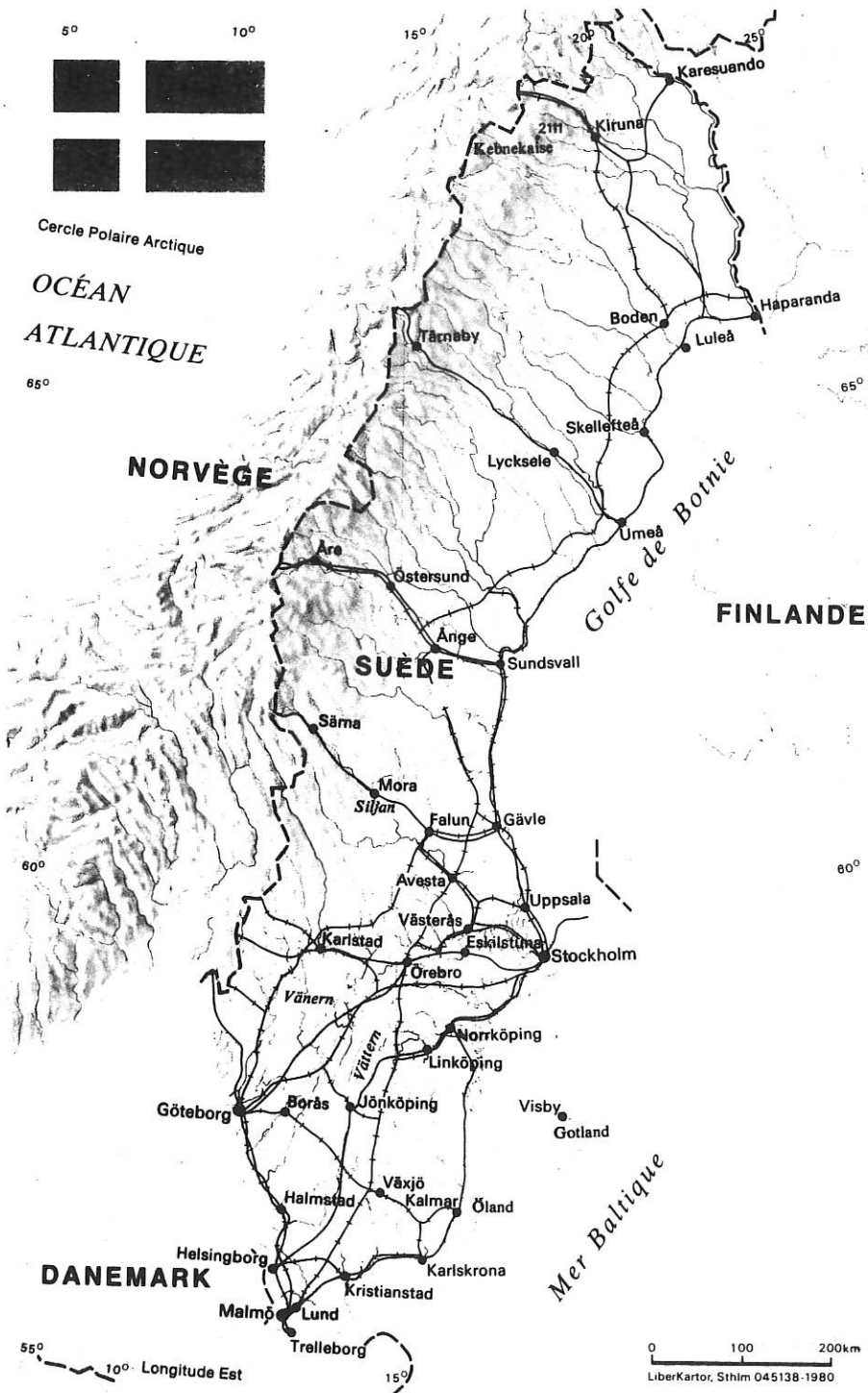


"CLUB DU TEMPS LIBRE"

Mardi 11 Janvier 1983

Réflexions sur un voyage d'études municipales en Suède

Le mardi 11 janvier, Maître BODIN, Maire de Garches a présenté, devant une nombreuse assistance, ses réflexions sur un voyage d'études municipales en Suède.



Pour la troisième fois, Maître BODIN présente une conférence. La première, la toute première du Cercle, en 1979, avait pour sujet, "Garches, son histoire, son présent, son avenir". Lors de la deuxième, le 12 mai 1981, il abordait "les responsabilités et les pouvoirs des élus locaux et régionaux et les obstacles rencontrés".

Les comptes rendus de ces deux conférences figurent dans les fascicules Mars 1979-Juin 1980 et Avril 1981-Juin 1981.

Le voyage d'études de Maître BODIN et d'un groupe de maires des Hauts de Seine, a été très bref ; il a duré trois jours qui ont été remplis de la façon suivante :

- . rencontre du Ministre des communes et son Secrétaire d'Etat,
- . invitation par la fédération des communes,
- . une journée dans une commune de taille moyenne à proximité d'une grande ville (70000 habitants à 70 km de Stockholm).
- . ils ont été, en outre reçus par l'Ambassadeur de France à Stockholm.
- . ils ont ajouté à cela un peu de tourisme.

Quelques diapositives ont donné un aperçu de certains paysages suédois.

La Suède est restée, plus longtemps que les autres pays scandinaves, dépourvue d'histoire écrite. Les temps archaïques, sur lesquels la documentation se limite aux données de l'archéologie, de l'épigraphie runique et de quelques traditions plus ou moins mythiques consignées dans les pays étrangers, s'y prolongent jusqu'au milieu du XIIe siècle.

I.- PRESENTATION SOMMAIRE DE LA SUEDE.-

Montagnes, forêts, plaines : tels sont les trois principaux types de paysage de la Suède. Des montagnes au nord-ouest ; plusieurs grands "fjords" sillonnent d'immenses forêts pour aller se jeter dans le Golfe de Botnie. Leur importance pour l'approvisionnement énergétique du pays est considérable.

Plus de la moitié de la Suède est recouverte de forêts, principalement de conifères. Le long des côtes, et autour des grands lacs, on trouve de vastes plaines fertiles qui ont jadis été le fond de la mer ; des milliers d'îles forment des archipels le long des côtes.

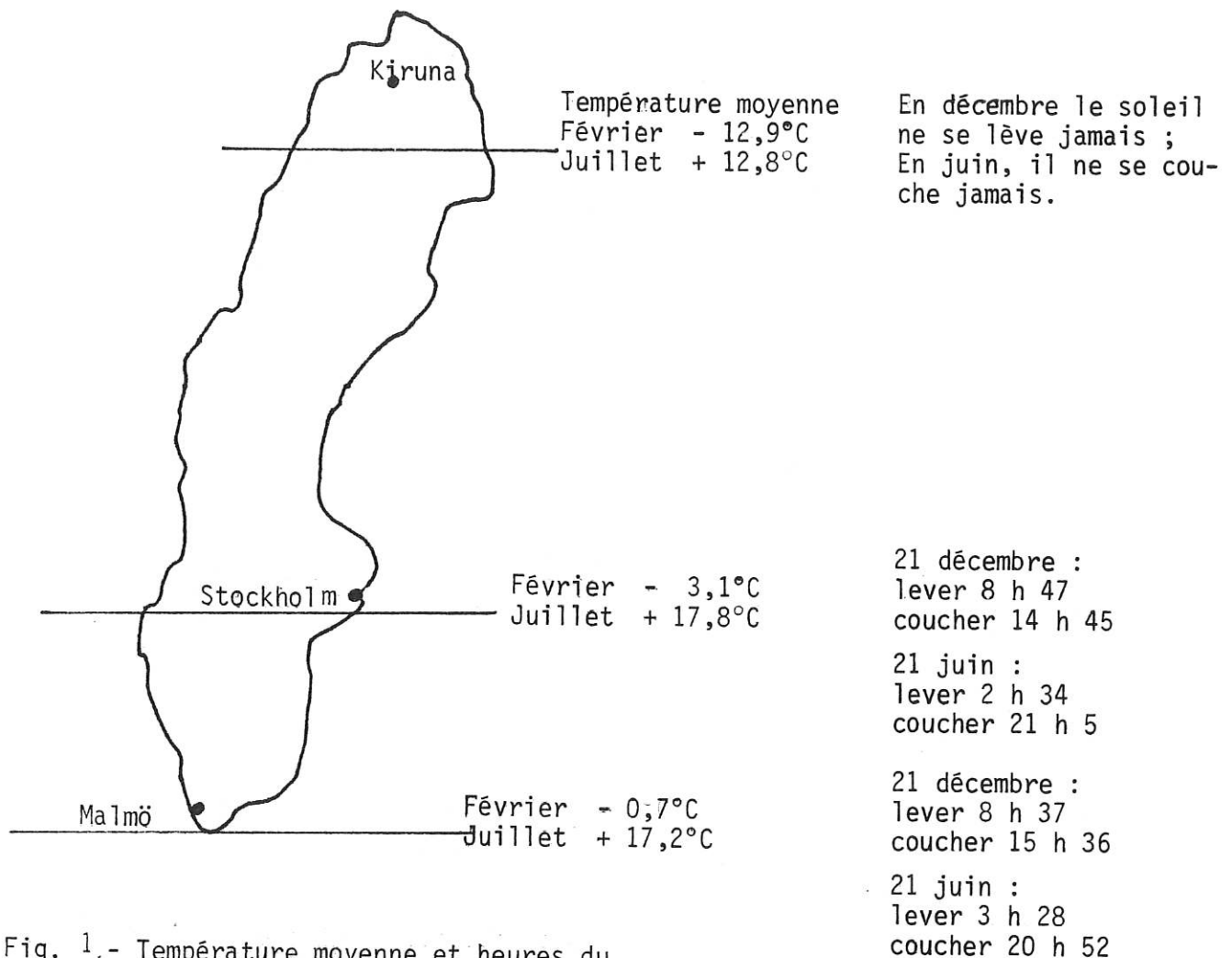


Fig. 1.- Température moyenne et heures du lever et du coucher de soleil suivant la latitude, en hiver et en été.

Le Nord de la Suède est surnommé le "pays du soleil de minuit". Au delà du cercle polaire, le soleil brille 24 heures sur 24 pendant quelques semaines de juin et de juillet, et pendant plusieurs mois il n'y a pas de véritable nuit. En hiver, c'est l'inverse ; le soleil brille de 10 heures à 13 heures. (Fig. 1).

II.- LES COLLECTIVITES LOCALES EN SUEDE.- Physionomie et problèmes.

1.- Physionomie du système local suédois.-

. Les structures locales en Suède.

L'autoadministration communale se trouve répartie, en deux catégories :

- les communes, au niveau local, dénommées aussi "communes primaires".
- les communes de conseil général, au plan régional, dénommées également "communes secondaires".

Le découpage du territoire en Communes, qui date de 1862, s'est effectué en fonction des anciennes délimitations des communes rurales. Le nombre des communes s'élevait alors à environ 2500. Cette répartition a subsisté jusqu'en 1952, date à laquelle une réforme en réduisit le nombre à 1037.

Aujourd'hui, le nombre de Communes est de 279 communes primaires et de 23 communes de Conseil général.

L'administration communale est dirigée par des représentants élus au suffrage direct. En 1982 on estimait que les communes et les communes de Conseil général comptaient 36000 élus locaux et environ 1 000 000 employés de diverses catégories.

Chaque commune a son assemblée délibérative : le Conseil Communal dans la commune et le Conseil Général dans la Commune de Conseil Général. Les membres de ces Conseils ainsi que leurs suppléants sont élus au suffrage direct par le peuple suédois pour trois ans. Ces élections ont lieu le même jour que les élections législatives.

Tout citoyen suédois domicilié en Suède qui est âgé de 18 ans accomplis et n'est frappé ni d'incapacité ni d'interdiction, a le droit de voter aux élections communales. Il en va de même pour les immigrés. Ce sont les Conseils communaux et les Conseils généraux qui prennent toutes les décisions de principe importantes dans leurs circonscriptions respectives.

Aux termes de la loi sur les collectivités locales, un Conseil Administratif dirige l'administration des affaires communales et exerce un droit de regard sur l'ensemble des comités (dont on parlera par la suite). Le conseil administratif communal est l'organe exécutif suprême de la Commune. Il a entre autres responsabilités celle de l'économie communale et de la planification à long terme.

Le Conseil administratif communal est élu par le Conseil communal et doit compter un minimum de cinq membres.

La législation, qui régit les attributions spécialisées, impose aux Communes l'obligation d'instituer des Comités spécialisés disposant de compétences d'attribution : un Comité scolaire, un Comité de la santé publique, etc ...

L'Association des Communes suédoises et la Fédération des Conseils généraux ont des attributions et des tâches de différentes natures. La première englobe les 279 communes et la seconde les 23 communes de Conseil général de Suède.

Elles ont l'une et l'autre comme tâches principales de se faire le porte-parole des communes qui leur sont affiliées, de les aider de leurs conseils et services, de leur fournir des informations et

aussi de promouvoir l'enseignement dispensé aux élus communaux et au personnel communal.

. Les compétences des collectivités locales en Suède.

Les attributions et tâches des collectivités locales se répartissent fondamentalement en 2 catégories.

- celles qui découlent des compétences générales dévolues aux Communes et Communes de Conseil général.
- celles qui leur sont attribuées aux termes d'une réglementation spéciale.

Les Communes et Communes de Conseil général "gèrent elles-mêmes leurs propres affaires".

Dans le cadre de leurs compétences générales, les activités des Communes portent sur les domaines suivants : vie culturelle, loisirs, voirie urbaine et rurale, parcs publics, communications, adduction et distribution d'eau, écoulement des eaux usées, égouts, électrification, etc ...

Les attributions régies par une réglementation spéciale, qui ont en général un caractère obligatoire, portent essentiellement sur les secteurs des écoles, des services sociaux, de la santé publique individualisée, de la planification de l'habitat et de la défense contre l'incendie.

Le secteur de l'enseignement est l'un des plus importants et des plus lourds que les Communes prennent en charge. Il leur incombe de pourvoir aux besoins des établissements scolaires suivants :

- l'école de base de neuf ans, obligatoire pour tous les jeunes domiciliés en Suède âgés de 7 à 16 ans,
- l'école secondaire fréquentée par environ 90% des jeunes.

Ce sont les Communes qui en assument la responsabilité.

L'action sociale en faveur de l'enfance constitue un important secteur qui ne cesse de s'amplifier.

Autre tâche importante : l'action sociale en faveur des personnes âgées.

Au nombre des attributions communales, on notera qu'il incombe également aux communes de veiller à la santé publique et à la salubrité de l'environnement.

La Commune a aussi en charge l'aménagement de son propre territoire, non seulement en ce qui concerne la construction de l'habitat, mais aussi en matière foncière, l'utilisation des sols au sens large du terme relevant de sa compétence. Elle assume en outre la responsabilité de la planification d'ensemble des aménagements.

Les Communes fournissent à l'habitant des services d'ordre

technique : équipements d'adduction et de distribution d'eau, égouts, services de nettoyage, électricité, gaz et parfois chauffage urbain assuré par des centrales thermiques situées hors de l'agglomération urbaine. Les transports en commun locaux et régionaux sont en grande partie gérés par les Communes et les Communes de Conseil général qui ont établi une coopération à cet effet sous forme de sociétés d'intérêt commun.

L'attribution prépondérante des communes de Conseil général est la prise en charge du secteur hospitalier.

Les Communes de Conseil général ont également la responsabilité des traitements médicaux qui, lorsqu'ils ne nécessitent pas l'hospitalisation, sont dispensés dans des cliniques ou des centres de soins.

Une loi particulière leur attribue la charge des soins et de l'éducation spécialisée en faveur des handicapés mentaux de tout âge.

Le personnel des collectivités locales.

Les Communes et les Communes de Conseil général groupent au total environ 930 000 employés de diverses catégories, dont près de 605 000 sont engagés par les Communes. Cette tranche de personnel compte environ 140 000 enseignants et c'est l'Etat qui négocie avec les diverses organisations ou syndicats auxquels ils sont affiliés, leurs conditions de salaire. Près de la moitié du personnel engagé par les Communes travaille à mi-temps et est en majeure partie un personnel féminin.

La plupart des employés des Communes travaillent dans le secteur social et dans celui des écoles.

Les plus grandes Communes et Communes de Conseil général comptent entre 50 000 et 75 000 employés.

2.- Problème des communes en Suède.-

. D'après le tableau (3), on peut constater que la consommation communale entre 1960 et 1976 a augmenté, et que la consommation de l'Etat et la consommation privée pendant la même période ont diminué.

EN % DU PNB (Produit National Brut) EN VALEUR CONSTANTE DE LA MONNAIE (1968)						
	<u>1960</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Consommation communale ...	10,3%	13,6%	13,4%	13,4%	14,0%	14,3%
Consommation de l'Etat ...	8,7%	8,0%	7,9%	7,8%	8,1%	8,0%
Consommation privée	58,8%	53,0%	52,2%	52,4%	53,6%	55,1%

Tableau 3

Ceci prouve que l'action des collectivités locales a été plus intense, tandis que les activités privées et de l'Etat ont diminué.

En France les dépenses des collectivités locales sont pratiquement stables aux environs de 8% du produit national brut.

. Les communes suédoises sont alimentées par un impôt sur le revenu qui est proportionnel aux revenus et s'élève en moyenne à 29% du revenu imposable.

Elles ont également d'autres ressources ; elles reçoivent des subventions de l'Etat et font payer certains services qu'elles rendent.

. La diminution du nombre des communes implique une diminution des élus qui sont donc moins proches de l'administré.

En 1952 il y avait 200 000 représentants élus ; en 1979 il n'y en a plus que 36 000.

3.- Le cas de Södertälje.-

C'est une commune de 175 km² en surface de terre et de 2000 hectares de surface maritime.

Sa population comporte 17% d'étrangers, Finlandais, Turcs, Arabes, Yougoslaves ; la collectivité doit donc organiser des cours linguistiques variés pour eux.

Il y a 2 grandes industries : Astra et SAAB.

La commune est administrée par un conseil de 61 membres qui représentent 5 partis. Elle emploie 6 300 employés communaux dont 2 000 enseignants.

Les plus grosses dépenses de la commune sont celles consacrées au service social et au fonctionnement des services publics. De cette journée passée à Södertälje, Maître Bodin a pu tirer certaines constatations :

- . Les élus sont un peu dépassés par la complexité de l'ensemble des problèmes auxquels ils ont à faire face.
- . Le chef de l'opposition a pour rôle "d'améliorer les décisions du président".

III.- APERCU SUR LE MODELE SUEDOIS : SINGULARITES ET LIMITES.-

La Suède est un pays fondamentalement différent du nôtre.

Elle compte aujourd'hui à peu près 8,3 millions d'habitants.

La vaste superficie du pays fait que la densité moyenne de la population n'excède pas dans l'ensemble 20 habitants au km².

Dans le sud du pays, où vit la majorité de la population, elle est beaucoup plus élevée.

Du recensement de 1975, il ressort que 83% de la population vit dans les agglomérations.

10% de la population sont des immigrants.

Les personnes âgées sont nombreuses.

Depuis le début du XIX^{ème} siècle, le Roi en Suède n'a aucun pouvoir politique ; il ne choisit même pas le Premier Ministre, désigné par le Parlement.

Le pays n'a pas connu les dernières guerres (14-18 ; 39-45) ; il est resté neutre et a donc pu évoluer de façon très différente du nôtre.

Le chômage n'a pas atteint dans ce pays l'ampleur qu'il a chez nous. Les syndicats sont très puissants et sont les interlocuteurs des patrons. L'Etat n'intervient pas.

Les suédois disent que la majorité des besoins de l'individu sont satisfaits par la collectivité. Ils voient là la principale justification du taux élevé de l'impôt.

Une loi promulguée en 1974 garantit aux salariés un haut degré de sécurité de l'emploi et les protège, en particulier, contre tout licenciement ou rétrogradation arbitraire.

La participation des salariés à la décision dans l'entreprise est prévue par les textes. Une loi sur la participation des travailleurs aux décisions est en vigueur depuis 1977. Elle oblige l'employeur à se concerter avec les syndicats sur tous les projets de changements importants dans l'activité de l'entreprise, et à tenir son personnel informé de l'exploitation, de la gestion financière et de la planification.

Du fait du système fiscal, l'effort et le progrès sont apparemment contrariés.

Les suédois n'ont aucun intérêt à travailler davantage.

Le tableau 4 nous présente l'impôt direct sur les revenus cumulés payé par les résidents en Suède par tranche de revenu.

Si l'on gagne moins de 15 000 couronnes par an, on paie 30,5% de ses revenus. Si l'on gagne entre 45 000 et 50 000 couronnes par an, on paie 45% de ses revenus. Si l'on gagne plus de 155 000 couronnes, on paie 86,5% de ses revenus.

Maître Bodin a conclu sur l'anecdote de la centrale thermique au charbon, construite à Södertälje qui fonctionne avec du charbon venant des U.S.A..

TABLEAU 4

L'IMPÔT DIRECT SUR LES REVENUS CUMULÉS
PAYÉ PAR LES RESIDENTS EN SUEDE
PAR TRANCHE DE REVENU

Au dessus de		On paie en impôt	
Montant Précédent	Nouvelle tranche	Impôt	Revenu supplémentaire
5 000			
	+ 15 000		30,5 %
20 000			
	+ 10 000		32,5 %
30 000			
	+ 5 000		36,5 %
35 000		9 475	
	+ 5 000		41,5 %
40 000		11 547	
	+ 5 000		44,5 %
45 000		13 797	
	+ 5 000		49,5 %
50 000		16 302	
	+ 5 000		55,5 %
55 000		19 097	
	+ 5 000		59,5 %
60 000		22 087	
	+ 5 000		62,50 %
65 000		25 217	
	+ 5 000		63,5 %
70 000		28 417	
	+ 5 000		68,5 %
75 000		31 867	
	+ 10 000		73,5 %
85 000		39 237	
	+ 20 000		77,5 %
105 000			
	+ 50 000		81,5 %
155 000			
	au dessus		86,5 %

Pourquoi ce charbon vient-il de si loin ? Pour relancer la flotte suédoise !

De nombreuses questions ont été posées.

"Le transfert à la France de l'expérience suédoise est-il possible ?"

Non, pense Maître Bodin. Le phénomène de nivellement, l'abandon de l'individu par rapport à la collectivité n'est pas du tout conforme au tempérament national français.

"Qu'en est-il de l'enseignement ?" - voir annexe -

"Y a-t-il un enseignement privé ?" - Non.

"Les communes peuvent-elles être comparées à nos régions administratives ?".

Il n'y a rien de commun entre la réforme municipale menée en Suède et la décentralisation décidée par les lois de l'actuel gouvernement.

En effet, les régions françaises ont un pouvoir limité.

De plus la commune en France fait partie d'un département qui fait partie d'une région qui fait partie de la nation.

En Suède il n'y a pas de régions, mais deux types de communes qui ne se superposent pas.

"La décentralisation en France va-t-elle avoir pour conséquence un alourdissement des impôts locaux ?". Oui.

En effet, une administration nouvelle est créée ainsi que 200 000 nouveaux postes de fonctionnaires.

"Existe-t-il en Suède un impôt indirect ?".

La T.V.A. a été rétablie au taux de 21%.

ANNEXE 1

EDUCATION.-

Depuis le début des années 50, le système d'enseignement suédois a fait l'objet, à tous ses niveaux, d'une profonde réforme rendant l'éducation accessible à tous les jeunes, même après leur scolarité obligatoire, et élargissant considérablement les possibilités d'instruction pour les adultes.

En règle générale, l'école de base obligatoire et l'école secondaire relèvent des autorités communales. L'enseignement, les manuels et les repas scolaires sont gratuits. L'année scolaire commence fin août et se termine à la mi-juin. Les écoles privées sont très peu nombreuses. A l'échelon national, l'école de base obligatoire, l'école secondaire et l'éducation des adultes sont placées sous la juridiction de la Direction nationale de l'enseignement public.

L'enseignement supérieur relève essentiellement de la tutelle de l'Etat mais, en particulier dans le domaine des soins de santé, certains programmes d'enseignement sont placés sous l'autorité des administrations communales et régionales. La Direction nationale des universités et des écoles supérieures est l'administration centrale chargée de superviser le système d'enseignement supérieur.

Education préscolaire.

L'éducation préscolaire s'inscrit dans le cadre des services d'accueil de l'enfance et est organisée par les communes sous la forme de garderies ou de groupes à temps partiel. Les garderies accueillent les enfants de 6 mois à 6 ans dont les parents exercent une activité professionnelle rémunérée ou poursuivent des études, et les enfants ayant besoin de soins particuliers visant à stimuler leur développement. Les activités des groupes à temps partiel s'étendent sur trois heures par jour et les communes sont tenues d'y admettre tous les enfants âgés de 6 ans, mais des enfants plus jeunes peuvent également être admis. Les communes rémunèrent des femmes au foyer assurant des services de garderie familiale, et organisent en outre des foyers de loisirs pour les jeunes enfants en âge de scolarité obligatoire.

Ecole obligatoire.

La Suède organise un enseignement obligatoire de neuf ans pour les écoliers de 7 à 16 ans, dispensé par ce qu'on appelle l'école de base. Les classes ne sont pas différenciées - il n'existe aucune sélection basée sur les aptitudes ou sur les résultats obtenus.

Au cours des six premières années, tous les élèves suivent donc les mêmes matières, toutes enseignées par l'instituteur de classe. A partir de la 7e année, les leçons sont données par des professeurs spécialisés. L'anglais est inscrit au programme de la 3e à la 9e année.

De la 7e à la 9e année, tous les élèves suivent un programme commun, mais trois ou quatre leçons hebdomadaires sont consacrées aux matières à option, le choix portant soit sur une deuxième langue

vivante (français ou allemand), soit l'une des matières suivantes : économie, arts, technique. Tous les écoliers du stade supérieur font en outre un stage pratique d'orientation professionnelle de deux à trois semaines hors de l'école.

Ces dernières années, il a été porté un très vif intérêt à la réforme des programmes d'enseignement et des méthodes de travail de l'école obligatoire, en même temps qu'un certain nombre d'activités périscolaires ont été offertes aux élèves avant, pendant et après la journée scolaire.

Au cours de la dernière décennie, on a de plus en plus abandonné le système de notes aux stades élémentaires. De la 7e à la 9e années, des notes sont données à la fin de chaque semestre. Il n'y a pas d'examen de fin d'études.

L'école secondaire intégrée.

Au terme de leur scolarité obligatoire de neuf ans, plus de 80% des jeunes de 16 ans poursuivent leur formation à l'école secondaire intégrée. Les élèves ont le choix entre une bonne vingtaine de filières groupées en trois secteurs : sciences humaines et sociales, sciences naturelles et techniques et sciences économiques. Selon la filière choisie, la durée des études est de deux, trois ou quatre ans. La plupart des filières sont à orientation professionnelle. Au terme d'une formation secondaire, l'élève remplit les conditions générales d'admission à l'enseignement supérieur, pourvu que la filière choisie ait compris l'enseignement du suédois et de l'anglais.

Outre les différentes filières, l'école secondaire comprend également un grand nombre de cours spécialisés de durée variable et à caractère préprofessionnel.

Au secondaire, des notes sont données en fin de semestre, mais comme à l'école de base, il n'y a pas d'examen de sortie.

Education des adultes.

L'Etat et les communes dispensent un enseignement pour adultes conforme aux programmes du stade supérieur de l'école de base et de l'école secondaire, offrant des possibilités accrues d'alterner ou de combiner formation scolaire et activité professionnelle. Il y a aujourd'hui autant d'élèves dans ce système d'enseignement pour adultes que dans les écoles secondaires.

La formation d'insertion professionnelle organisée par les autorités du marché du travail en coopération avec les autorités scolaires ou les employeurs, est une formation professionnelle destinée aux personnes sans travail ou risquant de perdre leur emploi.

L'un des objectifs généraux de l'enseignement pour adultes est d'encourager ceux dont la formation scolaire est incomplète à entreprendre des études.

ANNEXE 2

LES INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DE LA SUEDE

Les lois fondamentales.

La Constitution est la loi fondamentale la plus importante. Entrée en vigueur le 1er janvier 1975, elle a abrogé la Constitution de 1809, sans apporter de changements substantiels au régime existant.

Le Roi.

Le Roi de Suède - Carl XVI Gustaf, depuis septembre 1973 - ne détient aucun pouvoir politique et ne prend aucune part aux affaires politiques. Il représente la nation. Conformément à la Constitution, il est le chef de l'Etat. A ce titre, il a à remplir les fonctions de représentant officiel de la Suède dans des cérémonies et solennités diverses.

Le Cabinet.

Le pouvoir politique est détenu par le Cabinet (regering) et par le parti - ou les partis - qu'il représente. Le Cabinet actuellement au pouvoir compte 18 ministres, dont cinq femmes. Le Premier ministre (statsminister) a à ses côtés les 13 chefs de ministère (departementschef) .

Des experts, politiquement indépendants, sont parfois appelés à faire partie du Cabinet.

Le Parlement.

Depuis 1971, le Parlement (riksdag) ne comporte qu'une seule Chambre. Un changement de la Constitution, adopté en 1968-69, a aboli le bicamérisme qui existait depuis 1866. L'ensemble du Parlement est élu au suffrage universel direct, le droit de vote appartenant à tous les citoyens suédois ayant atteint l'âge de 18 ans accomplis. Le Parlement est composé de 349 membres, élus pour un mandat de trois ans.

Les partis politiques.

Les cinq partis représentés au Parlement sont le Rassemblement des modérés (Moderata samlingspartiet), le Parti du centre (Centerpartiet), le Parti libéral (Folkpartiet), le Parti social-démocrate des travailleurs (Socialdemokratiska arbetarepartiet), et le Parti de gauche-communiste (Vänsterpartiet Kommunisterna).

Les partis sont bien organisés, aussi bien au Parlement que dans le pays. Le Parti social-démocrate est étroitement lié à la Confédération générale du travail de Suède (Landsorganisationen, ou LO), dont un certain nombre de représentants siègent au Parlement sous l'étiquette social-démocrate.

Depuis 1966, l'Etat accorde des subventions à tous les partis politiques appuyés par un support valable chez les électeurs, manifesté aux élections générales.