

Chapitre 3

La gouvernance

3.1. Les défis de la politique régionale

La géographie et le peuplement sont des facteurs intrinsèques qui jouent un rôle important dans la politique régionale dans la plupart des pays. C'est particulièrement le cas de la Norvège, qui possède de faibles densités de population, notamment dans la partie septentrionale, ainsi qu'un paysage fragmenté et montagneux qui rend les communications problématiques et restreint l'accessibilité aux services, aux activités économiques et aux emplois dans de vastes zones du pays. À titre d'illustration, 40 % des bassins d'emploi se composent d'une seule commune, comme l'indique le premier chapitre. La politique régionale norvégienne s'efforce ainsi traditionnellement de traiter les problèmes qui résultent de la dispersion de la population et des difficultés d'accès, la plupart de ces régions se caractérisant par des résultats économiques inférieurs à la moyenne et une stagnation ou une perte démographique. Le défi de la politique régionale norvégienne est de compenser ces handicaps naturels sans restreindre les chances d'assurer sur le plus long terme une viabilité économique qui repose davantage sur la croissance endogène que sur des aides des autorités nationales.

L'objectif de la politique régionale norvégienne est d'aider les gens à vivre où ils le souhaitent et de faire en sorte que les zones isolées restent peuplées (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005a). Le défi est donc de mettre à disposition les moyens et les instruments permettant aux régions de retenir et d'attirer des individus et des entreprises. Pour ce faire, il est important de stimuler la croissance économique régionale, de générer des emplois et d'assurer la prestation des services publics. Dans certains cas, cela peut amener à offrir délibérément un niveau de qualité plus élevé que les normes nationales déjà strictes, comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, dans la mesure où l'on considère que c'est un élément favorable au maintien de la population dans certaines zones isolées. La mesure dans laquelle ces différents objectifs peuvent être atteints dépend beaucoup de la gouvernance. Le présent chapitre met l'accent sur son cadre institutionnel, les questions de coordination, la participation des citoyens et les développements futurs.

3.2. Le cadre institutionnel

La Norvège est un pays unitaire. L'administration est organisée suivant un modèle classique à trois niveaux : l'administration centrale, dirigée par le Premier ministre, qui représente la majorité parlementaire (souvent une coalition) et deux

niveaux infranationaux d'administration : les 19 conseils de comté et les 431 communes. Le Parlement est responsable de la répartition globale des compétences et de l'organisation des comtés et communes (lois sur l'administration locale de 1992 et 2005, voir plus loin), l'administration centrale conservant des pouvoirs réglementaires et financiers importants par rapport à l'administration locale. Les deux niveaux infranationaux d'administration n'ont aucun lien hiérarchique. Elles fonctionnent comme des organisations infranationales distinctes, avec un champ d'action géographique et des compétences en matière de développement économique et de prestation de services publics différents.

La gouvernance du développement régional en Norvège fait intervenir tout un ensemble d'acteurs, chacun d'entre eux étant responsable de questions de développement régional dans différents domaines et à différents niveaux. Au niveau central, plusieurs ministères et quelques agences de premier plan sont les principaux acteurs du développement régional. Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional (voir l'encadré 3.1) assure le rôle directeur, mais d'autres ministères comme ceux de la Santé, de l'Éducation et de la Culture, de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture et de l'Alimentation, de la Pêche et des affaires côtières ou celui des Transports et des Communications sont également fortement impliqués. Tous les ministères¹ sont d'assez petite taille et emploient en tout environ 4 200 personnes. Au niveau régional, le bureau du gouverneur du comté et les organismes régionaux de différentes agences telles qu'Innovation Norvège ou le Conseil norvégien de la recherche sont les représentants de l'État tandis que les conseils de comté sont élus.

Les communes et les conseils de comté sont les principaux prestataires de services publics dans le pays, aux côtés des cinq organismes de santé régionaux créés récemment qui dépendent du ministère de la Santé. Oslo est à la fois une commune et un comté. En Norvège l'orientation générale en matière de développement régional et local et d'offre de services publics repose sur le principe de subsidiarité : les responsabilités sont confiées au niveau opérationnel le plus bas et les organismes locaux et régionaux élus sont responsables de questions exigeant la liberté de décision des pouvoirs publics locaux et régionaux. Les tâches et responsabilités de l'administration centrale consistent à fixer des règles et règlements dans des domaines qui exigent une prestation de services uniforme dans tout le pays. Elle s'assure que les communes et comtés se conforment aux normes ou exigences qu'elle a fixées, ce qui dans certains cas peut donner lieu à une compensation au titre de frais supplémentaires ou d'une base d'imposition réduite. Ceci vaut aussi bien pour la mise en œuvre de l'action publique que pour sa formulation. Le gouverneur de comté prend en charge la coordination, aux côtés d'autres bureaux régionaux de l'administration centrale.

Encadré 3.1. **Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional**

Lors de sa création en 1948, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional était responsable des questions d'emploi ainsi que de l'organisation et du financement de l'administration locale. Ses responsabilités se sont accrues depuis et incluent désormais un large éventail de domaines tels que la politique du logement, le développement des districts et des régions et la supervision de l'administration locale. Le ministère emploie quelque 190 personnes réparties dans quatre départements : le département de l'administration locale, le département de la planification et des affaires administratives, le département du logement et de la construction et le département du développement régional.

Le budget affecté à la politique régionale s'élève à NOK 1.4 milliard en 2005, environ 0.2 % des dépenses publiques nationales. Si l'on devait donner une définition plus générale de la politique régionale, on y inclurait d'autres éléments du budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional. Tel est le cas des subventions destinées aux zones isolées et des subventions pour le nord de la Norvège qui font partie d'un mécanisme de péréquation (voir plus bas) relevant du budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional. Ces chiffres n'incluent pas la compensation au titre de la suppression du système de modulation régionale des prélèvements sociaux, ni les subventions pour le nord de la Norvège et les subventions régionales. En réalité, les budgets affectés aux actions de développement régional sont donc bien plus élevés que le chiffre mentionné plus haut.

Source : Informations du ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Les ministères sont chargés de superviser les tâches traditionnelles déléguées à ce niveau d'administration dans tous les pays (infrastructures de base; justice, police, défense; politique étrangère). Dans d'autres domaines d'action, c'est le Parlement qui décide de la répartition des fonctions entre les différents niveaux de l'administration. La loi sur l'administration locale de septembre 1992, modifiée en 2005, définit la plupart des tâches assurées par les comtés et les communes. Le partage des responsabilités se fait essentiellement dans le domaine des services publics. Les services de santé et les services sociaux spécialisés, l'enseignement supérieur, l'infrastructure de base et la politique régionale notamment relèvent de la responsabilité de l'État. Les comtés sont responsables de l'enseignement secondaire du deuxième cycle, du développement régional, de l'infrastructure régionale et de la culture. Les communes sont chargées de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire du premier cycle, des soins de santé primaires, des structures d'accueil pour les enfants et des soins aux personnes âgées.

3.2.1. Administration centrale

Le département chargé du développement régional du ministère des Collectivités locales et du Développement régional ne possède ni organismes subordonnés ni représentation régionale propres. Au lieu de cela, les moyens budgétaires du département dépendent d'agences telles qu'Innovation Norvège, la SIVA (Société norvégienne pour le développement industriel) et le Conseil norvégien de la recherche et des administrations des comtés et communes. Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional détermine les principales orientations pour l'action et alloue les financements aux agences chargées de prendre des décisions sur des projets spécifiques et de superviser leur mise en œuvre. Les agences fonctionnent dans le respect des directives établies par l'administration centrale. La cohérence des actions est assurée par différentes réglementations et différents mécanismes financiers, des décisions relatives à la composition des comités et des réunions annuelles avec le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et d'autres ministères qui distribuent des fonds.

Faisant figure d'exception dans un contexte de nouveaux projets de décentralisation, la réforme des hôpitaux de 2002 prévoit le transfert du contrôle et de la responsabilité des hôpitaux des 19 comtés au ministère en charge de la Santé. Avec la réforme, cinq organismes de santé régionaux à base géographique (ils sont au nombre de quatre désormais), relevant du ministère de la Santé et des Services de soins, ont été créés. Les organismes de santé régionaux, qui s'appuient sur 33 fondations de santé, sont chargés de l'organisation des soins spécialisés dans leurs régions respectives. Les organismes de santé régionaux ne disposent pas de recettes propres, mais interviennent au nom de l'administration centrale qui les finance à l'aide de subventions fixes et de subventions subordonnées à leur activité. Les membres du comité exécutif des organismes de santé régionaux sont nommés par le ministère de la Santé et des Services de soins. Les informations sur les dépenses montrent néanmoins que leur augmentation n'a pas été freinée. Même si la transparence s'est accrue en principe, l'*Étude économique de l'OCDE de la Norvège* indique qu'une coordination importante est nécessaire, étant donné que les communes sont responsables des services médicaux généraux (OCDE, 2005c) et que dans de nombreuses zones isolées elles gèrent des centres de santé qui jouent en réalité le rôle de petits hôpitaux locaux.

Une autre réforme importante de portée territoriale est la fusion au milieu de l'année 2006 de l'agence nationale pour l'emploi (Aetat) avec le système d'assurance national et la protection sociale. Près de NOK 265 milliards au total, soit 43 % des dépenses publiques, transitent par les deux anciennes administrations. Il a été jugé nécessaire de procéder à des changements fondamentaux à des fins de cohérence et en particulier pour lutter plus efficacement contre la tendance croissante à la retraite anticipée à l'aide de

congrés de maladie généreux et de programmes en faveur des personnes handicapées (voir le premier chapitre). Le 1 juillet 2006, les agences ont fusionné en un seul organisme pour l'emploi et l'aide sociale (NAV), chargé de coopérer étroitement avec les services sociaux municipaux, par une présence accrue sur le terrain, y compris dans les petites communes. Les autres buts poursuivis sont la création d'un système qui soit plus à l'écoute du client, plus axé sur l'utilisateur, tout en réduisant les frais administratifs et le volume global des sommes versées au titre des prestations.

3.2.2. Acteurs institutionnels intermédiaires

Le bureau du gouverneur du comté

Le gouverneur du comté est le représentant régional de l'État dans chaque comté. Bien qu'il s'agisse souvent d'anciens hommes politiques, nommés par le gouvernement pour une période de six ans renouvelable une fois, les gouverneurs ont le statut de hauts fonctionnaires garants de la continuité, ce qui signifie qu'il est exceptionnel qu'ils soient retirés de leurs fonctions avant la fin de leur mandat. Au total, les bureaux de gouverneur de comté emploient environ 2 200 personnes (en équivalent plein-temps), un bureau de gouverneur de comté comptant en moyenne quelque 120 employés. La dotation en personnel des bureaux varie en fonction de la taille des comtés : elle va de 229 employés à Oslo et dans l'Akershus à 76 dans l'Aust-Agder. Le budget total des bureaux de gouverneur de comté est d'environ NOK 1.1 milliard.

Officiellement, le gouverneur de comté est subordonné à un ministère de l'Administration centrale (ministère de la Fonction publique et de la Réforme) mais pour des questions sectorielles spécifiques, comme l'éducation et la santé, ce fonctionnaire de haut niveau rend compte au ministère ou à l'agence responsable de ce domaine. La tâche principale des bureaux des 18 gouverneurs de comté² est de se coordonner avec les comtés et les communes, afin d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'administration centrale. La tâche des gouverneurs de comté consistant à instaurer une gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération régionale est particulièrement complexe en raison d'un chevauchement entre les limites des différentes administrations et agences qui ne correspondent pas nécessairement à celles des comtés. Ceci met en lumière des problèmes de coordination verticale qui sont analysés plus loin dans la section 3.4.1. La future réforme régionale pourrait être l'occasion de procéder à une certaine harmonisation comme c'est le cas dans la plupart des pays.

Dans les faits les différentes limites des agences régionales doivent vraiment être simplifiées. Cependant, il est logique dans une certaine mesure que ces différences existent, de nombreuses agences s'efforçant d'optimiser l'étendue de l'offre de services, ce qui varie d'un service public à l'autre. Cependant, la Norvège semble avoir un réseau de limites administratives bien plus complexe que de

nombreux pays de l'OCDE. Ces différentes limites régionales compliquent certainement une prise de décisions homogène, car il semble difficile de relier certains services et certaines politiques, pourtant étroitement liés par nature, dans le but de développer des synergies plus importantes.

En dehors des tâches de service public qu'ils sont chargés de superviser et de coordonner, les gouverneurs de comté sont également responsables de la supervision de la gestion administrative et financière des organes administratifs locaux. Le gouverneur de comté est également le garant des droits constitutionnels. C'est souvent auprès de lui que l'on fait appel de décisions municipales dans des affaires individuelles, par exemple lors d'un refus de permis de construire. Il a le droit et le devoir d'examiner tous les aspects de l'affaire, et il a le pouvoir d'annuler une telle décision et même de rendre une nouvelle décision. Dans certaines conditions le gouverneur de comté peut même inverser ces décisions de sa propre initiative, même lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'un appel.

Les ministères et organismes régionaux à vocation unique

Les organes régionaux à vocation unique sont des entités aux tâches spécifiques représentant un ministère, une agence ou une fonction au niveau régional. Leurs sièges se situent généralement à Oslo mais sont décentralisés dans certains cas. Sur un total de 57 agences, 41 possèdent une représentation régionale. Innovation Norvège est une agence qui bénéficie d'une vaste implantation régionale. Les récentes réformes dans le secteur hospitalier et dans la fonction publique et les mécanismes d'assurance sociale ont même conduit à accroître leur nombre. Elles sont souvent financées par plusieurs ministères, comme Innovation Norvège, et peuvent jouer un rôle important dans le développement territorial. Celles-ci se conforment aux priorités déterminées par les principaux ministères, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional jouant ici un rôle de coordination stratégique au niveau national.

Au cours des 15 dernières années on a assisté à un processus de délégation structurelle dans l'administration centrale, qui a débouché sur un cadre différencié. De manière générale, les agences ont vu leur autorité et leurs rôles s'accroître et leurs fonctions sont devenues plus spécifiques, d'où une diminution des chevauchements. Jusqu'au milieu des années 90 les grands services publics tels que les chemins de fer, les télécommunications, l'énergie, les services postaux et les médias publics étaient organisés comme des services publics intégrés, l'État jouant le rôle de propriétaire, de fournisseur, d'acquéreur, d'autorité de réglementation et de contrôleur. Depuis le milieu des années 90, les parties commerciales de ces organisations sont devenues des sociétés, tandis que les services réglementaires ont été transférés à des agences distinctes. Au cours des cinq dernières années plusieurs agences ont été fusionnées et réorganisées.

Dans un Livre blanc de 2003 l'administration centrale proposait de modifier les agences de réglementation. Selon elle une utilisation accrue des marchés et de modes d'orientation et de contrôle décentralisés devrait s'accompagner d'activités réglementaires plus importantes au nom des intérêts collectifs. La réforme proposée prévoyait entre autres que les agences devaient gagner en indépendance à vis-à-vis des ministères. Selon Christensen et Laegreid (2006), cela s'est traduit par une autonomie accrue pour les agences et une répartition plus spécifique des tâches, mais pas autant que ce que la réforme avait prévu.

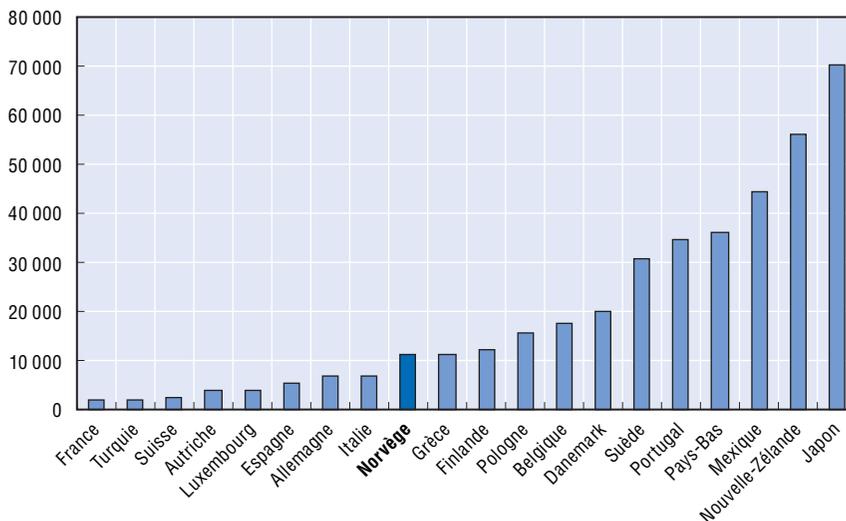
3.2.3. Communes et conseils de comté

Les lois sur l'administration locale de 1992 et 2005 attribuent des fonctions obligatoires aux comtés et communes. En général, les comtés et les communes sont tenus d'assurer une grande partie des services publics (voir plus bas). Au nom du principe général d'autonomie, les comtés et les communes jouissent d'une assez grande liberté de décision quant à la manière d'organiser leurs activités. Le fondement juridique de base de l'autonomie locale et régionale est le principe d'une « compétence générale » délimitée de façon négative. Les comtés et les communes peuvent assumer librement des tâches autres que celles qui leur sont assignées par la loi à condition que ces tâches n'aient pas été légalement confiées à d'autres agences ou autorités (Langset et Aurdal, 1999). La gouvernance locale n'est pas ancrée dans la constitution, mais l'indépendance locale est une tradition de longue date et solidement établie dans l'histoire de la Norvège. Selon la loi sur l'administration locale, le conseil municipal et le conseil du comté doivent nommer un directeur exécutif. Il s'agit de la fonction non politique la plus élevée, qui consiste à mettre en œuvre les actions et à gérer les affaires quotidiennes du comté et de la commune.

Organisation municipale

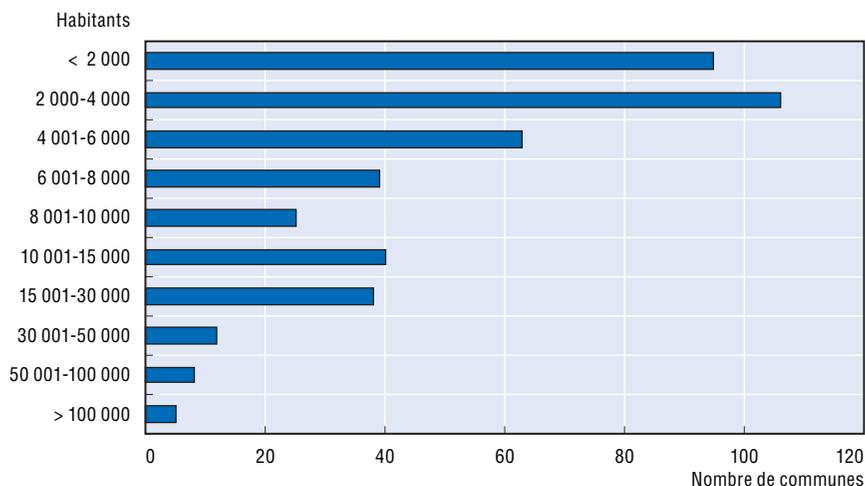
Taille des communes

Les communes norvégiennes ne sont pas particulièrement grandes, et comptent 10 800 habitants en moyenne, un chiffre bien inférieur à celui de nombreux pays de l'OCDE : au Japon et en Nouvelle-Zélande, des pays dont les chiffres de la population nationale sont très différents, les communes comptent en moyenne plus de 50 000 habitants. Dans le même temps, on trouve également un certain nombre de pays de l'OCDE dont les communes comptent encore moins d'habitants qu'en Norvège (voir graphique 3.1). Cette comparaison internationale, qui repose uniquement sur les chiffres de la population, ne tient pas compte de la taille ou des fonctions et responsabilités réelles des administrations infranationales. De ce point de vue, il existe un lien, car il faut certains moyens humains pour remplir efficacement des responsabilités; la coopération ou la fusion intermunicipale permettent de résoudre le problème de la petite taille des administrations locales. Même si l'on peut penser que la prestation de services assurée par de petites entités

Graphique 3.1. **Taille des communes (nombre moyen d'habitants par commune; 2005)**

administratives locales est plus à l'écoute des besoins locaux, ces dernières sont souvent handicapées par un manque de moyens pour fournir efficacement ces services. Il semble que la prestation des services publics au niveau local présente des économies d'échelle, mais il est difficile de déterminer quelle offre de services publics infranationaux convient. Celle-ci dépend de nombreux facteurs, comme le contexte national et régional. Ce qui pourrait être considéré comme un seuil optimal de population peut être jugé différemment d'un pays à l'autre, suivant la manière dont la prestation des services publics est organisée.

De nombreuses communes de Norvège comptent beaucoup moins d'habitants que la moyenne de 10 800 habitants. Plus des trois quarts des communes norvégiennes, 321 sur 431, comptent moins de 10 000 habitants; 47 % des communes ont même moins de 4 000 habitants (voir graphique 3.2). Les communes les plus petites en termes de population se trouvent généralement dans la partie septentrionale de la Norvège; 95 % des communes du comté de Finnmark comptent moins de 10 000 habitants; 76 % des communes du comté de Troms ont moins de 4 000 habitants. Mais beaucoup d'autres zones ont aussi de petites communes, comme les comtés de Sogn og Fjordane et de More og Romsdal à l'ouest du pays, où 90 % d'entre elles comptent moins de 10 000 habitants. Les communes qui affichent le plus grand nombre d'habitants se trouvent dans la région d'Oslo et ses environs. Oslo est à la fois un comté et une commune. Seuls 4.5 % des communes du comté d'Akershus et 14.3 % de celles du comté de Vestfold ont moins de 4 000 habitants. Un quart de la population vit dans les cinq plus grandes communes, dont la population dépasse les 100 000 habitants (voir chapitre 1).

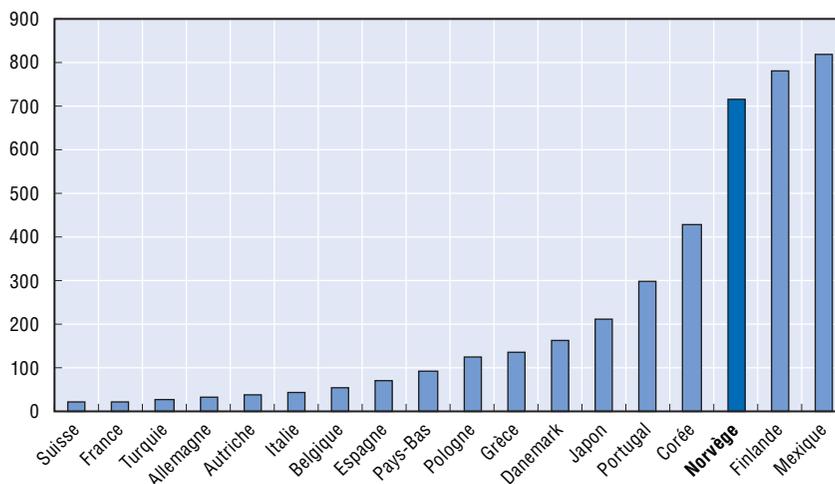
Graphique 3.2. **Nombre de communes par taille de population en 2006**

Source : Tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

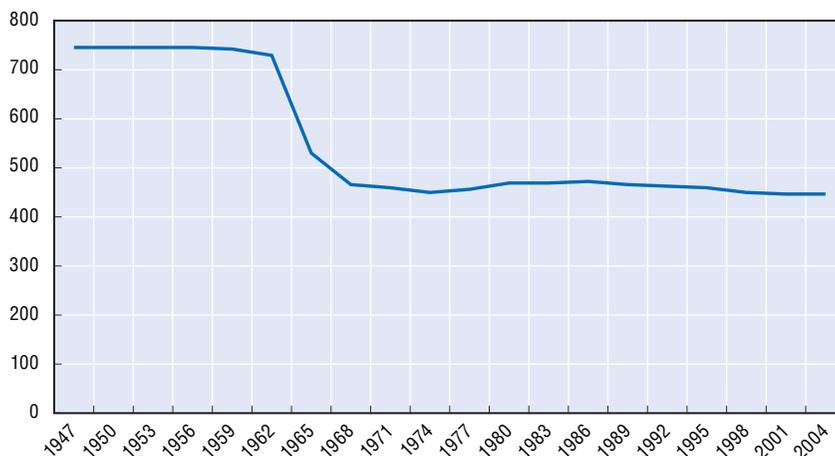
Une caractéristique particulière de la Norvège est la très faible densité de sa population. Celle-ci est de 12 habitants au km², ce qui a des incidences sur la taille des communes. Même si les communes norvégiennes ne sont pas particulièrement grandes si l'on s'intéresse au nombre moyen d'habitants, elles sont de grande taille si l'on considère la superficie par commune : un peu plus de 700 km². Seuls le Mexique et la Finlande, des pays dont les chiffres de population totale sont très différents, possèdent des communes plus grandes en moyenne (voir graphique 3.3)³. Cette combinaison d'un nombre relativement faible d'habitants et d'une vaste superficie complique la prestation des services publics : les habitants des communes ou les prestataires de services devront généralement parcourir de longues distances avant que ces services puissent être utilisés.

Le nombre de communes norvégiennes est resté à peu près constant au cours des dix dernières années. En 1950 le pays en comptait 744, un chiffre qui a donc en réalité considérablement diminué depuis, la baisse la plus importante s'étant produite entre 1962 et 1965. Le nombre de communes baisse très lentement seulement depuis 1965 (voir graphique 3.4). Depuis 1995, la Norvège a connu quatre fusions. L'une d'entre elles a eu lieu dans le Nordland. Une autre fusion devrait avoir lieu en 2008. Dans tous ces cas les communes concernées comptaient entre 1 000 et 5 000 habitants, comme nous le verrons plus en détail dans la section 3.4.2.

Graphique 3.3. Taille des communes (superficie moyenne par commune; 2005)



Graphique 3.4. Nombre de communes en Norvège de 1947 à 2006



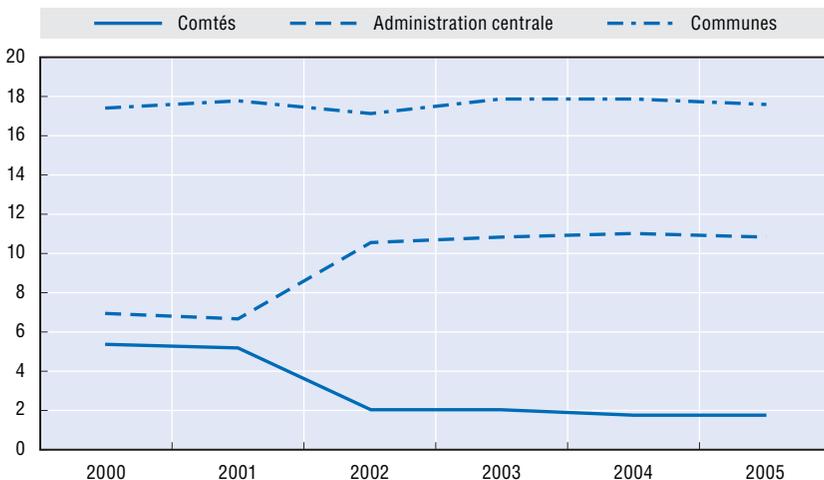
Source : Tiré d'informations fournies par KS (Association norvégienne des autorités locales et régionales).

Personnel infranational

Environ 30 % de l'ensemble des personnes employées en Norvège le sont dans les administrations nationales et infranationales. Les communes sont l'employeur public le plus important avec environ 400 000 employés. L'administration centrale emploie près de 250 000 personnes. Les comtés représentent une assez petite partie des emplois publics. Les secteurs dans

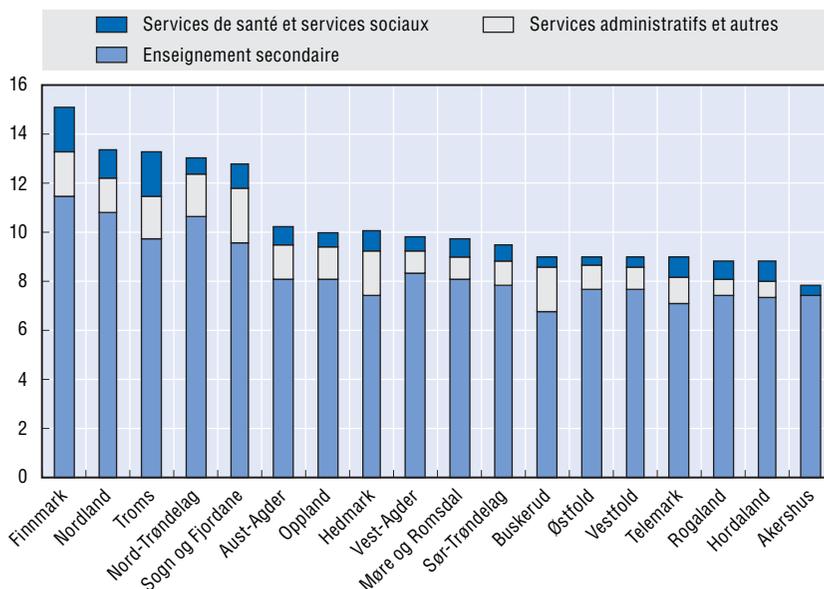
lesquels les emplois publics sont les plus nombreux sont la santé et l'éducation. La santé et les services sociaux sont des secteurs qui se détachent particulièrement dans les administrations centrale et municipale car ils représentent 45 % de l'emploi de l'administration centrale et 56 % de l'emploi municipal en 2005. Le secteur de l'éducation est le plus important au niveau du comté : 81 % de l'emploi dans les comtés se situait dans le secteur de l'éducation en 2005. La part de l'emploi public est restée stable ces cinq dernières années, autour de 30 %. La réforme du secteur de la santé, que nous avons mentionnée plus tôt, a néanmoins modifié les proportions d'emplois dans l'administration centrale et dans les comtés : comme on peut le voir dans le graphique 3.5, le ratio du personnel de l'administration centrale augmente à partir de 2002 et le ratio du personnel du comté baisse. Même si ces dernières années de plus en plus de services publics ont été sous-traités, en particulier dans les soins aux personnes âgées, cette évolution n'a pas été marquée au point de se traduire par une diminution du niveau de l'emploi public.

Graphique 3.5. **Part des employés nationaux et infranationaux dans l'emploi total**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données de Statistics Norway.

Les effectifs de la fonction publique sont très différents d'une région à l'autre. Les comtés du nord de la Norvège (Finnmark, Troms, Nordland et Nord-Trøndelag) comptent 13 à 15 agents publics environ pour 1 000 habitants, alors que dans les zones urbanisées autour d'Oslo (Ostfold, Vestfold et Akershus) 8 à 9 travailleurs sur 1 000 habitants sont des agents publics (voir graphique 3.6). Les différences sont déjà importantes en ce qui concerne l'enseignement secondaire, un secteur dans lequel le comté de Finnmark emploie 72 % de

Graphique 3.6. **Personnel employé par les comtés pour 1 000 habitants (2005)**

Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données de Statistics Norway.

personnes de plus que le Buskerud. On constate de très gros écarts dans les services de santé et les services sociaux, dans lesquels le comté de Troms emploie quatre fois plus de personnel que le comté d'Ostfold. Une partie de ces différences entre régions peut être expliquée par la politique de délocalisation des emplois de l'État. La dernière vague a eu lieu en 2003, lorsqu'il a été décidé de déplacer huit agences de réglementation hors d'Oslo. Un exemple récent de délocalisation vers une commune de taille moyenne réalisée en 2007 est celle de Lillesand (près de 9 000 habitants) dans le Vest Agder, qui accueille désormais l'autorité des postes et télécommunications. Bien qu'elles soient l'objet de controverses dans le débat public, ces évolutions ont été acceptées sans heurts par le Parlement au nom des objectifs d'action régionaux (Christensen et Laegreid, 2004).

Certaines activités infranationales sont organisées par le biais d'entreprises détenues par les comtés ou les communes. Ces entreprises peuvent être de gros employeurs. Les entreprises à responsabilité limitée par exemple (il s'agit de sociétés qui appartiennent au moins à 50 % aux administrations infranationales) emploient près de 45 000 personnes, près de 9 % de l'emploi des administrations infranationales. Ces entreprises participent aux services d'utilité publique, comme le ramassage des ordures, les eaux usées, l'électricité et la location immobilière. On trouve le plus grand nombre d'entreprises publiques dans le

comté septentrional du Nordland, où elles sont près de 200 à intervenir. C'est à Oslo et dans le comté voisin de Vestfold que leurs effectifs, 50 environ, sont le moins élevés.

Plusieurs institutions participent au développement du potentiel du personnel infranational. Tout d'abord, KS (Association norvégienne des autorités locales et régionales) propose des stages à ses membres. Ensuite, un institut, le Samplan, propose des stages sur des sujets utiles aux administrations locales, comme la planification locale, la prestation de services, la politique industrielle et la politique rurale. Le Samplan a été mis sur pied par KS, plusieurs ministères et universités. De plus, le personnel infranational peut profiter des stages proposés par Statskonsult, une entité publique spécialisée dans les questions de gestion publique. Ses principaux clients sont des ministères et des agences, mais les administrations infranationales profitent également de ses activités, dans une certaine mesure. Le développement de capacité des ressources humaines est également une activité importante des universités et des instituts universitaires.

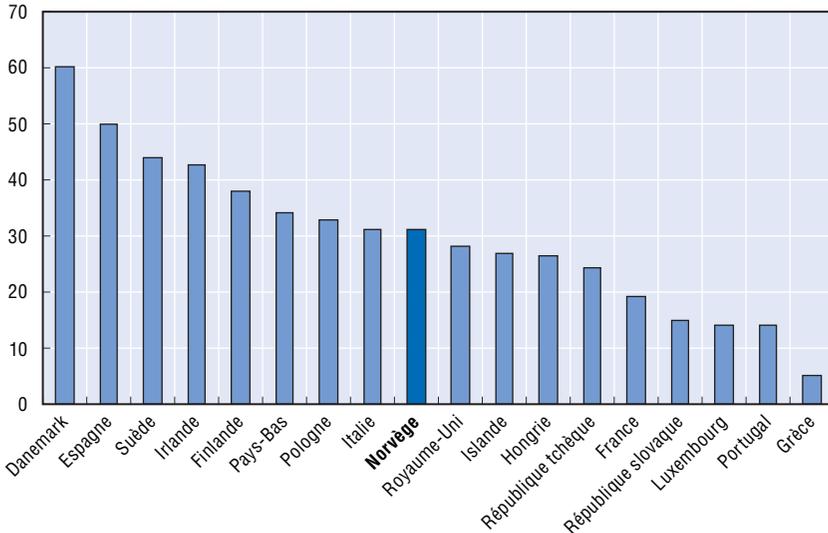
Le marché du travail du personnel des administrations infranationales n'est pas particulièrement tendu à l'heure actuelle. Dans les zones isolées en particulier, le secteur public offre des possibilités d'emploi au personnel très qualifié, pour lequel il existe peu d'autres débouchés au niveau local. On pourrait donc considérer que l'emploi public permet aux zones isolées de rester attractives pour les personnes très qualifiées; en ce sens il pourrait ralentir les tendances au dépeuplement. Le vieillissement de la population pose des problèmes, car il va augmenter les besoins en personnel de santé et en agents publics qui partent à la retraite. Étant donné la part relativement faible de jeunes gens dans les zones isolées, le vieillissement y aura des effets particulièrement graves.

3.3. Finances locales

3.3.1. Dépenses infranationales

La Norvège n'est pas particulièrement décentralisée si on la compare aux pays de l'OCDE. Les administrations infranationales ne représentent que 30 % des dépenses publiques totales. Ce chiffre n'est pas exceptionnellement élevé ni exceptionnellement bas d'un point de vue international (voir graphique 3.7), mais il est considérablement plus bas que dans les autres pays scandinaves. La part des dépenses infranationales n'est qu'un indicateur de la décentralisation. D'autres éléments sont nécessaires pour avoir une vision complète du stade de la décentralisation. Il est important en particulier de déterminer le niveau d'autonomie dont disposent les administrations infranationales en matière de dépenses, l'importance des normes nationales minimales et l'étendue de leur marge de manœuvre en matière de recettes fiscales.

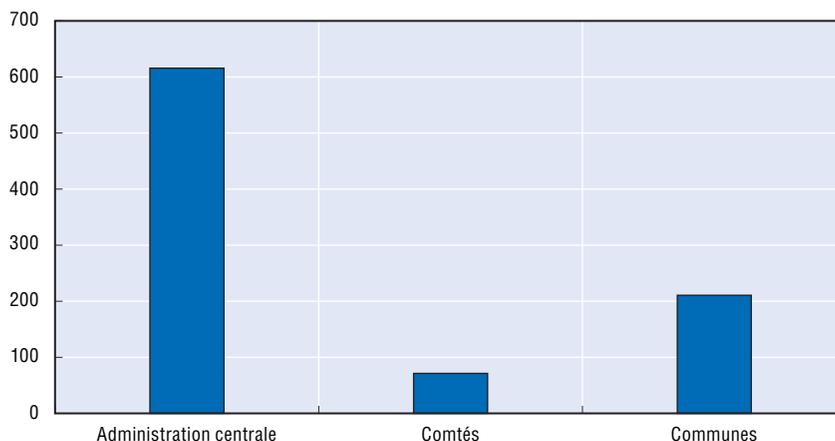
Graphique 3.7. **Dépenses des administrations infranationales et dépenses publiques totales, Norvège et pays de l'OCDE (2003)**



L'administration locale joue un rôle plus important que l'administration régionale. Les budgets des communes sont considérablement plus élevés que ceux des comtés et elles ont également davantage de responsabilités (voir graphique 3.8). Comme nous le verrons plus en détail ultérieurement, les comtés consacrent plus de la moitié de leur budget à un seul domaine (enseignement secondaire), tandis que les municipalités ont un plus grand éventail de responsabilités. Des évolutions récentes, comme la réforme du secteur de la santé en 2002, ont limité le rôle des comtés, leurs anciennes attributions en matière d'hôpitaux leur ayant été retirées et confiées à cinq organismes de santé (ils sont au nombre de quatre désormais).

Les dépenses infranationales sont pour l'essentiel liées à des programmes pour lesquels l'administration centrale fixe des normes et des lignes directrices. Dans ces domaines, on pourrait dire que les administrations locales sont l'agent de l'administration centrale, plutôt qu'un acteur indépendant. Les services sanitaires et sociaux obligatoires représentent 70-80 % des budgets des communes et 80-90 % des budgets des régions, le reste étant consacré aux biens publics locaux. Au cours des dix dernières années, les efforts de standardisation de l'administration centrale ont été nuancés. D'une part, à plusieurs occasions le Parlement a exigé que l'administration locale assure davantage de services. À titre d'exemple, il y a la décision de faire commencer l'enseignement à l'âge de six ans au lieu de sept (en 1997), les normes accrues en matière de soins aux personnes âgées et la décision de donner à chaque enfant la possibilité d'aller au jardin d'enfants (en 2004). Par ailleurs, d'autres exemples illustrent une

Graphique 3.8. **Dépenses des administrations centrale, régionale et locale en Norvège (en milliards de NOK, 2005)**



Source : Base de données Statistics Norway.

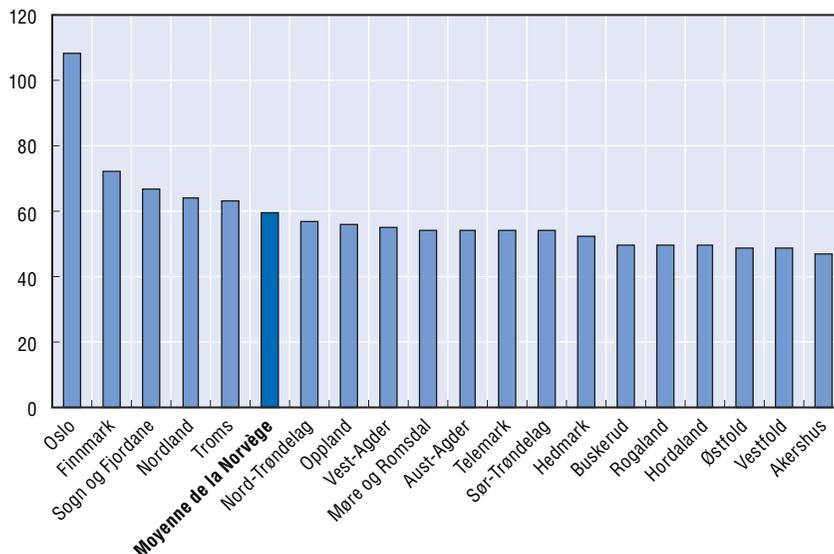
volonté d'accroître l'autonomie des administrations locales, par exemple par la suppression des règlements sur la taille maximum des classes et, à compter de 2004, la liberté pour elles de fixer les salaires de leurs employés.

Les écarts de dépenses sont très importants en Norvège. Lorsque l'on additionne l'ensemble des dépenses infranationales (qu'il s'agisse des dépenses des communes ou des comtés), on constate que c'est la région d'Oslo qui dépense le plus par habitant, soit quasiment deux fois plus que la moyenne de l'ensemble de la Norvège. Les régions qui dépensent également beaucoup sont les régions septentrionales de la Norvège (Finnmark, Troms et Nordland), qui sont aussi les zones les moins peuplées (voir graphique 3.9). Les régions dépensent le moins sont les comtés voisins d'Oslo, à savoir l'Akershus, le Vestfold et l'Ostfold. Ces trois régions sont les zones les plus urbanisées après Oslo.

Comtés

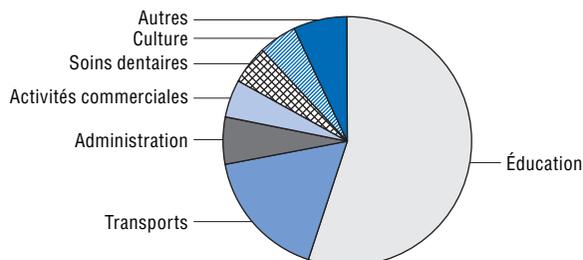
Les comtés sont principalement responsables de l'enseignement secondaire du deuxième cycle. Cinquante-cinq pour cent de leur budget en moyenne est consacré à ce poste (voir graphique 3.10). Une autre charge importante qui leur incombe est celle des transports. Le comté a des attributions relativement mineures en matière d'activités commerciales, de soins dentaires et de culture. Les différences sont considérables d'un comté à l'autre. Les comtés septentrionaux de la Norvège consacrent une part relativement plus petite de leur budget à l'éducation (entre 41 % et 45 %), mais une part plus importante aux activités commerciales (qui représentent par exemple 13 % des dépenses du comté de Troms). On trouve une situation inverse dans les comtés voisins d'Oslo,

Graphique 3.9. **Dépenses infranationales (des comtés et communes) par habitant en Norvège (2005)**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

Graphique 3.10. **Principales catégories de dépenses des comtés (2005)**



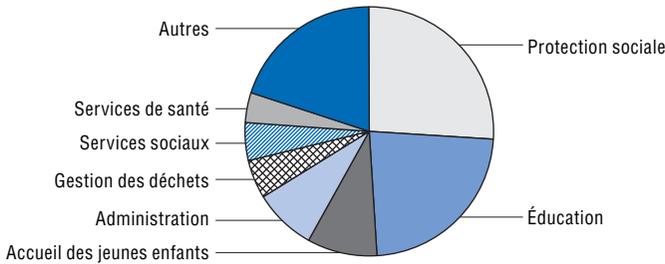
Source : Base de données Statistics Norway.

qui consacrent environ 65 % de leur budget à l'éducation, mais environ 1 % aux activités commerciales.

Communes

Contrairement aux comtés, les communes n'ont pas de tâche principale. Un quart environ des dépenses municipales sont liées au social; une autre mission importante est celle de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire du premier cycle. En dehors de cela, les communes ont aussi des devoirs en matière d'accueil des jeunes enfants, de gestion des déchets et de services sociaux (voir graphique 3.11).

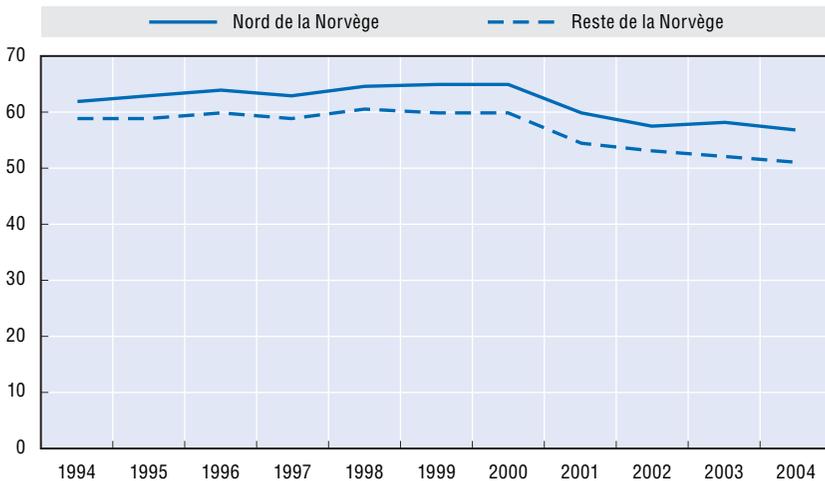
Graphique 3.11. Principales catégories de dépenses des communes (2005)



Source : Base de données Statistics Norway.

Les salaires et les coûts salariaux représentent un poste plus important dans les budgets municipaux du nord de la Norvège que dans le reste du pays, ce qui correspond à des données qui ont été présentées plus haut (dans le graphique 3.6) sur les effectifs du personnel des comtés, lesquels sont relativement plus importants dans le nord de la Norvège que dans le reste du pays. Les comtés, mais aussi les communes du nord de la Norvège, ont plus de personnel qu'ailleurs. Par ailleurs, l'analyse de la part des coûts du personnel dans le budget montre que la tendance est à la hausse. L'écart entre les administrations locales du nord de la Norvège et celles situées dans d'autres zones s'est creusé au cours des dix dernières années, passant de moins de 3 points de pourcentage à près de 6 points de pourcentage (voir graphique 3.12).

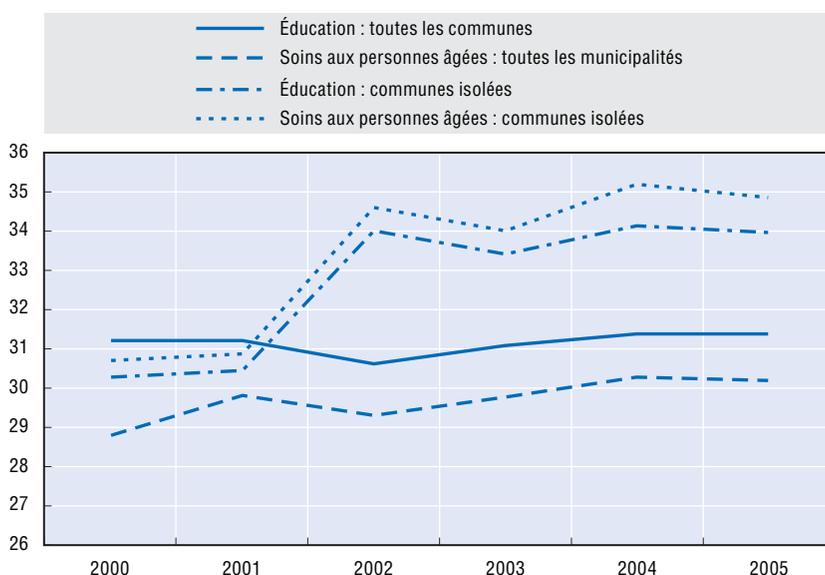
Graphique 3.12. Part des frais de personnel dans le budget municipal dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège de 1994 à 2004



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

Les soins de santé, en particulier aux personnes âgées, sont un poste de dépense plus significatif dans les communes isolées, où celui de l'éducation est relativement moins important. Les dépenses consacrées aux personnes âgées ont augmenté au cours des six dernières années, dans les communes isolées comme dans le reste des communes de la Norvège, comme le montre le graphique 3.13 ci-dessous. La dernière année les écarts de dépenses dans ce domaine ont été très faibles. Jusqu'à présent rien ne semble indiquer que le vieillissement de la population a des effets d'une gravité croissante plus importants dans les communes isolées que dans d'autres communes norvégiennes. Les dépenses consacrées à l'éducation sont restées relativement stables au cours de six dernières années dans les deux catégories de municipalités de Norvège.

Graphique 3.13. **Dépenses d'éducation et de soins aux personnes âgées des communes (en % du budget municipal)**



Note : « Toutes les communes » correspond à l'ensemble des communes norvégiennes à l'exception d'Oslo. « Communes isolées » correspond aux communes norvégiennes comptant moins de 1 000 habitants.

Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

3.3.2. Recettes infranationales

Les sources de recettes des comtés et des communes sont comparables. Pour ces deux niveaux d'administration l'impôt sur le revenu est la source de recettes la plus importante, suivie par la subvention globale octroyée par l'administration centrale. Les subventions spécifiques et les redevances et prélèvements jouent également un rôle important en venant compléter les

autres sources de recettes, en particulier pour les communes. Les recettes de l'impôt sur le revenu sont réparties entre les communes, les comtés et l'État. Chaque niveau de l'administration bénéficie d'un pourcentage fixe des recettes à échoir du taux d'imposition forfaitaire de 28 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi la proposition qui a été mise en œuvre en 2006 prévoyait un taux d'imposition maximum de 13.6 % pour les communes, de 3 % pour les comtés et de 11.4 % pour l'État. La progressivité de l'impôt pour les tranches supérieures de revenu est réservée à l'État.

Il existe un mécanisme distinct de subvention globale pour les communes et les comtés. Les principes et le fonctionnement des deux systèmes sont semblables. La plupart des subventions sont octroyées sous la forme de subventions générales reposant sur des critères objectifs, mais il existe toute une gamme de subventions et de fonds de contrepartie destinés à de nouveaux projets d'action. Une partie des recettes infranationales provient de l'administration centrale sous la forme d'une compensation pour la TVA payée par les administrations infranationales pour les services qu'elles auraient pu assurer elles-mêmes. La compensation pour la TVA est versée afin de garantir des conditions équitables aux entreprises privées qui souhaitent assurer certains services remplis auparavant par les communes, ce qui a pour effet d'accroître la concurrence entre les fournisseurs privés.

Recettes des comtés

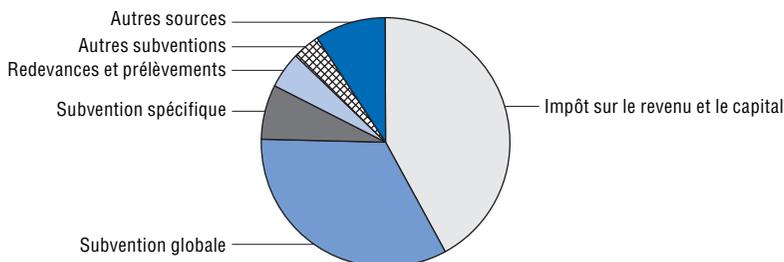
Une part relativement plus importante des recettes des comtés provient de la subvention globale et une part relativement plus petite des subventions spécifiques et des redevances et prélèvements (voir graphique 3.14). Les sources principales de recettes varient considérablement d'un comté à l'autre. Les principales sources de recettes des comtés septentrionaux de la Norvège sont des subventions de l'administration centrale et non les recettes de l'impôt sur le revenu. Les subventions représentent plus de la moitié des recettes de ces comtés, soit jusqu'à 62 % dans le Nordland et dans le Finnmark. Les recettes de l'impôt sur le revenu, cependant, représentent moins d'un quart du budget des comtés septentrionaux. On constate une situation inverse à Oslo et dans les comtés voisins : une part élevée constituée des recettes de l'impôt sur le revenu (jusqu'à 70 % dans l'Akershus) et une faible part constituée par les subventions publiques (10 % à Oslo, dont seulement 3.8 % sont des subventions globales). En ce qui concerne le revenu des redevances et prélèvements, Oslo affiche la part la plus élevée, 13 % de ses recettes provenant de cette source.

Recettes des communes

Les recettes municipales dépendent en grande partie de l'impôt sur le revenu : il représentait 40 % des recettes municipales en 2004. D'autres sources de recettes importantes sont les subventions, qu'il s'agisse des subventions globales

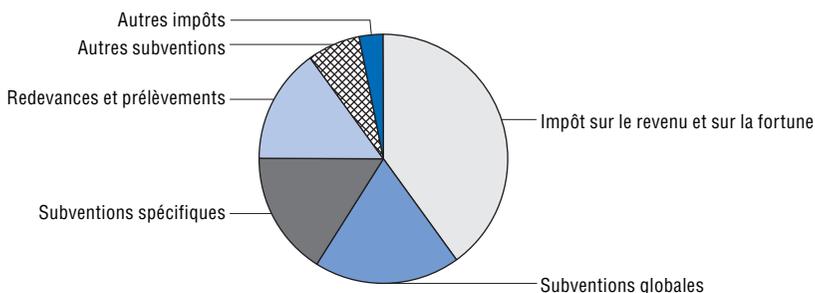
ou des subventions spécifiques (voir graphique 3.15). Une part relativement importante des recettes municipales (15 %) vient des redevances et prélèvements, un chiffre élevé sur le plan international. Peu de communes des pays de l'OCDE parviennent à obtenir une part aussi importante de leur budget des redevances et prélèvements. Une autre caractéristique des recettes de l'administration locale norvégienne est la part modeste de l'impôt immobilier par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, où il constitue l'impôt local principal. En Norvège l'impôt immobilier représentait environ 2 % seulement des recettes municipales en 2004.

Graphique 3.14. **Recettes des comtés (2005)**



Source : Base de données Statistics Norway.

Graphique 3.15. **Sources des recettes municipales (2004)**



Source : Base de données Statistics Norway.

Les communes sont libres de fixer leurs taux d'imposition dans la limite des taux maximums fixés par le Parlement. Dans la pratique, au cours des dix dernières années aucune commune n'a fixé de taux d'imposition inférieur au taux maximum. Les recettes municipales de l'impôt sur le revenu pourraient donc être considérées comme une part des recettes fiscales plutôt que comme un impôt sur lequel elles ont une réelle autonomie locale. Certains observateurs estiment que le phénomène de masse qui consiste à fixer des taux d'imposition maximum est dû à la crainte des administrations infranationales que le fait de fixer un taux inférieur au maximum n'incite l'administration centrale à réduire

ses subventions (Rattso, 2003). Une telle politique n'a jamais été appliquée, mais l'administration centrale dispose de subventions discrétionnaires et peut aussi peser sur les recettes locales par le biais de subventions et de fonds de contrepartie destinés à promouvoir de nouveaux services.

Avant 2007, le recours à l'impôt immobilier se limitait aux zones urbaines et aux zones en construction évoluant en ce sens. En dehors de ces zones l'impôt immobilier pouvait également être prélevé sur les centrales hydrauliques. Environ 242 communes sur 431 avaient recours à cet impôt immobilier. Le caractère assez vague de cette définition a donné lieu à de nombreux procès dans lesquels les propriétaires faisaient valoir que la zone frappée par l'impôt n'était pas une zone urbaine (Fiva et Rattso, 2005). Au titre d'un amendement de juin 2006 à la loi sur l'administration locale, à compter de 2007 l'impôt immobilier peut être prélevé dans toutes les communes. C'est cependant toujours aux autorités municipales qu'il revient de décider si l'impôt immobilier sera prélevé ou non. L'amendement a pour but d'éviter les problèmes d'interprétation et de parvenir à davantage d'égalité dans le prélèvement de l'impôt immobilier. Le taux d'imposition reste limité à une fourchette étroite se situant entre 0.2 % et 0.7 %. La plupart des administrations locales appliquent le taux maximum. Dans les administrations locales qui prélèvent l'impôt immobilier auprès des habitants, il s'élève en moyenne à NOK 1 300 (EUR 160). Le recours à l'impôt immobilier contribue considérablement à réduire les frais des communes (Borge, L.E. et J. Rattso, 2003).

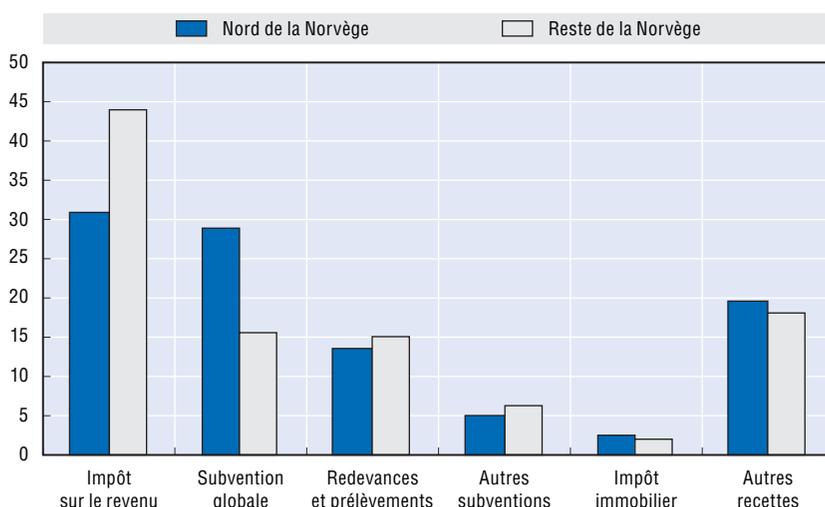
La subvention globale représente environ un quart des recettes municipales. La subvention par habitant constitue la plus grande part de la subvention générale municipale : elle représente NOK 28 milliards sur un total de NOK 32.4 milliards en 2006. En 2006, NOK 1.7 milliard était réservé aux subventions régionales octroyées aux zones isolées et au nord de la Norvège qui profitent aux communes situées dans ces territoires. NOK 2.7 milliards sont réservés aux subventions discrétionnaires que les gouverneurs de comté et les ministères peuvent octroyer.

Une assez grosse part des recettes locales provient des redevances et prélèvements. Les plus importantes sont liées aux services publics, aux soins aux personnes âgées et aux jardins d'enfants. Les prélèvements et les redevances ne peuvent être supérieurs aux coûts de production du service. Dans certains cas l'administration centrale ajoute une limite supplémentaire, par exemple pour l'accueil des jeunes enfants, les frais maximums étant fixés à NOK 2 750 par enfant et par mois. Bien que les redevances des usagers soient réglementées de façon à ne pas dépasser les coûts totaux de production, la part des frais couverts peut dépasser 100 % au cours d'une année, dans la mesure où les redevances des usagers ne dépassent pas les coûts totaux de production sur une période de trois à cinq ans. Il a été démontré que les redevances des usagers contribuent au contrôle des coûts dans le secteur public norvégien : une

augmentation de 10 points de pourcentage du financement issu des redevances des usagers devrait réduire les coûts unitaires d'au moins 10 %. Cela s'explique par l'interaction entre l'autorité publique et le bureau producteur des services qui considère la redevance des usagers comme une redevance fixe, ce qui incite au contrôle des coûts car il n'est pas possible de compenser le sous-emploi des ressources⁴.

La composition des recettes municipales est très variée suivant les régions, comme c'est le cas des recettes des comtés. Les communes du nord de la Norvège dépendent moins des impôts sur le revenu que des subventions globales (voir graphique 3.16). Les différences entre les communes de la région septentrionale et du reste de la Norvège sont moins claires. Il convient de noter qu'une part plus importante des recettes des communes septentrionales vient de l'impôt immobilier. On aurait pu s'attendre à une situation inverse, étant donné que le revenu disponible dans le Nord est inférieur, que le revenu et les valeurs patrimoniales sont liées et que toutes les communes appliquent les taux d'imposition maximum. L'usage qui est fait de l'impôt immobilier ne l'explique pas : près de 60 % des communes du Nord et du reste de la Norvège ont recours à cet outil fiscal, ce qui donne à penser que la situation fiscale des zones urbaines du nord de la Norvège, du moins lorsqu'il s'agit de l'impôt immobilier, est meilleure que celle des zones urbaines moyennes dans le reste de la Norvège. Il semble évident que les quelques zones urbaines du Nord agissent comme un aimant économique qui attire les personnes qualifiées.

Graphique 3.16. **Part des recettes municipales (en %) dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège (2005)**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

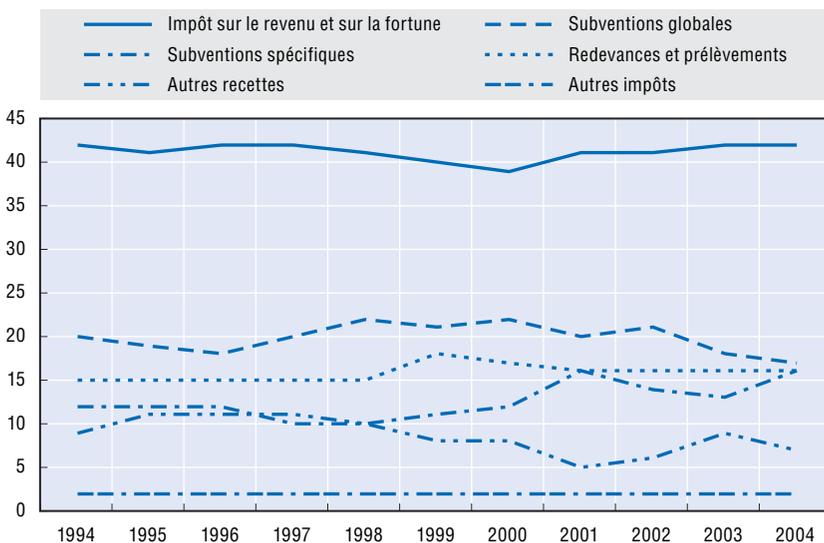
L'emprunt

Les administrations infranationales sont libres de contracter des emprunts à des fins d'investissement. Les obligations financières ou contrats à long terme qui ont une incidence sur le budget au-delà de quatre ans doivent être approuvés par le gouverneur du comté ou le ministère des Collectivités locales et du Développement régional dans certains cas. Une approbation est nécessaire dans des situations où les budgets ou les plans de financement ne couvrent pas toutes les dépenses ou lorsque le plan adopté pour résorber un déficit n'est pas suivi. Un registre public, le « ROBEK », a été créé en 2001 pour recenser toutes les administrations infranationales soumises à cette obligation. À l'heure actuelle, le registre comporte 73 communes. En 2004 l'emprunt net des communes s'élevait à NOK 10 milliards, soit un peu moins de 5 % de leurs dépenses.

Évolution des sources de recettes

La part des différentes sources de recettes est restée relativement stable au cours des dernières années. Afin d'éviter des écarts importants dans l'augmentation des recettes des autorités locales, l'administration nationale vise un taux de croissance équivalent des impôts et des subventions globales. Dans les années 90, lorsque le taux de croissance de la base d'imposition locale était supérieur à l'augmentation des recettes publiques locales totales souhaitée, la baisse des taux d'imposition locaux maximum autorisés a permis d'y parvenir. Comme le montre le graphique 3.17, les parts des recettes

Graphique 3.17. **Évolution des recettes municipales entre 1994 et 2004**



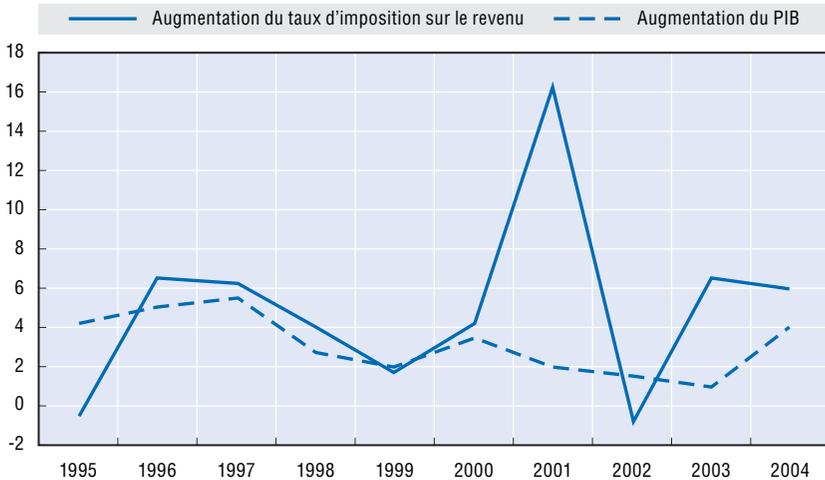
Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS.

découlant de l'impôt sur le revenu et des subventions globales ont une évolution inverse : lorsque la part des recettes de l'impôt sur le revenu diminue, celle de la subvention globale augmente, et inversement. En 1996, une réforme des subventions a transformé certaines subventions spécifiques en subventions non spécifiques. Les effets de cette réforme expliquent la légère augmentation de la part des subventions globales à cette époque tandis que la part des subventions spéciales baisse. Cependant, contrairement aux tendances précédentes, la part des subventions spécifiques a commencé à augmenter ces dernières années. L'augmentation des subventions spécifiques depuis 2004 et la baisse simultanée des subventions globales peut être expliquée par l'introduction d'une subvention qui compense les communes pour la TVA qu'elles paient pour l'achat de services sur le marché au lieu de les fournir elles-mêmes. Cette subvention, définie comme une subvention spéciale, est destinée à instaurer des conditions équitables sur le plan des services.

L'un des inconvénients de l'impôt sur le revenu est qu'il est pro-cyclique. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays de l'OCDE ont recours à l'impôt sur le revenu en guise d'impôt national : étant donné qu'il existe plusieurs bases d'imposition nationales, les fluctuations peuvent ainsi être aplanies. De plus, les administrations nationales ont à leur disposition des outils d'action permettant de peser sur la stabilité macroéconomique. Les données confirment que les recettes découlant de l'impôt sur le revenu local en Norvège sont pro-cycliques : l'évolution de l'augmentation des recettes est parallèle à celle du PIB (voir graphique 3.18). Étant donné que l'impôt sur le revenu est la source de revenu la plus importante pour les communes, leurs budgets sont soumis à une certaine instabilité. Comme nous l'avons indiqué auparavant, l'administration nationale s'est efforcée de combattre ces fluctuations en adaptant le taux d'imposition maximum autorisé et les subventions globales. Dans la pratique, cela signifie que l'administration centrale exerce un contrôle important sur les ressources municipales.

Gestion des finances

Le système norvégien repose sur une délégation à grande échelle à des agences publiques à différents niveaux territoriaux. Les ministères en assurent la gestion principalement par le dialogue et la discussion. Cependant, étant donné le niveau élevé d'asymétrie des informations entre les ministères et les agences, un récent examen du budget réalisé par l'OCDE (Anderson, *et al.*, 2006) a révélé que les agences prennent généralement le dessus dans ces discussions. Les moyens de gestion et de contrôle des ministères varient en fonction de la taille, des compétences techniques et de l'expérience du personnel et des systèmes de contrôle en place. Les ministères de tutelle individuels ont toute latitude pour mettre en place leur propre méthode de supervision et de gestion

Graphique 3.18. **Caractère pro-cyclique des recettes de l'impôt sur le revenu local**

Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

des agences. Dans la pratique la plupart des agences jouissent d'un degré élevé d'autonomie dans leur manière de gérer leur fonctionnement interne et d'appliquer leurs programmes et budgets.

Les besoins en informations de l'ensemble de l'administration sont nombreux. Des informations sur les résultats sont demandées par différents ministères dans leur lettre d'instruction aux agences. L'examen du budget réalisé par l'OCDE a révélé que, en dépit de ces exigences et processus, rares sont les ministères et les agences à avoir mis au point des mesures valables des résultats et à les utiliser dans le processus budgétaire. Dans de nombreux cas les ministères n'ont pas les compétences techniques et les connaissances nécessaires pour les mettre au point ou pour contrôler les résultats. D'autre part, les ministères n'appliquent généralement pas de systèmes de récompenses ou de sanctions financières aux agences qui atteignent ou ne parviennent pas à atteindre leurs buts et objectifs.

D'autres données liées aux résultats sont disponibles pour les administrations infranationales. La publication des données sur les activités infranationales incite les administrations infranationales à obtenir de bons résultats. Les données sont collectées dans le cadre du système KOSTRA (voir l'encadré 3.2). Ce système met à disposition en ligne des données financières et budgétaires sur les activités des administrations infranationales et améliore ainsi la transparence quant aux dépenses des administrations infranationales. Une grande partie des recettes infranationales n'étant pas affectée à un

Encadré 3.2. **Base de données KOSTRA (informations communiquées par l'administration infranationale)**

KOSTRA est un système d'information électronique national sur les activités des administrations infranationales mis en place en 2002 qui permet de réaliser des comparaisons utiles entre la composition des dépenses de différentes catégories de municipalités. Ce système est le résultat de la coopération entre l'administration centrale, Statistics Norway et les administrations infranationales. Il fournit des données permettant à l'administration centrale d'analyser la situation de l'administration locale et sert d'instrument de planification interne et d'évaluation comparative aux administrations infranationales.

Le système Kostra regroupe et remplace plusieurs systèmes thématiques et contient des informations relatives aux finances, aux coûts, à la productivité et à la couverture des services. Les données sont communiquées directement par les comtés et les communes et associées aux statistiques démographiques et autres. Trois niveaux de données sont présentés :

1. 40 indicateurs essentiels tels que le revenu global, les dépenses et la productivité.
2. 600-700 indicateurs couvrant 16 programmes de service
3. Des données de base dont sont dérivés des agrégats.

Statistics Norway publie de nouvelles données deux fois par an : tout d'abord au 15 mars pour l'année précédente puis le 15 juin lorsque les chiffres ont été à nouveau vérifiés par les administrations infranationales elles-mêmes et par le SSB.

Source : Présentation de Jan Persson, ministre norvégien des Finances à l'occasion de l'atelier de l'OCDE intitulé *Efficiency of sub-central spending* de mai 2006 et le système KOSTRA, *odin.dep.no*.

usage spécial, aucune incitation financière directe n'intervient pour améliorer l'efficacité des dépenses infranationales. D'autre part, cela laisse aux administrations infranationales la liberté de dépenser les ressources comme elles l'entendent dans la limite de leurs responsabilités légales. Elles peuvent ainsi transférer les économies résultant de mesures destinées à améliorer le rapport coût/efficacité de la prestation des services publics vers des activités dont l'objectif est de renforcer le développement économique régional.

Évaluation

Le cadre institutionnel de la Norvège offre une combinaison remarquable de centralisme et de délégation des responsabilités. D'une part, les ministères sont relativement petits et de nombreuses responsabilités sont déléguées à des agences possédant des antennes régionales. Même si la proportion de dépenses

infranationales n'est pas supérieure à la moyenne de l'OCDE, les effectifs du personnel infranational sont importants, en particulier dans les communes. De plus, peu de sources de revenu des administrations infranationales sont affectées à un usage particulier. De nombreuses fonctions infranationales sont obligatoires et soumises à des normes strictes. L'acteur principal de la gouvernance régionale est en réalité un représentant de l'administration centrale (gouverneur de comté, représentation locale d'une agence). Étant donné que de nombreux coûts sont fixes, la marge de manœuvre des administrations infranationales pour réaliser des dépenses supplémentaires est limitée. S'il est vrai que l'essentiel des sources de recettes ne sont pas préaffectées, dans la pratique les administrations infranationales ont peu de marge de manœuvre pour générer des recettes supplémentaires, toutes les administrations infranationales appliquant déjà les taux d'imposition maximum.

Les préoccupations de politique régionale, en ce qui concerne les zones rurales et périphériques en particulier, semblent être le fondement de ce remarquable cadre institutionnel. L'État fixe des normes relatives aux services publics et des mesures compensatoires afin que l'isolement et la dispersion de la population ne constituent pas des obstacles à la prestation de services publics d'un niveau et d'une qualité adaptés. Le maintien d'un niveau de services publics uniforme dans tout le pays est un objectif constant des pouvoirs publics poursuivi par tous les gouvernements et attendu par tous les citoyens. De plus, les taux d'imposition sont plafonnés afin que les administrations infranationales ne se concurrencent pas sur le plan fiscal, ce qui atténue les différences au niveau de l'activité économique et de l'entrepreneuriat local. L'ambitieux système de péréquation (voir la section suivante) est l'outil qui génère le financement là où il est nécessaire pour faire en sorte que les communes dont les frais sont supérieurs et les moyens fiscaux inférieurs bénéficient d'une compensation.

Dans le cadre de ce système, qui s'inscrit dans le concept de l'État providence scandinave, il est possible d'accroître l'autonomie fiscale locale. Le fait que les municipalités ne puissent pas collecter plus de recettes limite leur capacité à affecter davantage de fonds au développement économique. Une plus grande marge de manœuvre sur le plan de l'augmentation du taux d'imposition local, dans le cadre de limites raisonnables et bien définies, ajoutée à l'extension de l'impôt immobilier introduit en 2007, peut assurer aux administrations locales des ressources supplémentaires constantes par comparaison avec l'impôt sur le revenu qui est plus fluctuant. Une telle ouverture encouragerait les communes à consacrer davantage de ressources au développement économique, en posant comme principe que les recettes ne peuvent être utilisées à cet effet que lorsque la prestation des services publics est pleinement assurée conformément aux normes nationales.

3.3.3. Péréquation fiscale

Le principe du système de péréquation fiscale norvégien est que les municipalités et les comtés bénéficient d'une compensation totale lorsque leurs besoins de dépense sont supérieurs à la moyenne et d'une compensation partielle lorsque leur capacité contributive est inférieure à la moyenne. Les communes qui pâtissent de conditions régionales défavorables (isolement ou situation dans la périphérie nord) bénéficient d'une compensation supplémentaire. Dans le système de péréquation norvégien, la péréquation fiscale comme la péréquation des besoins de dépense est autofinancée : les administrations infranationales disposant d'une capacité contributive élevée paient pour les entités infranationales disposant de peu de moyens; les entités dont les besoins de dépense sont faibles paient pour les entités dont les besoins de dépense sont élevés. Cela se fait par le biais du mécanisme de subvention générale. Cette subvention générale assure à l'ensemble des administrations infranationales une subvention par tête.

Cette subvention générale tient compte des différents éléments du système de péréquation : les entités infranationales qui contribuent au système de péréquation (en raison d'une capacité contributive élevée et/ou de faibles besoins de dépense) perçoivent une subvention dont est soustraite la contribution nécessaire. Les éléments régionaux du mécanisme de subvention générale sont payés par l'État, et non directement sur les recettes des autres entités infranationales. Il en va de même de la subvention discrétionnaire qui est considéré comme une partie du système de péréquation. La subvention globale totale octroyée aux communes en 2006 s'élevait à NOK 32.4 milliards, mais on peut considérer que seuls NOK 12.5 milliards ont des effets de péréquation : le reste de la subvention générale se compose de fonds alloués sur la base du nombre d'habitants. Les éléments de la péréquation sont les suivants : 63 communes contributrices versent un total de NOK 8.5 milliards à 368 communes via le système de péréquation de la capacité contributive et des besoins de dépense; NOK 1.1 milliard est prélevé sur les recettes fiscales générales et versé aux communes du nord de la Norvège, 0.6 milliard aux communes isolées et 2.3 milliards sous la forme d'une subvention discrétionnaire.

Péréquation de la capacité contributive

La péréquation de la capacité contributive assure la compensation des communes à faible capacité contributive, et est à la charge des communes qui jouissent d'une capacité contributive élevée. La capacité contributive est liée aux bases d'imposition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Étant donné que seules 60 % des communes norvégiennes prélèvent des impôts immobiliers et des impôts sur les ressources naturelles, ces bases d'imposition

ne sont pas prises en compte dans le mécanisme de péréquation fiscale. Cela signifie que les communes dont la base d'imposition de l'impôt immobilier est inférieure à la moyenne ne bénéficient pas de compensations à ce titre de la part des communes dont la base d'imposition est supérieure à la moyenne. Cela pourrait fausser l'impact du système de péréquation : bien que le revenu des personnes physiques et les valeurs patrimoniales soient généralement liés, cela n'est pas nécessairement toujours le cas. Ainsi, le revenu des personnes âgées est généralement relativement bas, mais leur patrimoine est relativement important. Si l'on ne tenait pas compte de la base d'imposition de l'impôt immobilier dans le système de péréquation, cela pourrait favoriser les régions où vivent de nombreuses personnes âgées (comme le nord de la Norvège), leurs subventions n'étant pas modifiées en fonction de leurs possibilités relativement meilleures de recettes de l'impôt immobilier.

Le mécanisme de péréquation norvégien ne compense pas pleinement une capacité contributive inférieure à la moyenne, comme nous l'expliquerons plus loin. Le taux de péréquation applicable à la péréquation de la capacité contributive est de 55 %, ce qui signifie que les communes dont la capacité contributive est inférieure à la moyenne bénéficient d'un transfert monétaire représentant 55 % de la différence entre la base d'imposition réelle par habitant dans la commune et la base d'imposition moyenne par habitant dans une commune norvégienne. Une commune jouissant d'une capacité contributive élevée contribue pour 55 % à la différence entre sa base d'imposition réelle et la moyenne. En ce qui concerne les communes dont la base d'imposition est inférieure à 90 % de la moyenne, elles bénéficient d'un complément supplémentaire de 35 % de la différence entre la base d'imposition réelle et le seuil de 90 %. L'encadré 3.3 ci-dessous apporte une illustration pratique du fonctionnement du système.

Péréquation des besoins de dépense

La péréquation des besoins de dépense assure la compensation des communes dont les besoins de dépense sont supérieurs à la moyenne; elle est assurée par les communes dont les besoins de dépense sont inférieurs à la moyenne. Ces besoins de dépense sont les coûts objectifs qui découlent de la réalisation des obligations locales en matière de biens et de services, comme l'éducation et l'aide sociale. Le mécanisme de péréquation compense les coûts objectifs sur lesquels les communes n'ont aucune prise et non l'inefficacité ou les coûts d'autres initiatives de la municipalité. Le système de péréquation norvégien compense la totalité des besoins de dépense élevés en fonction de tout un ensemble de critères objectifs (voir tableau 3.1 pour connaître les critères et leur poids respectif).

Dix-neuf critères sont censés peser sur les coûts des communes en Norvège. Il s'agit de critères démographiques (comme le pourcentage de

Encadré 3.3. Exemples de péréquation fiscale

Nous illustrerons le fonctionnement du système de péréquation fiscale avec trois communes norvégiennes dont la situation fiscale est différente, à savoir Kongsberg, Bamble et Nordkapp :

- La commune de Kongsberg, dans le comté de Buskerud, au sud de la Norvège, affichait en 2006 une capacité contributive par habitant de 110 % par rapport à la moyenne. La capacité contributive supérieure à la moyenne est réduite de cinquante-cinq pour cent. Kongsberg devra contribuer au système de péréquation fiscale jusqu'à ce qu'elle ramène sa capacité contributive à 104.5 % par habitant.
- La commune de Bamble, dans le comté de Telemark au sud affichait en 2006 une capacité contributive par habitant de 92 % par rapport à la moyenne. Bamble bénéficiera ainsi d'un transfert représentant 55 % du « déficit » de capacité contributive, à savoir : la différence entre 92 % et 100 %. Cela se traduit par une capacité contributive de 96.4 % pour Bamble.
- La commune de Nordkapp, dans le comté septentrional de Telemark a une capacité contributive par habitant de 80 % par rapport à la moyenne. Comme Bamble, elle bénéficiera du transfert de 55 %. Cela porte la capacité contributive de Nordkapp à 91 %. Étant donné qu'au début sa capacité était inférieure à 90 %, Nordkapp bénéficiera d'un autre complément de 35 % de la différence entre 90 % et 80 %. Ce complément de 35 % porte la capacité contributive finale de Nordkapp à 94.5 %.

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005), *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006*, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2005-2006), Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo.

jeunes gens et de personnes âgées), de facteurs géographiques (temps de trajet pour se rendre dans une commune voisine) et de facteurs sociaux (nombre de chômeurs, de personnes souffrant d'un retard mental). Des listes sont établies pour chaque facteur afin de voir quelles communes obtiennent des résultats supérieurs et inférieurs à la moyenne. Les 19 critères sont pondérés et permettent ainsi d'obtenir un indice des coûts standard dans une commune moyenne. Les critères de coût du système de péréquation norvégien qui ont un poids relativement élevé sont le nombre de personnes entre 6 et 15 ans et le nombre de personnes âgées de 80 à 89 ans. L'encadré 3.4 illustre le mode de calcul de la subvention de péréquation des besoins de dépense, à l'aide de deux exemples opposés : celui d'Oslo et celui de la petite commune rurale de Steigen dans le Nordland.

Tableau 3.1. **Critères du système de péréquation des besoins de dépense des communes norvégiennes**

Critère	Poids en pourcentage
1. Valeur de base	2.5
2. Habitants de 0 à 5 ans	2.3
3. Habitants de 6 à 15 ans	30.8
4. Habitants de 16 à 66 ans	12.0
5. Habitants de 67 à 79 ans	8.5
6. Habitants de 80 à 89 ans	13.3
7. Habitants de 90 ans et plus	4.9
8. Personnes divorcées et séparées âgées de 16 à 59 ans	3.8
9. Chômeurs de 16 à 59 ans	1.1
10. Temps de trajet calculé	1.5
11. Temps de trajet pour se rendre au centre régional le plus proche	1.0
12. Temps de trajet pour se rendre au centre local le plus proche	1.1
13. Taux de mortalité	2.5
14. Célibataires de 67 ans et plus	2.5
15. Immigrés	0.5
16. Personnes souffrant d'un handicap mental âgées de 16 ans et plus	6.6
17. Personnes souffrant d'un retard mental âgées de moins de 16 ans	0.4
18. Critère de la population totale	4.2
19. Critère de l'occupation des sols	0.5
	100

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005.

Péréquation des besoins régionaux

Outre la péréquation des besoins de dépense, deux éléments du système de péréquation favorisent explicitement les régions isolées et septentrionales : la subvention pour les régions isolées et la subvention pour le nord de la Norvège. L'objectif de la subvention pour les régions isolées est de garantir la qualité des services publics dans les communes de petite taille et périphériques. Les communes qui bénéficient de cette subvention ont moins de 3 200 habitants et leur capacité contributive est inférieure à 110 % de la moyenne. La subvention attribuée à chaque commune isolée est de NOK 3.3 millions et de NOK 8 millions pour les communes isolées dans le Finnmark et le Nord-Troms. Cent quarante-huit communes ont bénéficié de ce transfert en 2006. Les sommes totales consacrées aux subventions pour les régions isolées s'élèvent à NOK 556 millions en 2006. Le deuxième élément régional clairement établi dans le mécanisme de subvention générale est la subvention pour le nord de la Norvège. Elle s'élève à NOK 1 351 par habitant pour les communes du Nordland, NOK 2 951 pour les communes du Troms et NOK 6 331 pour les communes du Finnmark. Le montant total consacré aux subventions pour le nord de la Norvège est de NOK 1.2 milliard.

Encadré 3.4. Exemple de péréquation des besoins de dépense pour Oslo et Steigen

- **Oslo** comptait 530 000 habitants en 2005. La première étape pour déterminer la subvention de péréquation des besoins de dépense à attribuer à Oslo consiste à vérifier les résultats qu'elle obtient pour les 19 indicateurs, en les comparant à la moyenne des communes norvégiennes. Sur la base de ces résultats et à l'aide des valeurs correspondant aux différents indicateurs, on calcule un indice de dépenses global pour Oslo. Cet indice est de 0.9094, ce qui signifie que ses besoins de dépense sont inférieurs de 9 % à ceux d'une commune norvégienne moyenne. Ce sont un nombre moins élevé de personnes âgées et une bonne accessibilité aux services qui expliquent des besoins de dépense inférieurs. Les facteurs qui font qu'Oslo a davantage de frais, selon le système de péréquation, sont la proportion d'étrangers dans la population, mais ils ne l'emportent pas sur les facteurs de réduction des coûts. Les besoins de dépense standard pour une commune norvégienne moyenne sont de NOK 26 065 par habitant. Ce montant, multiplié par l'indice correspondant à Oslo, signifie que les besoins de dépense d'Oslo s'élèvent à NOK 23 704 par habitant ($26\ 065 \times 0.9094$). La différence entre les besoins de dépense standard et les besoins d'Oslo est de NOK 2 088, ce qui correspond à la contribution par habitant d'Oslo au système de péréquation des coûts. Au total elle s'élève à NOK 1.25 milliard.
- **Steigen** comptait 2 800 habitants en 2005. L'indice de dépense calculé pour Steigen est de 1.3103; ainsi ses besoins de dépense sont supérieurs de 31 % à ceux de la commune norvégienne moyenne. Ces besoins de dépense sont supérieurs, car Steigen compte un nombre relativement important de personnes âgées, les distances à parcourir sont grandes, le chômage est élevé et l'occupation des sols est élevée. Les facteurs qui font baisser les besoins de dépense sont le nombre relativement bas d'enfants, d'immigrés et de personnes souffrant d'un handicap mental, mais ces éléments ne parviennent pas à compenser les facteurs d'augmentation des coûts. Si l'on multiplie l'indice des dépenses pour Steigen par celui des besoins de dépense standard pour une commune norvégienne moyenne, on obtient une estimation des besoins de dépense de NOK 34 152 par habitant ($26\ 065 \times 1.3103$). Cela représente environ 50 % de plus que les besoins de dépense par habitant calculés pour Oslo. Le système de péréquation des coûts permet à Steigen de bénéficier de NOK 8 087 par habitant. Au total cela représente NOK 22.7 milliards.

Source : OCDE et ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005), *Inntekssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006*, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2005-2006), Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo.

Subventions discrétionnaires

La subvention discrétionnaire est le seul élément du système de péréquation dont le mode d'attribution n'est pas transparent. Il est donc difficile de comprendre les raisons de l'affectation de cette subvention. La quasi-totalité des communes de Norvège bénéficie d'une subvention discrétionnaire : seules 16 communes ne la perçoivent pas. Les subventions discrétionnaires par habitant les plus importantes sont versées aux petites communes : sur les 150 communes qui profitent le plus des subventions discrétionnaires, seules cinq comptent plus de 4 000 habitants. Bien que la subvention discrétionnaire soit souple en principe et modifiée chaque année, dans la pratique les sommes reçues et la liste des communes qui bénéficient de la subvention semble relativement stable au fil des ans.

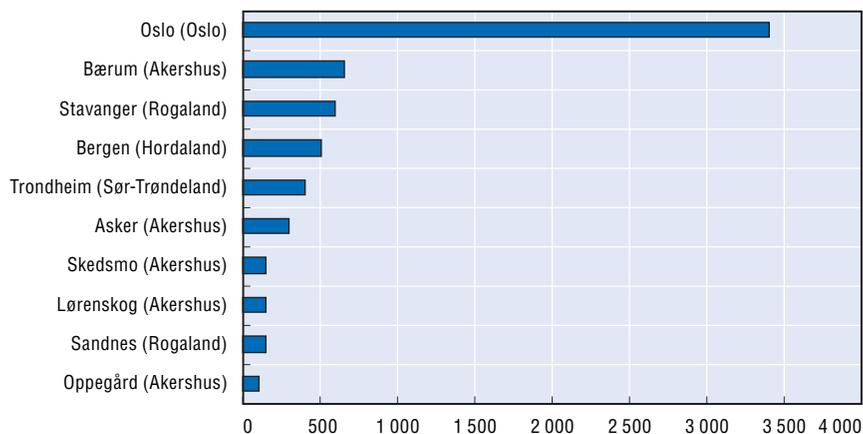
Qui est le bénéficiaire net des transferts de péréquation?

Les effets des différents éléments du système de péréquation décrits ci-dessus ne sont pas nécessairement analogues. Près de 348 communes bénéficient de la péréquation de la capacité contributive, 338 de la péréquation des besoins de dépense, 148 de la subvention pour les régions isolées et 87 de la subvention pour le nord de la Norvège. Ces deux dernières subventions sont prélevées sur les recettes fiscales générales, mais la péréquation de la capacité contributive et des besoins de dépense est financée par d'autres communes. Cela signifie que certaines communes sont un contributeur net du système de péréquation.

Une commune sur huit (55 communes au total) environ est un contributeur net du système de péréquation. Oslo est de loin le contributeur le plus important en termes absolus, avec NOK 3.4 milliards par an. Les quatre autres communes qui comptent plus de 100 000 habitants complètent les cinq premiers contributeurs (graphique 3.19). Les cinq contributeurs suivants sont des communes de taille moyenne. Les dix plus gros contributeurs ont en commun une capacité contributive supérieure à la moyenne et des besoins de dépense inférieurs à la moyenne ; de plus, ils ne sont pas isolés et ne se situent pas dans le nord de la Norvège. Cinq des dix plus grandes communes contributrices se situent dans le comté d'Akershus, l'un des comtés qui borde Oslo. Presque toutes les communes du comté d'Akershus (17 sur 22) sont des contributeurs nets.

La situation n'est pas tout à fait la même si l'on tient compte de la contribution par habitant (voir graphique 3.20). Trois des cinq plus grandes villes sont encore représentées, ainsi que certaines villes de taille moyenne de l'Akershus. Mais certaines petites communes semblent également être de gros contributeurs en termes relatifs. Le contributeur le plus important avec près de NOK 20 000 par habitant, Bykle (Aust-Agder), ne compte que 857 habitants. Les

Graphique 3.19. **Dix plus gros contributeurs du système de péréquation municipal (en millions de NOK; 2005)**

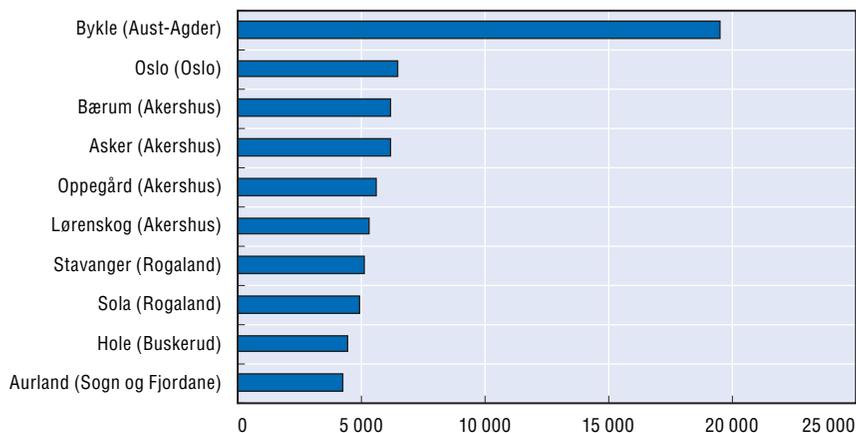


Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

besoins de dépense de ces communes plus petites ne sont pas très inférieurs à la moyenne (dans deux cas ils sont même supérieurs à la moyenne), mais leur capacité contributive importante supérieure à la moyenne en fait de gros contributeurs. La capacité contributive de Bykle est plus de trois fois supérieure à la moyenne. La base d'imposition d'Aurland (Sogn og Fjordane) est supérieure de 80 % à la moyenne nationale et celle de Hole (Buskerud) de près de 40 %. La présence de ressources naturelles peut parfois expliquer cet état de fait. Bykle dispose de plusieurs centrales hydroélectriques qui contribuent à la capacité contributive élevée. En ce qui concerne les besoins de dépense, ceux des grandes villes et communes des comtés tels que l'Akershus sont faibles. Les besoins de dépense d'Oslo et de Stavanger sont inférieurs de 9 % à la moyenne et de nombreuses communes de l'Akershus ont des besoins encore inférieurs, ce qui tient beaucoup aux facteurs démographiques, et pèse de façon importante sur la péréquation des besoins de dépense : les personnes âgées sont relativement peu nombreuses dans ces communes, de sorte qu'elles bénéficient de moins de fonds au titre des besoins de dépense.

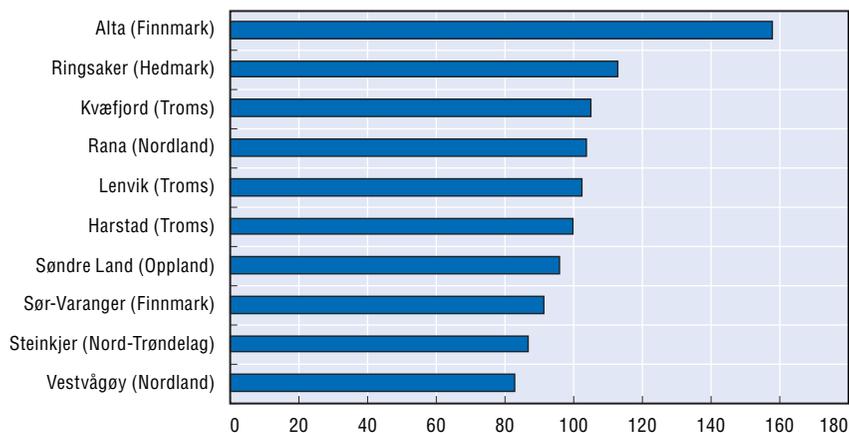
Les communes qui bénéficient le plus en termes absolus du système de péréquation municipale se situent pour l'essentiel dans les comtés du Nord. C'est le cas de l'ensemble des dix plus gros bénéficiaires à l'exception de Ringsaker (Hedmark) et de Sondre Land (Oppland) dans la partie septentrionale de la Norvège (voir graphique 3.21). Elles ne sont pas particulièrement petites pour des communes norvégiennes : elles comptent près de 15 000 habitants, ce qui, en fait, accroît proportionnellement le montant qu'elles perçoivent au titre de la subvention pour le nord de la Norvège. C'est le cas d'Alta et de

Graphique 3.20. **Dix plus gros contributeurs par habitant du système de péréquation municipal (en millions de NOK, 2005)**



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

Graphique 3.21. **Dix communes bénéficiant le plus de la péréquation en termes absolus (en millions de NOK, 2005)**



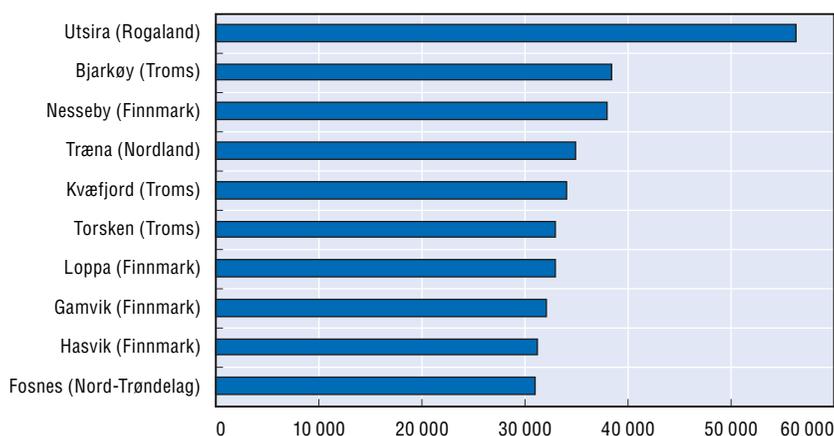
Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

Sør-Varanger, les communes les plus peuplées du comté de Finnmark, celui qui bénéficie de la subvention pour le Nord la plus élevée. Les besoins de dépense de ces dix municipalités ne sont pas très éloignés de la moyenne de la Norvège; seules Kvæfjord (Troms) et Søndre Land (Oppland) ont des besoins de dépense considérablement supérieurs. Trois communes sur dix – Alta, Rana (Nordland) et Harstad (Troms) – ont même des besoins de dépense inférieurs à la moyenne

norvégienne. La capacité contributive de ces communes est cependant considérablement inférieure à la moyenne, et atteint même 73 % de la moyenne dans le cas de Kvaefjord.

Le profil des communes qui profitent le plus du système en termes relatifs est différent : elles sont toutes petites (voir graphique 3.22). Aucune d'entre elles (à l'exception de Kvaefjord) ne compte plus de 1 300 habitants. La commune qui profite le plus, Utsira (Rogaland), est même la plus petite de Norvège (213 habitants en 2005). Les dix communes s'inscrivent toutes dans la définition des régions isolées. Toutes les communes à l'exception d'Utsira se situent dans le nord de la Norvège (si l'on considère également dans ce cas que le Nord-Trøndelag se situe dans le nord de la Norvège). Toutes ont une capacité contributive bien inférieure à la moyenne et des besoins de dépense considérablement supérieurs à la moyenne. La base d'imposition de certaines est inférieure de 35 % à la moyenne ; les besoins de dépense d'Utsira correspondent à plus de deux fois ceux d'une commune moyenne. Ceci tient en grande partie aux conditions géographiques. La proportion de personnes âgées dans la quasi-totalité de ces dix communes est considérablement supérieure à la moyenne norvégienne ; ces personnes âgées ne travaillent pas et leur revenu moyen est inférieur. De ce fait, les recettes de l'impôt sur le revenu sont inférieures et les besoins de dépense liés à la santé et au social sont plus élevés. Le caractère isolé renchérit encore les coûts des services publics, et pèse dans la péréquation des besoins de dépense.

Graphique 3.22. Dix communes qui profitent le plus du système de péréquation en termes relatifs (en NOK par habitant, 2005)



Source : Calculs réalisés par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des données fournies par KS et Statistics Norway.

La subvention pour les régions isolées constitue une source importante de recettes pour les dix communes concernées ainsi que pour beaucoup d'autres petites communes. Cette subvention seule représente 17 % des recettes totales de la commune d'Utsira. Comme le montre le tableau 3.2, la subvention pour les régions isolées associée à la subvention pour le nord de la Norvège apporte aux communes plus d'un cinquième de leurs recettes, ce qui dans certains cas est plus conséquent que les recettes de l'impôt sur le revenu.

Tableau 3.2. Sources de recettes de la commune de Loppa dans le comté de Finnmark (2004); en pourcentage des recettes totales

Sources de recettes	% (2004)
Subvention globale	55
Péréquation des besoins de dépense	19
Subvention pour les régions isolées	11
Subvention pour le nord de la Norvège	10
Péréquation fiscale	8
Subvention discrétionnaire	6
Recettes de l'impôt fiscal	17
Subvention spéciale	15
Redevances et prélèvements	4
Autres recettes	10
Recettes totales	100

Source : Base de données Statistics Norway.

Des sommes substantielles de recettes sont transférées par le biais du système de péréquation : des grandes villes aux petites communes, des comtés urbains aux comtés ruraux et du Sud de la Norvège au Nord. Les sections ci-dessus s'intéressent beaucoup aux extrêmes. Dans ces cas les différents éléments du système de péréquation fonctionnent généralement en tandem : les plus gros contributeurs sont les communes dont les besoins de dépense sont inférieurs à la moyenne, dont la capacité contributive est supérieure à la moyenne et qui ne bénéficient pas des subventions régionales. Les communes qui en profitent le plus affichent une situation exactement inverse : leur capacité contributive est inférieure à la moyenne, leurs besoins de dépense sont supérieurs à la moyenne et elles bénéficient de subventions régionales.

Les communes qui se situent entre les deux affichent des résultats dont les différents éléments ne fonctionnent pas toujours en tandem. Des communes peuvent contribuer à un élément du système mais profiter d'un autre. En 2005, 83 communes contribuaient à la péréquation de la capacité contributive et 93 contribuaient à la péréquation des besoins de dépense, mais seulement 35 contribuaient aux deux. Bodø, dans le Nordland, est un exemple de commune qui contribuait à un élément mais profitait d'un autre : elle contribuait à hauteur de NOK 110 millions au mécanisme de péréquation des

besoins de dépense, mais recevait NOK 24 millions du programme de péréquation fiscale. Les plus grandes villes du nord de la Norvège présentent une situation intéressante. Tromsø et Bodø auraient toutes deux été de gros contributeurs du système de péréquation si la subvention régionale n'existait pas. Elles ont toutes deux des besoins de dépense bien inférieurs à la moyenne. Même si Hammerfest (Finnmark) affiche une capacité contributive supérieure à la moyenne et des besoins de dépense inférieurs à la moyenne, grâce à la subvention régionale, elle profite du système de péréquation.

Évaluation du système de péréquation

Les mécanismes de péréquation sont par définition conçus pour compenser certains facteurs qui faussent les recettes ou les dépenses de l'administration locale. Dans le cas de la Norvège, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, on tient compte de ces deux aspects. D'autre part, les mécanismes se traduisent par une surcompensation du nord de la Norvège. L'un des objectifs régionaux étant de faire en sorte que le nord de la Norvège reste peuplé, la péréquation joue un rôle substantiel en permettant de proposer des services supplémentaires ou de meilleure qualité dans cette partie du pays, qui sont ainsi financés au moins en partie par Oslo et d'autres grandes villes. Dans le sens où un tel mécanisme de péréquation contribue à la politique régionale, il peut être jugé utile. Cela ne signifie pas pour autant qu'il permet d'atteindre pleinement les objectifs régionaux ou que des services supplémentaires ou même de meilleure qualité retiennent réellement la population.

Il convient d'étudier en particulier le cas des villes plus grandes du nord de la Norvège. Bien que leur situation fiscale soit relativement favorable (faibles besoins de dépense, bases d'imposition élevées) par rapport à d'autres communes dans cette partie du pays, elles continuent d'être de gros bénéficiaires du mécanisme de péréquation. Cela peut s'expliquer entre autres par le fait que ce sont des centres économiques régionaux qui ont des retombées positives pour la région dans son ensemble. En revanche, le soutien apporté aux villes plus grandes du nord de la Norvège risque de retirer des ressources à d'autres villes qui pourraient être dans une meilleure position pour affronter la concurrence globalement. Les villes du Nord attirent aussi de nombreux citoyens des petites communes adjacentes, de sorte que l'aide des pouvoirs publics, dans une logique de pôle de croissance régional, pourrait bien en réalité avoir accéléré les pertes démographiques des régions isolées. La situation des villes du nord de la Norvège est différente de celle des petites communes de la région (économies d'échelle, augmentation de la population). Il serait judicieux de tenir compte de ces différences lors de l'affectation de la subvention pour le nord de la Norvège.

Un système de péréquation devrait-il être un instrument de la politique régionale? Étant donné que les éléments de la subvention régionale se distinguent de la péréquation des besoins de dépense – et qu'ils n'ont rien à voir

avec ses critères – il est possible de savoir avec un certain degré de transparence ce qu'est la péréquation classique et ce qu'est la politique régionale. Par comparaison avec de nombreux pays de l'OCDE, le mécanisme de péréquation de la Norvège est relativement simple et est présenté d'une manière claire dans les documents publics, de sorte qu'il est assez aisé de voir qui obtient quoi et pour quelle raison. La partie discrétionnaire de la subvention générale est de toute évidence un élément moins transparent; bien qu'elle constitue une partie importante du mécanisme de péréquation, elle transforme rarement une commune contributrice en commune bénéficiaire (ni l'inverse). Elle semble donc confirmer ce qui existe, et ne pas réellement faire de différence.

Bien que le mécanisme de péréquation semble favorable aux communes du nord de la Norvège et aux régions isolées, certains éléments du système font qu'il est difficile d'obtenir des flux de recettes stables à moyen terme. L'un de ces éléments est le fait que des changements relatifs aux critères (indicateurs démographiques par exemple) sont immédiatement répercutés sur la subvention. Dans les petites communes qui ont des frais fixes liés à de nombreux services et une population en déclin constant, cela peut constituer un problème, en particulier si les sources de revenu de la commune dépendent en grande partie de la subvention globale. Steigen (Nordland), qui est considérée comme représentative de nombreuses communes norvégiennes isolées, a connu de brusques réductions de ce type en 2006 pour les écoles, dont les effectifs ont diminué mais dont les frais fixes, par définition, sont restés. Des mécanismes de sauvegarde plus importants auraient pu être introduits pour empêcher une telle situation.

Une grande partie des questions mentionnées plus haut ont été étudiées par la commission Borge qui a rendu un rapport sur les systèmes de péréquation en 2005. L'une de ses réalisations majeures a été de donner une estimation des économies supplémentaires qu'il était possible de faire, en s'intéressant au temps de trajet entre les communes. Lorsque le temps de trajet était relativement long, on estimait que la coopération ou la fusion engendrerait moins d'économies. Dans ce cas, la commission a jugé qu'il était justifié de tenir pour acquis des besoins de dépense supérieurs. Dans les cas où les temps de trajet étaient suffisamment courts pour que la coopération ou la fusion engendrent des bénéfices supplémentaires, il a été estimé que les administrations locales ne devraient pas bénéficier de compensations au titre de leur isolement. S'appuyant sur cette argumentation, la commission Borge a proposé de nouveaux critères d'affectation pour le système de péréquation. L'application de ces nouveaux critères se traduirait par une réduction des flux monétaires vers le nord de la Norvège, tandis qu'Oslo et les communes voisines seraient les bénéficiaires du nouveau système de péréquation. Une autre commission mise en place en 2006 étudie actuellement la question et devrait finaliser son rapport sur ce sujet délicat en 2008.

3.4. Coordination verticale et horizontale

3.4.1. Coordination verticale

Le Storting a déclaré, en guise de règle générale, que les limites des comtés seraient utilisées comme délimitation géographique de l'organisation régionale de l'administration centrale. Une utilisation plus systématique de ces limites faciliterait certainement la coordination, en particulier pour le gouverneur de comté qui traite maintenant avec des administrations et des agences dont les limites territoriales sont assez variables. Cependant, au cours des dix dernières années, la coordination a été quelque peu facilitée, la représentation régionale de certains acteurs de l'administration centrale ayant été intégrée au bureau du gouverneur du comté. En 2003, l'office national de l'éducation et le Bureau médical principal du comté ont été intégrés au bureau du gouverneur du comté. Aujourd'hui, les antennes régionales des ministères et agences chargés des questions d'emploi, d'assurance sociale, de consommation, d'administration fiscale et de politique de l'innovation sont organisées en respectant les limites des comtés mais un nombre croissant d'autres organismes sont organisés suivant des modèles différents.

Cela tient au fait que ces dix dernières années des entités régionales plus grandes ont eu tendance à se développer, ce qui a fait que les limites des comtés sont devenues moins importantes. Depuis 1997, 29 agences ont modifié leur organisation au niveau régional. Auparavant, les limites des comtés constituaient la principale répartition régionale des acteurs de l'administration centrale mais c'est plutôt l'inverse qui se produit aujourd'hui. À l'heure actuelle, il existe près de 40 autorités nationales distinctes avec une représentation régionale et seules sept d'entre elles utilisent les comtés pour leur organisation régionale. Au niveau régional, les agences sont au nombre de 2 à 27 maximum et la plupart d'entre elles comptent environ de 5 à 6 entités régionales en moyenne. La mise en place des cinq organismes de santé régionaux en 2002 illustre clairement l'agrandissement des entités régionales, mais ces dernières existent aussi dans d'autres domaines : cinq bureaux régionaux sont chargés de la gestion des biens de l'État, et six représentations régionales s'occupent des douanes, de la gestion financière et des tribunaux. Seule l'organisation de la police comporte des entités régionales plus petites : les districts de police sont au nombre de 27. Les différences de limites régionales font qu'il est de plus en plus difficile de coordonner les divers domaines d'action dans une région donnée et entraînent des difficultés de coordination croissantes pour le bureau du gouverneur.

À cette complexité vient s'ajouter le fait que les tâches de certaines agences régionales se chevauchent au moins en partie, même si on trouve un certain degré de spécialisation au sein d'un domaine d'action donné. C'est le cas de la politique de l'innovation et de l'entrepreneuriat, dont s'occupe Innovation Norvège, ainsi que la SIVA (Société norvégienne pour le

développement industriel) et le Conseil norvégien de la recherche. Ils sont coordonnés par différents ministères (le Conseil norvégien de la recherche par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, Innovation Norvège et la SIVA par le ministère du Commerce et de l'Industrie) et leur nombre d'antennes régionales varie (Innovation Norvège possède 18 entités régionales, le Conseil norvégien de la recherche a huit représentants régionaux). Cela rend encore plus difficile la coordination des politiques régionales dans le domaine de l'innovation et de l'entrepreneuriat. Il est également essentiel de poser les bases d'une coordination régionale améliorée, avec un ensemble de responsabilités clairement définies pour les différents organismes présents sur le même territoire. Cela pourrait se faire à l'occasion d'une future réforme régionale (voir plus loin).

Les communes plus grandes, comme Oslo, ont des contacts bilatéraux avec l'administration centrale, mais la plupart des communes communiquent généralement avec l'administration centrale par l'intermédiaire de KS, l'Association norvégienne des autorités locales et régionales (voir l'encadré 3.5). C'est par l'intermédiaire de KS que l'administration locale norvégienne fait part de ses préoccupations à l'administration nationale et participe à la définition des politiques. KS participe à des séries de consultations régulières avec l'administration centrale. Elle est consultée sur le budget qui concerne les communes et sur les tâches municipales, ainsi que sur les grandes questions d'orientation qui ont des conséquences pour le comté et sur l'administration municipale.

3.4.2. Coopération horizontale

Coordination interministérielle

Pour que le ministère des Collectivités locales et du Développement régional puisse jouer son rôle directeur en assurant la compatibilité entre la politique de développement régional et les politiques sectorielles, il faut que la coordination au niveau national soit adaptée. Jusque récemment, cette coordination s'est faite de manière pragmatique, aucun mécanisme formel n'étant intervenu dans ce domaine avant une date récente. Le Conseil des ministres étant responsable collectivement de toutes les décisions du gouvernement, en un sens les ministères ont tous intérêt à parvenir à des accords entre eux. De nombreux groupes de travail, comités et plans d'action interministériels offrent la possibilité d'une coopération horizontale et permettent ainsi de parvenir au consensus souhaité, mais plus rares sont ceux qui sont établis de façon permanente. Dans le domaine du développement régional, un organisme de coordination permanent de ce type a été mis sur pied en 2005 seulement, avec la création du Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale (voir l'encadré 3.6).

Encadré 3.5. **Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS)**

L'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) est une association nationale qui regroupe l'ensemble des communes et des comtés mais aussi les entreprises publiques détenues par les communes ou les comtés. Ces dernières sont rassemblées dans une association spécifique comprenant 435 membres : l'Association norvégienne des entreprises locales et régionales. KS fait également office d'organisation patronale, d'organe consultatif, de porte-parole et d'avocat dans les relations avec l'administration centrale au nom de ses membres. Son siège se situe à Oslo; l'organisation possède 17 bureaux à travers la Norvège (près d'un par comté). Ses effectifs sont de 240 personnes et le budget s'élevait à NOK 200 millions en 2006.

L'organisation est régulièrement consultée par les pouvoirs publics et le Storting. L'Association norvégienne des autorités locales et régionales propose également à ses membres des services dans de nombreux autres domaines. Elle comporte un service de l'éducation et de la formation qui aide les agents publics et les employés locaux à améliorer leur niveau de qualification, en proposant différents stages et séminaires. L'une de ses divisions propose des services aux entreprises détenues par l'administration locale, tels que des stages spécialisés et des conférences pour des entreprises individuelles ou des membres au sein d'une branche spécifique de l'industrie. De plus, KS dispose d'un service juridique constitué de douze avocats qui propose des conseils juridiques à tous ses membres.

Source : www.ks.no.

Coopération intermunicipale

La coopération intermunicipale est fréquente en Norvège. Une étude portant sur 347 communes réalisée en 2004 par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional montre que 96.7 % des communes coopèrent avec une ou plusieurs autres communes. (La Norvège compte 431 communes en 2007.) Le nombre d'accords de coopération par commune varie de 1 à 14 (la moyenne est de 4.9). Les cinq domaines de coopération les plus importants (voir tableau 3.3) sont la gestion des déchets (88.7 %), la collecte des ordures (79.4 %), les achats (63.9 %), la protection contre les incendies (48.7 %) et les TIC (34.3 %). Les domaines de coopération les plus importants se situent donc au niveau des fonctions techniques, d'administration et de soutien. La coopération est moins importante dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants (1.8 %) et de la prise en charge/centres pour les personnes âgées (0 %) par exemple.

Encadré 3.6. Le Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale

Un large éventail d'acteurs est chargé d'atteindre les objectifs régionaux de la Norvège. Pour favoriser une meilleure coopération entre ces acteurs, les pouvoirs publics ont mis en place un sous-comité permanent de la politique rurale et régionale en 2005. Très peu de comités permanents tels que celui-ci existent dans le pays, d'où l'importance de cette question. Le comité est présidé par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et rassemble sept ministères au total qui participent chacun dans leur domaine au développement régional.

Les sept ministères sont les suivants : ministère de l'Administration locale et du Développement régional; ministère de la Fonction publique et de la Réforme; ministère de l'Agriculture; ministère de la Pêche et du Littoral; ministère des Affaires ecclésiastiques et de la Culture; ministère de l'Industrie et du Commerce et ministère des Transports et des Communications. Ce comité n'ayant été mis en place que récemment, il est trop tôt pour évaluer ses réalisations. Cependant, étant donné que le développement territorial concerne tous les secteurs et que les limites administratives sont variées, la création de ce comité est indubitablement un pas en avant en direction d'une coordination plus efficace au niveau central qui ne peut qu'avoir des retombées positives pour les comtés et les communes.

Source : OCDE, tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Tableau 3.3. Domaines de coopération intermunicipale en 2006

	Coopération intermunicipale (en %)	Nombre de communes
Gestion des déchets	88.7	337
Collecte des ordures	79.4	340
Achats	63.9	327
Protection contre les incendies	48.7	341
TIC	33.4	332
Archives	23.0	335
Recherche/évaluations	21.6	315
Distribution d'eau	20.8	341
Eaux usées	15.9	339

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional apporte un soutien financier aux projets innovants visant à développer la coopération intermunicipale. Les pouvoirs publics peuvent également suggérer aux communes des accords de coopération intermunicipale, auxquels sont

subordonnés certains types de soutiens financiers de l'administration centrale, comme les subventions discrétionnaires. Un exemple récent est celui de la « co-municipalité » d'Innherred, entre Levanger et Verdal (nord du Trondelag). Les deux communes ont décidé de regrouper leurs pouvoirs dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de la planification et de la construction, de la gestion des sols et des services de santé et des services sociaux. Un financement de NOK 1.5 million a été octroyé en 2004 pour le projet d'une durée de quatre ans qui pourrait bien déboucher sur une fusion totale.

De nouvelles possibilités de coopération intermunicipale sont apparues récemment. En décembre 2006 la loi sur l'administration locale de 1992 a été modifiée pour élargir l'éventail des tâches qui peuvent être déléguées par les communes et les conseils de comté à des organes de coopération intermunicipale. Les communes peuvent maintenant déléguer certaines tâches et responsabilités à une autre commune, la « commune hôte ». Ce modèle n'implique pas la mise en place d'un nouvel organe public; au lieu de cela, il s'agit d'une coopération inscrite dans un accord juridiquement contraignant entre deux communes ou plus. Un accord écrit est obligatoire pour ce mode de coopération. En fonction de la nature des tâches déléguées, il faut mettre en place un organe politique dans lequel toutes les communes participantes peuvent être représentées. Le financement de la tâche déléguée fait l'objet d'une négociation entre la commune hôte et les autres.

La coopération entre les communes débouche rarement sur des fusions, qui reposent sur des accords facultatifs, en l'absence de fortes incitations. Depuis 1995 on a assisté à quatre fusions et une autre devrait avoir lieu en 2008 (voir tableau 3.4). Ces fusions ont eu lieu à la fois au Nord, à l'Ouest et dans les environs d'Oslo. Le système de péréquation est au mieux neutre de ce point de vue et peut même contribuer au maintien de petites communes. La subvention pour les régions isolées est un montant forfaitaire versé à chaque commune, qui n'encourage donc pas la fusion. Le mécanisme de péréquation offre néanmoins un avantage dans une phase de transition, car il atténue les pertes financières immédiates qui autrement résulteraient de la fusion. Pendant les dix années qui suivent la fusion, la commune fusionnée a droit au

Tableau 3.4. **Fusions de communes depuis 1995**

Communes	comté	Population approximative	Date de la fusion
Valer et Ramnes	Vestfold	4 000 + 4 000	01/01/2002
Bodø et Skjerstad	Nordland	40 000 + 1 000	01/01/2005
Olen et Vindafjord	Rogaland	4 700 + 3 400	01/01/2006
Aure et Tustna	More et Romsdal	2 600 + 1 000	01/01/2006
Kristiansund et Frei	More et Romsdal	17 000 + 5 000	01/01/2008

Source : Tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

même montant de subventions globales que ce que chacune des anciennes communes recevait. Au cours de cinq années suivantes, la commune est intégrée dans le système de péréquation classique.

En 2003 le ministère des Collectivités locales et du Développement régional et KS ont invité les communes à participer à un projet dans lequel elles étaient encouragées à évaluer leur rôle et leur capacité à remplir leurs tâches, et à déterminer si elles pourraient mieux servir leurs citoyens si elles fusionnaient ou si elles mettaient en place d'autres formes de coopération avec les communes voisines. Vingt-cinq pour cent des communes jugeaient que les limites existantes étaient satisfaisantes, 53 % estimaient qu'il fallait davantage de coopération intermunicipale, et 21 % souhaitaient étudier une nouvelle fusion, ce qui signifie que 75 % des communes ne se satisfaisaient pas du *statu quo*. Près de 50 % préféreraient la coopération intermunicipale à la fusion, c'est-à-dire que près de 50 % étaient prêtes semble-t-il à procéder à une fusion, ce qui est assez remarquable. Le fait que certaines communes craignent que des attitudes positives à l'égard de la fusion n'entraînent une réforme dans ce domaine n'est néanmoins peut-être pas étranger à ces résultats. Bien que le Parlement soit officiellement responsable de la répartition géographique des communes, la méthode qui a été choisie pour procéder à la fusion des communes est, à juste titre, une approche facultative.

Pour aider à jeter les bases d'éventuelles fusions dans le futur, les pouvoirs publics ont mis à disposition des subventions pour les communes qui souhaitent étudier les possibilités que présente la fusion. À l'heure actuelle, 30 municipalités ont déposé une demande pour obtenir une subvention de ce type. Les 30 communes évalueront, par groupes de deux à six, l'éventuelle fusion qui créerait 11 nouvelles communes plus grandes. Ces communes se situent pour la plupart dans le centre de la Norvège (dans les comtés d'Oppland, d'Hedmark et d'Akershus). Dans six cas au moins une des communes participantes compte moins de 5 000 habitants. Le nombre d'habitants des nouvelles communes à créer se situe entre 5 000 et 46 000 habitants. Les différences de capacité contributive des communes sont remarquables : dans chaque cas il y a au moins une commune dont la capacité contributive est considérablement inférieure à la moyenne et une autre commune dont la capacité contributive est proche de la moyenne ou supérieure à la moyenne. Dans huit des onze cas, c'est la commune la plus petite dont la capacité contributive est la plus faible. Cela témoigne de la logique sous-jacente suivante : les communes les plus grandes n'ont pas de problème pour fusionner car elles peuvent offrir le même type de services sans frais marginaux supplémentaires importants; les communes les plus petites sont disposées à fusionner lorsque la mise en commun des ressources leur est profitable et donne accès à des services de meilleure qualité ou à un éventail plus large de services.

Pour résumer, au vu de la taille des communes en Norvège, il apparaît clairement que des agrandissements sont possibles. De nombreuses communes ont trop peu d'habitants pour être en mesure de fournir correctement certains services publics, ne serait-ce que par manque de personnel qualifié, comme l'analyse la section 2.4. Plus des trois quarts des communes norvégiennes comptent moins de 10 000 habitants et de nombreux pays de l'OCDE ont des communes bien plus grandes que cela. La Norvège présente de nombreux accords de coopération intermunicipale, ce qui témoigne d'un besoin d'agrandissement des communes. Trente communes étudient sérieusement la possibilité d'une fusion à l'heure actuelle; si cela se fait, cela donnera lieu à la plus importante réduction du nombre de communes jamais réalisée depuis 1965.

D'autre part, même s'il est exact que les communes sont assez petites en termes de population, en même temps, en particulier dans le nord de la Norvège, elles s'étendent sur un grand territoire. Si l'on s'intéresse à la superficie par commune, les communes norvégiennes comptent parmi les plus grandes au sein de l'OCDE. Même si les coûts de certains services locaux peuvent être réduits lorsqu'ils sont utilisés par un segment de population plus grand, des distances importantes entre communes limitent quelque peu les économies d'échelle qui peuvent être réalisées. De plus, la fusion ne permet pas nécessairement de réaliser plus facilement des économies d'échelle que la coopération intermunicipale. Étant donné le niveau de coopération qui existe déjà entre les communes, dans le contexte norvégien une plus grande concentration municipale n'apporterait pas grand-chose de plus en termes d'efficacité accrue. En revanche il faut bien montrer que la fusion améliore la transparence par rapport aux accords de coopération sur lesquels les citoyens ont peu de contrôle.

Coopération interrégionale (entre comtés)

En Norvège, la coopération existe également au niveau du comté. L'accord de coopération le plus ancien est celui des quatre comtés septentrionaux, créé dans les années 70. L'organisation créée pour cette coopération est l'*Executive Committee for North Norway and Nord-Trøndelag* (ECNN). Des organisations similaires ont été créées dans l'ouest de la Norvège en 2003 (quatre comtés) et dans l'est de la Norvège en 1993 (huit comtés). Le conseil régional de la Norvège occidentale se compose des comtés de Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane et More og Romsdal. L'*Eastern Norway County Network* (ENCN) comprend les membres suivants : Ostfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold et Telemark.

Ces accords de coopération présentent de nombreux points communs sur le plan de l'organisation, du financement et des fonctions. Les coûts de fonctionnement de ces accords entre comtés sont pris en charge par les comtés eux-mêmes. Les accords ont pour objet de représenter les intérêts

de la région dans les relations avec l'administration nationale et dans les enceintes internationales. Ils ont des objectifs en termes de développement régional, qui ne sont pas les mêmes suivant la région concernée. L'*Executive Committee for North Norway* intervient pour les questions liées au pétrole et au gaz, tandis que le conseil régional de la Norvège occidentale a lancé des actions pour développer la pisciculture.

Dans certains domaines d'action des avancées concrètes ont été réalisées grâce à ces accords de coopération. L'*Eastern Norway County Network* est parvenu à instaurer davantage de cohérence dans le réseau de transport public régional. L'adoption d'une « *Vision for public transportation in 2015* » (stratégie pour les transports publics en 2015) a débouché sur plusieurs mesures : les systèmes d'information différents des transports publics sont en cours d'harmonisation et un système de tickets commun sera bientôt en place. Dans d'autres cas, des accords de coopération de ce type ont aidé à consolider les demandes régionales de fonds supplémentaires, comme l'a fait le conseil régional de la Norvège occidentale à propos d'une route nationale longeant la côte ouest de la Norvège, de subventions pour l'industrie de la pisciculture et d'un plan de transport commun. Enfin, le développement commercial et la coopération internationale sont également mis en vedette.

3.4.3. Défis de la gouvernance à plusieurs niveaux

Mise en œuvre de la politique régionale

En Norvège, la mise en œuvre des politiques se fait souvent par un partage plutôt que par une nette division des rôles entre différents niveaux de l'administration. Les actions sont souvent mises en œuvre par les autorités ou agences nationales avec les autorités de la commune ou du comté. La dimension régionale a cependant acquis plus de poids en Norvège ces dernières années⁵. L'exemple le plus significatif en la matière dans le domaine de la politique régionale est le transfert en 2003 de 80 % du budget de la politique régionale (en rapport avec l'aide régionale) du ministère des Collectivités locales et du Développement régional au comté (il ne passe donc plus par Innovation Norvège). En tant que chefs de file des partenariats à leur niveau, c'est aux comtés qu'il revient désormais de déterminer l'affectation de ces ressources financières. Dans ce contexte, les plans régionaux et les stratégies régionales occupent maintenant une place plus essentielle dans la mise en œuvre de la politique régionale.

Trois principaux niveaux interviennent dans la mise en œuvre de la politique régionale – le niveau national où sont élaborées les politiques, le niveau national/régional (comté) et le niveau municipal où elle sont mises en œuvre. Au niveau national, le ministère des Collectivités locales et du Développement régional est chargé de mettre au point et de superviser la politique relative au développement régional. À ce titre, il est chargé d'identifier les régions géographiques où s'appliquera la politique (comme nous l'avons vu dans la

section 2.2) et de négocier et de convenir des cartes de l'aide régionale prévues avec l'Autorité de surveillance de l'AELE⁶. Il indique également quelles sont les priorités du développement (création d'emploi, entrepreneuriat, innovation, aide à la création d'entreprise), sans toutefois le faire de manière détaillée et normative, et détermine le financement réparti entre ces mesures de développement régional qui est versé par le biais d'Innovation Norvège (il s'agit principalement de l'aide à l'innovation) et le budget de l'aide régionale délégué. Une petite partie des fonds est conservée pour financer des projets et des programmes de moindre envergure (souvent des programmes pilote) gérés directement par le ministère.

Les politiques des autres ministères ont également des effets sur le développement régional, même si cela se fait d'une manière moins ouvertement ciblée. Outre ces ministères représentés de façon permanente dans le sous-comité consultatif de l'État, les ministères de la Santé, de l'Éducation et du Travail mettent en œuvre des politiques dont les incidences régionales sont évidentes. L'*Effects Committee* (NOU, 2004a), qui a rendu un rapport en 2004, a été créé pour étudier la contribution économique des politiques sectorielles au développement des districts. Il a conclu qu'elle avait diminué du fait de la libéralisation du marché et des développements associés. Selon lui, les effets des politiques nationales seraient améliorés si la politique régionale était coordonnée plus efficacement dans tous les domaines d'action. Malgré la mise en place ultérieure du nouveau Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale – et aussi étant donné la coopération qui existe à l'heure actuelle entre les ministères pour l'élaboration des programmes et l'évaluation des politiques – la coordination intersectorielle reste un défi important pour la politique régionale.

En Norvège, la mise en œuvre des politiques se fait souvent par le biais d'agences nationales. Dans le contexte du développement industriel, trois agences principales interviennent, chacune possédant un bureau régional – Innovation Norvège, le Conseil norvégien de la recherche et la SIVA (section 2.3). Leur fonctionnement est régi par les décisions politiques et administratives émanant de l'État qui fixent les objectifs, les stratégies, les cibles et les budgets. Ceux-ci sont précisés dans des lettres de mission annuelles adressées aux trois agences par chacun des ministères qui les financent, en particulier les ministères du Commerce et de l'Industrie, de l'Éducation, des Collectivités locales et du Développement régional, de l'Agriculture et de l'Alimentation, et de la Pêche et du Littoral. Chaque année, les agences doivent rendre compte de leurs activités et de leurs résultats et des évaluations périodiques sont également réalisées. Bien qu'elles aient des mandats différents, les trois agences coopèrent étroitement.

La réforme de la décentralisation de 2003 a donné aux comités davantage de responsabilités en matière de développement régional⁷. Leur rôle en tant qu'acteurs du développement régional s'est accentué, passant de celui de

simples exécutants de la politique à celui de moteurs essentiels du développement régional sur la base des besoins qu'ils avaient eux-mêmes identifiés et des stratégies qu'ils avaient eux-mêmes décidées. Les comtés ont notamment été chargés de l'élaboration des *County Development Plans* regroupant les stratégies sectorielles de différents ministères, ainsi que de la direction de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de développement régional à l'aide des fonds qui leur sont maintenant délégués. Le comté, les communes qui le composent, le secteur des entreprises, les agences de développement (dont Innovation Norvège) et les établissements universitaires ont été chargés de travailler en partenariat pour faire progresser le développement régional de façon durable en s'appuyant sur ces plans.

Tout comme Innovation Norvège, les comtés reçoivent chaque année des lettres de mission individuelles du ministère des Collectivités locales et du Développement régional qui définissent les nouveaux objectifs à prendre en compte, ainsi que les ressources budgétaires disponibles. Dans ce cadre, les comtés peuvent déterminer des objectifs spécifiques, des priorités stratégiques et des modes opérationnels. Un rapport sur les priorités adoptées et les résultats obtenus est ensuite soumis au ministère, à titre informatif essentiellement. À l'origine ces plans de développement régional devaient être entérinés par le ministère, mais ils font maintenant partie du processus de planification ordinaire des comtés et ne donnent lieu qu'à très peu de retour d'informations au niveau national. Le rôle du ministère consiste donc à faciliter plutôt qu'à coordonner. À l'époque de la réforme par la décentralisation, le ministre a souhaité s'assurer que les comtés bénéficiaient de toute la liberté possible dans leurs actions de développement régional. De même, le financement ne comporte pas d'éléments concurrentiels, et il n'y a pas non plus d'incidences négatives s'il est jugé que les fonds n'ont pas été dépensés comme il se doit⁸. Cette approche se différencie de celle adoptée par un ensemble de pays de l'UE (voir l'encadré 3.7) dans lesquels les autorités nationales sont généralement désireuses de coordonner les développements au niveau régional.

Malgré ces développements, la légitimité, le dynamisme et la compétence du comté ne sont pas clairement perçus. Le transfert de décisions relatives au financement et la mise en place de partenariats entre comtés et de plans de développement régionaux ne semblent pas avoir atteint leurs objectifs initiaux. Une évaluation réalisée en janvier 2005 (Knudsen, *et al.*, 2005) a conclu que les autorités de nombreux comtés n'avaient pas encore suffisamment de pouvoirs pour tirer parti de leur rôle d'acteurs régionaux. Selon cette évaluation, les comtés ne seraient pas des partenaires régionaux attrayants tant qu'ils n'auraient pas obtenu davantage de ressources et d'autorité institutionnelle. Le rapport mettait également en évidence certaines des limitations apparentes des partenariats entre comtés. Il concluait, à la différence d'une grande partie de l'UE, que d'un point de vue stratégique la participation à des partenariats régionaux ne doit pas

Encadré 3.7. **Formes de coordination entre le niveau national et le niveau régional au sein de certains États membres de l'UE**

Mécanismes informels destinés à encourager un dialogue constant entre le centre et les régions.

- En **Autriche**, la Chancellerie fédérale, soutenue par l'*Austrian Conference on Spatial Planning* (ÖROK), fait office d'organisme de coordination de la politique régionale. En raison de l'absence d'un cadre juridique national pour la politique régionale (une responsabilité relevant du Land), la coordination de la politique repose sur le consensus et est informelle.
- En **Suède**, l'approche adoptée en matière de politique régionale s'appuie sur une coordination informelle améliorée, en particulier par l'intermédiaire des *Regional Growth Programmes*. À la suite d'une coordination améliorée dans la mise au point du NSRF pour 2007-13 (dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE), un forum national doit être mis sur pied pour promouvoir le dialogue entre les représentants régionaux et nationaux.

Une coordination s'appuyant davantage sur des règles formelles et axée sur le consensus.

- En **Allemagne**, la coordination entre les niveaux de l'administration est formalisée. Dans le cadre de la politique régionale GA (*Gemeinschaftsaufgabe*), un système de planification conjoint État fédéral-Land a été mis au point pour coordonner les interventions en matière de politique régionale.

Coordination via le cofinancement de programmes et projets.

- Au **Danemark**, les enceintes traitant de la croissance régionale récemment mises en place sont des organismes de partenariat qui rassemblent l'administration locale, le secteur privé et les institutions du savoir. Les nouvelles enceintes n'ont pas le droit de mettre en œuvre elles-mêmes les programmes, mais il leur faut le soutien de l'administration locale et centrale, ce qui garantit une approche coordonnée.
- En **France**, la DIACT, l'agence chargée du développement du territoire, joue un rôle de coordination important par le biais de ses activités de cofinancement. Elle fait également office de partenaire principal des régions en développant et en mettant en œuvre des contrats de projets État-Région (CPER).

Encadré 3.7. Formes de coordination entre le niveau national et le niveau régional au sein de certains États membres de l'UE (suite)

Intégration de priorités nationales dans les programmes régionaux et de priorités régionales dans les budgets nationaux.

- Au **Royaume-Uni**, les *Regional Development Agencies (RDA)* anglaises doivent démontrer de quelle manière elles vont aborder les priorités décrites dans leurs stratégies économiques régionales tout en contribuant également à l'engagement national en matière de services publics pour l'amélioration des résultats économiques régionaux. Dans le même temps, les RDA fournissent aux ministères nationaux leurs programmes budgétaires dans certains domaines pour faciliter une meilleure coordination avec les plans de financement nationaux.
- En **Finlande**, le *Regional Development Act* de 2007 vise à accroître la coopération entre les niveaux central et régional en faisant en sorte que les ministères sectoriels négocient l'octroi de fonds régionaux avec les conseils régionaux. Dans le même temps, les plans régionaux doivent intégrer les objectifs de la politique nationale.

Source : Yuill D., « Responding to the Changing Policy Agenda: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », EoRPA Paper 06/1, European Policies Research Centre, université de Strathclyde, 2006.

être assortie de conditions particulières et qu'elle reste une activité au cas par cas liée à des projets et initiatives particuliers; de plus, il estimait que l'adoption du principe du partenariat dépendait en grande partie des leaders régionaux⁹. L'évaluation considérait également que pour que les autorités des comtés puissent mobiliser un partenariat destiné à renforcer le développement régional, une délégation supplémentaire de pouvoirs était nécessaire.

Réforme de la gouvernance régionale

Un moteur essentiel de la décentralisation en Norvège est la « *Responsibility Reform* » lancée en 2003 à la suite d'un Livre blanc sur la démocratie locale (St.meld.nr.19, 2001-02). Les objectifs de la réforme régionale étaient, premièrement, de renforcer la démocratie locale et régionale par le biais de la délégation, certains pouvoirs et certaines compétences de l'État étant redistribués aux conseils régionaux, deuxièmement, d'instaurer une division du travail claire entre les différents niveaux de l'administration, troisièmement, d'établir un secteur public plus cohérent et efficace, quatrièmement, de créer de la valeur et de l'emploi en s'appuyant sur les atouts locaux et régionaux, et enfin, d'assurer la gestion efficace des objectifs nationaux tels que le développement

durable, une prestation de service uniforme à travers tout le pays et la protection juridique de l'individu.

Le processus de réforme a été plus loin avec le Livre blanc publié en décembre 2006, qui ouvre la voie à une future réforme régionale (St.meld.nr.12, 2006-07). Il reconnaît que trois niveaux d'administration doivent demeurer à l'avenir. Sous le niveau national, les régions/comtés doivent être les acteurs centraux du développement régional tandis que les communes doivent rester les principaux prestataires de services publics. Traditionnellement, les communes ont toujours eu une position relativement importante dans le système norvégien alors que le rôle des comtés était beaucoup moins important. À l'heure actuelle, les comtés sont chargés en particulier de la planification (la coordination notamment), de l'enseignement secondaire du deuxième cycle, de la culture et de la gestion du patrimoine ainsi que de certaines fonctions en matière de transport et de développement industriel. L'enseignement secondaire du deuxième cycle est la plus importante de ces activités en termes de financement, les transports arrivant en deuxième position. Selon le Livre blanc, les autres tâches qui pourraient être déléguées au niveau régional/du comté doivent faire l'objet d'un accord; c'est seulement après cette étape que le nombre de régions/comtés qui convient pourra être examiné.

Les nouvelles tâches susceptibles d'être confiées au niveau régional incluent des aspects de l'aménagement du territoire, le transfert de certaines tâches du gouverneur au comté¹⁰, davantage de responsabilités au niveau de l'infrastructure des transports (certaines routes nationales par exemple), davantage de tâches culturelles, des responsabilités accrues en matière de R-D (dont le financement de base d'instituts de recherche régionaux), la participation à Innovation Norvège, et peut-être aussi de nouvelles entreprises d'innovation régionale (aussi appelées « mini-SIVAs »). Reste à savoir sur quoi cela débouchera au final : des évolutions pourraient intervenir au niveau des politiques agricoles et environnementales, les responsabilités des gouverneurs de comté pouvant être transférées aux nouvelles autorités régionales. Une question cruciale qui se posera probablement sera de savoir si les nouvelles régions se verront attribuer des pouvoirs accrues sur le plan de l'infrastructure et du développement industriel, étant donné qu'il s'agit de domaines d'action décisifs qui impliquent des budgets conséquents. Une décision finale devrait être prise dans le courant de l'année 2007.

Une configuration dans laquelle un organisme régional élu et le représentant de l'administration centrale dans la région travaillent ensemble est courante dans de nombreux pays de l'OCDE. Dans bien des cas en Norvège la coopération est étroite, ce qui entraîne une certaine confusion des rôles. En Norvège le gouverneur occupe une position plus importante dans la gouvernance nationale vis-à-vis du conseil de comté que celle des représentants régionaux de l'administration centrale de nombreux pays de l'OCDE. La délégation, telle

qu'indiquée ci-dessus, rapprocherait la Norvège de ce qui s'est passé dans d'autres pays de l'OCDE ces dix dernières années, comme en Espagne et en Italie où les fonctions ont été décentralisées, passant des administrations nationales (ou de leurs représentants dans les régions) aux entités administratives infranationales. Des essais pilotes, dans lesquels les autorités du comté et le bureau du gouverneur du comté sont fusionnés en un seul organisme, ont également été entrepris en Norvège (voir l'encadré 3.8). L'intégration de ces deux organisations peut être une solution pour simplifier la coordination au sein du pays, même si une évaluation doit montrer à quel point ces expériences ont été positives.

Encadré 3.8. Projets pilotes de gouvernance dans un organisme régional unique

En 2004, deux projets pilotes visant à mettre en place un « comté unitaire » ont débuté dans les comtés de More og Romsdal et de Hedmark, par l'unification du bureau du gouverneur du comté et de celui du conseil de comté. Ce nouvel organisme administratif assume les responsabilités traditionnelles de l'État, comme l'appréciation de la légalité et la supervision des appels ainsi que la fourniture des services publics et le soutien et les mesures en faveur du développement régional.

Les responsabilités en matière de supervision et d'appels restent néanmoins séparées des autres responsabilités. Le directeur exécutif de la nouvelle entité peut être le gouverneur du comté ou le *Chief County Executive*, cette question importante étant tranchée de façon pragmatique en fonction du contexte politique local, lequel peut être assez différent d'un comté à un autre. Le but du projet pilote est de déterminer si une administration unique permet de réduire les chevauchements bureaucratiques. Les projets pilotes se poursuivront jusqu'à fin 2008.

Source : Tiré d'informations fournies par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

En ce qui concerne les modèles géographiques futurs, le Livre blanc examinait trois possibilités – un modèle de comté plus important (soit 16-18 comtés); un modèle de région de grande taille (soit, peut-être, cinq à sept régions); et un modèle intermédiaire (10 à 14 comtés), maintenant écarté, de sorte que les comtés doivent maintenant étudier les deux autres. S'ils ne parviennent pas à un accord, le Parlement prendra la décision finale, le nouveau système devant entrer en application en 2010. L'examen de ces possibilités met en évidence certains facteurs qui donnent à penser que la solution de la grande région risque d'être difficile à appliquer. Il s'agit notamment du fait que certains comtés ont déclaré qu'ils ne souhaitaient pas faire partie d'un groupe plus

grand. Le comté de Finnmark l'a déjà fait savoir et les autorités d'Oslo ont également indiqué qu'elles ne veulent pas qu'une entité (comme la région) vienne se placer entre elles et l'État. Un autre facteur est le fait qu'il existe des entités très différentes d'un comté à l'autre en Norvège, ce qui pourrait empêcher des régions plus grandes de fonctionner efficacement. Les grandes distances et la taille des futurs comtés sont d'autres facteurs à prendre en considération si l'on veut faire en sorte de concilier économies d'échelle et cohésion territoriale.

L'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) soutient vivement le modèle de la grande région, en soulignant l'éclatement de l'administration infranationale. Si le comté était auparavant la principale division infranationale de l'État, seules sept agences sur 40 sont maintenant organisées suivant les comtés. Bien que le nombre d'entités régionales varie de 2 à 17, la plupart des agences fonctionnent avec 5 ou 6 régions. KS estime qu'un nombre limité de régions (sept environ) accroîtrait la création de valeur, ce qui permettrait d'adopter une approche plus stratégique et favoriserait une utilisation plus efficace des ressources régionales. Enfin, des régions plus grandes sont supposées renforcer la démocratie régionale, en créant un système dans lequel il est possible de transférer davantage de responsabilités des représentants infranationaux de l'État à des régions élues démocratiquement.

La situation d'Oslo, la capitale, est assez spécifique, car elle dessert une région très vaste. Ainsi, l'examen des habitudes de dépense des comtés entourant Oslo révèle que leurs habitants semblent utiliser certains services publics assurés par Oslo, ce qui montre que son domaine fonctionnel profite dans ce cas aux comtés voisins. Ceci amènerait théoriquement à considérer une fusion en une région coïncidant avec la région urbaine d'Oslo, ce qui correspondrait en quelque sorte à la région d'Ostviken dans le cas de l'adoption d'une solution à 7 ou 8 régions. Dans le cas d'une solution à cinq régions, elle ne constituerait qu'une partie de l'entité plus grande créée (Ostlandet). Ceci soulève la question d'un niveau régional intermédiaire auquel la capitale ne semble pas favorable. D'autre part, les problèmes de la zone d'Oslo pourraient également être réglés de manière satisfaisante par une coopération accrue dans la zone urbaine fonctionnelle.

Un Livre blanc sur la région capitale a été présenté au Parlement le 1 juin 2007. Le Parlement avait unanimement demandé ce Livre blanc, afin de s'attaquer aux difficultés spécifiques à la région d'Oslo. Ces difficultés sont notamment des disparités socio-économiques, l'intégration des immigrés, la création de bonnes conditions de vie et la promotion de l'innovation (voir chapitre 2) dans ce qui est le premier moteur économique de la région. De nombreux accords de coopération entre l'administration centrale et la municipalité d'Oslo ayant été mis en place dans des domaines tels que les transports et le logement, le Livre blanc s'efforce de déterminer si de nouvelles formes de gouvernance pourraient s'avérer nécessaires, en plus de la

coopération, comme la modification des délimitations, ou la création d'un statut juridique spécial pour la région capitale.

Comme d'autres pays, la Norvège a besoin d'une région métropolitaine forte qui profite à tout le territoire. Le Livre blanc met en évidence ses atouts à l'aide de différents indicateurs et de différentes évaluations. Ils montrent que le niveau de l'éducation et de la recherche est très élevé, que le dynamisme de plusieurs groupes industriels est assez impressionnant et que la région présente un attrait significatif sur le plan des loisirs, de la culture et de la communication. D'autre part, ces potentiels ne semblent pas avoir été pleinement développés jusqu'à présent. En particulier, l'un des défis fondamentaux que la région d'Oslo doit relever est de dégager de nouvelles sources de croissance de différents groupes régionaux et du système d'innovation régional dans son ensemble. La commercialisation et l'internationalisation doivent être considérés comme des facteurs décisifs. Le Livre blanc met en évidence la volonté de définir une politique différenciée pour chacune des régions du pays, en intégrant naturellement la région métropolitaine à la politique régionale. Pour y parvenir, il faut que le reste du pays soit beaucoup mieux raccordé aux entreprises et aux groupes d'innovation situés dans la région métropolitaine. Il convient de stimuler les retombées internes réciproques et il y a lieu de renforcer la connectivité avec les autres régions métropolitaines septentrionales.

De nombreux pays de l'OCDE sont en train de s'interroger sur l'échelle appropriée pour l'administration régionale et c'est ou cela a été également le cas de plusieurs autres pays scandinaves. Le Danemark a récemment procédé à une réforme régionale qui s'est traduite par le passage de 14 comtés à cinq régions, et la Suède comme la Finlande envisagent une nouvelle réduction du nombre de régions qui s'accompagnerait d'un renforcement de leur rôle. L'agrandissement des comtés présente assurément une certaine logique fonctionnelle étant donné le rôle plus important que les autorités régionales jouent dans le développement économique dans de nombreux pays. Cependant, la réforme institutionnelle est toujours confrontée à un choix entre l'accroissement de la fonctionnalité de la gouvernance régionale d'une part et les frais de transaction que cela implique d'autre part. Le gouvernement devrait présenter la réforme au Storting en 2008 et la mettre en œuvre en 2010. En 2007 des discussions devraient avoir lieu avec des comtés et d'autres acteurs sur la définition à plusieurs niveaux des tâches, des limites et d'autres éléments.

Administration électronique

L'administration électronique est fréquemment utilisée comme un instrument permettant d'améliorer la prestation des services publics et elle peut bien être utile dans le cas précis de la Norvège. Étant donné les nombreuses régions isolées et les faibles densités de population, le potentiel d'économies d'échelles dans la prestation physique des services est limité. Des services

d'administration électronique pourraient alors être une solution. La Norvège s'en sort assez bien dans ce domaine. En 2005, 95 % des foyers norvégiens avaient un accès Internet haut débit (*www.hoykom.no*). La fracture numérique territoriale dans le pays est limitée. L'*E-Government Review of Norway* (2005) de l'OCDE a montré une différence d'accès de seulement 8 % entre la région capitale et les autres régions en 2001. Néanmoins, de nombreuses difficultés subsistent. Il est difficile d'obtenir l'accès haut débit total dans les zones isolées. Les personnes âgées (relativement surreprésentées dans les régions isolées) ont de loin le taux d'accès le plus bas de Norvège. De plus, en dépit du fait que toutes les écoles sont reliées à Internet, l'utilisation d'ordinateurs est encore limitée. Treize pour cent de l'ensemble des élèves n'utilisent jamais d'ordinateurs à l'école (OCDE, 2005).

La ligne de conduite norvégienne en matière de haut débit repose sur l'idée que le déploiement doit avant tout être dirigé par le marché. À quelques exceptions près, dans les régions isolées où il est moins probable que le marché favorise une infrastructure et des applications haut débit, les pouvoirs publics norvégiens ne financent pas directement l'infrastructure. Face aux conditions du marché, de nombreuses communes ont utilisé leurs compagnies d'électricité locales pour construire des réseaux d'accès pour les clients publics et privés. L'administration centrale a apporté son soutien à de nombreux projets d'administration électronique par le biais du programme Hoykom, lancé en 1999, qui a permis de financer plus de 400 projets, le cofinancement représentant jusqu'à 50 %. Le budget 2005 du programme Hoykom, financé par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme et par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, s'élevait à EUR 10 millions environ.

L'un des principaux domaines soutenu est le secteur de l'éducation. Le plan d'orientation « *eNorway 2009* » comporte des projets ambitieux visant à accroître l'accès numérique à des bibliothèques et des services culturels. Dans le secteur des hôpitaux, la décision d'adopter la radiographie numérique a donné un élan aux investissements. Selon l'institut de recherche norvégien STEP¹¹, cette interaction a cependant entraîné une compatibilité réduite et une fragmentation du marché. Les réseaux des hôpitaux ont mis en œuvre des mesures de sécurité et de sûreté différentes de celles des autorités locales, excluant ainsi les médecins locaux du système de santé national et du système de santé municipal (STEP, 2003). Une coordination interadministration accrue est donc nécessaire dans ce domaine.

3.5. Participation des citoyens

L'action citoyenne et la société civile peuvent jouer un rôle important dans le développement territorial au niveau local, car les effets de différentes formes de participation, que ce soit la participation aux élections locales, d'autres processus participatifs ou par le biais d'associations, sont généralement clairement visibles dans de nombreux aspects de la vie quotidienne. Le système

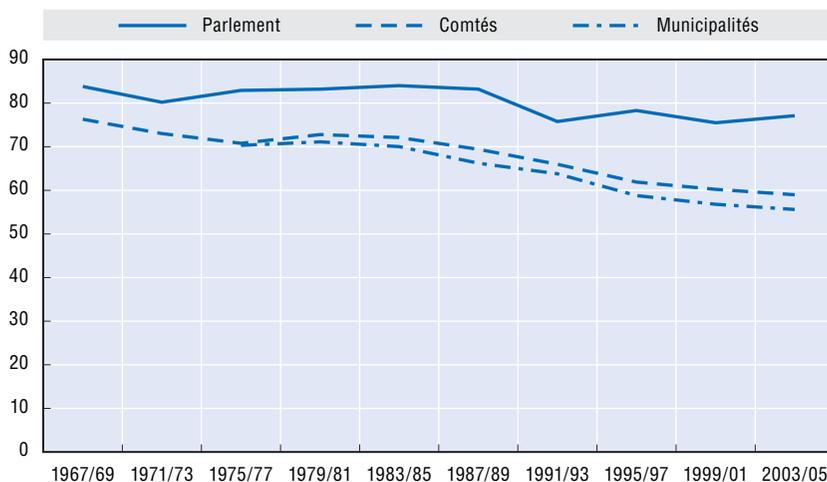
et les caractéristiques des services publics assurés au niveau de la commune ou du comté, les possibilités offertes par les activités culturelles encouragées par les autorités locales ou la création de nouveaux emplois du fait d'un environnement local attractif pour les entreprises ne sont que quelques exemples des domaines qui peuvent présenter un intérêt direct pour les citoyens d'une collectivité. Cela se traduit par la participation électorale au niveau local, par l'action locale ou des partenariats de différents types. De plus, plus le capital social est développé, plus l'entrepreneuriat aura des chances de se développer et plus les institutions inspireront confiance.

3.5.1. Élections locales

En Norvège, comme dans d'autres pays scandinaves, les citoyens semblent avoir véritablement foi dans le processus politique. La participation électorale est relativement élevée, avec près de 80 % dans le cas des élections nationales et 65 % pour les élections régionales et locales au cours des trente dernières années. Cependant, la participation aux élections nationales a très légèrement baissé au cours de cette période, et en ce qui concerne les élections régionales et locales, les taux de participation ont baissé plus fortement (voir graphique 3.23). Ceci témoigne d'un intérêt moindre pour les affaires régionales et locales à une époque où la décentralisation est préconisée dans le cadre d'une grande réforme. Cette perspective offrira-t-elle enfin une possibilité aux électeurs de s'associer plus étroitement aux questions régionales et locales? Il n'est pas possible de dire avec certitude comment la situation évoluera. Cela peut s'expliquer entre autres par le fait que les réglementations nationales limitent l'action de l'administration locale, d'où le sentiment que la participation aux élections locales ne pèse pas tant que cela sur des résultats qui sont pour l'essentiel le fruit de décisions prises ailleurs.

La proximité joue en faveur de la commune par rapport au comté, il n'est donc pas surprenant que la désaffection des électeurs soit plus forte dans ce dernier que dans la première, notamment parce que les pouvoirs actuels des comtés restent quelque peu limités et sont précisément au centre du débat sur la réforme régionale. L'analyse de la situation au niveau municipal¹² permet de faire quelques constatations intéressantes. En particulier, les écarts de participation aux élections municipales d'une commune à l'autre se sont accrus ces dernières années. Dans les petites communes, la participation à ces élections n'a pas baissé fortement dans tous les cas et en réalité elle a augmenté dans un certain nombre si l'on s'intéresse à la période de l'après-guerre dans son ensemble. L'analyse détaillée de ces cas pourrait révéler les motivations des électeurs dans un contexte donné, ce qui permettrait de mieux comprendre les facteurs qui déterminent des réponses positives à la participation au processus électoral.

Graphique 3.23. **Participation aux élections nationales, des comtés et des communes en Norvège : 1967-2005**



Source : Statistics Norway.

3.5.2. Processus participatifs

De nombreux processus ont été mis en place en Norvège pour assurer une consultation efficace de la population avant que les autorités locales ne prennent une décision ou qu'un projet ne soit lancé. La loi norvégienne de planification et de construction de 1985 intègre de telles considérations. Elle donne de l'importance à l'information et au droit des habitants de formuler des observations et de faire connaître leurs opinions sur différents types de plans urbains : les plans directeurs, la partie utilisation du sol des plans directeurs, les plans d'occupation des sols en particulier. Depuis 1992 la loi norvégienne sur l'administration locale permet aux usagers d'être représentés dans les comités des établissements d'action sanitaire et sociale et cette pratique est aujourd'hui bien établie. Les référendums locaux sont également largement développés : entre 1970 et 2000, 514 consultations de ce type ont été réalisées sur un large éventail de sujets : licences d'alcool¹³, utilisation de différentes langues à l'école¹⁴, et fusion municipale. La loi norvégienne de 1992 sur l'administration locale reconnaît un droit d'initiative des citoyens qui a été défini précisément pour les affaires locales dans la loi modifiée de 2003, au paragraphe 39a traitant de l'« initiative des habitants » (voir l'encadré 3.9).

Les nouvelles tendances et les nouveaux mécanismes des processus participatifs peuvent être examinés sous différents angles. Certains observateurs considèrent généralement que ces développements traduisent un affaiblissement des principes démocratiques classiques et qu'ils accentuent même le phénomène. C'est le cas du projet de recherche intitulé « *Power and*

Encadré 3.9. « L'initiative des habitants en Norvège »

1. Le conseil municipal ou le conseil de comté a le devoir d'étudier une proposition relative aux activités de l'autorité municipale ou de l'autorité du comté et de prendre une décision à ce sujet, si pas moins de 2 % des habitants, ou 300 habitants de la zone de compétence de la commune ou 500 habitants du comté, sont à l'origine de la proposition.
2. Le conseil municipal ou le conseil de comté prendront une décision sur la proposition au plus tard 6 mois après qu'elle a été soumise. Les habitants qui sont à l'origine de cette initiative seront informés des décisions prises et des mesures qui seront mises en œuvre du fait de la proposition.
3. Une proposition de même contenu ne peut être présentée plus d'une fois au cours du même mandat. Une proposition ne peut pas non plus être soumise à nouveau avant que quatre années se soient écoulées depuis que la proposition a été présentée pour la dernière fois.
4. Lorsqu'une proposition présentée conformément aux dispositions de la présente section est rejetée au conseil municipal ou au conseil du comté, il n'existe aucun droit d'appel à moins que d'autres dispositions ne le prévoient.

Source : Loi relative à l'administration locale, 2003.

Democracy »¹⁵ qui s'est achevé en 2003. En revanche, le rapport de 2006 intitulé « *Local Democracy in Change* »¹⁶ conclut que la participation politique au cas par cas ou de nature entrepreneuriale ne s'oppose pas nécessairement au travail politique dans le cadre de la démocratie représentative (locale). Le rapport considère même que les communes ont des difficultés à canaliser l'engagement individuel dans les processus de prise de décision représentatifs. En réfléchissant aux manières de développer et de rénover la démocratie locale, le rapport met également l'accent sur Internet. Il considère que les forums locaux en ligne ne sont pas nécessairement un autre mode de participation, mais qu'ils contribuent plutôt à renforcer la démocratie représentative locale.

3.5.3. **Entrepreneuriat**

Le secteur privé est par définition un acteur important dans le développement local que l'État s'efforce de soutenir partout dans le pays en encourageant la création d'un environnement favorable aux entreprises et en apportant un soutien financier et souvent budgétaire adapté aux nouvelles entreprises, tout en tenant compte du contexte local. En Norvège, ce rôle de soutien des autorités nationales a récemment été étendu à la formation à l'entrepreneuriat à un stade très précoce, étant entendu que la culture de l'entrepreneuriat est cruciale si l'on veut favoriser la croissance économique, créer de l'emploi dans tous les domaines, intégrer les immigrants dans le marché

du travail, et développer l'innovation. Les ministères de l'Éducation, du Commerce et de l'Industrie, et des Collectivités locales et du Développement régional ont mis au point ensemble un plan stratégique ambitieux intitulé « *See opportunities and make them work* » (identifier les opportunités et les exploiter) portant sur la période 2004-08. Les aspects les plus innovants de cette stratégie sont le fait qu'elle s'applique au système scolaire du primaire à l'enseignement secondaire du deuxième cycle et jusqu'aux établissements d'enseignement supérieur et à l'université, y compris la formation des enseignants et qu'elle intègre également des questions de développement territorial.

La stratégie vise à « motiver et encourager les établissements d'enseignement, les communes et les comtés pour qu'ils prévoient et mettent résolument en place une formation à l'entrepreneuriat en collaboration avec le commerce et l'industrie et les autres acteurs locaux concernés ». À tous les niveaux de l'enseignement, les objectifs sont de libérer les compétences créatives, de développer la confiance en soi et de stimuler la prise de risques, des éléments directement favorables à l'entrepreneuriat. Pour atteindre ces objectifs, l'accent est mis sur l'information, sur les ressources culturelles et économiques de la collectivité locale, sur l'utilisation des ressources et sur l'exploitation des possibilités locales. Conformément à ces objectifs, le nouveau programme de l'éducation et de la formation du primaire, de l'enseignement secondaire du premier cycle et de l'enseignement secondaire du deuxième cycle (« *Culture for Learning* ») a été introduit en 2006, l'entrepreneuriat étant utilisé comme instrument de la rénovation de l'enseignement. La dimension territoriale est soulignée en rappelant la condition préalable de la collaboration entre les écoles et le secteur local des entreprises. Le besoin de lieux supplémentaires de contact entre les différents acteurs est reconnu, non seulement dans le cadre des objectifs directs de la réforme mais aussi pour développer le recrutement dans les entreprises locales.

L'un des principaux partenaires du secteur privé dans ce projet est le « *Junior Achievement (réussite) Young Enterprise Norway* », fondé en 1997, un programme dédié à la formation aux compétences commerciales des élèves et des étudiants de tous âges qui possède des antennes locales dans tous les comtés. Il propose toutes sortes d'activités telles que *Pupils Enterprise (entreprises pour élèves) and Enterprise in action* (pour les 13-15 ans), *Company programme* (pour les 15-19 ans), *Graduate programme* (pour les plus de 19 ans), et aussi *Introductory Enterprise* (immigrés et réfugiés). Au cours de l'année scolaire qui s'est achevée en 2005, 9 000 élèves de l'enseignement secondaire du deuxième cycle ont participé aux « *Company programmes* » et 7 000 élèves ont participé à « *Pupil enterprises* ». Ces activités se sont accélérées en 2005-06 : 12 000 élèves ont participé à 1 900 entreprises dans 300 écoles de l'enseignement secondaire du deuxième cycle à travers tout le pays, et 3 000 enseignants ont participé à des stages de formation. Une étude de 2002 montre que 20 % des élèves qui ont bénéficié de ces

programmes ont lancé leur propre affaire par la suite, la moyenne nationale étant de 4 %.

Des partenariats visant à atteindre ces objectifs se sont développés entre le secteur de l'éducation des comtés et le secteur privé, avec l'aide de la NHO (confédération des entreprises norvégiennes). Au total, plus de 3 500 accords de partenariat ont été signés jusqu'à aujourd'hui. Près de 75 % des écoles de l'enseignement secondaire du premier cycle ont conclu des accords de ce type. Des partenariats de plus grande envergure au niveau du comté, intégrés dans des plans stratégiques pour le développement régional, regroupent tous les acteurs concernés : établissements à différents niveaux de l'enseignement, organismes publics et représentants du secteur privé. Une étude réalisée en 2004 auprès des enseignants de l'enseignement secondaire du premier cycle a établi précisément que la collaboration entre les établissements commerciaux et éducatifs constituait la réussite principale de la stratégie. Il est encore trop tôt pour évaluer avec précision l'impact global de la stratégie mais elle constitue indéniablement un pas dans la bonne direction, l'une des principales difficultés du système éducatif norvégien consistant à améliorer l'adéquation entre ses résultats et les besoins du marché du travail partout dans le pays.

3.5.4. Société civile

La société civile joue un rôle important dans la gouvernance de la Norvège. Le secteur est bien développé et une grande partie de la population norvégienne y adhère. Dans l'indice *Johns Hopkins Global Civil Society* la Norvège arrive en deuxième position sur 34 pays. La Norvège se classe particulièrement bien sur le plan de la capacité de la société civile à survivre dans le temps et au-dessus de la moyenne sur le plan des efforts que le secteur mobilise et de l'impact qu'il a sur la vie sociale, économique et politique. La part de la société civile dans la main-d'œuvre en Norvège est relativement faible (2.7 % de la population active en 2004), mais elle est compensée par une proportion importante de bénévoles (4.4% de la population active) (Salomon et Sokolowski, 2004).

Les organisations de la société civile ont joué un rôle important dans l'histoire de la Norvège et continuent d'exercer de l'influence. Les syndicats et les organisations rurales ont considérablement pesé sur l'évolution de la démocratie en Norvège. Les ONG s'efforcent de consolider les droits des femmes et les droits du travail. Au cours des dernières décennies, nombre d'entre elles se sont consacrées à des questions environnementales, d'aide internationale et de développement, ainsi qu'à l'entrée de la Norvège dans l'UE (référendum en 1972 et 1994). Environ un quart de l'aide norvégienne au développement passe par les ONG. Les syndicats continuent d'être de puissantes organisations fortes de nombreux membres et qui pèsent considérablement sur la fixation des salaires.

Trois norvégiens sur quatre sont membres d'une ONG au moins et la moitié de la population est membre de deux organisations ou plus (www.norway.org).

Il est utile de mentionner le concept de capital social pour comprendre le rôle de la société civile dans le développement local. Le capital social réside dans les relations et dans le réseau de personnes, sa valeur tenant au type de réseau et à ses caractéristiques (Coleman, 1990; Magliola, 2005). Dans un cadre régional, les études menées par Putnam et de ses collègues en Italie entre 1970 et 1990 (Putnam, 1993) définissaient le capital social comme « des normes de réciprocité et des réseaux d'engagement civique ». Le capital social facilite le contact entre les habitants, les autorités et les politiques, ce qui permet de mettre au point plus facilement des solutions adaptées et efficaces et à moindre coût. Peu d'études portent spécifiquement sur le capital social des régions norvégiennes, mais suivant les définitions de Putnam, la Norvège et les pays scandinaves obtiennent de bons résultats.

Une étude comparative des nouvelles coopératives dans le Trøndelag et le Jämtland en 1997 a montré que les organisations de ce type remplissaient des tâches importantes, avant tout dans le domaine de l'agriculture dans la première région, essentiellement dans le domaine des services et des soins dans la deuxième région (Forbord, 1998). Une récente étude venue de Suède donne à penser qu'une forte activité au niveau des organisations bénévoles peut avoir des effets positifs sur la croissance de la population dans les communautés rurales (Westlund, 2006). Ceci peut donner une idée de l'importance du capital social pour le développement rural et régional. Le renforcement des réseaux joue un rôle important dans le développement de nouvelles activités économiques dans les zones rurales également (Forbord, 2005). Des études réalisées récemment au Danemark le confirment : elles montrent que le capital social est un « atout avantageux » qui permet à la société d'économiser des frais énormes en matière de contrôle (Svendsen et Svendsen, 2006). Le capital social est en soi une ressource essentielle car il « produit » des institutions publiques dont les gens sont contents et des régions plus développées sur le plan des facteurs socioéconomiques.

3.6. Développements futurs

La réforme régionale est l'une des priorités du programme d'action de la Norvège. Dans de nombreux pays, la réforme régionale consiste à déléguer des responsabilités au niveau régional. C'est bien entendu l'une des caractéristiques de la réforme proposée en Norvège mais le débat concerne bien d'autres aspects, que ce soit directement ou indirectement. Il s'agit avant tout de parvenir à une efficacité accrue dans la mise en œuvre de la politique de développement régional dans tout le pays et particulièrement dans les nombreuses régions où la très faible densité de la population et l'émigration

constituent un gros problème pour les décideurs. Le maintien de la vitalité de ces régions, en particulier par une qualité de services publics constante et un important soutien du pouvoir central au développement économique, est un objectif que partagent la société norvégienne et le monde politique dans son ensemble. Quel système de gouvernance à plusieurs niveaux peut permettre d'atteindre cet objectif, et plus généralement, celui d'un développement uniforme du territoire? En résumant les constatations de la présente étude, cette dernière section s'efforcera de mettre en évidence les interactions entre différentes questions et leurs incidences.

La question de la délégation de pouvoirs accrus aux régions est inséparable de celle de la taille et du nombre des régions. En Norvège, les choix qui seront faits devront tenir compte de contraintes spécifiques que l'on rencontre rarement ailleurs. Les grandes régions remédient au problème de la masse critique mais dans le cas de la Norvège la faible densité de la population et les distances semblent plaider en faveur de régions de taille moyenne, ce qui signifie qu'il ne sera pas facile de réduire le nombre actuel de 19 comtés à cinq ou sept seulement. Quel est le juste milieu? Il n'existe pas de solution optimale en soi mais le choix final doit dans tous les cas assurer une répartition cohérente des rôles entre différents niveaux de gouvernance. Si le niveau central délègue de nouveaux domaines de compétence aux comtés, il faut que ces derniers aient une réelle responsabilité sur le plan décisionnel régional et sur le plan de la mise en œuvre. Cela soulève la question de l'intégration d'intérêts régionaux spécifiques dans la mise en œuvre de la politique nationale. Le rôle du gouverneur du comté évoluera nécessairement : une solide coordination et un contrôle *ex post* remplaceront progressivement le rôle plus direct qu'il joue à l'heure actuelle.

La réforme régionale ne peut pas se faire sans tenir compte des difficultés liées à l'évolution des communes, à leur taille et à leur nombre et à leur rôle général. Les communes norvégiennes jouent un rôle essentiel sur le plan de la prestation des services publics mais elles contribuent également au développement économique local. Aujourd'hui la masse critique de nombreuses communes est insuffisante, pas tant sur le plan budgétaire, étant donné l'efficacité du système de péréquation qui intègre les conditions locales d'une manière généralement bien ciblée, mais sur le plan du personnel qualifié. Une coopération intermunicipale accrue voire une fusion dans certains cas permettrait de mieux regrouper les maigres ressources; cependant, des communes plus fortes et des régions plus puissantes peuvent-elles coexister? Si les rôles sont clairement délimités, il n'y a aucune raison de penser que ces deux niveaux de l'administration locale ne peuvent pas développer leur action de façon coordonnée. Cependant, les communes et comtés de Norvège sont sur un pied d'égalité car il n'existe aucun lien hiérarchique entre eux dans quelque domaine que ce soit. Concrètement il faudra peut-être que cela change à l'avenir afin que chaque commune puisse

être un véritable agent des stratégies de développement régional au lieu de s'efforcer d'atteindre des buts qui ne s'intègrent pas nécessairement dans un contexte plus large.

La mise en œuvre de la réforme régionale suppose que les citoyens soient conscients des difficultés car la réussite future dépend en dernier ressort de leur soutien. Si des régions nouvelles et plus puissantes sont créées mais que les électeurs continuent de voter moins aux élections régionales qu'aux élections municipales, la démocratie n'y aura pas gagné même si l'efficacité augmente sur le plan des processus de développement. Il est possible que les futures régions, en fonction de leur délimitation, retiennent moins l'attention des citoyens, car elles se situent entre les autorités nationales, dont le rôle est bien connu, et la commune qui a un rôle de proximité dans la vie quotidienne. Il est de la plus haute importance pour le processus lui-même d'expliquer le rôle crucial des régions sur le plan de l'infrastructure principale et du développement économique. De plus, de nouvelles formes de gouvernance participative apparaissent dans de nombreux pays et c'est le cas en particulier en Norvège. La société civile participe de plus en plus aux processus de développement local, notamment par le biais de partenariats. Il est essentiel de reconnaître pleinement le rôle de ces nouvelles expressions participatives de la gouvernance, qui se développent souvent par l'intermédiaire de réseaux nationaux et régionaux, au lieu de considérer qu'elles concurrencent d'autres modes plus classiques d'engagement citoyen.

Sur le long terme comment le modèle norvégien de développement régional peut-il évoluer à l'ère de la globalisation? Les régions isolées et la partie septentrionale de la Norvège occupent une place spéciale dans le système de péréquation et dans la politique régionale. On suppose que les besoins de dépense dans ces zones sont plus importants qu'ailleurs, ce qui explique qu'elles dépendent davantage des subventions nationales. Ce système complexe est financé en partie par les niveaux élevés de recettes fiscales nationales générées par les ressources pétrolières, même si les dépenses auxquelles cette source donne lieu sont contrôlées par les mécanismes du fonds de pension conçus pour sauvegarder les intérêts des générations futures. L'autre grande source de recettes des régions isolées et de la partie septentrionale de la Norvège sont les transferts du système de péréquation, surtout en provenance d'Oslo et d'autres grandes villes. La compétitivité de la région de la capitale peut-elle être préservée à l'avenir, étant donné le rôle essentiel qu'elle joue dans les résultats de l'économie norvégienne dans son ensemble, tout en soutenant comme il se doit les régions en retard ou isolées? La solution réside probablement dans la reconnaissance du fait que la politique régionale constitue un tout et que la politique urbaine naissante peut contribuer à ses objectifs.

Notes

1. Il y a 16 ministères en Norvège, en dehors du cabinet du Premier ministre.
2. Oslo et le comté d'Akershus ont un bureau du gouverneur de comté, ce qui donne 18 bureaux de gouverneur de comté et 19 comtés.
3. La situation est légèrement différente si l'on compare la surface médiane par commune. Dans ce cas la Suède et l'Islande ont des communes plus grandes et la Finlande des communes plus petites. Voir Neubauer, *et al.* (2007).
4. Les communes parviennent à contourner cette règle : dans plus de 25 % des 224 communes examinées (1993-98), les prélèvements moyens sur les usagers dépassent le plafond de 100 % des coûts (Borge et Rattso, 2004).
5. Quoique cela soit le cas pour les politiques régionales (au sens étroit) il y a des exceptions à la règle come la réforme des services de santé résultant du transfert de responsabilités du comté au niveau national (voir le chapitre 3).
6. En tant que membre de l'Espace économique européen (EEE), la Norvège est régie par des lignes directrices relatives à l'aide régionale qui limitent la forme, la valeur et le lieu des aides. Ces lignes directrices correspondent aux lignes directrices de l'UE en matière d'aide régionale (voir le JOCE C54 du 4 mars 2006) qui sont supervisées par la DG Concurrence. En ce qui concerne les membres de l'EEE extérieurs à l'UE, le rôle de contrôle de l'aide de l'État de la DG Concurrence est assuré par l'Autorité de surveillance de l'AELE.
7. Cela faisait suite à la réforme des services de santé de 2001 qui a retiré au comté la responsabilité des hôpitaux.
8. Au contraire, si la situation économique devait s'aggraver (par un dépeuplement accru...), alors, en suivant le prochain exercice de sélection des zones cibles, il est vraisemblable que le comté en question se qualifierait pour un soutien accru.
9. D'autre part, d'autres ont constaté qu'un dialogue plus étroit entre les politiques et l'administration se développe au niveau du comté et que le partenariat fonctionne très efficacement entre ceux qui y apportent une contribution financière. Voir Bjørgum (2005).
10. Le rôle principal du gouverneur de comté est d'aider à atteindre les objectifs des pouvoirs publics dans le comté. Au nom de certains ministères, il transmet et coordonne les politiques et il a également un rôle de supervision, s'assurant que la politique est mise en œuvre dans le respect des cadres établis et en conformité avec les principes de l'autonomie municipale. La KS et les pouvoirs publics conviennent qu'à l'avenir le rôle du gouverneur se limitera à des fonctions d'inspection et de contrôle.
11. Il fait maintenant partie du NIFU-STEP.
12. « Algdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte? » (Participation aux élections du conseil municipal : meilleure que sa réputation), dans NOU (2006).
13. En Norvège la vente au détail de vin et de spiritueux est un monopole d'État.
14. L'utilisation du Bokmal ou du Nynorsk dans les écoles est décidée par la population locale, la langue « secondaire » étant utilisée pour le matériel imprimé uniquement.
15. Projet de recherche lancé par le gouvernement norvégien en 1998 et présidé par le professeur Oyvind Osterud, Département des sciences politiques, université d'Oslo.
16. Le rapport sera suivi d'un Livre blanc au Parlement, à la mi-2007.

Bibliographie

- Aardal, Bernt (2006), *How to Lose a Walk-Over Election? A Preliminary Analysis of the 2005 Parliamentary Election in Norway*, Report 2006:6, Institute for Social Research, Oslo.
- Aarsoether, Nils (dir. pub.) (2004), *Innovations in the Nordic Periphery*, Nordic Centre for Spatial Development, Stockholm.
- Aasbrenn, Kristian (2006), *Organizing Service Delivery in Areas with Population Decline: The Norwegian Approach*, Institute of Social Sciences, Collège universitaire de Hedmark.
- Almås, R. (dir. pub.) (2004), *Norwegian Agricultural History*, Tapir Academic Press Trondheim, cité dans Frode Lyssandtroe (2006), *Links between Agricultural Production and Rural Development: The Norwegian Experience*, OCDE.
- Anderson, B. et al. (2006), « Budgeting in Norway », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 6, n° 1, OCDE, Paris, pp. 7-43.
- Arnold, Erik, Alessandro Muscio, Johanna Nählinger et Alasdair Reid (2005), *Mid-Term Evaluation of the VS2010 Programme: A Report to the Research Council of Norway*, Technopolis, Bruxelles.
- Askildsen, Jan Erik, Badi H. Baltagi et Tor Helge Holmås (2002), *Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Autorité de surveillance AELE (2006), « PR(06)36: The EFTA Surveillance Authority Accepts a Norwegian Scheme on Regionally Differentiated Social Security Contributions for the Period from 2007 to 2013 », 19 juillet.
- Baltagi, Badi H., Espen Bratberg et Tor Helge Holmås (2003), *A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Barents Secretariat (2006), « Petroleum in North Norway ».
- Bellone, Benoît et Bibbee Alexandra (2006), « The Ageing Challenge in Norway: Ensuring a Sustainable Pension and Welfare System », Documents de travail du Département des Affaires économiques n° 480, OCDE, Paris.
- Berg, Paul Olav (2003), *Regional Development in Norway – the Role of the State*, Bodø Graduate School of Business, Bodø.
- Bibbee, Alexandra et Flavio Padrini (2006), « Balancing Health Care Quality and Cost Containment: Ensuring a Sustainable Pension and Welfare System », Documents de travail du Département des Affaires économiques n° 481, OCDE, Paris.
- Bjørgum, Øystein (2005), *Localdemokrati og partnerskap (Local Democracy and Partnership – résumé en anglais)*.
- Blomberg et al. (1999), *Telemedicine in Norway: Status and the Road Ahead*, ministère de la Santé et des Services de soins, Oslo.

- Bohm, P. et H. Lind (1993), « Policy Evaluation Quality: A Quasi-Experimental Study of Regional Employment Subsidies in Sweden », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 23, Elsevier, Pays-Bas.
- Borge, L.E. et J. Rattsø (1997), « Local Government Grants and Income Tax Revenue: Redistributive Politics in Norway 1900-1990 », *Public Choice*, pp. 181-197.
- Borge, L.E. et J. Rattsø (2003), *Property Taxation as Incentive for Cost Control: Empirical Evidence for Utility Services in Norway*, Department of Economics Paper, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Borge, L.E. et Rattsø, J. (2004), « The Relationship between Costs and User Charges: The Case of a Norwegian Utility Service », paper, Department of Economics, université de Trondheim.
- Bratton, Kathleen A. et Leonard P. Ray (2002), « Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway », *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 2, pp. 428-437.
- Breivik, Elin, Lars Kr. Rye et Line Linstad (2006), « Project Report Telemedicine in Norway: Norwegian Experiences ».
- Breivik, Elin, Lars Kr. Rye et Line Linstad (2007), *Telemedicine in Norway: Norwegian Experiences*.
- Brenna, Wenke (non daté), *The Sami of Norway*, disponible sur <http://regjeringen.no>.
- Bundt, Nancy (2003), *Invest and Work in Oslo*, Teknopol, Oslo.
- Byrkjeflot, Haldor (2005), *The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Byrkjeflot, Haldor et Simon Neby (2004), *The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison*, Stein Rokkan Centre for Social Science, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Carlsen, Benedicte (2006), « The Changing Role of Gatekeepers: Rationing and Shared Decision-Making in Primary Care », dissertation for the degree Philosophiae Doctor, université de Bergen, Bergen.
- Carlsen, Benedicte et Ole Frithjof Norheim (2003), « Introduction of the Patient-List System in General Practice: Changes in Norwegian Physicians' Perception of their Gatekeeper Role », *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, vol. 21, n° 4, pp. 209-13.
- Christensen, Dag Arne (2003), *Active Ageing: Country Report Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Christensen, T. et P. Laegreid (2004), *Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control*, Working Paper 18, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, Oslo.
- Christensen, T. et P. Laegreid, (2006), *Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?*, Working Paper 12, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, Oslo.
- Christensen, T., P. Laegreid et I. Mariestigen (2004), *Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- City of Bergen (2006), « The Centre of Norway's Most Attractive Region for Business Locations ».

- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Belknap Press, Cambridge, Mass.
- Commission européenne (2006a), *Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI) 2006*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2006b), *The PAXIS Manual for Innovation Policy Makers and Practitioners, Analysis and Transfer of Innovation Tools, Methodologies and Policy*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2006c), *European Trend Chart on Innovation, Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report – Norway – 2004-2005*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2007), « Examples of Regional Innovation Projects, Programmes for Innovative Actions 2000-2006 », DG Regio.
- Conseil de la région d'Oulu (2006), *Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2007-2010 (Regional Development Programme of Council of Oulu Region 2007-2010)*, Conseil de la région d'Oulu, Oulu.
- Conseil norvégien de la recherche (2005), *Annual Report 2004*.
- Conseil norvégien de la recherche (2005), *Report on the Evaluation of the Regular General Practitioner Scheme*, Oslo.
- Conseil norvégien de la recherche (2005a), *Annual Report 2004 (Årsmelding 2004)*, Conseil norvégien de la recherche, Oslo.
- Conseil norvégien de la recherche (2005b), « Results from the Hospital Reform – Access, Priorities, Efficiency and Stake Holders' Participation ».
- Conseil norvégien de la recherche (2006), *Report on Science and Technology Indicators for Norway 2005*, Conseil norvégien de la recherche, Oslo.
- Defra (Department for Environment Food and Rural Affairs) (2005), *Rural Delivery Pathfinders: Prospectus*, Defra, Working in partnership with local government, Defra, Londres.
- Directorate for Health and Social Affairs (2005), *The Challenge of the Gradient (2005-06)*, Directorate for Health and Social Affairs, Norvège.
- Edvardsen, Hege Marie (dir. pub.) (2004), « Regional Policy in Norway and Sweden », NIBR Report, 13.
- Ervik, Rune et Ingrid Helgøy (2005), « Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting », Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Fimreite, Anne Lise et Per Lægred, (2005), *Specialization and Co-ordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Finnish Tourist Board (2006), *Research and Statistics*.
- Fiva, J.H. et J. Rattso (2005), « Decentralization with Property Taxation to Improve Incentives: Evidence from Local Governments' Discrete Choice », Working Paper No. 6, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Flak, Leif Skiftenes, Dag H. Olsen et Peter Wolcott (2005), « Local e-Government in Norway: Current Status and Emerging Issues », *Scandinavian Journal of Information Systems*, vol. 17-2, pp. 41-84.

- Forbord, M. (1998), « New Co-operatives and Local Development – The Case of Jämtland and Trøndelag », *Rural and Regional Development Publications*, 61, P. Saukkonen et H. Vihinen, Mikkeli, Mikkeli Institute for Rural Research and Training, université d'Helsinki.
- Forbord, M. (2005), « Co-creating Successful New Industrial Networks and Products », *Managing Product Innovation*, 13, A. G. Woodside, Elsevier Ltd, Oxford, pp. 211-335.
- Forum économique mondial (2007), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Forum économique mondial, Genève.
- Foss, Olaf et Tor Selstad (1997), *Regional Arbeidsdeling (Répartition régionale du travail)* [traduction non officielle], Tano-Ascehoug, Oslo.
- Gammon, Deede (1999), *Restraining and Facilitating Factors in the Diffusion of Telemedicine*.
- Gløersen, Erik, Alexandre Dubois, Andrew Copus et Carsten Schürmann (2006), *Study on Northern Peripheral, Sparsely Populated Regions in the European Union and in Norway*, Nordregio report 2006:2, Nordregio, Stockholm.
- Glomsrod, Solveig et Iulie Aslaksen (dir. pub.) (2006), *The Economy of the North*, Statistics Norway, Oslo-Kongsvinger.
- Hanell et Neubauer (2006), « Geographies of Knowledge Production in Europe », *Nordregio Working Paper*, 3.
- Hansen, Jens Blom (1999), *Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hansteen, Kjell (2005), *Norwegian and Swedish Broadband Initiatives (1999-2005)*, HØYKOM report No. 505, ministère de la Modernisation, Norvège.
- Hauknes, Johan, Olav Wicken, Per Koch et Siri Aanstad (2003), *GoodNIP – Good Practices in Nordic Innovation Policies, Part 2 Innovation Policy Trends and Rationalities*, STEP, Centre for Innovation Research, Oslo.
- Hegrenes, A., S., Gezelius, F. Kann et K. Mittenzwei (2002), *Agriculture and Regional Policy – an Analysis of Agricultural Support in Norway*, Norwegian Agricultural Economics Research Institute, Oslo.
- Helgøy, Ingrid (2005), *Active Ageing and the Norwegian Health Care System*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Hoel, Michael et Karl Ove Moene (1987), « Produksjonsteori » (« Production Theory »), Department of Economy, université d'Oslo, Universitetsforlaget.
- Holmås, Tor Helge (2002), *Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Hoykom (2004), *Support for Broadband Communication in the Public Sector in Norway*, Hoykom, SINTEF STEP.
- Innovation Norvège (2006), *Annual Report 2005*, Innovation Norvège, Oslo
- Institute for Teacher Education and School Development University of Oslo (2006), *Norwegian reports from TIMSS and PISA 2003*, Institute for Teacher Education and School Development – université d'Oslo, Oslo.
- Isaksen, Arne (1996), *The Innovation and New Technology Programme in Northern Norway (NT Programme): Results from the Evaluation of the NT Programme: An Overview*, STEP Publication 1/1996, STEP-Group, Oslo.

- Johnsen, Elis, Elin Breivik, Robert Myrvand et Frank Olsen (2006), *Benefits from Telemedicine in Norway. An Examination of Available Documentation*, ministère norvégien de la Fonction publique et de la Réforme, Oslo.
- Juvkam, Dag (2002), « Inndeling I bo-og arbeidsmarkedsregioner » (Définition des régions d'emploi), NIBR-report.
- Koch, Per (2006), *Innovation, Entrepreneurship and Regional Development in Norway*, NIFU STEP Studies in Innovation, Research and Education, NIFU Step, Oslo.
- Korkeamäki, O., R. Uusitalo (2005), *Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen, arviointiprojektin raportti (L'impact de mesures d'allègement de charges sociales sur le plan de l'emploi, rapport du projet d'évaluation)* (traduction non officielle), Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, juin 2005.
- Kotilainen, Heikki (2005), *Best Practices in Innovation Policies*, Tekes Technology Review 177/2005, Tekes, Helsinki.
- Knudsen, J.P. et al. (2005), *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng (Une évaluation du rôle des conseils de comté en tant qu'acteurs régionaux du développement et la fonction des partenariats dans ce contexte)* (traduction non officielle), Nordregio et NIBR, Stockholm et Oslo.
- Lægred, Per, Ståle Opedal et Inger Mariestigen (2003), *The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Bergen.
- Lanestedt, Gjermund et Thor Mogen (2005), *Project Benefits and Results Indicators for Use in the Høykom Programme*, HØYKOM Report No. 503, ministère de la Modernisation, Norvège.
- Langset, M. et L. Aurdal (2006), « Intermediate Level of Public Administration in Norway: Structure, History and Recent Developments », Rapport de l'Institut européen d'administration publique (IEAP) sur l'échelon intermédiaire des administrations publiques en Europe occidentale.
- Lenk, Klaus et Gudrun Klee-Kruse (2000), *Multifunktionale Serviceläden, Ein modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter (Les points de service multi-fonctions: un modèle conceptuel pour l'administration publique à l'ère de l'Internet)*, Sigma, Berlin.
- Lind, Truls et Jan Serck-Hanssen, université d'Oslo (1972), « Regional Subsidies on Labour and Capital », *Swedish Journal of Economics*.
- London Business School et Babson, Wellesly (non daté), « Global Entrepreneurship Monitor », Massachusetts, État s-Unis.
- Magliola, V. (2005), *The Concept of Social Capital in Classical Theories and in Contemporary Research*, n° 02/05, Trondheim, Centre for Rural Research.
- Ministère des Affaires étrangères (2005), *Opportunities and Challenges in the North*, Rapport n° 30 (2004-05) au Storting, Oslo, 15 avril 2005,
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2002), « Growth – In All Parts of the Country », déclaration du ministre Erna Solberg devant le Storting, Norvège, mardi 30 avril 2002.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005a), *A New Regional Policy – For Different Regions; Globalization Changes The Conditions For Regional Growth*, ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo.

- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005b), *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2006*, Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr.1 (2005-06) (*Système de péréquation des communes et des conseils de comté*, documentation sur les calculs techniques 2005-06), ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2005c), *Diversity through Inclusion and Participation: Responsibility and Freedom (2003-2004)*, Rapport n° 49 au Storting.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2006a), Notification de la zone pouvant bénéficier de l'aide régionale nationale et des niveaux des aides pour la période 2007-13 à l'Autorité de surveillance AELE, juin 2006.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2006b), *The Rural and Regional Policy of the Norwegian Government*, Résumé du Livre blanc n° 21 (2005-06), Norvège.
- Ministère des Collectivités locales et du Développement régional (2007), Version préliminaire du Livre blanc sur la région d'Oslo, ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2003), *Norwegian Government's Plan for Innovation*, ministère du Commerce et de l'Industrie, Oslo.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2006), *The EU Lisbon Strategy – A Norwegian Perspective*, ministère du Commerce et de l'Industrie, Oslo.
- Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003), *Education in Norway*.
- Ministère de l'Éducation et Research Directorate for Education and Training (2007), *Facts about Education in Norway - Key Figures*, Statistics Norway, Oslo.
- Ministère des Finances (2006), *State Aid – Regionally-Differentiated Social Security Contributions*, soumission à l'Autorité de surveillance AELE, 12 juin 2006, ministère des Finances, Oslo.
- Ministère de l'Intérieur du Luxembourg (2003), « Centres de Développement et d'Attraction », dans *Programme directeur d'Aménagement du Territoire*, ministère de l'Intérieur, Luxembourg.
- Ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche (2003), *Education in Norway*, ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche, Oslo.
- Ministère du Pétrole et de l'Énergie (2006), *Facts 2006 The Norwegian Petroleum Sector*, ministère du Pétrole et de l'Énergie, Oslo.
- Ministère de la Santé et des Services de soins (1998), *Telemedicine in Norway: Status and the Road Ahead*, ministère de la Santé et des Affaires sociales, Oslo.
- Ministère de la Santé et des Services de soins (2005), *Long Term Care – Future Challenges*, Rapport n° 25 au Storting (2005-06), ministère de la Santé et des Affaires sociales, Oslo.
- Ministère de la Santé et des Services de soins (2006), *National Health Plan for Norway (2007-2010)*, ministère de la Santé et des Services de soins, Oslo.
- Møreforskning Molde (2001), « Differensiert arbeidsgiveravgift, kunnskapsstatus » (*Système sélectif de charges sociales, état des connaissances*), décembre.
- Mortimer, Peter (rapporteur), Simon Field et Beatriz Pont (2004), « *Equity in Education Thematic Review, Norway Country Note* », OCDE.
- National Council for Senior Citizens (non daté), *Challenges for Senior Policy 2006-2009*, National Council for Senior Citizens, Oslo.

- National Directorate for Health and Social Affairs (2005), « ... and it's going to get better! – National Strategy for Quality Improvement in Health and Social Services (2005-2015) », National Directorate for Health and Social Affairs, Oslo.
- Neubauer et al. (2007), *Regional Development in the Nordic Countries 2007*, Nordregio Report 2007:1.
- Van den Noord, Paul, Terje Hagen et Tor Iversen (1998), « The Norwegian Health Care System », OCDE, Document de travail n° 198.
- Nordic Innovation Centre (2005), *Innovation Systems and the Periphery*, Nordic Innovation Centre, Oslo.
- Nordic Innovation Centre (2006), *Nordic Private Equity – An Industry Analysis*, Nordic Innovation Centre, Oslo.
- Nordic Working Group on Cities and Regions (2006), *The Role of Urban Areas in Regional Development – European and Nordic Perspectives*, Nordregio Working Paper 2006:4, Stockholm.
- Nordregio (2005), *An Evaluation of Public-Private Partnerships*, Nordregio, Stockholm.
- Norges Gruppen (2004), *Arsrapport*, résumé en anglais, Norges Gruppen, Oslo.
- Norsk Telecom (2004), *Norske Bredbåndsaktører*, Norsk Telecom AS Report 2, mars 2004 pour le ministère de l'Industrie et du Commerce.
- Norut Group, Ltd. (2006), *Annual Report 2005*, Norut Group, Tromsø.
- Norut samfunnsforskning et Ernst and Young (2000), *Evaluering av NT-programmet (Évaluation du programme NT pour le nord de la Norvège)*, ministère des Collectivités locales et du Développement régional, Oslo.
- Norwegian Board of Health (2002), *Quality in Health Care: The Role of Government in Supervision and Monitoring in Norway*, Norwegian Board of Health, Oslo.
- Norwegian Government (2006a), *Første stortingsmelding om innovasjon* (communiqué de presse relatif au premier Livre blanc sur l'innovation), Pressemelding Nr. 83/06, gouvernement norvégien, Oslo.
- NOU (Norwegian Official Report) Report of the Effects Committee (2004a), *Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål (Effets et efficacité)* (traduction non officielle), NOU, vol. 2, janvier 2004, Oslo.
- NOU (Norwegian Official Report), Report of the District Commission (2004b), *Viable Districts and Regions: Frameworks for a Holistic and Geographically-Adapted Policy*, NOU, vol. 19, 12 octobre 2004, Oslo.
- NOU (2006), « Det lokale folkestyret i endring? » (La démocratie locale en évolution?), Norwegian Official Reports, n° 7.
- Odden, Sigrun (2006), *Evaluation of Industry-College Collaboration Scheme (Evaluering av bedriftsopplæringsprogrammet Østerdalskolen)*, Høgskolen i Hedmark, Report No. 10, Høgskolen I Hedmark, Elverum.
- OCDE (2003a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Helsinki, Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Öresund, Copenhagen/Sweden*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Urban Renaissance: Berlin: Towards an Integrated Strategy for Social Cohesion and Economic Development*, Publications de l'OCDE, Paris.

- OCDE (2004a), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Equity in Education, Thematic Review, Norway*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *ICT Diffusion to Business: Peer Review, Country Report: Norway*, Working Party on the Information Economy, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Equity in Education, Thematic Review, Norway*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Panorama de la santé : Les indicateurs de l'OCDE 2005*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Panorama des statistiques de l'OCDE : Économie, environnement et société*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Examens territoriaux de l'OCDE : Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *OECD Territorial Reviews: Stockholm, Sweden*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 1) : Norvège, Pologne, Suisse*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Norway Country Note*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Panorama des régions de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE/IMHE (2006), *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development, Peer Review Report: Trondelag (Mid Norway Region), Norway*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Office of the Prime Minister (2006), « Integrated Management Plan Ready », Press release No. 45-06, 31 mars 2006, Oslo.
- Oslo Innovation Centre (2006), *Le plus grand centre d'innovation de la Norvège (Forskningsparken – Norges største innovasjonssenter)*, Oslo Innovation Centre, Oslo.
- Oslo Teknopol (2003), *Invest and Work in Oslo Guide*, Oslo Teknopol, Oslo.
- Oslo Teknopol (2005), « Hovedstadsprosjektet » – Capital City Project, final report, Oslo Teknopol, Oslo.
- Oslo Teknopol (2006), *Join the Mobile Adventure*, Oslo Teknopol, Oslo.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. University Press, Princeton, NJ.
- Rattso, J. (2003), « Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway », document du Département des sciences économiques, Université norvégienne de la science et de la technologie, Trondheim.
- Région de Laponie (2003), *Lapin osaamiskeskusohjelma 2003-2006 (Programme du Centre d'Expertise pour 2003-2006)*, Lapin elämysteollisuuden osaamiskeskusohjelma, Rovaniemi.

- Rural Policy Committee (Commission finlandaise de la politique rurale) (2004), « Viable Countryside: Our Joint Responsibility », *Rural Policy Programme 2005-2008*, Commission de la politique rurale, Finlande.
- Salomon, L. et W. Sokolowski (2004), *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit-Sector*, Kumarian Press, Bloomfield, CT.
- Selvitysmies Raimo Sailaksen työryhmä (Groupe de travail de Raimo Sailas) (2005), *Työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisen alueellinen kokeilu – työllisyys ja muut vaikutukset (Action régionale en matière d'avantages consentis aux employeurs sur le plan des prélèvements sociaux – Emploi et autres impacts)*, octobre.
- Semlitsch, Kjersti (2006), *Public Private Partnerships: Norwegian Challenges*, Office of the Auditor General of Norway, Oslo.
- Senneseth, Knut (2005), *Innovation Norway, Cluster Policy and Programmes in Norway*, Innovation Norvège, Oslo.
- Serck-Hanssen, Jan (1984), Annex to the Official Norwegian Report: « Statlig næringsstøtte I distriktene », NOU, 21 A.
- Skogseid, Ingjerd (2005), *Market-Driven Development of Broadband Infrastructure in Rural Areas*, Western Norway Research Institute, IRIS 28, IRIS (Information Systems Research in Scandinavia), Norvège.
- Skogseid, Ingjerd et Ole Hanseth (2005), *Local Actors Build Broadband Infrastructure*, Western Norway Research Institute, Norvège.
- Sölvell, Örjan, Göran Lindqvist et Kristian Ketels (2003), *The Cluster Initiative Green Book*, The Competitiveness Institute, Barcelone.
- Spilling, O.R. (1996), « Regional Variation of New Firm Formation: The Norwegian Case », *Entrepreneurship and Regional Development*, 8(3), pp. 217-243.
- St.meld.nr. 19 [Rapport au Parlement norvégien, le Storting] (2001-02) *Nye oppgaver for localdemokratiet – regional og lokalt nivå (De nouvelles tâches pour la démocratie locale – Niveaux local et régional)* (traduction non officielle), Rapport au Parlement norvégien, 2002, Oslo.
- St.meld.nr. 8 (2003-04), *Rich Diversity in the North: About the Action Zone in Finnmark and North Troms*, Rapport au Parlement norvégien, 2003, Oslo.
- St.meld.nr. 24 (2003-04), *National Transport Plan 2006-2015*, 12 mars 2004, Rapport au Parlement norvégien, Oslo.
- St.meld.nr. 25 (2004-05), *Om regionalpolitikken (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, A New Regional Policy – For Different Regions: Globalisation Changes the Conditions for Regional Growth – résumé en anglais)*, Rapport au Parlement norvégien, 2005, Publication numéro H-2163 E, Oslo.
- St.meld.nr. 21 (2005-06), *Hjarte for heile landet: Om distrikts- og regionalpolitikken (ministère des Collectivités locales et du Développement régional, The Rural and Regional Policy of the Norwegian Government – résumé en anglais)*, Rapport au Parlement norvégien, 2006, Publication numéro H-2190 E, Oslo.
- St.meld.nr. 12 (2006-07), *Regionale fortrinn – regional framtid (Avantages régionaux – Avancées régionales)* (traduction non officielle), Rapport au Parlement norvégien, 2006, Oslo.
- Statistics Norway (2005), *Innovation in Norwegian Enterprises 2004*, Statistics Norway, Oslo.

- Statistics Norway (2006), *Research and Development (R&D) in the Norwegian Business Enterprise Sector 2005*, Statistics Norway, Oslo.
- Statistics Norway (2006), *The Merchant Fleet 2005*, Statistics Norway, Oslo.
- Stoye, Monica (2006), « The Small Food Producers' Network and the Knowledge Centre for Food Development (VIFU), Denmark », dans le rapport intitulé *Peripheral Localities and Innovation Policies*, Nordic Innovation Centre, Oslo, pp. 122-137.
- Svendsen, G.T. et G.L.H. Svendsen (2006), *Social kapital. En introduktion*. København, Hans Reitzels Forlag.
- The Gallup Organization Europe (2006), « 2006 Innobarometer on Cluster's Role in Facilitating Innovation in Europe », Analytical Report, *Flash Eurobarometer*, 187.
- Virkkala, Seija et Kristiina Niemi (dir. pub.) (2006), *Peripheral Localities and Innovation Policies: Learning from Good Practices between the Nordic Countries*, Nordic Innovation Centre, Oslo.
- Wiig Aslesen, Heidi, Morten Fraas, Arne Isaksen et Keith Smith (2000), *Evaluation of SIVA, STEP Report*, STEP Research Institute, Oslo.
- Wishlade, Fiona G. (2003), *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer European Monographs, Vol. 43, Kluwer, La Haye.
- Westlund, H. (2006), *Social Capital in the Knowledge Economy – Theory and Empirics*, Heidelberg, Springer.
- Yuill, D. (2006), « Responding to the Changing Policy Agenda: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », EorPA 06/1, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Yuill, D et H. Vironen (2006), « Regional Policy, Urban Areas and Innovation: A Policy Review », dans ministère de l'Intérieur, *Cities Making a Competitive and Liveable Europe*, document établi comme base de discussion sur le développement urbain pendant la présidence finlandaise de l'Union européenne, Helsinki.

Sites Web officiels

Portail des sites publics : www.norway.no.

Ministère des Collectivités locales et du Développement régional : www.krd.no.

Statistics Norway : www.ssb.no.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : www.lmd.dep.no.

Ministère l'Éducation et de la Recherche : www.kd.dep.no.

Ministère de la Pêche et des affaires côtières : www.fkd.dep.no.

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme : www.fad.dep.no.

Ministère de la Santé et des Services de soins : www.hod.dep.no.

Ministère du Pétrole et de l'Énergie : www.oed.dep.no.

Ministère des Transports et des Communications : www.sd.dep.no.

KS : www.ks.no.

Innovation Norvège : www.innovasjon Norge.no.

Conseil norvégien de la recherche : www.rcn.no.

Société norvégienne pour le développement industriel, SIVA : www.siva.no.

Table des matières

Évaluation et recommandations	13
Chapitre 1. Performances régionales et potentialités sous-exploitées ...	31
Introduction	32
1.1. Principales tendances démographiques et économiques	35
1.1.1. Mouvements de population et évolution démographique	35
1.1.2. Évolution de la croissance urbaine	36
1.1.3. Changements structurels de l'économie	41
1.1.4. Changements sociétaux et effets à long terme	45
1.1.5. Défis à long terme auxquels est confrontée la Norvège ..	53
1.2. Tendances régionales	59
1.2.1. Démographie	59
1.2.2. PIB par habitant	63
1.2.3. Chômage	67
1.2.4. Compétences et innovation	69
1.2.5. Performances régionales	73
1.3. Potentialités insuffisamment exploitées	77
1.3.1. Éducation	77
1.3.2. Tourisme	78
1.3.3. Investissements directs étrangers	80
1.4. Principaux défis	82
1.4.1. Enjeux territoriaux auxquels est confrontée la Norvège ..	82
1.4.2. Géographie des pôles d'activités et de l'innovation en Norvège	91
1.4.3. Pôle d'activités de la Norvège	93
1.4.4. Ressources publiques affectées à l'innovation	97
1.4.5. Zones de la Norvège à population en diminution et accès aux services	98
Notes	102

Chapitre 2. Évaluer les politiques régionales	105
2.1. Évolution des politiques régionales en Norvège	106
2.1.1. Développement à long terme des politiques régionales norvégiennes	106
2.1.2. Développements récents des politiques publiques	108
2.1.3. Champ d'application de la politique régionale	110
2.2. Mesures destinées aux zones périphériques et en déclin	116
2.2.1. Instruments d'action visant les zones faiblement peuplées	118
2.2.2. Instruments d'action destinés au Nord	125
2.2.3. Enjeux et défis des politiques mises en œuvre	127
2.2.4. Résumé	132
2.3. Politiques régionales favorisant la compétitivité	133
2.3.1. Politiques de l'innovation et des pôles d'activités	133
2.3.2. Compétitivité régionale et principaux centres urbains	153
2.3.3. Compétitivité des zones rurales/isolées	165
2.3.4. Politiques d'innovation pour le Nord	171
2.3.5. Résumé	180
2.4. Prestation des services dans les régions de moins en moins peuplées	182
2.4.1. Défis à relever par les politiques	182
2.4.2. Solutions apportées par les politiques	185
2.4.3. Éducation	186
2.4.4. Approches novatrices	204
2.4.5. Résumé	216
Notes	217
Chapitre 3. La gouvernance	221
3.1. Les défis de la politique régionale	222
3.2. Le cadre institutionnel	222
3.2.1. Administration centrale	225
3.2.2. Acteurs institutionnels intermédiaires	226
3.2.3. Communes et conseils de comté	228
3.3. Finances locales	234
3.3.1. Dépenses infranationales	234
3.3.2. Recettes infranationales	239
3.3.3. Péréquation fiscale	249
3.4. Coordination verticale et horizontale	261
3.4.1. Coordination verticale	261
3.4.2. Coopération horizontale	262
3.4.3. Défis de la gouvernance à plusieurs niveaux	268

3.5. Participation des citoyens	277
3.5.1. Élections locales	278
3.5.2. Processus participatifs	279
3.5.3. Entrepreneuriat	280
3.5.4. Société civile	282
3.6. Développements futurs	283
Notes	286
Bibliographie	287
Liste des tableaux	
1.1. Taux d'accroissement annuels moyens de la population des régions, 1980-2006	60
1.2. Répartition de la population entre les régions (%), 1980-2004	61
1.3. Déterminants de la dynamique de la population des régions	62
1.4. Population âgée de 15 à 64 ans, par région (%), 1980-2004	63
1.5. Effet des migrations quotidiennes sur le PIB régional par habitant en Norvège (2001)	74
1.6. Spécialisation régionale de la Norvège (2001)	77
1.7. Nombre de nuitées de visiteurs étrangers dans les installations touristiques des pays nordiques, 1995-2005	79
1.8. Pourcentage de nuitées par comté, et classement, 2005	81
1.9. Apports d'investissements directs étrangers	81
1.10. Éléments constitutifs de l'indice périphérique (avec coefficients de pondération)	86
1.11. Emploi par secteur	88
1.12. Population, densité et évolution dans le nord de la Norvège	89
1.13. Proportion de la population âgée de 67 ans et plus en 2006, selon les municipalités	99
2.1. Budget du ministère des Collectivités locales et du Développement régional, 2005-07	110
2.2. Zones bénéficiant du système de contribution fiscale aux charges sociales	119
2.3. Zones désignées et non désignées, intégrées et exclues	123
2.4. Subventions pour le Nord en 2007	126
2.5. Projets sélectionnés de centres norvégiens de compétences pour 2006	150
2.6. Analyse des forces et faiblesses de la région d'Oslo	160
2.7. Pourcentage d'élèves autorisés à utiliser les transports publics en 2005 par catégorie de municipalités	189
2.8. Quote-part municipale des dépenses publiques totales pour les services de médecine générale	197

2.9. Nombre moyen de médecins pour 10 000 habitants en 2005	197
2.10. Personnel ayant une formation dans le domaine sanitaire et social pour des soins infirmiers pour 10 000 habitants en 2005.	203
2.11. Nombre de projets et investissements dans le cadre du programme « Høykom-Ecole »	211
3.1. Critères du système de péréquation des besoins de dépense des communes norvégiennes	252
3.2. Sources de recettes de la commune de Loppa dans le comté de Finnmark (2004); en pourcentage des recettes totales	258
3.3. Domaines de coopération intermunicipale en 2006	264
3.4. Fusions de communes depuis 1995.	265

Liste des graphiques

0.1. La Norvège et les pays nordiques	28
0.2. Les comtés norvégiens	29
1.1. Modes de peuplement de la Norvège	34
1.2. Accroissement de la population des principales villes-municipalités de Norvège, 1996-2006.	37
1.3. Taux d'accroissement annuels de la population des principales villes-municipalités de Norvège, 1996-2006.	38
1.4. Accroissement de la population de neuf bassins régionaux de main-d'œuvre de Norvège, 1996-2006	38
1.5. Taux d'accroissement annuels de la population de neuf bassins régionaux de main-d'œuvre, 1996-2006	39
1.6. Accroissement de la population d'Oslo et environs, 1996-2006	40
1.7. Taux d'accroissement annuels de la population d'Oslo et des régions voisines, 1996-2006.	40
1.8. Produit intérieur brut par habitant d'un certain nombre de pays, 2004.	42
1.9. Principaux pays producteurs et exportateurs de pétrole en 2006. . . .	43
1.10. Prestations sociales assurées par l'État dans les pays de l'OCDE . . .	46
1.11. Dépenses totales de santé des pays de l'OCDE	50
1.12. Immigrants non occidentaux, par municipalité	52
1.13. Composition de la production, par secteur	54
1.14. Indice de concentration géographique du PIB (NUTS 3) dans les pays de l'OCDE, 2003	64
1.15. Différences régionales de PIB par habitant entre les pays de l'OCDE, 2003.	65
1.16. Croissance de la partie du PIB imputable aux régions (1995-2004). .	66
1.17. Population, PIB par habitant et part des régions dans le PIB (1995-2002)	66
1.18. Évolution des taux de chômage régionaux (2000-05)	68

1.19. Évolution des taux d'emploi régionaux (2000-05)	69
1.20. Différences de niveau d'instruction entre les régions de la Norvège, 2001	70
1.21. Investissements privés dans la R-D, par salarié (2004)	71
1.22. Taux d'enregistrement pour 1 000 habitants (2004)	72
1.23. Déterminants des performances des diverses régions de Norvège (2001)	75
1.24. Nombre de nuitées de visiteurs étrangers dans les pays nordiques, 1995-2005.	80
1.25. Évolution des flux d'IDE dans les comtés, 1989-2004, en millions de NOK	82
1.26. Villes et petits centres dans leur contexte géographique	84
1.27. Zones admissibles ou non admissibles à une aide aux régions, 2007-13.	87
1.28. Tableau de bord européen pour l'innovation 2006	92
1.29. Performance de la Norvège par rapport à l'Union européenne des 25 d'après le Tableau de bord européen pour l'innovation (TBEI) 2006	93
1.30. Dépenses de R-D par comté en Norvège en 2005	94
1.31. Migration moyenne nette pour 1 000 habitants entre 1994 et 2005	99
1.32. Évolution du nombre d'épiceries de 1960 à 2006 dans la région du Midt-Østerdal (comté de Hedmark)	101
2.1. Zones désignées pour le système sélectif de charges sociales 2007-13	119
2.2. Zones désignées pour les aides régionales 2007-13	124
2.3. Le système norvégien pour l'éducation et la recherche-développement	136
2.4. Acteurs de l'innovation en Norvège	139
2.5. Région d'Oslo	156
2.6. Concentrations d'entreprises dans la région d'Oslo	158
2.7. Établissements d'enseignement situés dans le Nord	173
2.8. Dépenses communales par catégories en % des dépenses totales de Rendalen (Hedmark)	185
2.9. Nombre d'élèves dans les écoles primaires et collèges (2001-05) en Norvège	187
2.10. Nombre d'écoles primaires et de collèges publics (2001-05) en Norvège	187
2.11. Nombre d'écoles primaires et de collèges privés (2002-2006)	188
2.12. Dépenses moyennes par élève affectées aux salaires dans les écoles primaires et collèges	190
2.13. Nombre d'élèves par enseignant ayant la qualification requise	191

2.14. Évolution du nombre de médecins (toutes catégories) 2002-05	198
2.15. Salaires moyens pour les soins infirmiers et autres entre 2001-05 par catégorie de municipalités	202
2.16. Moyenne des dépenses de fonctionnement nettes par habitant, services de soins infirmiers des municipalités	203
3.1. Taille des communes (nombre moyen d'habitants par commune; 2005)	229
3.2. Nombre de communes par taille de population en 2006	230
3.3. Taille des communes (superficie moyenne par commune; 2005)	231
3.4. Nombre de communes en Norvège de 1947 à 2006	231
3.5. Part des employés nationaux et infranationaux dans l'emploi total	232
3.6. Personnel employé par les comtés pour 1 000 habitants (2005)	233
3.7. Dépenses des administrations infranationales et dépenses publiques totales, Norvège et pays de l'OCDE (2003)	235
3.8. Dépenses des administrations centrale, régionale et locale en Norvège (en milliards de NOK, 2005)	236
3.9. Dépenses infranationales (des comtés et communes) par habitant en Norvège (2005)	237
3.10. Principales catégories de dépenses des comtés (2005)	237
3.11. Principales catégories de dépenses des communes (2005)	238
3.12. Part des frais de personnel dans le budget municipal dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège de 1994 à 2004	238
3.13. Dépenses d'éducation et de soins aux personnes âgées des communes (en % du budget municipal)	239
3.14. Recettes des comtés (2005)	241
3.15. Sources des recettes municipales (2004)	241
3.16. Part des recettes municipales (en %) dans le nord de la Norvège et dans le reste de la Norvège (2005)	243
3.17. Évolution des recettes municipales entre 1994 et 2004	244
3.18. Caractère pro-cyclique des recettes de l'impôt sur le revenu local	246
3.19. Dix plus gros contributeurs du système de péréquation municipal (en millions de NOK; 2005)	255
3.20. Dix plus gros contributeurs par habitant du système de péréquation municipal (en millions de NOK, 2005)	256
3.21. Dix communes bénéficiant le plus de la péréquation en termes absolus (en millions de NOK, 2005)	256
3.22. Dix communes qui profitent le plus du système de péréquation en termes relatifs (en NOK par habitant, 2005)	257
3.23. Participation aux élections nationales, des comtés et des communes en Norvège : 1967-2005	279

Liste des encadrés

0.1. La Norvège en faits et en chiffres	26
1.1. Le Fonds de pension gouvernemental – Global	44
2.1. Ambitions et défis de la politique régionale de 2006	111
2.2. Les composantes de la politique régionale norvégienne	113
2.3. Les systèmes sélectifs de charges sociales en Suède et en Finlande	122
2.4. Initiative stratégique régionale (RSI), Région du Bas-Saint-Laurent, Québec, Canada	146
2.5. Programme finlandais des centres de compétences	168
2.6. Le Groupe Norut	175
2.7. Conseil du réseau des centres régionaux 1 + 3 de la région d'Oulu	179
2.8. Le Centre de santé de Steigen	200
2.9. Services sociaux fournis par les municipalités en Norvège	201
2.10. Améliorer la qualité de vie des personnes âgées en Saône-et-Loire (France)	204
2.11. Partenariat pour des projets à large bande dans le « Sogn og Fjordane »	210
2.12. Exemple de téléenseignement dans le secondaire	213
3.1. Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional	224
3.2. Base de données KOSTRA (informations communiquées par l'administration infranationale)	247
3.3. Exemples de péréquation fiscale	251
3.4. Exemple de péréquation des besoins de dépense pour Oslo et Steigen	253
3.5. Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) . .	263
3.6. Le Sous-comité gouvernemental chargé de la politique rurale et régionale	264
3.7. Formes de coordination entre le niveau national et le niveau régional au sein de certains États membres de l'UE	271
3.8. Projets pilotes de gouvernance dans un organisme régional unique	274
3.9. « L'initiative des habitants en Norvège »	280



Extrait de :
OECD Territorial Reviews: Norway 2007

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264038080-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « La gouvernance », dans *OECD Territorial Reviews: Norway 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264038103-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.