

AUTONOMIE LOCALE

Prise de conscience accrue des citoyens et élan vers la décentralisation

Relations entre les autorités nationales et locales

Le système d'autonomie locale, repose sur deux grands principes. Tout d'abord, il permet une autonomie des organes de la collectivité locale vis-à-vis du gouvernement central. Ensuite, il autorise une autonomie de gestion démocratique par les habitants qui constituent les membres de la collectivité locale. Le principe japonais de l'autonomie locale est né avec la période précédant la deuxième guerre mondiale au cours de laquelle l'idée d'entités locales autonomes prévalait. Après la guerre, le système a intégré l'idée d'autonomie citoyenne.

Les principes fondamentaux qui régissent l'autonomie locale au Japon ont été mis en avant dans la Loi d'autonomie locale (Chiho Jichi Ho) qui donne un contenu légal et particulier au principe d'autonomie locale inscrit au Chapitre VIII de la Constitution japonaise. Cette Loi d'autonomie locale apporte des précisions sur l'organisation des collectivités locales, et sur leur conduite à tenir dans le domaine de la gestion administrative. La Loi détaille également les relations fondamentales entre les collectivités locales et le gouvernement central.

Les entités publiques locales fondamentales au Japon, à savoir les cités, les villes et les villages (*shichoson*), les arrondissements spéciaux de Tokyo (*tokubetsuku*), et les départements (*todofuken*) sont considérés comme gouvernements locaux. En octobre 2016, le Japon comptait au total 791 municipalités (*shi*), 744 villes (*cho*) et 183 villages (*mura*), pour un total de 1 718. En ajoutant les 23 arrondissements spéciaux de Tokyo, ce total



Les bâtiments de l'Hôtel de Ville métropolitain de Tokyo

passé à 1 741. Le Japon possède également 47 départements: 1 *to* (Tokyo To), 1 *do* (Hokkaido), 2 *fu* (Osaka Fu et Kyoto Fu) et 43 *ken*.

Le ministère des Affaires intérieures et des Communications est l'organe de gouvernement central qui contrôle les questions d'administration locale. Sa responsabilité relève essentiellement de trois bureaux du ministère. Le Bureau de l'Administration locale s'occupe de la localisation, du regroupement des communes, de la fonction publique locale, du système électoral, de l'urbanisme local et de la promotion locale des technologies de l'information. Le Bureau des Finances locales

est en charge des systèmes financiers locaux, des plans financiers locaux, de l'affectation des impôts locaux, des obligations émises par les collectivités locales, des conditions financières locales et des entreprises publiques locales. Le Bureau des Impôts locaux est responsable des impôts préfectoraux, des impôts municipaux, des impôts fonciers fixes et des autres impôts locaux.

Après la deuxième guerre mondiale, en accord avec la Constitution et la Loi d'autonomie locale, les collectivités locales japonaises ont obtenu une meilleure reconnaissance de leur autonomie et de leur statut, aussi bien sur le principe que dans la pratique notamment dans leurs relations avec le gouvernement central. Bien qu'elles soient considérées comme entités autonomes, elles jouissent d'une liberté relative quant à leur contrôle puisque les financements reçus et les orientations prises sont de la responsabilité du gouvernement central.

En avril 2000, un ensemble de réformes concernant les lois relatives à la décentralisation ont été mises en place afin de transférer un grand nombre de compétences administratives du gouvernement central aux collectivités locales. Dans le cadre de la limitation du contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales, la Loi d'autonomie locale a aussi été modifiée. Pour améliorer la qualité et l'efficacité des services administratifs locaux, et aider les collectivités locales à mieux gérer les transferts de compétences et les questions comme le vieillissement de la population ou la fiscalité, le gouvernement central encourage activement le regroupement des communes entre elles.

En août 2002, le gouvernement a créé un Système Élémentaire de Réseau de Déclaration de Résidence reliant les registres résidentiels ordinaires, qui vise à améliorer l'efficacité administrative et la qualité du service offert aux citoyens.

Les collectivités locales

La Loi d'autonomie locale, précise que les préfectures sont administrées par des

gouverneurs (*chiji*), tandis que les cités, villes et villages le sont par des maires (*cho*). Ces personnages officiels représentent les collectivités locales à l'extérieur et détiennent le pouvoir au regard des assemblées locales élues, forums de discussion à vocation locale. Les gouverneurs et les maires sont élus au suffrage direct, pour un mandat de 4 ans, et sont responsables devant l'ensemble de leurs administrés.

Les assemblées locales sont composées de membres élus par les électeurs locaux. Elles ont notamment le pouvoir de prendre ou d'annuler des ordonnances locales, d'établir le budget des autorités locales et de faire approuver les comptes. Elles ont aussi le devoir de contrôler les travaux effectués par des organismes locaux, soit de leur propre initiative, soit à la demande d'organismes du gouvernement central. En outre, elles font l'objet d'audits de la part des chambres régionales des comptes et ont leur mot à dire dans le choix des responsables locaux les plus importants (vice-gouverneurs, adjoints aux maires, etc.). Leur travail est largement relayé par les commissions permanentes (*jonin iinkai*).

Lieux de débats et de décisions, les assemblées locales sont, avec les organes décisionnels, dépendant des cabinets des gouverneurs et des maires, les éléments les plus importants de la gouvernance locale. Pourtant, certains observateurs font remarquer que les initiatives et les actions autonomes de ces assemblées ont peu d'intérêt, car la plupart des propositions qu'elles examinent sont en réalité initiées et présentées par les cabinets des gouverneurs et des maires.

Les dirigeants de la gouvernance locale sont élus au suffrage direct par les citoyens, ce qui contraste avec le choix du Premier ministre qui est nommé par les parlementaires au sein de la Diète. L'assemblée locale qui est un organe délibérant et décisionnel, et la direction de la gouvernance locale qui en est l'exécutif, dépendent l'une et l'autre du bon vouloir des citoyens et sont, en quelque sorte, dans une situation analogue. Un tel système doit permettre la réalisation d'un gouvernement autonome opérationnel, grâce au jeu des contrôles réciproques exercés par les uns et

les autres.

Les personnes employées par les collectivités locales, au niveau préfectoral ou à un échelon moindre, sont appelées fonctionnaires d'administration locale. Ce terme fait référence, en général, à toute personne occupant un poste dans un service public, à l'exception des fonctions particulières de gouverneur, de vice-gouverneur, de maire, d'adjoint au maire, de directeur chargé des comptes, etc. Les décisions ayant trait au recrutement, à la rémunération et aux conditions de travail des fonctionnaires d'administration locale sont prises conformément à une réglementation proche de celle régissant les fonctionnaires au niveau national, et qui est dans la Loi sur les fonctionnaires d'administration locale.

Le système des métropoles

Afin de répondre à la situation particulière concernant l'administration des métropoles, la Loi d'autonomie locale a prévu des réglementations spéciales, différentes de celles appliquées ordinairement aux cités, villes et villages. Par décrets gouvernementaux, les métropoles peuvent être classées dans des catégories particulières. La principale d'entre elles est celle des « cités désignées » (*seirei shitei toshi*) qui requiert une population supérieure à 500 000 habitants (la plupart des villes compte plus de 1 000 000 d'habitants). En octobre 2017, 20 cités appartenaient à cette catégorie (la métropole de Tokyo, capitale du Japon, constitue à elle seule une catégorie à part); à savoir : Sapporo, Sendai, Saitama, Chiba, Yokohama, Kawasaki, Sagami-hara, Niigata, Shizuoka, Hamamatsu, Nagoya, Kyoto, Osaka, Sakai, Kobe, Okayama, Hiroshima, Kita-Kyushu, Fukuoka et Kumamoto.

Pour ces villes, les pouvoirs, qui relèvent ordinairement de la compétence des préfectures ou des gouverneurs dans 19 domaines d'activité (affaires sociales, hygiène publique, urbanisme, etc.) sont transférés aux organes administratifs et décisionnaires municipaux. Des autorisations légales supplémentaires permettent d'autoriser

d'autres transferts de pouvoir et de contrôle de la préfecture aux villes qui se trouvent de fait sur un pied d'égalité avec les préfectures. Chacune de ces villes est divisée en plusieurs arrondissements pour faciliter le travail de l'administration municipale, et chaque subdivision abrite une mairie d'arrondissement, qui emploie un maire d'arrondissement et d'autres fonctionnaires de l'administration locale.

La deuxième catégorie est celle des « cités noyaux » (*chukaku shi*), d'une population supérieure à 200 000 habitants. Les cités noyaux, dont le nombre s'élevait à 48 en janvier 2017, disposent de pouvoirs similaires à ceux des cités désignées, à l'exception des tâches dont la gestion est plus efficace à l'échelon préfectoral.

La troisième catégorie est celle des « cités spéciales » (*tokurei shi*), de plus de 200 000 habitants. L'autorité en matière de protection de l'environnement et d'urbanisme des préfectures était déléguée aux et exercée par les villes spéciales de la même manière que les villes principales. Néanmoins, ce système a été aboli le premier avril 2015. Les villes spéciales ainsi destituées ont de suite été redésignées comme « villes spéciales à la date d'entrée en vigueur du nouveau système », et réinvesties de l'autorité d'exercice dont elles jouissaient auparavant par un mécanisme résultant de la même transition. Jusqu'au 31 mars 2020, les villes désignées comme « villes spéciales à la date d'entrée en vigueur du nouveau système » pourront se voir attribuer le statut de « ville principale » quand bien même leur population n'atteindrait pas le seuil minimum de population généralement requis de 200 000 habitants.

Comme entités à part entière de la Métropole de Tokyo, les 23 arrondissements de Tokyo (*ku*) étaient auparavant soumis à des limitations de pouvoir, sur le plan administratif et fiscal, plus nombreuses que pour les cités (*shi*). Toutefois, les réformes pratiquées en avril 2000 définissent désormais les arrondissements comme des entités publiques locales d'un niveau équivalent à celui des villes.



Les finances publiques locales

Chaque année, le Cabinet doit constituer un dossier qui présente l'ensemble des recettes et des dépenses prévues par les collectivités locales pour l'exercice fiscal à venir. Ce document doit être rendu public et soumis à la Diète. Habituellement désigné comme plan de financement des collectivités locales, il est devenu le schéma directeur fixant les orientations financières des collectivités locales. Le montant des finances locales a atteint son point culminant avec 101,6 billions de yens pour l'exercice 1999 et a décliné chaque année depuis. En revanche, l'exercice financier 2009 atteignit son niveau le plus bas avec 96,1 billions de yen, en progression de 7,2%, pour regagner, à l'exercice 2015, à 98,4 billions de yen. Environ 58% du total des dépenses publiques du pays sont canalisées par les collectivités locales.

Les impôts locaux (*chihozei*), qui constituent une source de revenus pour les collectivités locales, sont collectés par les entités administratives locales dans les limites de leur pouvoir en matière de taxation. Il y a à la fois les taxes préfectorales et les impôts des cités, villes et villages. Ces financements sont répartis en deux catégories : les impôts spéciaux affectés à des domaines précis et les impôts ordinaires sans destination précise. Un système d'impôts locaux sur la consommation a été créé en 1997, afin d'accroître les ressources financières des collectivités locales et de développer ainsi leur autonomie.

Les "réformes tripartites" du système d'imposition locale ont été mises en œuvre entre les exercices 2004 et 2006. En résultat, les impôts locaux sont en augmentation progressive et, en 2017, ils représentaient 45,1% de la totalité des revenus des collectivités locales. Le reste provient d'autres sources, notamment les taxes affectées aux collectivités locales et les taxes de transfert (*chiho kofuzei* et *chiho joyozei* ; 21,7%), les contributions du Trésor public (*kokko shishutsukin* ; 15,6%) et les obligations émises par les collectivités locales (*chihosai* ; 10,6%).

Les taxes affectées aux collectivités locales sont un moyen pour le gouvernement central d'ajuster les finances locales et d'assurer un minimum d'égalité entre tous les citoyens. Une enveloppe globale est affectée à chaque entité locale qui l'utilise comme elle l'entend.

Les réformes tripartites, en particulier, ont eu pour résultat une réduction substantielle (d'environ 5,1 billions de yens) des taxes affectées aux collectivités locales. D'autre part, environ 3,0 billions de yens ont été transférés du gouvernement central aux collectivités locales au moyen de la réduction des impôts sur les revenus (taxes nationales) et de l'augmentation des taxes d'habitation individuelle (impôts locaux). Une réforme des subventions du Trésor a été également menée, apportant une réduction de 4,7 billions de yens. Ces réformes ont également permis de clarifier les prises en charge respectives du gouvernement central et des collectivités locales en relation avec les contributions aux projets publics sous le contrôle direct du gouvernement national, demande effectuée depuis longtemps par les collectivités locales. En résultat, les collectivités locales ont contribué jusqu'à hauteur de environ 641,5 milliards de yens à ces projets pour l'année fiscale 2011.

Une prise de conscience croissante des citoyens

Les collectivités locales japonaises bénéficient d'un régime particulier, dans le domaine de la démocratie directe, qui n'existe pas sur le plan national. Par exemple, après avoir recueilli 2% de signatures sur l'ensemble des électeurs d'une circonscription donnée, les résidents peuvent demander aux responsables du gouvernement local de prendre, de changer, voire d'annuler certains décrets. Avec le même pourcentage de signatures, les habitants peuvent également demander qu'un audit local soit fait pour contrôler des travaux réalisés par un dirigeant ou par une collectivité locale. En principe avec le tiers des signatures des électeurs

enregistrés, des pétitions peuvent être adressées à des commissions administratives chargées des élections au niveau local, afin de dissoudre les assemblées locales, voire démettre de leurs fonctions les dirigeants ou les responsables locaux qui y tiennent un rôle-clé. En plus des pétitions directes, la Constitution (article 95) garantit aux citoyens locaux le droit de voter directement des lois spéciales uniquement applicables dans le cadre d'une collectivité publique locale.

Ces changements dans l'environnement politique et la prise de conscience des citoyens amènent de plus en plus de gouvernements locaux à soumettre les ordonnances au vote, autorisant ainsi les citoyens à se prononcer sur les questions locales d'importance. Cette situation nouvelle n'est pas due à la Loi d'autonomie locale, mais au droit constitutionnel qui permet de prendre des ordonnances locales. Jusqu'à présent, les ordonnances locales ont été prises dans ce sens sur des questions comme celles concernant la construction de centrales nucléaires, le remblaiement des polders, le maintien des bases militaires américaines et la construction d'usines de retraitement des déchets.

Afin de répondre aux différentes réclamations des citoyens à l'encontre des instances locales, une organisation a été mise en place pour utiliser les services d'un médiateur chargé d'enquêter auprès des administrations locales ; Kawasaki, préfecture de Kanagawa, ayant été la première ville à bénéficier de ce système en 1990. Le médiateur possède un large pouvoir d'investigation pour traiter les réclamations, et dans le cas où le bien-fondé de la plainte est reconnu, à la suite d'un défaut du système ou à des imperfections de l'administration, il est tenu de rendre un avis public et d'inciter les responsables administratifs locaux à remédier au problème posé.