

Démocratie

et droits de l'homme



DE LA DÉMOCRATIE DES ADMINISTRATIONS LOCALES

A V R I L | 1 9 9 9

VOLUME 4 NUMÉRO 1

De la démocratie des administrations locales

LE FÉDÉRALISME tel qu'il est conçu aux Etats-Unis repose sur l'existence d'administrations locales puissantes qui ont des pouvoirs distincts et séparés de ceux du gouvernement fédéral et des Etats particuliers. Il en résulte donc un réseau compliqué de relations intergouvernementales au sein duquel chaque échelon exerce diverses compétences, sous réserve de certaines limitations. Les pouvoirs dévolus à l'échelon local sont reconnus par la Constitution, mais celle-ci ne précise pas la façon dont ils doivent être structurés. Une administration locale peut revêtir diverses formes, suivant qu'elle se trouve entre les mains d'un maire élu, d'un conseil ou d'un administrateur nommé. L'objectif de cette revue électronique est de donner aux lecteurs un aperçu de la façon dont fonctionnent les diverses administrations locales aux Etats-Unis.

Ellis Katz, du Centre d'étude du fédéralisme relevant de l'université Temple (Philadelphie), y examine la façon dont les concepts d'autonomie et de fédéralisme affectent la structure et le fonctionnement des gouvernements



locaux. Le maire de la ville texane d'Abilene, Gary McCaleb, explique pourquoi les collectivités devraient s'unir afin de venir à bout des problèmes qui, bien souvent, sont communs à plusieurs juridictions. David Berman, professeur de sciences politiques à l'université d'Etat de l'Arizona, montre comment les administrations locales et les Etats particuliers s'y prennent pour faire rentrer des fonds dans leurs caisses. Le maire de Kansas City (Missouri), Emanuel Cleaver, et deux anciens maires, l'un de Chattanooga (Tennessee), Gene Roberts, et l'autre de San Francisco (Californie), Art Agnos, parlent des moyens mis en œuvre par les villes des Etats-Unis à l'appui de leur développement économique. Bruce Adams, fondateur et président de "A Greater Washington", une association de chefs d'entreprise, évoque l'évolution des administrations locales au cours des deux derniers siècles et fait plusieurs recommandations aux collecti-

La chambre des représentants du Colorado en session.

ités pour l'avenir. Dans un article consacré à la ville d'Atlanta (Georgie), David Pitts, l'un des rédacteurs de cette revue, examine les efforts inlassables que déploient la municipalité et les habitants en vue d'améliorer les conditions de vie pour tous, malgré les difficultés associées à la grande diversité de la population.

Démocratie *et droits de l'homme*

Avril 1999

6

L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE LOCALE AUX ETATS-UNIS

Ellis Katz, attaché au Centre d'étude du fédéralisme auprès de l'université Temple (Philadelphie), étudie la façon dont les concepts d'autonomie et de fédéralisme affectent la structure et le fonctionnement des gouvernement locaux.

12

LE PRAGMATISME ET LA CONDUITE DES AFFAIRES PUBLIQUES

Le maire d'Abilene (Texas), M. Gary McCaleb, souligne la nécessité, pour les collectivités, d'œuvrer de concert à la recherche de solutions aux problèmes communs.

18

LES POUVOIRS DES ADMINISTRATIONS LOCALES ELUES AUX ETATS-UNIS

Dans cet article, M. David Berman, de l'université d'Etat de l'Arizona, explique comment les administrations locales réunissent les fonds nécessaires à leur fonctionnement.

24

LE NOUVEAU VISAGE D'ATLANTA

David Pitts, l'un des rédacteurs de cette revue électronique, examine les initiatives mises en œuvre par cette municipalité afin de répondre aux besoins de sa population diverse.

34

LA PROMOTION DES VILLES AUX ETATS-UNIS

Le maire de Kansas City (Missouri), et deux anciens maires, l'un de San Francisco (Californie) et l'autre de Chattanooga (Tennessee) évoquent les divers moyens de promouvoir une ville aux yeux des hommes d'affaires et des touristes.

40

LEÇON POUR LES GOUVERNEMENTS LOCAUX AU XXI^E SIECLE

M. Bruce Adams, responsable d'un organisme qui s'emploie à renforcer la prospérité de la région de Washington, montre comment les gouvernements locaux ont évolué au cours des temps et offre des recommandations pour l'avenir.

45

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS)

Livres, documents et articles relatifs aux droits de l'homme

48

SITES INTERNET

Liste d'organismes se consacrant aux moyens d'améliorer la conduite des affaires gouvernementales au niveau local. Les opinions exprimées sur ces sites Internet ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis.

ELECTRONIC JOURNALS OF THE U. S. INFORMATION AGENCY
ISSUES OF DEMOCRACY
BUREAU OF INFORMATION • U. S. INFORMATION AGENCY • ejdemos@usia.gov
APRIL 1999

DIRECTRICE DE LA RÉDACTION	Rosemary Crockett	RÉDACTEURS	Estelle Baird	TRADUCTION	Services linguistiques de l'USIA
RÉDACTEUR EN CHEF	John Treacy		Tim Bennett	EDITORIAL BOARD	Howard Cincotta
RÉDACTEUR EN CHEF ADJOINT	Stuart Gorin		Susan Cleary		Rosemary Crockett
RÉDACTEUR ASSOCIÉ	Wayne Hall		Mona Esquetini		John Davis Hamill
VERSION INTERNET	Deborah Brown		Charla Hatton		
			David Pitts		
		DOCUMENTATION	Carol Norton		
			Barbara Sanders		
		DIRECTRICE ARTISTIQUE	Diane Woolverton		
		ASSISTANTE ARTISTIQUE	Sylvia Scott		

Les revues électroniques diffusées à intervalle de trois semaines par l'USIA dans le monde entier examinent les principales questions d'actualité intéressant la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et La Société américaine – elles présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont traduites en français et en espagnol; certaines d'entre elles sont traduites également en arabe, en portugais et en russe. Les opinions qui sont exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis. Veuillez noter que l'USIA n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien. Le contenu des revues peut être librement reproduit en dehors des Etats-Unis, sauf indication contraire. Les numéros les plus récents ainsi que les archives sont disponibles sur Internet à la page d'accueil des revues du Service d'information des Etats-Unis (USIS), à l'adresse suivante: <http://www.usia.gov/journals/journals.htm>. On peut les consulter sous divers formats électroniques. Veuillez adresser toute correspondance soit à votre centre local de l'USIS, soit à la rédaction: Editor, *Issues of Democracy Democracy and Human Rights* – ITDHR U.S. Information Agency, 301 4th Street, SW Washington, DC 20547, Etats-Unis d'Amérique. Adresse courrier électronique: ejdemos@usia.gov

L'autonomie administrative locale aux Etats-Unis

Ellis Katz

Les gouvernements locaux des Etats-Unis existent au sein d'un réseau compliqué de relations intergouvernementales créé par le fédéralisme américain qui limite ce qu'ils peuvent faire tout en leur donnant le pouvoir d'entreprendre des activités et des programmes qu'ils ne pourraient pas assumer autrement. Dans cet examen de l'autonomie administrative locale aux Etats-Unis, Ellis Katz, professeur honoraire de sciences politiques et membre du « Centre d'étude du fédéralisme », de l'université Temple, à Philadelphie (Pennsylvanie), étudie la façon dont les concepts d'autonomie et de fédéralisme affectent la structure et le fonctionnement du gouvernement local.

LA CONSTITUTION des Etats-Unis a créé un gouvernement national doté de pouvoirs limités. Bien que ces pouvoirs soient néanmoins très étendus et qu'ils aient été considérablement élargis depuis l'adoption de la Constitution, en 1789, on pense généralement que le gouvernement national n'a que ceux que lui confère la Constitution, tous les autres pouvoirs étant dévolus aux Etats. Il n'est pas fait mention de gouvernement local dans la Constitution américaine et on pense communément qu'il est l'affaire des Etats et non pas du gouvernement fédéral.

Cela ne signifie pas que le gouvernement fédéral n'a aucune influence sur le gouvernement local. Ainsi, la Constitution fédérale interdit aux Etats et aux gouvernements locaux d'enfreindre les droits et libertés de leurs habitants ; elle les empêche d'adopter des lois qui établiraient une discrimination contre les habitants d'autres Etats ; et elle interdit la levée d'impôts et l'adoption de réglementations qui lèseraient les entreprises des autres Etats. En outre, les villes et



Ellis Katz

autres unités gouvernementales locales bénéficient du système de subventions du gouvernement fédéral dans le cadre duquel ce dernier verse chaque année plus de deux cent vingt-cinq millions de dollars de subsides au gouvernement des Etats et aux gouvernements locaux afin de réaliser différents objectifs allant du développement local à l'éducation et à la nutrition de l'enfant. Il n'en reste pas moins que le gouvernement local est l'affaire de chaque Etat et non pas celle du gouvernement fédéral.

Selon la théorie juridique classique, les gouvernements locaux sont créés par le gouvernement de leur Etat. Leurs structures institutionnelles sont définies, leurs responsabilités sont décrites et leurs pouvoirs de taxation sont accordés par le gouvernement de l'Etat. En fait, c'est ce dernier qui donne aux gouvernements locaux le « souffle vital » sans lequel ils ne pourraient même pas exister. Indépendamment de ce que peut déclarer la théorie juridique, les villes des Etats-Unis jouissent en réalité d'un degré remarquable d'autonomie et d'indépendance.

Une passion pour la souveraineté du peuple.

En 1835, le journaliste français Alexis de Tocqueville observait que la structure du gouvernement local aux Etats-Unis reflétait la passion des Américains pour la souveraineté du peuple. Il entendait par là que les particuliers et les familles s'étaient groupés pour former des communautés locales qui, à leur tour, s'étaient fédérées pour constituer des Etats, ce qui avait mené, en définitive, à la création du gouvernement national.

Malgré quelque exagération, de Tocqueville avait saisi un fait important, à savoir que les gouvernements locaux n'ont pas été créés par une autorité supérieure quelconque, comme le gouvernement de l'Etat ou le gouvernement national, mais par la population elle-même, et qu'ils représentent donc une expression populaire et durable de l'idée que nous nous faisons du gouvernement local aux Etats-Unis.

Une diversité de communautés

Les Américains vivent dans des communautés locales caractérisées par une grande diversité. Il y a près de trente-six mille villes aux Etats-Unis, à l'heure actuelle. Près de quarante-cinq millions d'Américains vivent dans de grandes villes comptant plus de deux cent cinquante mille habitants, quarante millions dans des villes moyennes de cinquante mille à deux cent cinquante mille habitants et quarante millions dans de petites villes de dix mille à cinquante mille habitants. Bien que les Etats-Unis soient une nation de citoyens, cent vingt-trois millions d'Américains, soit près de la moitié de la population totale, vivent dans des villes de moins de

dix mille habitants, dans des villages, des bourgs ou des zones rurales.

La démographie d'une communauté locale affecte à la fois le genre de services qui peuvent lui être fournis et la nature de la vie civique. Aux Etats-Unis, beaucoup de collectivités locales très petites n'ont pas les moyens d'avoir leur propre police, leur propre caserne de pompiers, leurs propres écoles et bibliothèques, ou de se doter du tout-à-l'égout. Elles se joignent souvent à d'autres communautés voisines pour partager ces services ou passent des contrats avec le gouvernement de leur Etat ou le gouvernement local pour qu'il les leur fournisse.

En même temps, la taille même des très grandes villes influence la structure du gouvernement et la qualité de la vie civique. C'est ainsi que les grandes villes tendent à avoir un gouvernement municipal fort, car on pense que seul un individu à forte personnalité peut montrer la voie et mobiliser les ressources nécessaires à une communauté vaste et diverse. De nombreuses villes moyennes et petites engagent un administrateur municipal apolitique, un professionnel qui est chargé de gérer les activités courantes du gouvernement. Pour leur part, les petites villes recourent souvent à des commissions dans lesquelles les pouvoirs exécutif et législatif sont confiés à des commissaires élus. Dans les communautés plus petites, il n'est pas rare que tous les habitants ou presque aient un parent ou ami qui connaisse personnellement un responsable politique. L'accès des gens aux décideurs politiques y est donc beaucoup plus facile que dans les grandes villes.

La migration des citadins vers les banlieues

L'une des grandes tendances démographiques qui affectent l'endroit où vivent les Américains et leur mode de vie est l'exode des citadins vers les banlieues. Ce mouvement a mené à la création de vastes zones métropolitaines qui peuvent englober une ou plusieurs villes importantes et un grand nombre de petites communautés indépendantes contiguës.

Ce schéma de la vie urbaine et suburbaine pose de difficiles problèmes de gestion. Ainsi, la ville de Philadelphie elle-même a environ un million et demi d'habitants, mais la zone métropolitaine (qui, étroitement définie, n'est formée que de Philadelphie et de quatre comtés avoisinants de l'Etat de Pennsylvanie) en a près de quatre millions, qui sont administrativement répartis entre trois villes, quatre-vingt-douze « boroughs » (petites villes comptant généralement moins de dix mille habitants) et cent quarante-cinq « townships » (communes).

Un citoyen typique paie des impôts à la municipalité, à un district scolaire indépendant et à d'autres districts, au comté, à son Etat et au gouvernement national et il est appelé à participer à l'élection des responsables à tous ces niveaux. Il n'est donc pas étonnant que l'on compte actuellement près de cinq cent mille fonctionnaires élus aux Etats-Unis.

Dans un grand nombre de pays, une telle prolifération serait intolérable et, ou bien les villes s'étendraient pour annexer les territoires voisins, ou bien une sorte de gouvernement métropolitain serait créé pour coiffer le tout. Les petits gouvernements des banlieues seraient tout au moins contraints à fusionner pour former des unités plus importantes.

Aux Etats-Unis, les gens ont résisté à de tels efforts et ont fait preuve d'une grande ingéniosité pour trouver des moyens de coordonner les services publics tout en préservant l'intégrité de leurs communautés locales. En général, les constitutions et lois des Etats considèrent les municipalités, les villes et « townships » comme des gouvernements locaux d'utilité générale, les comtés comme des subdivisions de l'Etat, les districts scolaires et plus de trente-trois mille autres districts spéciaux comme des organismes ayant des objectifs limités, qui fournissent et coordonnent leurs services d'une juridiction à l'autre sans créer de vastes unités gouvernementales.

Les subdivisions du gouvernement local

Tous les Etats, à l'exception du Connecticut et du Rhode Island, sont divisés en comtés. Les comtés sont des subdivisions de l'Etat lui-même. Ils couvrent généralement de vastes territoires, et comme leur taille varie considérablement, les lois des Etats les divisent en général en catégories basées sur leur population. Ainsi, les pouvoirs du gouvernement local peuvent légèrement varier en fonction de la démographie. Les comtés peuvent comprendre des populations urbaines, suburbaines ou rurales (ou une combinaison de ces trois catégories démographiques). Il n'est donc pas étonnant que leurs fonctions varient selon la composition de leur population. Leurs fonctions principales sont l'administration judiciaire, la sécurité publique et l'organisation des élections, bien qu'ils assument, depuis quelques années, toute une gamme de tâches nouvelles comme le traitement des déchets solides, la santé publique, la gestion de bibliothèques, de collèges universitaires et la protection de l'environnement.

Les « townships », qui étaient à l'origine des subdivisions administratives du comté, étaient principalement responsables de l'entretien des routes. Aujourd'hui, toute une gamme de fonctions leur incombe comme la police et la lutte contre l'incendie, le ramassage des ordures, le zonage et l'utilisation du sol, les loisirs et le développement économique. La législation de leur Etat les classe généralement en fonction de la taille ou de la densité de leur population. Dans un grand nombre d'Etats, la seule chose qui les distingue des petites villes est le fait qu'elles n'ont pas de charte municipale.

Les villes sont des entités juridiques qui fonctionnent en vertu d'une charte établie par leur Etat. Jusqu'à la seconde moitié du XVIII^e siècle, l'Etat avait tendance à accorder à chaque municipalité une charte répondant spécifiquement à ses besoins. Mais durant la seconde moitié du XIX^e siècle, l'urbanisation s'étendant, la plupart des Etats ont accordé aux villes des chartes municipales générales (comportant parfois des caractéristiques facultatives) si bien que, quand une communauté locale atteignait un certain nombre d'habitants (généralement dix mille), elle pouvait demander à l'Etat qu'il lui octroie une charte et elle pouvait alors devenir une entité juridique.

En général, les communautés locales composées de populations diverses reçoivent des chartes de type différent, si bien que celles des grandes villes tendent à établir une forme de gouvernement différente de celle des petites villes et les grandes villes ont davantage de pouvoirs de taxation et de réglementation que les petites. Mais dans tous les cas, les pouvoirs accordés à une municipalité doivent être interprétés étroitement. Selon la célèbre opinion exprimée en 1868 par le juge John Dillon :

« Il est un principe général et incontesté selon lequel une municipalité détient et peut exercer les pouvoirs suivants, à l'exclusion de tout autre : primo, ceux qui lui sont expressément accordés ; secundo, ceux qui sont nécessairement ou raisonnablement implicites ou qui découlent de pouvoirs expressément accordés ; tertio, ceux qui sont indispensables à l'accomplissement de ses objectifs déclarés – non seulement utiles, mais indispensables. Tout doute honnête, raisonnable et important quant à la légitimité du pouvoir d'une municipalité est levé par les tribunaux et le pouvoir en question lui est refusé. »

Tout en étant techniquement correcte, la « règle de Dillon », comme on l'appelle, bat en brèche la réalité historique et politique observée trente-trois ans plus tôt par Alexis de Tocqueville.

Autonomie

Pour remédier à la conception étroite de l'autorité locale définie par John Dillon, les Etats ont adopté une nouvelle définition des statuts des gouvernements locaux, une façon de plus de respecter la tradition américaine de souveraineté populaire.

Par exemple, les Etats, à commencer par le Missouri en 1875, se sont mis à modifier leur constitution pour accorder l'autonomie à leurs communautés locales. La clause constitutionnelle de la Pennsylvanie relative à l'autonomie administrative est typique. Elle prévoit que « les municipalités auront le droit et le pouvoir d'élaborer des chartes d'autonomie ». En vertu de ces chartes, « une municipalité peut exercer tout pouvoir ou accomplir toute fonction qui ne lui est pas refusée par la Constitution, par sa charte d'autonomie ou par l'Assemblée générale. » La

Pennsylvanie accorde aussi l'option d'autonomie aux comtés et « townships ».

Aujourd'hui, de nombreux Etats ont une clause constitutionnelle prévoyant l'autonomie locale. En vertu de la plupart de ces clauses, les habitants d'une communauté locale rédigent et adoptent leur propre charte qui devient, en sorte, la Constitution de la ville. Bien que les chartes d'autonomie fassent beaucoup pour rétablir l'indépendance et l'autonomie historiques des communautés locales, les habitants ne peuvent pas adopter de charte qui irait à l'encontre de la Constitution ou des lois de leur Etat. En outre, les tribunaux des Etats sont appelés à interpréter les chartes d'autonomie et ils se rabattent souvent sur la « règle de Dillon » pour adopter une définition étroite des pouvoirs locaux.

Districts scolaires et autres

En plus des comtés, des « townships » et des municipalités, les Etats créent des circonscriptions spéciales, notamment dans le domaine de l'enseignement. Les districts scolaires sont un exemple qui illustre bien la tension qui existe entre les autorités de l'Etat et les pouvoirs locaux. Selon la tradition, la législation des Etats autorisait simplement les communautés locales à créer des écoles publiques (et parfois l'exigeait). Ces écoles étaient organisées, réglementées et financées par la communauté locale. Au fur et à mesure que l'éducation publique est devenue plus complexe et que les Etats ont financé une part croissante du coût de l'éducation, le rôle des Etats dans des domaines aussi importants que les programmes scolaires et le personnel enseignant a été élargi. A l'heure actuelle, il existe une tension permanente entre les autorités locales et celles des Etats pour le contrôle des écoles au sein d'une communauté.

Des districts spéciaux, qu'il s'agisse de l'évacuation des déchets solides, des transports publics, de la protection contre l'incendie ou d'autres questions, ont été créés pour deux raisons. Primo, étant donné que les constitutions des Etats limitent l'endettement local, des districts spéciaux sont parfois créés pour financer de grands projets d'équipement grâce à l'émission de bons publics. Secundo, certains problèmes étant parfois communs à plusieurs gouvernements locaux, un district spécial peut être créé pour traiter un problème particulier relevant de plusieurs juridictions. Quels que soient leur structure et leurs pouvoirs, ces districts spéciaux se sont révélés utiles pour empêcher l'incorporation de petites unités gouvernementales locales à des administrations régionales plus vastes.

Un gouvernement local responsable

Lorsqu'on songe à un gouvernement local, la question principale qu'on peut être amené à se poser est la suivante : A qui les gouvernements locaux rendent-ils compte de leurs actions ?

Dans certains pays, les gouvernements locaux sont en réalité des administrations locales et les pouvoirs locaux doivent répondre de leurs actes devant une autorité supérieure. Dans ces pays, la collecte des impôts tend à être centralisée, les autorités centrales vérifient souvent les dépenses locales et il existe même parfois une sorte de gouverneur qui supervise les activités des autorités locales.

Aux Etats-Unis, en revanche, les autorités locales sont responsables devant les habitants de leur localité. Les communautés locales collectent la majorité de leurs revenus, la fonction centrale de vérification des comptes est extrême-

ment limitée et, au niveau des Etats, les départements des affaires communautaires n'existent que pour fournir des services aux gouvernements locaux et non pas pour contrôler leurs activités.

Les gouvernements locaux ne sont cependant pas totalement autonomes et indépendants. Ils existent dans le cadre général de la Constitution et des lois de chaque Etat, tout comme les Etats eux-mêmes existent dans le cadre de la Constitution des Etats-Unis. En fait, quelques Etats – le Connecticut, le New Hampshire et la plupart des Etats de Nouvelle-Angleterre et de la côte atlantique, par exemple – agissent presque comme s'ils étaient les fédérations de leurs communautés locales. Certains autres, par contre – l'Idaho, le Nouveau-Mexique et une grande partie des Etats de l'Ouest et du Sud – sont beaucoup plus centralisés et contrôlent de près les activités de leurs communautés locales.

Quelle que soit l'idée que nous puissions nous faire des relations entre les gouvernements locaux et ceux des Etats, nous devons reconnaître qu'il existera toujours de la tension entre les partisans de l'autonomie locale et les adeptes de la centralisation. Le simple fait que cette tension existe et que les communautés locales et les Etats négocient entre eux à propos de leurs pouvoirs respectifs prouve que l'observation faite au XIX^e siècle par Alexis de Tocqueville sur la valeur que nous accordons à nos institutions locales fait toujours partie intégrante du système américain.

Démocratie et droits de l'homme, journal électronique de l'USIA, Vol. 4, No. 1, Avril 1999

Le pragmatisme et la conduite des affaires publiques

Gary McCaleb

La façon dont nous vivons et travaillons a des répercussions sur pratiquement tous les aspects de l'existence, ce qui peut avoir des conséquences à tous les niveaux de l'exercice du pouvoir politique. Dans l'article qui suit, M. Gary McCaleb, maire de la ville d'Abilene au Texas, prend l'exemple des Etats-Unis pour illustrer la façon dont les collectivités peuvent s'unir afin de résoudre certaines difficultés qui transcendent souvent les frontières.

DEUX MOTS reviennent souvent dans la conversation lorsqu'on décrit les changements qui affectent notre existence : il s'agit de l'adjectif « mondial » et du nom « technologie ». Les autorités doivent s'adapter à l'évolution des problèmes qui se présentent à elles et agir en conséquence. Mais ce qui doit rester immuable, c'est la prise de conscience du rôle important que jouent les administrations locales démocratiques dans l'aboutissement des changements qui s'imposent.

Une ère nouvelle

Le commerce électronique a été assurément le dossier le plus longuement débattu par les élus locaux qui s'étaient réunis récemment à Washington. En 1998, les consommateurs américains ont fait des achats dont la valeur totale se chiffre en milliards de dollars. La plupart de ces transactions commerciales électroniques se sont faites par courrier électronique. Cette nouvelle méthode d'achat devrait continuer de se déve-



Gary McCaleb

lopper dans les années qui viennent.

Comme elle court-circuite les entreprises locales, ni les collectivités locales ni l'administration des Etats respectifs ne touchent les taxes à l'achat qu'elles percevraient si les transactions s'effectuaient dans le cadre habituel. Des élus locaux et des responsables du gouvernement fédéral ont consacré plusieurs séances de travail aux moyens de résoudre les problèmes soulevés par ce nouveau phénomène.

Mais dans un sens plus large, la question du commerce électronique pourrait bien être le symbole d'une ère nouvelle et de l'évolution de la nature des questions qui se posent aux collectivités locales des Etats-Unis. Si l'année 1998 entre dans l'histoire comme celle de l'avènement du commerce électronique, elle devrait aussi servir d'avertissement aux pouvoirs publics à tous les niveaux, car à mesure qu'elles changent notre mode de vie et notre façon de travailler, les nouvelles techniques transforment en même temps la nature des défis que doivent relever les administrations locales, et les circonstances commandent de nouveaux moyens d'action.

Ce n'est donc pas à l'aide de vieilles solutions que l'on résoudra les problèmes qui se font jour. Le cadre qui est actuellement en place s'est dans l'ensemble révélé satisfaisant au vu de la façon dont les affaires se conduisaient aux Etats-Unis avant 1998, mais à l'heure actuelle, il laisse à désirer.

Des frontières virtuelles

L'ère du courrier et du commerce électroniques chamboule les composantes fondamentales de notre moule de pensée. Les limites des villes et des comtés ne signifient virtuellement rien. Les frontières des Etats d'une fédération et les frontières nationales perdent de leur importance. Les distances se comptent en minutes plutôt que de se mesurer en kilomètres.

Jusqu'à une date récente, on pouvait définir une ville comme un espace géographique où se trouvaient habitations, emplois, écoles, églises, commerces et lieux de détente et de loisirs. Or, la plupart de ces fonctions – si ce n'est toutes – se situent désormais de plus en plus souvent dans plusieurs villes, parfois dans plusieurs Etats ou même dans plusieurs pays. La notion de ville, de comté et d'Etat est devenue très floue, au point de ne plus avoir de sens parfois. Dès lors, les problèmes empiètent de plus en plus fréquemment sur un certain nombre d'unités administratives, lesquelles doivent toutes participer à leur solution si on ne veut pas que celle-ci soit partielle.

L'examen rapide de cinq domaines, en l'occurrence le commerce, la sécurité, la santé, l'éducation et la notion de collectivité, démontre en quoi l'évolution de la nature des problèmes commande une nouvelle façon d'envisager le rôle et la réponse des administrations locales aux Etats-Unis.

Le commerce

Le commerce a depuis longtemps des répercussions à l'échelon local et il continuera d'en être ainsi. La mise en place du commerce électronique signifie simplement que les individus ne feront plus leurs courses comme avant, qu'ils ne travailleront plus comme ils le faisaient autrefois. La réduction massive des effectifs dans les emplois industriels classiques se produit parallèlement à l'explosion des offres d'emploi dans l'information de haute technologie. Ce phénomène a des conséquences à la fois positives et négatives à l'échelon local.

Dans certaines villes, les effets positifs ont compensé les aspects négatifs. Dans d'autres, les effets n'ont pas été aussi équilibrés. Les mêmes techniques qui permettent aux individus de participer au commerce électronique favorisent le déplacement des emplois : au lieu d'attendre les clients là où ils auraient fait leurs courses, on les accueille là où ils achètent.

Ce phénomène de délocalisation liée à l'électronique s'observe aussi dans le secteur des services. Hier trié manuellement et sur place, le courrier peut, de nos jours, être traité électroniquement et à distance. Dans notre ville d'Abilene, par exemple, plusieurs centaines d'emplois viennent d'être créés dans le domaine de l'encodage électronique de courrier situé dans des villes à des centaines de kilomètres de distance.

L'usage courant de téléphones cellulaires, de télécopieurs et de courrier électronique permet à un grand nombre de gens d'accomplir leurs tâches professionnelles sur le lieu de travail de leur choix. Un homme d'affaires faisait observer récemment qu'il pouvait diriger son entreprise de transports intrarégionaux et transnationaux n'importe où il se trouvait, à condition d'avoir ac-

cès à un téléphone, à un télécopieur et au courrier électronique.

La sécurité

Des enquêtes effectuées auprès d'élus locaux aux Etats-Unis ont révélé que les questions de sécurité occupaient systématiquement une place prépondérante dans les esprits. La criminalité est devenue inséparablement liée à la drogue, et le trafic des stupéfiants ne connaît pas de frontière, que ce soit à l'échelon des villes, des comtés, des Etats ou du pays. Dès lors, il est impossible aujourd'hui de séparer les questions de drogue et de criminalité à l'échelon local de celles qui se jouent au niveau international.

Les responsables de l'application des lois savent que leurs moyens d'action sont décuplés lorsque les problèmes sont définis et pris en mains au plan non seulement national, mais aussi des quartiers. Nouvelles techniques à l'appui, on crée des programmes qui donnent aux voisins les moyens de se solidariser et aux pays ceux d'unir leurs efforts.

Mais les problèmes de sécurité non plus ne se laissent pas circonscrire à l'échelle de la ville, de l'Etat ou du pays. A notre époque, les solutions commandent un nouveau moule de pensée. La plupart des nouvelles solutions les plus constructives qui ont été apportées à divers problèmes, et notamment à celui de la sécurité, procèdent d'une prise de conscience bien nette : pas une ville, pas un Etat, pas un pays ne détient le monopole de tel ou tel problème. Les questions en jeu défient les moules classiques de pensée et elles ne céderont que devant des solutions qui restent à définir. Tenter d'y remédier en cette ère de développement rapide des technologies, exige que tous les échelons des administrations, au niveau local, des Etats et fédéral, trouvent de nou-

velles façons de travailler ensemble, afin d'élaborer des stratégies capables d'aboutir.

Le dossier du trafic des stupéfiants l'illustre bien. L'espace géographique le long des deux côtés de la frontière entre deux pays donnés définit les paramètres du problème et, partant, ceux d'une solution correspondante. Le problème ne revêt pas une dimension exclusivement nationale ; on ne saurait attendre de toutes les régions d'un pays donné qu'elles participent sur un pied d'égalité à la recherche d'une solution. Il en est de même en ce qui concerne les Etats à l'intérieur d'une fédération et les villes à l'intérieur de ces Etats. Par exemple, le gouvernement fédéral doit sortir de son cadre traditionnel (en agissant à l'échelon transnational et sous-national) et les administrations locales du leur (en agissant à l'échelon des régions et à celui des quartiers), car l'heure est aux solutions novatrices.

D'un point de vue historique, cette façon de procéder représente un revirement complet du rôle même de la ville. Pendant des centaines d'années, la ville offrait la sécurité à ses habitants en entourant son périmètre de fortifications. Encore celles-ci sont-elles tombées plus facilement que ne le feront les cloisons établies par les élus municipaux et fédéraux face aux rôles des administrations locales dans le règlement des problèmes d'aujourd'hui.

La santé

Les questions de santé publique à l'échelon de la ville regroupent l'accès adéquat en eau potable, l'élimination des ordures ménagères et la lutte contre les maladies contagieuses, et cette énumération n'est pas exhaustive. Quoi qu'il en soit, ces trois dossiers montrent comment la nature du problème, ou la charpente de la meilleure

solution possible, peut dépasser la juridiction de la ville tout en se maintenant dans le cadre de l'ensemble de la collectivité.

Aux Etats-Unis pourtant, le gouvernement fédéral a commencé à intervenir dans ces trois domaines. Ces derniers temps, on s'en est surtout rendu compte à la lumière des textes de lois adoptés par le Congrès qui sont connus sous le nom de « mandats fédéraux non financés ». Ces textes inspirent bien du ressentiment à l'échelon local, et ce pour trois raisons : les règles censées déboucher sur une solution sont formulées à l'échelon fédéral sans que les Etats respectifs soient consultés ; les solutions font l'impasse sur la question du financement, ce qui signifie que les collectivités locales doivent assumer seules le coût considérable de leur exécution ; enfin, elles sont imposées par mandat, autrement dit les administrations locales ne sont pas libres de dégager une solution par leurs propres moyens et elles s'exposent à des sanctions financières considérables si elles ne suivent pas les directives du gouvernement fédéral.

Le dossier de l'eau propre et de l'élimination des ordures ménagères dépasse lui aussi le cadre traditionnel des limites de la ville. Des solutions novatrices commencent à se dessiner au fur et à mesure que des villes américaines d'une même région et ayant un problème commun se mettent à faire cause commune. Il y a dix ans, on dénombrait trente et une décharges publiques dans la région d'Abilene, dans la partie ouest du Texas. Aujourd'hui, il n'en reste que dix. Cela s'est fait sans mandat, la facture totale a diminué, la coopération régionale s'en est trouvée améliorée. Des villes qui ont en commun une source d'approvisionnement en eau ou qui cherchent à construire un réservoir commun tentent elles aussi d'innover.

L'éducation

S'il est aux Etats-Unis un dossier longtemps ressassé et qui se pose avec une nouvelle acuité, c'est bien celui de l'éducation. Aucune autre question peut-être n'illustre aussi clairement la capacité à unir des aspects individuels à des aspects mondiaux.

Le thème de la qualité de l'éducation jette de plus en plus le trouble dans l'esprit des parents américains. Les responsables à l'échelon des Etats et du gouvernement fédéral ne cachent pas leur inquiétude devant les répercussions que l'enseignement dispensé dans les écoles publiques peut avoir sur la qualité de la main-d'œuvre locale. Les études qui ont été effectuées montrent que la situation ne s'améliore pas. Certaines municipalités, telles Chicago et Boston, sont arrivées à la conclusion qu'elles devaient intervenir plus directement dans le fonctionnement des écoles locales. Si l'on n'apporte pas de solution convenable aux questions qui se posent en matière d'éducation, la main-d'œuvre et le dossier de la sécurité en subiront le contrecoup.

Cette perspective individuelle et locale est contrebalancée par la croissance mondiale de ce qu'on appelle le « télé-enseignement ». Des écoles virtuelles inscrivent des milliers d'étudiants dispersés sur l'ensemble du territoire et même à l'étranger. L'enseignement électronique aura des répercussions jusque dans le domaine du commerce, de l'emploi et des voyages, pour ne citer que ces exemples.

La notion de collectivité

Moins tangible peut-être et plus difficile à définir que les précédentes, cette question ne peut cependant pas être ignorée. Le degré auquel les gens ont le sentiment d'être liés à d'autres pré-

sente une importance certaine. Le degré auquel le dialogue noué au sein d'une ville se pose à la première personne du pluriel, plutôt qu'à la troisième, influence la façon même dont les problèmes sont perçus et les solutions envisagées. La façon dont les questions qui se posent aux collectivités sont abordées et résolues contribue dans une grande mesure soit à nous rapprocher, soit à nous diviser. Aux Etats-Unis, ces questions portent notamment sur la diversité culturelle et économique, le chômage, la faim et les sans domicile fixe. Le gouvernement fédéral y attache fréquemment un haut rang de priorité sur le plan législatif et celui du financement. Il n'empêche que les actions les plus efficaces s'effectuent à l'échelon local, souvent sur l'initiative d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'autres associations sans but lucratif.

De nouvelles alliances, de nouveaux moyens d'action

Si l'on veut que les responsables de la conduite des affaires publiques, à quelque niveau que ce soit, améliorent la prestation des services destinés à leurs administrés et qu'ils leur proposent de meilleures solutions à leurs problèmes, il n'est pas question que les échelons classiques habituellement associés à l'exercice du pouvoir politique fonctionnent chacun en vase clos. Les administrations locales doivent pouvoir œuvrer à titre de partenaires, et non en tant que groupe de pression, avec le gouvernement fédéral et celui de leur Etat. De même, elles doivent aussi forger des alliances appropriées avec les entreprises, les associations sans but lucratif et les ONG. Les régions devraient transcender les limites qui démarquent les villes, les comtés et peut-être même les Etats d'une fédération.

C'est déjà ce qui se passe à Columbus, dans l'Ohio, où bien des questions intéressant directement le public sont envisagées dans une perspective commune aux agglomérations de six comtés. Dans la région de Seattle, dans l'Etat du Washington, une trentaine de maires ont formé récemment un conseil régional qui leur permet d'aborder ensemble, dans un esprit de coopération, les dossiers de la sécurité du public, des transports, de l'environnement et du tourisme. La vallée centrale de Californie recherche de nouvelles façons d'assurer la planification régionale, notamment dans le domaine du logement, des transports et de l'eau, pour la population d'une région qui regroupe aujourd'hui cinq millions d'habitants, mais qui devrait en compter quinze millions d'ici à l'an 2040.

C'est précisément dans une approche régionale que réside le meilleur espoir de forger une nouvelle relation avec le gouvernement fédéral, parce que de part et d'autre on aura fait l'effort de briser les cloisons traditionnelles. A mesure que cela se produit, l'importance de la « décentralisation » et de la « dévolution » prendra une nouvelle dimension. Lorsqu'on verra un gouvernement fédéral véritablement décentralisé tendre la main aux administrations locales régionalisées, on découvrira des moyens nouveaux et efficaces d'opposer un front commun aux questions qui nous préoccupent.

De nouveaux moyens d'actions verront le jour lorsque les nouvelles alliances épouseront les techniques les plus modernes de leur époque. Pour les municipalités, cela signifie qu'elles devront d'abord conclure une nouvelle alliance avec leurs administrés pour le bien de leurs quartiers, puis en forger une avec le gouvernement fédéral, pour le bien des régions. Les solutions qui se dégageront seront alors mieux

adaptées aux problèmes qui se posent. La description du gouvernement « du peuple, par le peuple et pour le peuple », que l'on doit à Abraham Lincoln, prendra alors un sens nouveau.

Démocratie et droits de l'homme, journal électronique de l'USIA, Vol. 4, No. 1, Avril 1999

Les pouvoirs des administrations locales élues aux Etats-Unis

David Berman

Il y a plusieurs années, le maire d'une ville de moyenne importance des Etats-Unis résumait en trois mots les plus grosses difficultés auxquelles il devait faire face : « argent, finances, revenus ». A l'image d'autres élus locaux du pays, il était loin de maîtriser pleinement la situation financière de sa municipalité. Maintenant que l'économie américaine s'est ressaisie, l'étau budgétaire s'est quelque peu relâché autour des administrations locales. Nul doute toutefois que les Etats pourraient consentir des efforts supplémentaires afin d'aider les élus locaux à faire face aux contraintes budgétaires qui pèsent sur eux, sans compter qu'ils pourraient aussi diminuer leurs exigences vis-à-vis d'eux. C'est un refrain aussi vieux que la république elle-même. Quels devraient être les pouvoirs des autorités locales élues et de l'administration des Etats, particulièrement en ce qui concerne le pouvoir de réunir des fonds, et jusqu'à quel point celles-ci devraient-elles être indépendantes du gouvernement fédéral ? Dans l'article ci-après, M. David Berman, professeur de sciences politiques à l'université d'Etat de l'Arizona et spécialiste des questions ayant trait à l'administration des Etats et des collectivités locales, esquisse la nature du système en vigueur aux Etats-Unis et fait ressortir certaines tendances. Cet article est une adaptation de son analyse des relations entre les administrations locales et les Etats, qui a été publiée dans le « Municipal Year Book ».

LORSQUE LES PRINCIPAUX investisseurs de l'indépendance des colonies britanniques se réunirent à Philadelphie en 1787 pour rédiger la Constitution des Etats-Unis, tous étaient d'accord sur un point cardinal : il n'était pas question de concentrer tous les pouvoirs entre les mains d'une seule personne, ni même d'un seul groupe de personnes, pas plus qu'en un seul lieu. Ils étaient déterminés, eux qui avaient durement vécu l'autorité arbitraire d'une puissance coloniale, à doter la République d'une forme de gouvernement qui intégrât un système d'équilibre des pouvoirs de façon à préserver les libertés de ceux qui étaient désormais des citoyens, et non plus des sujets.

La division des pouvoirs à l'échelon fédéral entre le président, le Congrès et la Cour suprême en constitue l'exemple le plus frappant dans la Constitution des Etats-Unis, mais il est loin d'être le seul. Les fondateurs de la jeune république souhaitaient également que les pouvoirs de l'Etat fédéral fussent contrebalancés par ceux des Etats et des collectivités locales. James Ma-



David R. Berman

dison, qui passe pour être le principal architecte de la Constitution, l'expliquait en une formule succincte : « Les pouvoirs délégués (...) au gouvernement fédéral sont peu nombreux et définis. » Armés de cette conviction, les fondateurs des Etats-Unis avaient déterminé que les autorités locales élues auraient des comptes à rendre – au sens large du terme – à l'administration de leur Etat et non au gouvernement fédéral.

Ce dernier a le pouvoir de percevoir des impôts et d'engager des dépenses, mais il en va de même pour les collectivités locales – dans le cadre général autorisé par l'administration de leur Etat et indépendamment du gouvernement fédéral. Les étrangers s'étonnent souvent de la myriade des questions qui sont déterminées à l'échelon local aux Etats-Unis, un tel degré de décentralisation étant autrefois considéré source de gaspillage et de confusion par certains alors qu'il retient l'intérêt croissant des pays où la concentration du pouvoir a entraîné des résultats moins que désirables.

Les Etats-Unis ont de tout temps considéré

que la meilleure forme de gouvernement est celle qui se rapproche le plus du peuple. Par exemple, le Kansas peut utiliser tel matériau pour faire le revêtement de ses routes et la Caroline du Nord un autre, et ils sont libres l'un et l'autre d'adopter le programme scolaire de leur choix : ce sont des droits que leur reconnaît la Constitution. De fait, la plupart des Etats laissent une grande marge de manœuvre aux autorités locales élues qui peuvent affirmer leur indépendance non seulement vis-à-vis d'eux, mais aussi du gouvernement fédéral. Ils les autorisent notamment à lever des impôts à l'échelon local selon des paramètres qui varient considérablement d'un Etat à un autre.

Les recettes des administrations locales

Les administrations locales des Etats-Unis – pour la plupart des comtés et des municipalités – mobilisent par elles-mêmes plus de soixante-cinq pour cent de leurs recettes, ce qui est loin d'être négligeable. La plupart des collectivités aimeraient maintenir ce pourcentage à ce niveau, voire l'accroître, parce qu'elles considèrent que les recettes perçues à l'échelon local maximisent leur marge d'autonomie. Le reste de leur budget provient de diverses sources, notamment de l'administration de leur Etat et du gouvernement fédéral, des fonds qu'elles ne sont pas toujours libres d'utiliser comme elles l'entendent.

Dans la plupart des cas, la principale source de revenus mobilisés à l'échelon local provient de la taxe foncière sur les propriétés et sur les biens immobiliers à caractère commercial. En règle générale, les avoirs en biens immobiliers importants et les revenus constituent des sources importantes de financement des administrations. La part des impôts fonciers dans les re-

cettes des gouvernements locaux correspond à environ vingt-six pour cent et c'est la source la plus importante de recettes. Les taxes sur les ventes perçues localement (en vigueur dans un peu plus de la moitié des États) assurent cinq pour cent des recettes des administrations locales, les impôts locaux sur le revenu (autorisés par un petit nombre d'États) deux pour cent, les redevances des usagers et taxes diverses environ quatorze pour cent.

De leur côté, les États apportent un concours financier aux collectivités locales, principalement sous la forme de dons et de la remise d'une partie des recettes fiscales qu'ils perçoivent. Les dons ciblent généralement des programmes spécifiques, par exemple dans le domaine de l'éducation ou des transports, encore que la plupart des États font également des dons sans poser de conditions à leur utilisation. Les États partagent normalement avec les collectivités locales les recettes que leur procurent les taxes perçues sur les ventes, l'impôt sur le revenu et les taxes sur l'essence. Comme dans le cas des dons, une partie de ces recettes n'est assortie d'aucune restriction tandis que le reste des fonds est affecté à des usages précis, par exemple aux travaux de voirie. Les aides allouées par l'administration d'un État aux villes absorbent généralement le tiers de toutes les dépenses de cet État.

Depuis une vingtaine d'années, le recours aux redevances des usagers est de plus en plus fréquent pour financer toute une gamme de services à l'échelon local, que ce soit pour l'eau, les égouts ou le financement des transports publics. Cette tendance relève de la conviction selon laquelle un service doit être financé par ses usagers directs. Même les usagers indirects sont parfois mis à contribution. Par exemple, on impose

souvent des redevances aux promoteurs immobiliers, en zone résidentielle ou commerciale, pour compenser les coûts de la construction ou de l'expansion des routes et des égouts et ceux de la mise en œuvre d'autres services qui facilitent leurs projets.

Des recettes supplémentaires proviennent de plusieurs autres sources, notamment des entreprises locales, par exemple les magasins de vente de boissons alcooliques qui dépendent de l'administration de l'État et les casinos, et de l'émission de bons publics, notamment en vue du financement de projets de construction d'autoroutes.

Les droits de regard exercés sur les autorités locales élues

Les pouvoirs octroyés aux États en vertu de la Constitution – et aux autorités locales élues par le biais des États – constituent un frein au pouvoir fédéral. Ces dernières années, toutefois, les électeurs ont cherché à contrebalancer le pouvoir des administrations locales, en particulier dans les cas où ils considéraient que les impôts étaient trop élevés ou les programmes des municipalités trop ambitieux.

En sus des élections classiques, les électeurs de nombreuses villes ont recours aux référendums pour imposer des changements à l'échelon de l'administration des collectivités locales et de l'État dans lequel elles s'insèrent. Exemple même de la démocratie directe, les référendums existent dans environ la moitié des États.

Ces dernières décennies, les électeurs californiens ont donné le ton. En 1978, ils ont avoué une proposition, baptisée « Proposition 13 », qui limitait les taux d'impôts fonciers locaux et l'augmentation de la valeur imposable des pro-

priétés, sauf lorsqu'elles sont vendues. Consécutivement à l'adoption de toute une série d'autres propositions, la Californie exige maintenant que pratiquement toutes les mesures de collecte de revenus (impôts, redevances, frais) soient approuvées par les électeurs à la majorité des deux tiers.

Des restrictions du même ordre ont été imposées ailleurs qu'en Californie aux pouvoirs des administrations d'Etat et des autorités locales élues – non pas par l'Etat fédéral, mais par les électeurs eux-mêmes. Dans les Etats qui n'ont pas recours aux référendums, les électeurs et les autres parties intéressées encouragent souvent la législature à réfréner les autorités locales élues lorsque ces dernières leur paraissent trop puissantes.

Aux Etats-Unis, par ailleurs, les organes d'information ont un effet modérateur sur les autorités locales élues. La plupart d'entre eux sont locaux, encore qu'il existe un petit nombre de journaux et de réseaux de radiodiffusion nationaux. Qu'une administration locale propose une augmentation d'impôt, justifiée ou non, et les journaux locaux, les chaînes locales de télévision et les stations locales de radio ne manqueront pas d'en informer les citoyens.

L'évolution des administrations locales élues

Si les électeurs ont tendance depuis quelques années à vouloir restreindre les pouvoirs des autorités locales, l'administration des Etats et le gouvernement fédéral semblent enclins, eux, à exiger qu'elles entreprennent davantage d'initiatives tout en leur demandant d'assumer une part croissante de la facture.

Du coup, les autorités locales ont dû trouver de nouveaux moyens de faire rentrer de l'ar-

gent dans leurs caisses. Elles ont ainsi adopté des augmentations d'impôts ciblées, fait assurer les services municipaux par des entreprises contractuelles et conclu des partenariats avec d'autres collectivités locales pour rationaliser la prestation des services. Dans la plupart des cas, l'administration des Etats jugent d'un œil favorable ce genre d'initiatives.

Si les élus locaux aimeraient disposer d'une plus grande marge d'autonomie pour réunir des fonds, certains attachent autant d'importance, si ce n'est plus, à la question de la réduction des programmes coûteux que l'administration des Etats oblige les autorités locales à adopter sans toutefois leur octroyer de fonds à cet effet. La tendance à la modération des exigences des administrations d'Etat vis-à-vis des collectivités locales s'inscrit précisément dans cette optique.

En revanche, celle de l'accroissement de la décentralisation ne présente pas un caractère absolu. Certains Etats ont assumé une plus grande responsabilité financière, particulièrement en ce qui concerne les prisons et les tribunaux locaux, les soins médicaux prodigués aux indigents et certaines formes d'assistance sociale. Lorsque l'administration d'un Etat prend sous son aile la responsabilité financière d'un programme destiné à une collectivité locale, celle-ci y trouve son compte sur le plan purement budgétaire, mais c'est un marché que certaines hésitent à accepter compte tenu du prix à payer : celui d'une diminution de leur autonomie.

De toute évidence, la relation précise entre l'administration d'un Etat et celle des collectivités locales se révèle complexe et elle n'est pas figée. De surcroît, elle revêt une incroyable diversité. Les autorités locales élues sont beaucoup plus indépendantes dans certains Etats que dans d'autres – et elles jouissent aussi d'une plus

grande latitude pour ce qui est de lever des impôts. Il n'existe pas de modèle type d'administration locale aux Etats-Unis ni de relation universelle entre un Etat et les unités administratives sous sa juridiction.

En outre, il apparaît clairement que les liens entre ces deux niveaux de gouvernement ont évolué tout au long de l'histoire des Etats-Unis – consécutivement à des décisions prises par les tribunaux et en fonction des circonstances économiques, sociales, politiques et technologiques. Certaines villes sont plus riches que d'autres et plus à même de diriger leurs propres affaires. D'autres doivent compter davantage sur l'aide de l'administration de leur Etat. Ces dernières années en tout cas, la tendance veut que l'on rende le maximum de pouvoirs aux administrations locales élues.

Un principe est assurément resté constant tout au long de l'histoire des Etats-Unis, et c'est que l'administration des Etats – et donc celle des autorités locales – ont, en vertu de la Constitution, des pouvoirs distincts que le gouvernement fédéral ne peut abroger. Ce principe est incarné dans le dixième amendement à la Constitution : « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis [c'est-à-dire au gouvernement fédéral] par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple. »

Démocratie et droits de l'homme, journal électronique de l'USIA, Vol. 4, No. 1, Avril 1999

Les défenseurs des administrations locales

Dès la fin du siècle dernier et plus encore au cours de notre siècle, un certain nombre d'organisations se sont formées pour représenter les intérêts des collectivités locales à l'échelon tant fédéré que national. Les deux plus importantes sont la «National League of Cities» (Ligue nationale des villes) et l'«U.S. Conference of Mayors» (Conférence des maires américains).

La National League of Cities cherche à influencer l'administration d'un Etat en faveur des collectivités locales, principalement par le truchement de ses filiales à l'échelon des Etats, les «State Municipal Leagues», dont les origines remontent à la fin du XIXe siècle. Ce mouvement engagé en faveur des municipalités assure des services aux communes et sert de forum pour promouvoir la coopération entre les villes, deux activités qui viennent s'ajouter à sa mission principale: celle de représenter les intérêts des municipalités à l'échelon fédéré.

Pour sa part, l'U.S. Conference of Mayors met des informations et une assistance technique à la disposition des administrations municipales. Elle prépare des rapports concernant les grands problèmes auxquels se heurtent les villes et orchestre des campa-

gnes de sensibilisation à l'échelon national qui vise à persuader le public et les responsables des autres échelons du gouvernement de l'importance des dossiers locaux. La National League of Cities et l'U.S. Conference of Mayors représentent également les intérêts des villes à l'échelon fédéral.

Le nouveau visage d'Atlanta

David Pitts

Quand le mouvement américain en faveur des droits civiques battait son plein, dans les années 1950 et 1960, la ville d'Atlanta, en Georgie, était réputée pour l'entente qui y régnait entre Noirs et Blancs, les deux principaux groupes ethniques qui la peuplaient alors. C'était une ville dont les habitants étaient trop occupés pour trouver le temps de haïr leur prochain, disait-on, et elle a été considérée par la suite comme la capitale du Nouveau Sud.

Au cours de ces dernières années, toutefois, sa population s'est diversifiée avec l'arrivée d'immigrants en provenance de tous les coins du monde, des gens attirés par sa prospérité économique. Dans cet article, David Pitts examine le nouveau visage d'Atlanta et la façon dont la municipalité et les comtés voisins, les groupes de défense des droits civiques, les organisations non gouvernementales (ONG) et des citoyens engagés poursuivent la lutte pour faire d'Atlanta une ville où tous auront leur place.

IL SUFFIT, pour s'imprégner de l'histoire de cette ville du Sud, de marcher le long de ses rues. En 1864, sur l'ordre du général Tecumseh Sherman, Atlanta avait été entièrement détruite par un incendie. Ses troupes avaient pris la ville durant leur marche à travers les Etats vaincus de la Confédération, événement que le cinéma a immortalisé dans le monde entier avec « Autant en emporte le vent ». La maison restaurée de Margaret Mitchell, auteur du livre sur lequel ce film était basé, attire de nombreux visiteurs.

Plus récemment, Atlanta est devenue célèbre en tant que lieu de naissance de Martin Luther King, dirigeant du mouvement intégrationniste américain. Le « Centre Martin Luther King pour les changements sociaux non violents », l'institution que sa veuve, Coretta, a créée en sa mémoire, s'élève à côté de l'église baptiste Ebenezer, où le pasteur prêchait la fraternité raciale à une époque où cette notion faisait l'objet de controverse.

Atlanta est, à bien des titres, une étude en noir et blanc qui illustre la façon dont deux ra-

ces, autrefois séparées en vertu d'un système de ségrégation imposé par la loi, ont progressivement appris à coexister. Il s'agit, comme les gens d'ici vous le rappelleront, d'une expérience qui n'a pas encore été menée à terme.

Les nouveaux habitants d'Atlanta

Dans l'Atlanta des années 1990, toutefois, le terme « tout le monde », ne désigne pas que les Noirs et les Blancs, et l'anglais n'est plus la seule langue parlée ici. Il arrive de plus en plus souvent que des résidents de longue date aient pour voisins des Africains, des Asiatiques, des Latino-Américains et des gens originaires de l'Europe de l'Est. Atlanta est en train de devenir un creuset, la dernière d'une longue liste de villes américaines à devenir un pôle d'attraction pour les immigrants.

Certains nouveaux venus sont des Américains ayant quitté des villes telles que Miami et New York, mais beaucoup d'entre eux sont des immigrants ou des réfugiés qui, à leur arrivée aux Etats-Unis, sont venus directement à Atlanta. Plus de quatre cent cinquante mille immigrants et soixante-cinq mille réfugiés vivent maintenant dans la zone métropolitaine d'Atlanta, sur une population totale de trois millions et demi d'habitants, d'après le « Centre de recherche appliquée et d'anthropologie » de l'université d'Etat de Géorgie.

Un lieu favori de rassemblement pour un grand nombre de nouveaux venus est le marché aux puces situé en bordure de l'autoroute de Buford, juste en dehors de la ville. Sun Kim, émigrée de Corée, qui y vend des bijoux, déclare qu'elle est venue à Atlanta il y a trois ans parce qu'elle y avait des parents et que ceux-ci lui avaient dit que la ville offrait beaucoup de débouchés en raison de son économie florissante.

Elle cite une autre raison de son choix : le coût de la vie y est raisonnable. « La vie est beaucoup moins chère à Atlanta que dans la plupart des autres villes, notamment le logement », précise-t-elle.

Vanessa Kosky, originaire du Venezuela, parle couramment l'anglais et aide les nouveaux immigrants, surtout ceux qui sont originaires d'Amérique centrale et du Sud, à obtenir des plaques d'immatriculation et un titre de propriété pour leur automobile. Le marché aux puces de Buford est un lieu de rencontre favori, dit-elle, en particulier pour les Latino-Américains dont la plupart sont venus ici pour trouver du travail dans le bâtiment, ce qui ne manque pas étant donné l'essor actuel de ce secteur. Ils s'adaptent très bien et leur principal problème est l'apprentissage de l'anglais.

Sun Kim et Vanessa Kosky contribuent à donner à Atlanta son nouveau visage, celui d'une ville beaucoup plus cosmopolite qu'elle ne l'était il y a encore quelques années. Le Bureau américain du recensement signale que de 1990 à 1994, la population d'Atlanta s'est accrue de onze pour cent. Pendant le même temps, les populations latino-américaine et asiatique y augmentaient de quarante-deux pour cent. Le nombre d'Européens de l'Est et d'Africains croît encore plus rapidement. Ainsi, plus de cinq mille Nigériens vivent à Atlanta, ce qui explique que les récents événements politiques survenus au Nigeria ont fait la une des journaux locaux. Les autorités municipales affirment que c'est le rôle de chef de file joué par Atlanta dans le domaine de la déségrégation qui a contribué à sa réputation en matière de justice et d'ouverture, que les nouveaux venus apprécient.

Dans les années 1980, le département d'Etat avait choisi Atlanta comme l'une des principales villes d'accueil des réfugiés aux Etats-

Unis. Les préparatifs des jeux Olympiques de 1996 ont attiré d'autres immigrants à la recherche des emplois qui seraient créés à cette occasion. Certains d'entre eux y sont restés, pour la plupart des Latino-Américains, dont plus deux cent quarante mille y vivent actuellement, faisant d'Atlanta la ville ayant le plus grand nombre d'hispanophones des Etats-Unis.

Une économie en plein essor
« C'est l'économie florissante de la ville qui explique l'afflux des immigrants à Atlanta. En attirant le commerce et en favorisant la croissance économique, la municipalité a beaucoup aidé à faire de cette diversité un atout, dans une ville déjà réputée pour la qualité de l'accueil qu'elle réserve aux minorités », déclare Kevin Hanna, président d'une agence municipale, la « Atlanta Development Authority ».

Atlanta ne le cède à personne dans ce domaine. Selon la revue « Fortune », elle s'est classée au premier rang des villes américaines, dans les années 1990, en matière de création d'emplois. Plus de sept cents des mille plus grosses sociétés américaines recensées par Fortune ont des activités dans cette ville et vingt-trois d'entre elles y ont leur siège, dont « Coca Cola », « Bell South » et « CNN », le réseau mondial de télévision.

La Chambre de commerce d'Atlanta s'emploie, avec les responsables élus locaux, à rendre le climat des affaires encore plus attrayant pour les sociétés qui désirent s'y établir. Leurs initiatives sont la base d'une campagne de publicité de portée mondiale visant un développement économique de la ville sur cinq ans baptisée « Forward Atlanta ».

La croissance a principalement pour cadre la banlieue, mais la ville elle-même profite de cet essor. Selon un article récent de l'« Atlanta

Journal-Constitution » intitulé « Central City Comeback » (la revitalisation des quartiers défavorisés), près de quarante grands travaux sont en cours ou en projet dans les bureaux de promoteurs ou de conseils d'administration de sociétés.

« Atlanta est dans une meilleure situation que la plupart des autres villes », selon M. Art Murphy, de l'Université d'Etat de Georgie, qui se spécialise dans les problèmes des nouveaux immigrants. « Elle est devenue une ville cosmopolite où le coût de la vie y est abordable, une ville hospitalière aux minorités et aux immigrants, où la qualité de la vie est supérieure », ajoute-t-il.

« Les autorités locales ont depuis longtemps compris que les sociétés souhaitent s'installer dans des villes renommées pour la qualité de la vie et pour leur volonté de promouvoir le progrès économique », déclare de son côté M. Hanna. Des universités de premier ordre, une communauté artistique florissante et la chute de la criminalité – le taux le plus bas enregistré en trente ans – sont tous des facteurs qui attirent les sociétés, ce qui, à son tour, crée un climat propice aux bonnes relations entre les divers groupes ethniques qui vivent ici, poursuit-il.

La baisse de la criminalité est l'un des objectifs de l'administration locale qui, comme celle d'autres villes telles que La Nouvelle-Orléans et New York, s'efforce d'améliorer le professionnalisme et l'équipement de ses forces de police. Parmi les récentes mesures adoptées par le conseil municipal figure une augmentation de deux mille dollars du traitement des fonctionnaires de la police. Les programmes visant la sécurité publique absorbent près de cinquante pour cent du budget général. La majeure partie de ces fonds appuient les activités de la police et des tribunaux, mais une part importante est égale-



Des immigrants installés à Atlanta suivent des cours sur la citoyenneté américaine donnés par des organisations non gouvernementales.

ment affectée à la prévention de la criminalité et aux relations communautaires, y compris les relations avec la nouvelle communauté d'immigrants.

Favoriser le rapprochement

Les organisations non gouvernementales (ONG) participent également à l'amélioration des relations communautaires. « Bridging the Gap » (Favoriser le rapprochement) est l'une de ces ONG qui s'intéresse en particulier aux nouveaux immigrants. « Il faut chercher à atteindre ces groupes avec des programmes qui les aideront à surmonter les problèmes quotidiens que leur pose leur adaptation à une nouvelle société et à une nouvelle ville », dit Gail Hoffman, directrice de cette organisation créée en 1994 et qui reçoit des fonds du gouvernement et de fondations privées.

« Un grand nombre de nouveaux immi-

grants, par exemple, viennent de pays dans lesquels ils craignaient la police et le gouvernement. C'est pourquoi nous avons entamé un programme d'activités qui les aident à comprendre notre système », dit-elle. Contrairement aux Etats-Unis, où elle relève de la municipalité et doit répondre de ses actes devant les élus locaux, la police, dans certains des pays dont ils sont originaires, est un organisme national et cela explique la méfiance de nombreux nouveaux immigrants à l'égard des autorités.

« Bridging the Gap » assure divers services. Elle sensibilise notamment les forces de police à la diversité démographique locale ; elle fournit des interprètes aux nouveaux immigrants qui n'ont pas encore appris l'anglais, organise des cours d'éducation civique, des ateliers destinés à leur apprendre à se protéger des criminels, et offre une assistance judiciaire, notamment pour les questions liées à l'immigration. Ses activités



La police d'Atlanta met en œuvre un programme spécial sur les mesures de lutte contre la criminalité à l'intention des nouveaux immigrants.

comprennent également l'organisation de réunions entre les différents groupes ethniques de la ville. « Améliorer la compréhension exige des efforts dans les deux sens, dit Mme Hoffman. Les habitants de longue date doivent eux aussi comprendre la culture des nouveaux immigrants et sa valeur. »

Certains des nouveaux immigrants bénéficient en outre des programmes en faveur des groupes désavantagés initialement adoptés pour donner aux Afro-Américains davantage de débouchés. Actuellement, plus de huit cents entreprises d'Atlanta représentant cent douze spécialités différentes appartiennent soit à des membres de minorités soit à des femmes, selon le bureau du maire. Ces mesures s'ajoutent aux programmes de ce genre mis en œuvre par le gouvernement fédéral et celui de l'Etat. « Nous prenons très au sérieux les droits des minorités d'At-

lanta. L'affectation de fonds à cette fin, qui remonte aux années 1970, a été le premier programme de ce genre adopté aux Etats-Unis », a déclaré un porte-parole du bureau municipal chargé d'assurer le respect des contrats.

Les problèmes engendrés par le progrès

Bien qu'Atlanta soit manifestement une ville qui fonctionne bien et dans laquelle le niveau de vie s'améliore, elle n'est pas dépourvue de problèmes dont certains sont le résultat direct de son succès.

Un gros problème commun à de nombreuses villes américaines est l'exode de la classe moyenne – Noirs aussi bien que Blancs – en direction des banlieues, à la recherche d'une meilleure qualité de vie et de meilleurs services locaux. Du fait du départ des habitants de la

classe moyenne, la ville compte un grand nombre de personnes à faible revenu et une petite minorité de gens relativement aisés. Selon « Research Atlanta, Inc. », la ville a un plus faible pourcentage de foyers ayant un revenu annuel de vingt cinq mille à cinquante mille dollars que n'importe quelle autre grande ville des Etats-Unis, à l'exception de Miami et de La Nouvelle-Orléans.

La pauvreté des quartiers du centre d'Atlanta est un problème qui a préoccupé un grand nombre de maires ces dernières années. Cette pauvreté est concentrée dans la population afro-américaine des quartiers ouest et sud de la ville, mais elle affecte aussi une partie des nouveaux immigrants. Il y a deux ans, le maire actuel, Bill Campbell, qui est afro-américain, a relancé le « Sommet d'Atlanta contre la pauvreté », reprenant une initiative de l'ancien maire de la ville, Maynard Jackson. Mais, en dépit des nombreuses interventions de la municipalité et d'autres organisations, le problème reste intraitable.

Un phénomène qui est susceptible d'aider à le résoudre est la tendance croissante des grosses sociétés établies à Atlanta à supprimer leurs installations de banlieue pour concentrer leurs emplois dans la ville même. Ainsi, « Bell South », géant des communications, qui compte cent bureaux dans la zone métropolitaine d'Atlanta, a récemment annoncé la fermeture de soixante-quinze d'entre eux et le regroupement de ses opérations à l'intérieur de la ville.

« A l'aube du nouveau millénaire, nous devons adopter une approche concertée avantageuse pour tous. Nous devons travailler avec acharnement pour conjuguer nos talents, notre énergie et nos ressources afin de briser le cycle infernal de la pauvreté et d'améliorer la qualité de la vie de tous les habitants d'Atlanta », déclare M. Campbell. Selon ses collaborateurs, le

maire a compris qu'il ne suffisait pas de s'attaquer de front aux causes de la pauvreté des habitants du centre des villes, mais qu'il fallait aussi améliorer les services municipaux, en particulier les écoles, pour inciter davantage de banlieusards à revenu moyen à se réinstaller en ville.

Pour la municipalité d'Atlanta comme pour toutes les administrations, gouverner est, à tous les niveaux, un exercice d'équilibre. Il faut répondre aux desiderata d'électeurs ayant des besoins contradictoires aussi bien qu'aux exigences d'intérêts particuliers comme les hommes d'affaires et les milieux syndicaux. Les impôts jouent un rôle clé dans ce domaine. Les administrations locales des Etats-Unis ont un pouvoir de taxation. Le dilemme d'Atlanta est commun à de nombreuses autres villes américaines : trouver le moyen de fixer les impôts locaux à un niveau à la fois suffisamment élevé pour pouvoir financer les programmes destinés aux gens qui en ont besoin et suffisamment bas pour les autres habitants de la ville, dont beaucoup estiment qu'ils paient déjà trop par rapport à leurs homologues des banlieues.

En plus de la répartition inégale du progrès économique, la région s'attaque à un problème d'infrastructure qui, s'il n'est pas surmonté, risque d'entraver son développement futur. Selon le « Washington Post », les habitants de l'agglomération d'Atlanta passent plus de temps dans leur voiture que n'importe quel autre Américain, y compris les résidents de Los Angeles. Chaque jour, signale ce quotidien, l'habitant de l'agglomération d'Atlanta parcourt en moyenne cinquante-cinq kilomètres entre son domicile et son travail, le long d'autoroutes bondées dont l'encombrement ne fait qu'empirer.

L'une des causes principales du problème, selon certains observateurs, est le manque de coordination entre les dix comtés de la région et la

municipalité, qui fait partie du comté de Fulton. La question de l'infrastructure illustre peut-être mieux que toutes les autres le fait que l'administration locale ne peut pas agir isolément, mais doit coordonner soigneusement son action avec les responsables élus des juridictions voisines.

Le partenariat avec les autorités régionales, celles de l'Etat et le gouvernement fédéral

Dans la région d'Atlanta, la coopération et la coordination entre juridictions incombent principalement à la « Commission régionale d'Atlanta » (CRA) qui, comme les agences du même type qui l'ont précédée, s'attaque aux programmes de planification de la région depuis 1947, époque à laquelle les dirigeants d'Atlanta créèrent la première agence de planification régionale des Etats-Unis financée par des deniers publics.

« La CRA fournit un forum en vertu duquel les responsables élus et nommés de ces gouvernements locaux se réunissent avec les autres dirigeants de la communauté pour affronter leurs problèmes communs et exploiter les possibilités mutuelles. Avec la contribution de la communauté, la commission élabore la politique et résout les questions ayant une influence sur l'ensemble de la région », déclare le président de la CRA, M. Wayne Hill. La situation dans laquelle se trouvent les nouveaux immigrants est l'une de ces questions, étant donné qu'ils vivent et travaillent dans la région, et pas seulement en ville. Le Comté de DeKalb, situé à l'est d'Atlanta, est particulièrement populaire auprès des nouveaux immigrants.

En plus de jouer un rôle central au sein de la CRA, la municipalité entretient des relations avec les autorités de l'Etat et le gouvernement

fédéral, en particulier pour bénéficier des programmes et subventions qu'ils offrent et dont pourraient profiter les habitants d'Atlanta. Ainsi, la municipalité a fait pression sur le gouvernement fédéral pour être désignée comme « Empowerment Zone » (sorte de Zone d'aménagement concerté). Elle a été l'une des six villes des Etats-Unis ainsi désignées, ce qui lui a valu deux cent cinquante millions de dollars de subventions et d'incitations fiscales. De nouveaux logements sont construits et des emplois créés, principalement dans les quartiers pauvres de la ville.

Atlanta a également reçu une subvention fédérale de près de treize millions de dollars pour ses programmes de prévention de la criminalité à l'échelle des quartiers (police de proximité). Pour obtenir une telle aide, une municipalité est généralement tenue de répondre à des normes prescrites et de se soumettre à des vérifications des comptes de façon à garantir que les fonds sont bien utilisés aux fins prévues.

En janvier dernier, dans son discours annuel sur l'état de la ville, le maire d'Atlanta a mis un accent particulier sur la collaboration de la municipalité non seulement avec les autres niveaux de gouvernement, mais aussi avec les ONG. « Atlanta s'efforce de forger des partenariats groupant tous les membres de la communauté, le conseil municipal, les fonctionnaires de la ville, le secteur privé, les enseignants, les syndicats, le clergé, les organisations sans but lucratif, les quartiers, les dirigeants régionaux ainsi que les agences de l'Etat et du gouvernement fédéral qui ont une influence sur le plan local », a-t-il expliqué.

L'un de ces partenariats est le « Conseil consultatif d'Atlanta sur la technologie et les communications », groupe de formation récente qui réunit des experts des milieux d'affaires, universitaires et techniques. Son objectif : rendre les

pouvoirs publics locaux plus ingénieux, en particulier pour la fourniture de services et pour assurer à tous les habitants d'Atlanta, y compris les élèves de l'enseignement public, accès à la technologie. « En dehors de l'action du mouvement en faveur des droits civiques, il n'existe pas de changement plus fondamental, au sein de la société, que celui que peut opérer et qu'opérera la technologie, soutient M. Campbell. Il pourrait bien s'agir du plus grand instrument d'égalité que nous ayons jamais connu. »

Des médias locaux dynamiques

A Atlanta comme dans la plupart des villes, les médias les plus importants sont les stations locales des quatre grandes chaînes nationales de télévision commerciale qui couvrent en détail les nouvelles de la région. Le principal journal de la ville et de la Géorgie est l'« Atlanta Journal-Constitution » (qui a deux éditions quotidiennes en semaine). C'est une publication progressiste qui tire à un million et demi d'exemplaires et qui a depuis longtemps la réputation de s'intéresser aux communautés minoritaires et de promouvoir l'unité au sein de la population.

Les élus locaux d'Atlanta, comme leurs homologues nationaux, ont l'habitude de se plaindre des médias, mais une presse libre vigilante et dynamique aide à porter les problèmes à l'attention du public et des politiciens et à les amener à s'entendre pour passer à l'action.

Il arrive cependant aux responsables élus locaux d'admettre que la couverture des problèmes par les médias peut être une bonne chose. Les articles consacrés par la presse à l'encombrement des autoroutes, par exemple, ont eu au moins un résultat positif. Selon les responsables municipaux, les banlieusards de la classe

moyenne, fatigués de passer tant de temps à faire la navette entre leur domicile et leur travail, commencent à se réinstaller en ville où l'encombrement n'est pas aussi prononcé, en partie grâce à MARTA (Metro Atlanta Rapid Transit Authority), le réseau de transports en commun de la ville.

De l'avis de Don Melvin, journaliste de l'Atlanta Journal-Constitution, il faut que les responsables locaux prêtent attention aux médias en raison de l'influence qu'ils exercent sur le public. Ils couvrent n'importe quel sujet et présentent des points de vue opposés de même que les scandales et abus éventuels. « Notre rôle est essentiellement celui d'un groupe de vigilance », déclare-t-il.

Ce journaliste, qui a écrit plusieurs articles présentant un intérêt particulier pour les nouveaux immigrants, notamment un article sur le Nigeria qui a paru en première page, précise que l'Atlanta Journal-Constitution consacre de nombreux articles aux nouveaux venus. « Nous nous efforçons, peut-être plus qu'aucun autre journal, de peindre le nouveau portrait de la ville », affirme-t-il.

Plusieurs journaux locaux visent aussi les nouveaux immigrants. C'est le cas de « Mundo Hispanico » et de « Neyia », qui publient en espagnol les nouvelles locales susceptibles de les intéresser ainsi que les nouvelles internationales en provenance de leur pays d'origine. Plusieurs stations de radio s'adressent aussi aux nouveaux venus.

Exploiter la diversité

Atlanta illustre la façon dont une ville moderne peut exploiter avec succès sa diversité. Des médias locaux progressistes et dynamiques sont manifestement l'un des éléments de ce succès, mais le facteur clé est la volonté de la municipalité,

des autorités des juridictions voisines, des milieux d'affaires et d'autres groupes, en particulier des ONG, d'encourager la croissance économique, l'amélioration de la qualité de la vie, un degré élevé de sécurité et une attitude accueillante à l'égard des nouveaux venus.

Le plus gros problème de la ville, l'existence d'une classe urbaine défavorisée qui ne jouit pas suffisamment des fruits du succès économique de la région, n'est manifestement pas particulier à Atlanta. Les moyens à mettre en œuvre pour le résoudre font l'objet de nombreuses discussions, ici comme partout ailleurs aux Etats-Unis.

Si vous parlez de tout cela aux nouveaux immigrants d'Atlanta, il est probable que rares seront ceux d'entre eux qui exprimeront un point de vue précis sur la question. « Je ne m'intéresse guère à toutes ces questions, en partie parce que les affaires marchent bien et que je suis très occupée », déclare Irina Levotov, qui est originaire de Russie et qui gère une affaire immobilière dont les principaux clients sont des Russes. « Je me plais ici, dit-elle. C'est un endroit merveilleux où les gens vivent en bonne intelligence. »

Démocratie et droits de l'homme, journal électronique de l'USIA, Vol. 4, No. 1, Avril 1999

L'administration d'Atlanta

L'administration de la ville d'Atlanta, comme celle des autres villes des Etats-Unis, comporte trois pouvoirs: exécutif, législatif et judiciaire. Chacune de ces branches fait contrepoids aux autres, comme cela se passe au niveau des Etats et au niveau fédéral.

Le maire d'Atlanta est le chef de l'exécutif et il administre les divers services gouvernementaux. Le conseil municipal est la législature locale. Il est composé de douze membres élus, un pour chaque circonscription. Le président du conseil municipal préside toutes les réunions de cette assemblée et vote en cas de partage égal des voix. En outre, il nomme le président et les membres des diverses commissions chargées de l'élaboration de la législation municipale – arrêtés et résolutions. Ses décisions peuvent être modifiées par la majorité des membres du conseil. Le maire et les conseillers municipaux sont élus pour des mandats de quatre ans.

Les habitants d'Atlanta peuvent se présenter devant les commissions du conseil et exprimer leurs opinions sur les projets de loi. Dans certains cas, le conseil est tenu, en vertu de la loi, de tenir des audiences publiques et il doit en prévenir le public avant le vote des mesures législatives envisagées. Comme cela se passe couramment dans de nombreuses autres juridictions des Etats-Unis, le maire peut soit approuver les projets de loi soit y opposer son veto. Un vote des deux tiers des membres du conseil est nécessaire pour outrepasser le veto du maire.

Avant 1974, aucun des membres du conseil municipal d'Atlanta n'était affecté à une circonscription donnée. C'est encore le cas dans certaines villes des Etats-Unis. Les gens favorables à l'attribution d'un minimum de sièges du conseil municipal à des représentants de circonscriptions affirment que ce système est préférable pour deux raisons principales: primo, il assure la fourniture de meilleurs services aux administrés; secundo, il favorise la représentation des minorités dans les cas où un groupe particulier constitue une minorité dans l'ensemble de la ville, mais pas dans une circonscription donnée.

Sur le plan judiciaire, de même que les lois adoptées au niveau fédéral sont parfois annulées par des tribunaux fédéraux pour des raisons constitutionnelles, de même les mesures prises par l'exécutif et la législature des villes peuvent être révisées par les tribunaux locaux et ceux de l'Etat.

La Commission régionale d'Atlanta, qui est responsable de la coordination des moyens à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes dans la zone métropolitaine d'Atlanta, comprend des représentants de toutes les juridictions de la région, y compris le maire d'Atlanta, le président de chaque conseil de comté de la région, quinze particuliers et un membre du Département des affaires communautaires de l'Etat de Géorgie, qui ne possède pas de droit de vote.

La promotion des villes

La promotion des villes consiste principalement à y attirer à la fois les sociétés et les touristes. Dans cet entretien entre le maire d'une ville et deux anciens maires, nous voyons ce que font les municipalités dans ce domaine. Tout d'abord, M. Emanuel Cleaver, qui termine son deuxième mandat en tant que maire de Kansas City (Missouri), et M. Gene Roberts, ancien maire de Chattanooga (Tennessee), exposent les aspects positifs et négatifs de la promotion d'une ville dans un marché extrêmement compétitif. Ensuite, M. Art Agnos, ancien maire de San Francisco (Californie), parle de la promotion d'une ville en tant qu'attraction touristique. Susan Cleary, l'une des rédactrices de ce journal électronique, en était l'animatrice.

L'animatrice : On parle beaucoup, à l'heure actuelle, de l'économie mondiale et de la grande mobilité du commerce. M. Cleaver, en tant que maire d'une grande ville, avez-vous l'impression d'être soumis à des pressions croissantes pour jouer un rôle actif dans la promotion de votre ville ?

M. Cleaver : Pour inciter les sociétés à s'installer dans notre ville, nous leur vantons notre situation géographique centrale. En raison du décalage horaire, nos entreprises peuvent plus facilement entrer en contact avec leurs correspondants de la côte Est et de la côte Ouest pendant les heures ouvrables. Nous avons découvert que c'était très important pour les sociétés, mais que beaucoup d'entre elles n'avaient même pas songé au facteur temps.

Nous avons également décidé qu'il était important pour nous d'exploiter notre histoire, que la plupart des gens ne connaissent pas. Nous faisons donc valoir le fait que Kansas City est la ville de naissance de Walter Cronkite, l'ancien journaliste de CBS. C'est aussi celle de Walt Disney. C'est ici que « Hallmark Greeting Cards », spécialiste des cartes de vœux, et « Sprint », la

société de télécommunications, ont leur siège. Nous nous efforçons de faire valoir les liens qui unissent le Kansas et des personnalités ou des sociétés connues.

Nous savons aussi que le coût du logement est beaucoup moins élevé à Kansas City que dans la plupart des autres grandes villes des Etats-Unis.

L'animatrice: Il est intéressant de passer en revue les avantages que présente votre ville. J'ai noté, par exemple, que vous aviez adopté comme devise « Kansas City : ville de fontaines, cœur de la nation ». Pourquoi avez-vous choisi ce slogan ?

M. Cleaver: Nous avons réfléchi à ce que nous avons et que les autres villes n'avaient pas. Nous possédons, par exemple, plus de fontaines que n'importe quelle ville au monde, à l'exception de Rome. Nous avons donc pensé que la meilleure façon d'exploiter cet atout était de l'inclure dans notre devise.

L'animatrice: M. Roberts, je crois savoir que, lorsque vous étiez maire de Chattanooga, vous avez obtenu plusieurs prix pour votre gestion de l'environnement. Cela semble être aussi un bon moyen de souligner les avantages offerts par une ville. Pouvez-vous nous dire comment vous avez utilisé ces distinctions ?

M. Roberts: Franchement, cela nous a donné une idée : montrer combien nous avons changé en près de trente ans, après avoir été si mal en point. Pendant cette période, nous nous sommes attaqués à de graves problèmes dans la communauté : la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau, l'apparence générale de notre ville. Nous avons probablement la pire pollution atmosphérique du pays dans les années 1960. Depuis des décennies, on pouvait rarement voir la ville du haut de la « Montagne Lookout ». Nous nous sommes alors posé plusieurs questions : Comment nous attaquer au problème de la pollution ? Com-

ment former un partenariat entre les secteurs public et privé ? Comment aborder le problème de l'écoulement des eaux pluviales dans les rivières et cours d'eau de la ville ? Comment attirer les milieux d'affaires ? Autant de choses auxquelles, nous l'avons découvert, s'intéressaient beaucoup d'autres villes

L'animatrice: M. Cleaver, avez-vous constaté qu'une entreprise attache de l'importance au fait que le quartier commerçant d'une ville est agréable et que l'environnement y est sain ? La qualité de la vie représente-t-elle un atout pour les milieux d'affaires ?

M. Cleaver: Assurément. La « National League of Cities » (Ligue nationale des villes) a fait une étude que nous avons également menée au niveau local. Nous avons constaté que la plupart des chefs d'entreprise du pays vivent dans un rayon maximum de quinze kilomètres de leur bureau. Ils veulent donc, comme tout le monde, avoir accès à un cadre agréable. Nous avons découvert que, de leur domicile à leur lieu de travail, les gens aiment beaucoup emprunter des avenues bordées d'arbres et avoir des fontaines dans leur quartier.

M. Roberts: Permettez-moi de vous citer un exemple pour illustrer ce point. Des représentants d'une société nous ont rendu visite pour discuter de questions telles que les impôts locaux, l'infrastructure, les avantages accordés aux entreprises. Mais ils se sont aussi renseignés sur nos établissements scolaires, sur les diplômés qui en sortaient et sur les activités culturelles de Chattanooga. Il est donc vrai que les sociétés prennent en considération les facteurs dont M. Cleaver vient de parler. Plus que la plupart des gens ne le penseraient.

L'animatrice: Quel genre d'organisme avez-vous à Kansas City pour aider une société à se renseigner? Existe-t-il d'autres organisations qui, à votre avis, sont très utiles pour fournir les renseignements, les services dont les hommes d'affaires ont besoin?

M. Cleaver: Oui. Il y a deux semaines, je me suis rendu dans le New Jersey, en compagnie de notre gouverneur, pour faire un exposé sur notre ville aux représentants d'une société qui venait d'acquérir Hoechst-Marion-Rousselle, une société pharmaceutique allemande qui a un laboratoire ici. Lorsque la fusion se sera concrétisée, nous aimerions qu'elle vienne s'installer à Kansas City. Nous sommes donc allés dans le New Jersey munis d'une vidéo de Don Hall, président du conseil d'administration de « Hallmark Cards » et de Bill Esrey de « Sprint », et de plusieurs autres personnalités qui ont déclaré, en substance, à nos interlocuteurs : « C'est à Kansas City que nous avons notre siège international et nous ne l'installerions nulle part ailleurs. » Nous ne nous adressons donc pas nécessairement à un organisme spécialisé, mais demandons aux milieux d'affaires de nous aider à attirer de nouvelles entreprises dans notre ville.

L'animatrice: Et à Chattanooga, quel genre d'organisations avez-vous pour votre campagne de promotion de la ville?

M. Roberts: En 1983, pratiquement du jour au lendemain, nous avons perdu six mille emplois industriels bien payés. Le responsable du comté et moi-même avons décidé que nous avions du pain sur la planche et que nous ne pouvions pas nous acquitter nous-mêmes de cette tâche. Nous nous sommes donc adressés aux milieux d'affaires, avons réuni quelques-uns de leurs membres les plus influents pour leur exposer notre problème et leur avons demandé de nous aider à le résoudre. L'une de leurs initiatives a été de créer la « River City Company », dont la tâche était de rénover les quartiers du centre, d'y attirer de

nouveaux restaurants et d'embellir la ville. Ils ont réuni dix millions de dollars, rien que des dons, aucun prêt, à cette fin.

Par la suite, la « River City Company » est devenue la « River Valley Company », qui englobe non seulement Chattanooga, mais quelques-unes des agglomérations et quelques-uns des comtés avoisinants. La ville et le comté, ainsi que les milieux d'affaires et certains de nos voisins, y apportent une contribution financière. En fait, ils lui fournissent plus d'argent que nous. C'est l'organisme de développement économique de la ville et de la région.

L'animatrice: A votre avis, M. Cleaver, Kansas City va-t-elle devenir une ville de plus en plus internationale?

M. Cleaver: Vous me croirez si vous voulez, mais notre équipe de joueurs professionnels de football américain, les « Kansas City Chiefs », nous a aidés de bien des façons. Nous avons joué contre les « Minnesota Vikings » à Tokyo l'année passée. J'accompagnais l'équipe et j'ai rencontré des hommes d'affaires de Tokyo. Nous avons constaté qu'avec la mondialisation croissante de l'économie, si nous ne pouvions rivaliser avec la concurrence des autres villes, non seulement aux Etats-Unis, mais dans le monde, nous serions perdants.

Dans un autre domaine, nous avons été choisis comme site du « Midwest International Distribution Center ». Nous nous efforçons de nous développer afin de devenir le centre de la route commerciale de l'ALENA (Accord de libre-échange nord américain), qui relie le Canada à l'Etat de Jalisco, au Mexique, via Kansas City.

En fait, aux prochaines élections municipales, l'une des questions dont on discutera sera la suivante : Qui peut nous relier davantage au reste du monde sur le plan économique? De plus en plus de villes américaines s'efforcent d'attein-

dre des marchés étrangers et d'obtenir que certains d'entre eux s'établissent chez elles.

L'animatrice: Ressent-on les mêmes pressions à Chattanooga, y éprouve-t-on ce même désir de compétitivité?

M. Roberts: Oui, mais nous devons agir d'une autre façon que M. Cleaver. Nous n'avons pas d'équipes sportives professionnelles à Chattanooga, c'est donc au niveau du sport amateur que nous rivalisons. Nous disputons d'importants tournois de softball à travers les États-Unis, par exemple. La ville, le comté et l'université ont récemment réuni des fonds, avec la participation de groupes privés, pour bâtir un stade olympique de softball. Nous venons de construire un stade de football pour notre université et accueillerons les championnats nationaux à Chattanooga. Nous rivalisons à ce niveau dans le domaine sportif. Le sport est une importante activité commerciale.

L'animatrice: M. Cleaver, quels sont les instruments de commercialisation que vous utilisez et dont dispose n'importe quel maire? A quels moyens peu coûteux peut-ont recourir pour faire mieux connaître sa ville?

M. Cleaver: On peut inviter le maximum de personnalités nationales et étrangères à venir visiter sa ville par exemple. Je pense qu'il est préférable de fournir aux gens les occasions de venir dans sa ville que de dépenser trente-cinq millions de dollars en annonces télévisées ou voyager autour du monde pour en faire la promotion. Le maire de Diyarbakor (Turquie), par exemple, a indiqué qu'il viendrait à Kansas City ce printemps. Inviter les gens à nous rendre visite coûte beaucoup moins cher que de voyager nous-mêmes pour nous faire connaître.

L'animatrice: Et Internet. Il y a beaucoup de données sur Kansas City sur Internet. Est-ce un outil auquel vous avez recours?

M. Cleaver: Oui, nous le faisons à dessein. Nous avons beaucoup de renseignements concernant notre ville sur Internet et nous essayons de faire encore davantage par le truchement de l'« Economic Development Corporation » (Corporation pour le développement économique – EDC) que le gouvernement de l'État nous a autorisés à créer. L'EDC est l'organe économique de la municipalité. Je nomme les membres de son conseil d'administration et il a à sa tête un président. Trois agences dépendent de l'EDC: l'Autorité portuaire, qui contrôle les activités en bordure du fleuve, le Missouri. Son rôle est très important du fait que nous avons des bateaux-casinos sur le fleuve. La seconde est la « Tax Increment Financing Commission », qui a recours aux impôts progressifs pour faciliter le financement du développement, et la troisième est la « Land Plans for Redevelopment ». Chaque fois que nous entreprenons d'importants travaux de développement, nous devons trouver des terrains et cette agence est habilitée à le faire.

Il existe également un bureau appelé « Business Retention » par l'intermédiaire duquel nous nous efforçons d'entretenir des contacts permanents avec toutes les entreprises de la ville. Une fois par mois, nous organisons une réunion avec un groupe différent de directeurs de sociétés. Nous leur demandons s'ils ont des problèmes, si l'éclairage des rues fonctionne normalement par exemple, ou si tel panneau de signalisation manquant a bien été remplacé.

L'animatrice: Chattanooga procède-t-elle de la même façon pour permettre l'interaction des milieux d'affaires et du gouvernement local?

M. Roberts: Oui, nous faisons tout ce que M. Cleaver a mentionné en ce qui concerne Kansas

City. Nous avons aussi recours aux impôts progressifs pour le financement du développement et à diverses incitations. Nous avons un grand nombre d'activités sur le fleuve, mais pas d'établissements de jeu. Nous ne nous occupons donc pas de cette question. Autrement, nous faisons toutes ces choses pour attirer les milieux d'affaires dans notre ville.

L'animatrice: Participez-vous l'un et l'autre à des réunions internationales de maires?

M. Cleaver: Oui, nous avons la « I-35 Corridor Coalition » (du nom de l'autoroute qui traverse Kansas City); nous nous réunissons deux fois par an. Les maires viennent d'endroits aussi divers que Winnipeg (Canada) et Guadalajara (Mexique). Nous essayons de devenir la route de l'ALENA, de tirer profit de cet Accord.

(Note de la rédaction: M. Art Agnos, ancien maire de San Francisco, se joint à la discussion à ce stade.)

L'animatrice: Nous avons parlé de la façon dont vous cherchez à attirer les entreprises dans votre ville, mais vous n'avez pas mentionné le tourisme qui, en soi, est une grosse industrie. Est-ce aussi un moyen d'attirer l'attention d'investisseurs éventuels?

M. Agnos: Tout à fait. A San Francisco, nous avons commencé à agir dans ce domaine en 1988, quand nous nous sommes penchés sur la question du jumelage des villes. L'idée nous est venue de ne pas nous limiter aux échanges portant sur les activités culturelles et commerciales, mais d'accorder des remises et une plus grande priorité aux visiteurs, aux hommes d'affaires venant d'une ville jumelle, de les traiter comme un membre de la famille. Le jumelage vous donne un avantage au départ. A San Francisco, par exemple, nous avons obtenu d'un certain nombre d'hôtels qu'ils accordent une ris-

tourne aux touristes en provenance de villes jumelées à la nôtre. Nous avons également créé, à l'intention des visiteurs en provenance de ces villes, une carte de réduction pour la visite des attractions touristiques.

L'animatrice: Ce sont parfois les visiteurs qui signalent des points d'intérêt auxquels on n'aurait peut-être pas pensé soi-même. Que faites-vous pour trouver des idées sur les nouvelles façons de voir votre ville ou de la présenter aux touristes?

M. Agnos: Notre « Convention and Visitor's Bureau » (Bureau des congrès et du tourisme) fait une partie de ce travail. Il maintient également le contact avec les visiteurs, leur demande ce qui leur plaît le plus, ce qu'ils n'aiment pas. Ce Bureau finance ses recherches grâce aux taxes que paient les touristes, aux taxes hôtelières, etc. Il se charge de ce genre de services en plus de sa fonction principale qui est de chercher à obtenir que des congrès se tiennent dans notre ville. Comme toute entreprise commerciale, nous nous efforçons constamment de satisfaire le client.

L'animatrice: La municipalité de San Francisco collabore-t-elle avec le Bureau des congrès et du tourisme pour attirer les entreprises?

M. Agnos: Oui, bien sûr. Je suis le promoteur de la ville dans ce domaine. Je me souviens qu'après le tremblement de terre de 1988, l'une de mes premières mesures, en plus de m'assurer que la ville obtenait ce dont elle avait besoin pour se rétablir, a été de téléphoner aux entreprises qui songeaient à changer de ville pour leur congrès, de leur donner l'assurance que nous étions prêts à les recevoir et que leur congrès leur procurerait beaucoup d'affaires.

Et chaque maire accompagne les représentants du Bureau des congrès et du tourisme lorsqu'il s'agit de faire des exposés sur sa ville.

L'animatrice: Ces exposés sont-ils préparés uniquement par le bureau du maire?

M. Agnos: Ils sont préparés en collaboration avec le Bureau des congrès et du tourisme, qui nous renseigne sur notre marché, et nous parlons en tant que représentants de la ville. Après tout, nous savons comment « vendre » notre ville et nous incorporons donc dans notre présentation toutes les idées que nous voulons mettre en valeur.

L'animatrice: M. Agnos, avez-vous des suggestions à faire aux autres maires sur la façon dont ils peuvent amener les médias à prêter attention à leur ville? San Francisco est tellement connue que vous n'avez peut-être pas besoin de le faire.

M. Agnos: La tâche est en effet beaucoup plus facile ici que dans certains autres endroits, certes, mais chaque ville a ses attraits. Le problème consiste simplement à faire le maximum d'efforts pour la faire connaître.

L'animatrice: Je pense que nous avons utilisé tout le temps qui nous était imparti. Merci à tous.

Leçons pour les gouvernements locaux au XXI^e siècle

Bruce Adams

Bruce Adams, fondateur et président de «A Greater Washington», association de chefs d'entreprise et de représentants de la communauté qui s'emploient à renforcer la prospérité de la région de la capitale des Etats-Unis, a été membre du conseil du Comté de Montgomery (Maryland). Dans cet article pénétrant sur la façon dont le gouvernement local a évolué aux Etats-Unis au cours des deux derniers siècles, M. Adams se tourne vers l'avenir et suggère aux collectivités du pays la voie à suivre durant les prochaines décennies.

DANS SON LIVRE «De la démocratie en Amérique» (1835), Alexis de Tocqueville décrivait succinctement les Américains en expliquant que, dans une communauté locale, si un citoyen remarquait un besoin qui n'était pas satisfait, il allait tout simplement en discuter avec ses voisins et qu'ensemble ils décidaient de former un comité pour répondre à ce besoin.

Cent soixante-quatre ans plus tard, cette qualité dont Alexis de Tocqueville faisait l'éloge, cette façon qu'ont les Américains de «retrousser leurs manches» et de résoudre les problèmes, est toujours l'aspect le plus admirable de notre expérience de la démocratie. Et elle continue à être une remarquable motivation au niveau local.

En dépit de la tendance des médias et du public au négativisme, le dynamisme américain a survécu et il fait florès aujourd'hui dans de nombreuses communautés des Etats-Unis. On peut cependant s'inscrire en faux contre l'évaluation de Tocqueville quand on lit le journal ou qu'on regarde les informations à la télévision. Un



Bruce Adams

observateur pourrait conclure que personne, aux Etats-Unis, ne se sent concerné et que rares sont ceux qui essaient même de changer les choses.

« Mais ce serait une erreur », affirme John Gardner, fondateur de « Common Cause », groupe de pression apolitique et sans but lucratif qui encourage la transparence, l'honnêteté et la responsabilisation du gouvernement. « De nouveaux signes de vitalité se manifestent dans l'ensemble des Etats-Unis. De nombreuses personnes se démènent pour le bien public dans toutes les communautés du pays. Et dans certains endroits, ces gens sont suffisamment nombreux pour former un important mouvement de masse qui modifie la culture politique de leur communauté », poursuit-il.

Repenser la participation du citoyen

A de rares exceptions près, le simple citoyen américain a accès aux documents publics et le droit de déposer lors d'audiences publiques concernant des décisions législatives et budgé-

taires importantes. Les pouvoirs publics organisent de telles réunions de façon régulière pour encourager la participation des citoyens aux affaires de la communauté. Un grand nombre d'audiences législatives locales sont couvertes en direct par la télévision par câble. Ces aspects officiels du gouvernement local garantissent l'accès et la transparence qui sont les assises mêmes de notre système démocratique et pourtant, à certains égards, ces audiences sont devenues problématiques.

Les séances publiques favorisent en effet une simplification excessive et la polarisation de certaines questions par les groupes d'intérêt, les médias et les fonctionnaires élus. A ces réunions, une solution est généralement proposée, par exemple une proposition de loi ou un projet de budget.

Les gens qui s'intéressent le plus à la question assistent aux audiences, se tenant prêts à faire valoir leur point de vue. Et c'est souvent le problème. Trop souvent aux Etats-Unis, les audiences publiques deviennent des champs de bataille où s'affrontent des adversaires pour faire adopter la solution qu'ils préfèrent. Et dans de nombreux cas, au lieu d'étudier ce qui sert le mieux le bien public, chaque participant pense que seule la solution qu'il propose est la bonne.

J'ai constaté à maintes reprises que la meilleure façon de résoudre un problème est de recourir au « brainstorming », c'est-à-dire de rassembler un groupe de gens d'opinions diverses et leur demander de parvenir à une solution que tous jugeront acceptable. Malheureusement, cela n'arrive pas souvent dans les rencontres entre le public et les représentants du gouvernement. Dans un monde où le public et les médias dissèquent toute déclaration sujette à controverse, rares sont les responsables élus ou nom-

més à leur poste et les citoyens qui sont disposés à s'asseoir autour de la même table pour discuter d'un problème.

Et avec l'apparition de la télévision, des sondages d'opinion et de la transmission instantanée des nouvelles autour du monde, la capacité que nous avons de nous agacer mutuellement s'est accrue de façon spectaculaire. Nous semblons courir trop vite, parler trop fort, écouter de façon trop sélective et ne pas réfléchir suffisamment. Au fur et à mesure que les problèmes qui se posent aux gouvernements se compliquent, notre politique devient simpliste, nos problèmes plus intraitables.

Les aspects négatifs des forces positives qui ont bien servi les Etats-Unis, c'est-à-dire un gouvernement transparent fondé sur la participation, une presse libre et un public sceptique, font ressortir la nécessité qui s'impose de repenser l'idée que nous nous faisons de la participation du citoyen.

Retisser les liens

La démocratie a pour but d'améliorer le sort de la population. Bâtir des communautés saines tient moins à la structure gouvernementale qu'au tissage de liens entre les gens. Ce tissage de liens à travers des lignes de séparation préalablement dressées est la solution pour faire disparaître les obstacles aux progrès politiques et être ainsi en mesure d'agir dans l'intérêt public.

Nous avons généralement tendance à passer notre temps avec les gens qui pensent et agissent comme nous. L'établissement de rapports au-delà des barrières traditionnelles est, par définition, une anomalie. Il doit s'apprendre. Il exige de gros efforts, des efforts constants. Le succès intervient dans les communautés où la communication, la coordination et la collabora-

tion s'établissent entre de nombreuses entités comme les institutions, les associations, les agences gouvernementales et les simples citoyens. Les communautés qui réussissent sont capables de voir les rapports qui existent sur des sujets particuliers et de les exploiter.

Pour pouvoir amener les gens à se mettre d'accord sur une question donnée, un dirigeant doit s'efforcer d'établir la confiance et la crédibilité entre les représentants de toutes les factions et de tous les intérêts. Ceci s'oppose à la notion traditionnelle selon laquelle nos dirigeants doivent être énergiques, décidés et responsables. Mais ces traits de caractère ne cadrent pas avec les qualités que doit posséder le nouveau type de dirigeant, de dirigeant partisan de la collaboration.

Lorsque j'étais membre du conseil (du comté de Montgomery), j'étais constamment en train de réunir des gens en dehors des audiences publiques officielles. Ceux qui étaient en désaccord dans un forum ouvert au public découvraient souvent qu'ils avaient davantage en commun lorsqu'ils se rencontraient sur un terrain neutre. Au lieu d'entrer en conflit, ils élaboraient une solution dans laquelle tout le monde était gagnant. Ces efforts officieux m'ont donné l'espoir que nous pourrions peut-être refaçonner notre processus démocratique pour qu'il cadre avec les besoins de notre époque.

Le problème, pour le prochain siècle, consiste donc à réinventer la démocratie pour les temps modernes, tout en respectant l'élément essentiel que sont des citoyens informés et engagés. Nous devons nous poser la question suivante : Pouvons-nous mettre au point un processus qui nous permettra de discuter à fond des problèmes les uns avec les autres, au lieu de nous invectiver ?

Exemples de leadership

Dans « Boundary Crossers : Leadership for a Global Age » (Traverser les frontières : Le leadership au temps de la mondialisation), Neil Pierce et Curtis Johnson décrivent les problèmes complexes de leadership auxquels les communautés ont à faire face à leur entrée dans le XXI^e siècle. En étudiant les régions qui ont obtenu de bons résultats aux Etats-Unis, MM. Pierce et Johnson ont trouvé des manifestations de leadership en dehors du gouvernement. Un examen des régions qu'ils ont étudiées nous fait entrevoir la façon dont les communautés vont devoir agir pour que leurs efforts soient couronnés de succès au vingt-et-unième siècle.

En 1969, par exemple, le gouvernement fédéral annonçait que Chattanooga (Tennessee) avait l'air le plus pollué des Etats-Unis. En 1996, les Nations unies classaient Chattanooga parmi par les douze villes du monde qui connaissaient le développement le plus durable. Dans l'intervalle, la ville avait adopté le programme intitulé « Vision 2000 », qui prévoyait la participation de mille sept cents citoyens à la création d'un avenir différent pour leur ville. L'élimination de la pollution atmosphérique n'était que l'un des aspects de ce programme.

A Cleveland (Ohio), assumant le rôle d'intermédiaire au sein d'organisations non gouvernementales (ONG), de fondations, de sociétés de développement communautaires et d'agences de planification municipale, des professionnels de talent ont mis en place des réseaux de relations fondées sur la confiance et faisant abstraction des différences de milieu social et de race des participants.

A Charlotte (Caroline du Nord), en collaboration avec trois stations de radio locales desservant des quartiers afro-américains, un quotidien,

le « Charlotte Observer », a lancé une initiative communautaire baptisée « Taking Back Our Neighborhood » (Reprenons possession de nos quartiers). Le journalisme local s'efforce de présenter les nouvelles d'une façon qui incite le public à participer à la vie de la collectivité.

Dix leçons pour les bâtisseurs de communautés

De l'étude de MM. Pierce et Johnson, nous pouvons conclure qu'il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce que les responsables élus prennent l'initiative de réinventer la démocratie. Cette tâche repose sur un nouvel effort de collaboration qui incombe principalement aux simples citoyens. Prenant cette conclusion en considération, les auteurs de l'étude en ont tiré dix importantes leçons à l'intention des bâtisseurs des communautés du vingt-et-unième siècle :

Leçon numéro 1 – La table s'agrandit et s'arrondit. Le vieux style de gestion hiérarchisée n'agit plus. Nous sommes en train de passer à un nouveau genre de leadership, et les citoyens insistent pour avoir voix au chapitre. La table s'agrandit et s'arrondit donc et il y a autour d'elle suffisamment de places pour tous ceux qui veulent participer à l'entreprise commune.

Leçon numéro 2 – La seule chose qui pose un plus grand défi qu'une crise est peut-être son absence. S'accommoder de la situation risque d'inciter les gens à ne pas s'occuper des problèmes à résoudre. Les régions font preuve d'intelligence en s'attaquant à la solution de leurs problèmes avant qu'ils ne deviennent trop importants.

Leçon numéro 3 – La tâche devient plus ardue. Revitaliser les quartiers défavorisés est plus facile que de trouver des solutions aux problè-

mes tels que l'amélioration de l'existence des gens pris dans le cycle de la pauvreté et du désespoir.

Leçon numéro 4 – Il n'existe pas de structure magique en matière de leadership, il n'y a que des gens et les liens qui se tissent entre eux. Ce sont ces liens, plus que la structure gouvernementale, qui permettent d'obtenir des résultats.

Leçon numéro 5 – Personne n'est dispensé d'agir. Les universités, les milieux professionnels, les groupes religieux et les médias sont d'importants éléments pouvant enrichir les rangs de chefs de file au niveau des collectivités.

Leçon numéro 6 – Les vieilles méthodes restent parfois efficaces. Individuellement, les dirigeants peuvent encore obtenir des résultats. Respectez et ouvrez les bras aux dirigeants qui font preuve d'un esprit communautaire et qui peuvent obtenir des résultats.

Leçon numéro 7 – La collaboration s'accompagne de désordre, de frustration, mais elle est indispensable. A l'heure actuelle, les villes et les régions s'orientent à tâtons vers la collaboration, elles commettent des erreurs, certes, mais elles commencent aussi à former de nouvelles institutions qui rejettent l'exclusion et qui peuvent résoudre les problèmes et renforcer les communautés.

Leçon numéro 8 – Le gouvernement doit toujours se réformer, mais les réformes ont toujours besoin du gouvernement. Les gouvernements jouent un nouveau rôle en tant qu'artisans du rapprochement communautaire. Sous ses myriades de formes et en dépit de son inefficacité et de ses défauts, le gouvernement demeure un partenaire

indispensable pour obtenir des changements à long terme réels et durables.

Leçon numéro 9 – Les communautés ont leur importance. En dépit de la rapidité avec laquelle Internet s'est développé et a été accepté, les communautés ont toujours du poids. Celles qui comptent le plus sont les régions, le centre des villes et les quartiers.

Leçon numéro 10 – La tâche n'est jamais terminée. Le succès n'est jamais définitif. Aucune communauté, indépendamment de son succès, ne peut se reposer sur ses lauriers.

Apprenons à travailler ensemble

Faire renaître l'espoir et bâtir des communautés plus fortes exige beaucoup plus que des paroles. Les audiences publiques classiques ne nous mèneront pas où nous devrions aller. Une volonté communautaire et de gros efforts seront indispensables. Apprendre à travailler ensemble en faisant abstraction des obstacles qui nous divisent sera la tâche essentielle des dirigeants du vingt-et-unième siècle.

On ne construit pas une communauté en restant passif. Le processus démocratique garantit que nous aurons tous la possibilité de contribuer à la gestion de nos communautés respectives. Les défis qui nous sont posés exigent du simple citoyen qu'il s'engage et qu'il apporte sa contribution.

Bibliographie (en anglais)

Livres, documents et articles relatifs aux droits de l'homme

**Anderson, Brian C., Chris O'Dea and
Beth Barrett**

"The Comeback of the Big City: Special Report,"
The World & I, vol. 13, no. 8, August 1998,
pp. 22–41.

Benest, Frank

"Reconnecting Citizens with Citizens: What is
the Role of Local Government?" *Public Manage-
ment*, vol. 81, February 1999, pp. 6–11.

Bowser, Brandi

"WWW.Local Government Com: Opening the
Window to On-Line Democracy," *American City
& County*, vol. 113, no. 1, January 1998, pp. 32–45.

Briand, Michael K.

"Five Principles for a Community that Works,"
National Civic Review, vol. 87, no. 3, Fall 1998,
pp. 237–251.

Chandler, James A. and

Terry Nichols Clark

"Local Government," *Encyclopedia of Democracy*,
Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1995,
pp. 767–773.

***City of Clinton v. Cedar Rapids and
Missouri River Rail Road***

Company, 24 Iowa 455 (1868) Judge John F.
Dillon's famous opinion has come to be known as
"Dillon's Rule," in which he identified the state leg-
islature as the sovereign power, and reiterated the
subordinate status of local government to the
state.

Cortes, Michael

"Public Policy Partnerships Between Universities
and Communities," *National Civic Review*, vol. 87,
no. 2, Summer 1998, pp. 163–168.

DeSantis, Victor

"Council-Manager Relations at the Crossroads,"
Public Management, vol. 80, no. 7, July 1998, pp.
10–15.

Dodge, William R.

*Regional Excellence: Governing Together
to Compete Globally and Flourish Locally*.
Washington, D.C.: National League of Cities,
1996.

Duhl, Leonard J. et al.

"A Dialogue on Healthy Communities: Past,
Present and Future," *National Civic Review*, vol. 87,
no. 4, Winter 1998, pp. 283–293.

Ehrenhalt, Alan

Democracy in the Mirror: Politics, Reform, and Reality in Grassroots America. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998.

Flower, Joe

"A Toolkit for Building a Healthy City," *National Civic Review*, vol. 87, no. 4, Winter 1998, pp. 293–310.

Hansell, William H., Jr.

"A Common Vision for the Future: The Role of Local Government and Citizens in the Democratic Process," *National Civic Review*, vol. 85, no. 3, Fall 1996.

Hefner, Robert W.

"Civil Society: Cultural Possibility of a Modern Ideal," *Society*, vol. 35, no. 3, March/April 1998, pp. 16–27.

Henton, Douglas, John Melville and Kimberly Walesh

Grassroots Leaders for a New Economy: How Civic Entrepreneurs Are Building Prosperous Communities. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

International City/County Management Association (ICMA)

The Municipal Yearbook, 1998. Washington, D.C.: ICMA, 1998.

Kellar, Elizabeth K.

"Smart Communities of the Future," *Public Management*, vol. 80, no. 9, September 1998, pp. 4–9.

Kretzmann, John and John McKnight

Building Community from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets. Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 1993.

Read the "Introduction" to *Building Community from the Inside Out* at: <http://www.nwu.edu/IPR/publications/Introd.building.html>

Kretzmann, John et al.

A Guide to Creating a Neighborhood Information Exchange: Building Communities by Connecting Local Skills and Knowledge. Evanston, IL: Institute for Policy Research, Northwestern University, 1998.

Leighninger, Matt and Martha McCoy

"Mobilizing Citizens: Study Circles Offer a New Approach to Citizenship," *National Civic Review*, vol. 87, no. 2, Summer 1998, pp. 183–189.

Luke, Jeffrey S.

Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

Moe, Richard and Carter Wilkie

Changing Places, Rebuilding Community in the Age of Sprawl. New York: Henry Holt & Company, 1997.

Peirce, Neal and Curtis Johnson

Boundary Crossers: Community Leadership for a Global Age. College Park, MD: Academy of Leadership Press, 1997.

Schorr, Lisbeth

Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America. New York, Doubleday, 1997.

Stern, Emily

State of America's Cities: The Fifteenth Annual Opinion Survey of Municipal Elected Officials. Washington, D.C.: National League of Cities, 1998.

Read a summary of the report at: <http://www.nlc.org/presopin.htm>

Svara, James H.

"The Shifting Boundary Between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities," *Public Administration Review*, vol. 59, no. 1, January 1999, pp. 44–53.

Tocqueville, Alexis de

Democracy in America. Edited by Richard D. Heffner. New York: Penguin Books, 1956.

Wade, Beth

"May I Speak with the Manager;" *American City & County*, vol. 113, no. 11, October 1998, pp. 24–36.

Wallis, Allan, Jarle P. Crocker and Bill Schechter

"Social Capital and Community Building: Part One," *National Civic Review*, vol. 87, no. 3, Fall 1998, pp. 253–271.

Wallis, Allan

"Social Capital and Community Building: Part Two," *National Civic Review*, vol. 87, no. 4, Winter 1998, pp. 317–336.

Watson, Douglas J., ed.

Innovative Governments: Creative Approaches to Local Problems. Westport, CT: Praeger, 1997.

Wolfe, Alan

"Developing Civil Society: Can the Workplace Replace Bowling?" *The Responsive Community*, vol. 8, no. 2, Spring 1998, pp. 41–47.

Démocratie et droits de l'homme, journal électronique de l'USIA, Vol. 4, No. 1, Avril 1999

Sites Internet (en anglais)

Liste d'organismes se consacrant aux moyens d'améliorer la conduite des affaires gouvernementales au niveau local

Les opinions exprimées sur ces sites Internet ne
représentent pas nécessairement le point de vue du
gouvernement des Etats-Unis.

Alliance for National Renewal (ANR)

<http://www.ncl.org/anr/>

The Alliance for National Renewal (ANR) is a coalition of over 200 national and local organizations dedicated to the principles of community renewal.

Alliance for Redesigning Government

<http://www.alliance.napawash.org/alliance/index.html>

The Alliance for Redesigning Government is the center of a national network and clearinghouse for state, local and federal innovators; nonprofit and corporate leaders; and scholars who advocate performance-based, results-driven governance.

Asset-Based Community Development Institute

<http://www.nwu.edu/IPR/abcd.html#A>

Established at Northwestern University's Institute for Policy Research, Asset-Based Community

Development Institute has been the basis for the production of resources and tools for community builders, helping them identify, nurture and mobilize neighborhood assets.

Center for Creative Leadership

<http://www.ccl.org/>

An international, nonprofit educational institution, the Center for Creative Leadership develops models of managerial practice.

The Change Project: Healthy Cities/Healthy Communities

http://www.well.com/user/bbear/hc_articles.html

Articles on building healthy cities and communities.

The Citistates Group

<http://www.citistates.com/>

The Citistates Group is a network of journalists, speakers and consultants who believe that successful metropolitan regions are today's key to economic competitiveness and sustainable communities.

Civic Practices Network (CPN)

<http://www.cpn.org/>

CPN is a collaborative and nonpartisan project dedicated to bringing practical tools for public problem solving into community and institutional settings across America, by developing new approaches that enhance citizens' roles in active public problem solving and responsible democratic deliberation.

CivicSource HomePage

<http://civicsource.org>

CivicSource seeks to serve the public/civic leadership community by linking individuals, communities, businesses, organizations, scholars and programs with the resources to meet the needs of a new century of civic activism and "transforming leadership."

Common Cause

<http://www.commoncause.org/>

Common Cause is a nonprofit, nonpartisan citizen's lobbying organization promoting open, honest and accountable government.

Institute of Government

<http://ncinfo.iog.unc.edu/>

The Institute of Government, based at the University of North Carolina, is the largest and most diversified university-based local government training, consulting and research organization in the United States.

The International City/County Management Association (ICMA)

<http://www.icma.org/>

ICMA represents appointed managers and administrators in local governments throughout the world.

International Local Government Homepage

<http://world.localgov.org/>

A collection of community web pages from local governments around the world.

Library of Congress' State and Local Government Websites

<http://lcweb.loc.gov/global/state/stategov.html>

The Library of Congress' Internet Resource page for state and local government websites.

Local Government Institute (LGI)

<http://www.lgi.org/>

An independent, nonprofit organization dedicated to improving the quality of local government.

National Association for Community Leadership

<http://www.communityleadership.org/>

The National Association for Community Leadership is a nonprofit organization dedicated to nurturing leadership in communities throughout the United States and internationally.

The National Association of Counties (NACo)

<http://www.naco.org/>

NACo acts as a liaison with other levels of government, works to improve public understanding of counties, serves as a national advocate for counties and provides them with resources to help them find innovative methods to meet the challenges they face.

National Civic League (NCL)

<http://www.ncl.org/ncl/index.htm>

National Civic League's mission is to strengthen citizen democracy by transforming democratic institutions, by working directly with communities to foster cross-sector collaboration and grassroots problem solving.

The National Community Building Network

<http://www.ncbn.org/welcome.shtml>

The National Community Building Network is an alliance of locally driven urban initiatives working to reduce poverty and create social and economic opportunity through comprehensive community-building strategies.

National Conference of State Legislatures

<http://www.ncsl.org/index.htm>

The National Conference of State Legislatures consists of comprehensive information, research on critical state issues, informative publications, provocative meetings and seminars, an unparalleled legislative information database, a voice in Washington, D.C., and an expert staff to assist legislators and staff in solving difficult problems.

National League of Cities (NLC)

<http://www.nlc.org/>

The National League of Cities is the country's largest and most representative organization serving municipal governments. Through NLC, mayors and city council members join together to establish unified policy positions, advocate these policies forcefully and share information that strengthens municipal government throughout the nation.

Pew Partnership

<http://www.pew-partnership.org/>

The Pew Partnership is a civic research organization whose mission is to document and disseminate cutting-edge community solutions. The Partnership collaborates with local and national partners to empower diverse leadership for action, catalyze broad-based community partnerships to solve problems and research successful community solutions and civic practices.

Sister Cities, International

<http://www.sister-cities.org/>

The national membership organization for sister city, county and state programs in the United States. Sister Cities International is the official agency which links communities from the United States with communities worldwide.

U.S. Conference of Mayors

<http://www.usmayors.org/uscm/>

The United States Conference of Mayors is the official nonpartisan organization of cities with populations of 30,000 or more. There are about 1,050 such cities in the United States today. Conference of Mayors members speak with a united voice on matters pertaining to organizational policies and goals. Individually, each member-mayor contributes to development of national urban policy through service on one or more of the organization's 10 standing committees.

Démocratie et droits de l'homme, journal électronique de l'USIA, Vol. 4, No. 1, Avril 1999

Démocratie

et droits de l'homme



DE LA DÉMOCRATIE DES ADMINISTRATIONS LOCALES

A V R I L | 1 9 9 9

VOLUME 4 NUMBER 1