

## **L'EXTERNALISATION DES SERVICES MUNICIPAUX VERS DES SOUS-REGIONS, A LA LUMIERE DU FINANCEMENT, DE LA FOURNITURE ET DU CONTROLE DES SERVICES SOCIAUX DE BASE**

La loi n° XXXVIII de 1989 sur la Cour des comptes hongroise dispose que la gestion financière des communes, incluant l'accomplissement des tâches locales et la fourniture des services publics, fait l'objet d'un contrôle régulier par la Cour des comptes.

La loi n° LXV de 1990 sur les administrations locales autonomes (ci-après « loi sur l'autonomie administrative locale ») fixe les services devant être fournis par toutes les communes. En 1990, 3 200 collectivités locales autonomes ont été créées à la place des 1 600 « conseils locaux » de l'ancien système politique. En plus de cette fragmentation de l'organisation territoriale, ces communes disposent de pouvoirs et de compétences très vastes. Néanmoins, les ressources nécessaires à la satisfaction efficiente et économe des besoins de la population sont bien souvent insuffisantes. En effet, en vertu de la loi sur l'autonomie administrative locale, les collectivités locales sont tenues d'assurer la fourniture de l'eau potable, l'enseignement dans les écoles maternelles et primaires, les services de soins et de santé, l'éclairage public, l'entretien des routes publiques et des cimetières publics, etc.

Compte tenu d'un certain nombre de facteurs tels que (1) l'augmentation de la charge financière de l'entretien d'institutions mises en place par les différentes communes ; (2) l'augmentation du nombre de services publics que les communes sont tenues de fournir ; (3) les évolutions sociales, notamment l'accroissement de la durée de vie de la population et de ses besoins en services sociaux au cours des dernières années, il est apparu de plus en plus crucial de rendre les services publics accessibles au plus grand nombre de citoyens et d'employer les fonds suivants des critères d'efficience, d'efficacité et d'économie.

L'exercice des compétences et la fourniture des services par les collectivités locales s'appuient principalement sur un système financé à partir du budget central du pays à travers plusieurs canaux. Les crédits des communes émanant du budget central comprennent des subventions, des contributions normalisées, une partie de l'impôt sur le revenu transféré aux communes ainsi que d'autres taxes. Le montant de chaque contribution normalisée se fonde sur la population de la collectivité considérée et d'autres indicateurs. En 1990, le budget central avait tout au plus 12 intitulés de crédits budgétaires normalisés ; en 2006, ce chiffre atteignait 24, et les postes budgétaires étaient sous-divisés en 158 rubriques.

Solliciter les contributions normalisées, rendre compte de leur emploi et exercer un contrôle adéquat sur l'utilisation des fonds implique une énorme charge de travail, et il est difficile pour les communes de disposer des moyens nécessaires pour financer les services qu'elles sont tenues de fournir. Étant donné que l'actuel système de soutien financier aux communes sert uniquement à répartir les ressources entre elles, il serait raisonnable de réduire le nombre de postes budgétaires en vue d'alléger un dispositif par trop détaillé.

Pour permettre une fourniture de services plus efficiente et favoriser l'acquisition d'un poids économique suffisant, la loi sur l'autonomie administrative locale prévoit que les communes ont toute liberté pour collaborer entre elles et créer des associations intercommunales.

Néanmoins, faute d'incitations financières et par crainte d'une perte d'indépendance, cette pratique ne s'est pas imposée.

Malgré plusieurs tentatives, l'une des possibles solutions au problème, à savoir la redéfinition des pouvoirs et compétences municipales, a échoué. L'incitation à la coopération entre les communes demeure la seule voie envisageable. Elle pourrait être relayée plus tard par des révisions de la législation territoriale sur les services publics et par la réorganisation du système de financement des communes.

En 2003, le gouvernement a légiféré en vue de réviser le découpage territorial des communes et a ainsi créé 168 « sous-régions » en tant qu'entités territoriales. Les différentes collectivités d'une sous-région collaborent par le biais d'un partenariat infrarégional à objectifs multiples. Il s'agit d'une forme de coopération inédite et complexe, par laquelle il est possible d'assumer à un échelon supérieur des services municipaux, des tâches de développement régional, des services administratifs publics que les communes ne sont pas en mesure d'assumer efficacement à leur propre niveau.

La loi sur les partenariats infrarégionaux à objectifs multiples prévoit que chaque groupe de services puisse recevoir des « subventions incitatives » allant au-delà des contributions normalisées habituelles. Ces groupes de services comprennent au moins l'éducation, le système scolaire, les services sociaux, la santé, le développement régional.

En 2006, la Cour des comptes a examiné les prestations obligatoires des services sociaux de base. En réponse aux subventions incitatives, une partie de ces services a été « externalisée » par les communes et est désormais fournie par des partenariats infrarégionaux à objectifs multiples. Pour la fourniture des services sociaux de base, ces derniers ont ainsi reçus sous forme de subventions incitatives un montant total de 1 006,7 millions de forints hongrois en 2005, et 1 743,9 millions de forints hongrois en 2006. Dans les 168 sous-régions, 205 partenariats infrarégionaux à objectifs multiples étaient en place en 2006 pour fournir différents services sociaux de base (p. ex. assistance à domicile).

Dans le cas des services sociaux de base, les subventions incitatives ont pour objectif, en intégrant la fourniture de services, de permettre au plus grand nombre de citoyens des communes participant au partenariat de bénéficier de ces services. L'autre objectif poursuivi est d'élargir le champ des services sociaux de base par de nouvelles formes de services.

Grâce à l'instauration de ces partenariats infrarégionaux à objectifs multiples, la fourniture de services dans les communes contrôlées a connu une restructuration qui a permis de mettre en place, dans un nombre grandissant de communes, des services qui n'étaient pas proposés jusqu'alors. En outre, la mise en place de ce dispositif s'est articulée autour d'indicateurs de qualité et d'efficacité de cette fourniture de services intégrée. Malgré tout, l'évaluation des résultats s'est révélée problématique.

Sur le sujet des services « externalisés » aux partenariats infrarégionaux, le contrôle a été gêné par des lacunes dans les accords de partenariat sur les services externalisés. Les accords en question ne comportaient aucune information sur l'obligation de la sous-région de fournir des données sur le nombre de citoyens concernés et les dépenses engendrées par les différents services.

Il n'y a ni collecte ni enregistrement de données statistiques sur les services sociaux de base que les sous-régions fournissent aux différentes communes. Néanmoins, sur la base des

données statistiques disponibles concernant le nombre de citoyens bénéficiant de ces services, on peut noter que le nombre total de bénéficiaires des services sociaux de base a augmenté. La mise en place des sous-régions a donc entraîné une évolution favorable dans ce domaine.

Dans le cadre de l'actuelle réforme de l'administration publique, le système de financement des communes et des sous-régions sera restructuré. Pour leur contrôle, mais aussi pour une fourniture de services publics plus économe, plus efficiente et efficace, il est indispensable de définir précisément des critères et indicateurs qui font actuellement défaut et d'établir les banques de données nécessaires.