteurs a lieu au Forum du gouvernement central et local – une rencontre annuelle des ministres dont les portefeuilles sont connexes au gouvernement local et le Conseil national des gouvernements locaux de la Nouvelle-Zélande. L'alignement des priorités a lieu seulement sur le plan le plus global; par exemple, à la dernière réunion, les deux partenaires ont convenu de coopérer dans trois priorités jugées à la fois d'intérêt local, régional et national, soit :

1. la création de fortes économies régionales dans toute la Nouvelle-Zélande;
2. une infrastructure locale résiliente;
3. le souci d'avoir des communautés résilientes dans toute la Nouvelle-Zélande.

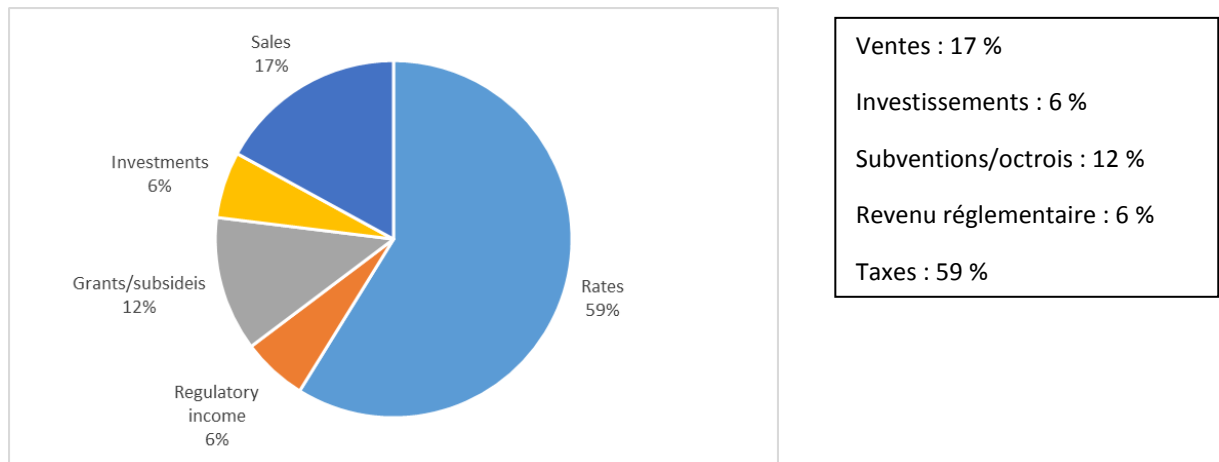
En Nouvelle-Zélande, les autorités locales sont de trois types de bases :

- Conseils territoriaux – conseils des villes et des districts. Ils fournissent les infrastructures et installations « réseau » et communautaires, en plus de régler l'aménagement du territoire, les nuisances et la sécurité communautaire (y compris la gestion des urgences) et de voir à une panoplie d'autres services locaux.
- Conseils régionaux – ils se chargent de la réglementation environnementale et de son application (notamment la gestion de l'eau et le contrôle des bassins d'alimentation), de la biosécurité à l'échelle sous-nationale, de la planification du transport au point de vue régional, du transport de passagers et du développement économique régional.
- Conseils unitaires – six autorités locales cumulent les responsabilités des conseils territoriaux et régionaux.

À la différence d'autres pays, les autorités locales de la Nouvelle-Zélande n'ont pas eu de rôle traditionnel important dans la prestation de services sociaux et n'en ont pas actuellement (certaines autorités locales urbaines s'occupent du logement social et certaines autorités rurales financent des services de médecin généraliste et de dentiste, mais sans plus). Elles sont aussi responsables des services de police et d'incendie urbain.

Le financement

Un gouvernement local tire la grande majorité de ses fonds à partir de sources locales. Le schéma ci-dessous illustre les revenus de fonctionnement du secteur pour l'année terminée en juin 2014 – l'année la plus récente et la plus représentative de la situation générale.



Sources du revenu de fonctionnement du gouvernement local pour l'année terminée en juin 2014

Le revenu des autorités locales de la Nouvelle-Zélande est d'origine locale dans une proportion exceptionnellement élevée par rapport aux normes internationales. La portion provenant du gouvernement central ne représente qu'environ un dollar sur huit du revenu de fonctionnement. Le gros du revenu provenant du gouvernement central est en fait un financement partiel de la construction et de l'entretien des routes et du transport de passagers. Il existe des plans (schèmes) de moindre envergure destinés à l'amélioration des systèmes d'eau potable dans certaines communautés parmi les plus pauvres ainsi que certaines subventions pour les programmes sportifs et culturels.

La principale source des revenus d'origine locale provient de l'impôt foncier (les taxes). Des taux sont établis et prélevés pour toutes les « unités taxables » (les propriétés) sans égard à leur usage.³ Les autorités locales ont beaucoup de latitude en la matière. Elles ont entre autres les pouvoirs suivants :

- Imposer à la population une taxe pouvant servir à toute fin légitime de l'autorité locale (taxe générale). Les autorités locales peuvent utiliser comme base fiscale la valeur de la propriété (valeur du terrain, de l'immeuble ou locative) ou une taxe uniforme par propriété, ou les deux.
- Imposer une taxe qui est destinée à financer certains services désignés ou qui sera récupérée à partir d'une ou plusieurs catégories de propriétés (taxe ciblée). Les autorités locales peuvent

³ Outre les propriétés destinées à l'approvisionnement en eau, aux égouts, à l'élimination et à la collecte des déchets, il y en a d'autres qui sont exemptées des taxes. Dans la plupart des cas, elles ont une utilisation socialement souhaitable (établissements d'enseignement, terres destinées à la conservation ou terres servant à des fins de bienfaisance).

choisir parmi 13 bases différentes pour établir ces taxes, en plus des frais d'alimentation en eau calculés au compteur, considérés légalement comme une taxe, dans la plupart des cas. L'établissement des taxes est surtout une décision de politique locale. Il n'y a pas de taux minimal ni aucune tentative de réglementer l'augmentation des taxes et des frais de service.⁴ En matière de taxes municipales, la loi encadre certaines décisions portant sur la proportion des sources de financement, en particulier dans le cas d'une taxe uniforme pour toutes les propriétés. Récemment, le gouvernement central a pris l'initiative de compiler l'information sous forme de grille de comparaison « brute et simplifiée » des taxes municipales des diverses autorités locales.

Les décisions de financement sont prises en suivant un processus statutaire d'élaboration des politiques, selon lequel les autorités locales examinent chacune de leurs activités et prennent en considération des principes de juste retour, d'équité intergénérationnelle, de transparence et de rentabilité. Elles tiennent aussi compte de la relation entre leurs objectifs et le financement de l'activité et de l'impact pour la communauté. Le processus de financement est établi par une loi (*Local government Act*, 2002) ainsi que par des dispositions générales portant sur la responsabilité, tandis que les principaux pouvoirs d'imposition sont précisés dans une autre loi.

Dans le même esprit, les autorités locales ont des pouvoirs d'emprunt étendus. Outre une disposition interdisant l'emprunt en devises étrangères et certaines restrictions relatives aux prêts et emprunts entre elles et leurs entités commerciales, chaque autorité locale peut établir ses propres limites. Il convient de noter qu'aucune autorité locale n'a failli à rembourser un emprunt en 90 ans!

Quoiqu'elle ait l'obligation d'équilibrer son budget, une autorité locale peut fonctionner selon un budget déficitaire s'il est financièrement prudent de le faire. Le gouvernement central surveille la gestion financière au moyen d'une vérification prévisionnelle des plans à long terme et d'une méthode de contrôle du rendement financier. De son côté, le gouvernement central tire son financement de l'impôt sur le revenu (60 %), des taxes à la consommation (24 %) et de diverses autres taxes indirectes et spéciales (15 %).

Les défis et problèmes

Économies d'échelle et capacité

Les infrastructures représentent un fardeau financier de taille pour les autorités locales. Pour certaines autorités rurales, les routes et l'approvisionnement en eau peuvent compter pour jusqu'à 80 % des dépenses. Dans l'ensemble du pays, environ 65 % du programme d'immobilisations pour les 10 prochaines années ira à ces services. Il est clair que le rendement d'une autorité locale est essentiellement basé sur la prestation efficace et efficiente de ces services.

⁴ Dans leurs plans à long terme, les autorités locales doivent établir des cibles pour l'augmentation des taxes et leur rendement absolu et elles doivent en rendre compte dans leur rapport annuel et dans leur rapport préélectoral à la communauté.

Les infrastructures « réseau » et communautaires se caractérisent en grande partie par la quantité de petits systèmes et de biens (actifs) qui sont éparpillés géographiquement. Par exemple, un conseil à prédominance rurale aura 15 systèmes d'aqueducs et 14 systèmes d'eaux usées. Une telle dispersion constitue un défi pour le financement (surtout pour les plus petits systèmes, dont une forte proportion a besoin d'améliorations afin de respecter les nouvelles normes pour l'eau potable), mais aussi un défi sur le plan de la gestion. Des études récentes portant sur la gestion des biens ont constaté que la plupart des pratiques étaient appropriées à court et moyen terme, mais qu'il était nécessaire de les améliorer dans l'optique de gestion à long terme. Elles mentionnent en particulier que les autorités locales ont besoin de mieux comprendre l'économie et la démographie locales pour relever les défis à long terme.

Le gouvernement central, le secteur privé et certains secteurs du gouvernement local ont vu une réponse dans les économies d'échelle. Ils ont voulu en réaliser au nom de la réduction des coûts, même si rien ne prouve que la densité a autant d'effet que la taille sur les coûts; de la possibilité d'avoir un prix en réseau; de l'acquisition d'une capacité stratégique.

C'est dans cette optique que les modifications législatives de 2013 visaient à simplifier le processus de fusion des autorités locales sur le plan politique. On note plusieurs tentatives pour fusionner des groupes d'autorités locales, mais elles ont toutes échoué.⁵

Par la suite, le terrain politique a changé pour focaliser sur la fusion de services en vue de réaliser les économies d'échelle recherchées. Les autorités locales sont encouragées à envisager des options telles que les organisations régionales pour l'infrastructure, la mise en commun de services, entre autres. Un organisme de la Couronne a été chargé d'aider à faciliter ces processus, et le gouvernement étudie une loi en vue d'éliminer les obstacles à ces démarches.

Acquisition de compétences et rétention du personnel

La Nouvelle-Zélande est littéralement « le dernier arrêt sur la planète », c'est pourquoi elle entretient depuis toujours sa propre pépinière de talents. Le secteur est devenu de plus en plus préoccupé par la pénurie croissante de compétences dans des rôles clés, entre autres le personnel chargé des inspections et de l'application des règlements, de la gestion des biens (infrastructures) et de l'aménagement du territoire. Au rythme du vieillissement de la main-d'œuvre, le secteur perd même des compétences en perception des taxes et en gestion des élections.

⁵ En vertu de la loi actuelle, les projets de fusion doivent avoir un appui vérifiable, constituer une bonne forme de gouvernance locale et, une fois ces conditions remplies, obtenir un vote favorable de la part des résidents de la zone touchée. Sur les trois propositions de fusion depuis le changement législatif, deux n'ont pas rempli la condition de l'appui vérifiable et le troisième a été carrément rejeté par scrutin.

Un travail récent sur les conséquences de la technologie a fait comprendre que le secteur n'est pas en bonne posture pour profiter des possibilités de la technologie dans le secteur des mégadonnées (données massives) et de l'Internet des objets. S'il existe un fossé numérique créé par l'accès à Internet, nous risquons de voir un gouffre semblable entre les compétences et (peut-être même) les mentalités.

Jusqu'à un certain point, les autorités locales ont comblé les pénuries de compétences par une méthode qu'on pourrait qualifier par « le diable attrape ceux qui traînent », c'est-à-dire en allant chercher des compétences en « cannibalisant » les ressources du secteur. Le secteur n'a pas réellement tenté d'agir de façon concertée et méthodique, bien qu'on fasse un peu de promotion du gouvernement local comme choix de carrière et que les conseils régionaux aient élaboré une stratégie dans le domaine des compétences scientifiques.

Pour aller de l'avant, le secteur aura besoin de mettre au point une stratégie des compétences tenant compte des besoins de la future main-d'œuvre et fondée sur les résultats d'une évaluation à jour des besoins.

Financement

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement local a l'avantage d'être assez libre dans ses méthodes de financement, de sorte que le secteur peut travailler de manière indépendante et plutôt autonome. Il en résulte aussi que le secteur du gouvernement local est sorti indemne des pires impacts de la récession mondiale de 2007-2009. Pour l'instant, nous n'avons pas encore été forcés de procéder au remaniement radical des services auquel les autorités locales du Royaume-Uni ont été contraintes.

Le gouvernement local est souvent critiqué pour les augmentations de taxes – on dit surtout que leur augmentation dépasse le taux d'inflation. Même si c'est exact, cette affirmation ne tient pas compte du fait que les facteurs qui poussent les coûts à la hausse pour une autorité locale sont très différents de ceux qui s'appliquent à un ménage.

Pour une autorité locale, la hausse des coûts est attribuable à l'infrastructure, que ce soit les routes, les aqueducs ou l'infrastructure communautaire. Par exemple, pendant la période de juin 2005 à juin 2015, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 25 % alors que celui des coûts pour les producteurs (dans ce cas, la construction) a augmenté de 44 %.

En plus du prix des biens et services que doivent payer les autorités locales, il leur faut aussi répondre à d'autres demandes sur le plan de la quantité et de la qualité des services qu'elles offrent, notamment :

- Des augmentations résultant d'un rehaussement des normes ou d'une hausse de la demande pour des services que les gouvernements locaux fournissent, souvent par suite d'une directive émanant d'une politique du gouvernement central. Les normes en matière d'eau potable en sont l'exemple classique. Un autre exemple plus récent concerne l'augmentation du coût de traitement de l'eau de pluie et des eaux usées afin de respecter les normes d'un énoncé de politique nationale sur la gestion de l'eau.

- La croissance et le changement démographiques – qui entraînent une demande accrue pour l’infrastructure (autant dans les réseaux tels que les routes et l’approvisionnement en eau que dans les infrastructures communautaires (p. ex., les centres de loisirs).
- La croissance de l’économie et sa transformation.

Bref, les autorités locales doivent affronter la tempête parfaite formée de coûts accrus des intrants, de demandes accrues en quantité et en qualité des services et de restrictions des autres sources de financement.

Notre organisation parente, Gouvernements locaux Nouvelle-Zélande, y a vu l’occasion d’exercer des pressions sur le gouvernement central pour avoir des sources supplémentaires de financement, par exemple une part des redevances payées par les mines et d’autres industries d’extraction. Jusqu’à présent, ces tentatives ont connu un insuccès désolant – dans les mots d’un ancien ministre « nous sommes prêts à parler de financement, mais nous voulons aussi parler de vos dépenses ».

SOLGM tire des leçons de l’adaptation des autorités locales du Royaume-Uni, de l’Irlande et des États-Unis en période de postrécession (en étant consciente des différences dans les raisons menant à la nécessité de changer). Le secteur ne peut plus travailler sous la pression constante de l’imminence de restrictions financières, alors que la décision à prendre a plus à voir avec le taux d’augmentation qu’il lui faut appliquer!