

## Chapitre 5. Réussir la décentralisation : manuel à l'intention des décideurs

*Ce chapitre constitue à proprement parler le « manuel », objet du rapport. Il présente dix principes directeurs portant sur des aspects clés de la décentralisation et destinés à aider les décideurs à mettre en œuvre des réformes de décentralisation, sachant que les résultats de la décentralisation dépendent dans une très large mesure des modalités de conception et de mise en œuvre du processus. Chaque sous-partie s'articule sur le même schéma : exposé de la thématique en question, examen des tendances internationales observées et de la logique sous-jacente, puis présentation d'exemples de bonnes pratiques issus de pays unitaires et de pays fédéraux, et description des écueils à éviter. Enfin, les principales recommandations à l'intention des décideurs sont énoncées. Chaque sous-partie se clôt sur une liste de contrôle qui permet de dégager les principaux aspects de la thématique ayant un lien avec le principe directeur en question.*

La décentralisation n'est pas une fin en soi, elle doit s'inscrire dans une stratégie plus générale de développement du territoire. Les résultats de la décentralisation dépendent en grande mesure de la façon dont le processus est conçu et mis en œuvre, de la capacité des collectivités territoriales et de la qualité de la gouvernance multiniveau, notamment de l'efficacité des mécanismes de coordination entre niveaux d'administration. Dans l'ensemble, il faut avoir à l'esprit qu'une réforme de décentralisation demande généralement du temps et que la répartition des responsabilités doit être revue régulièrement.

La décentralisation réclame une approche pragmatique, fondée sur l'analyse approfondie de la situation politique, sociale et économique du pays. On a parfois comparé la difficulté conceptuelle de la décentralisation à celle de la préparation d'un soufflé dont tous les ingrédients doivent être justement dosés et correctement assemblés, au bon moment (Sharma, 2018<sup>[1]</sup>; Parker, 1995<sup>[2]</sup>). Mais les ingrédients ne suffisent pas. La cuisson est essentielle. Si bien conçue que soit une réforme décentralisatrice, sa mise en œuvre risque toujours de s'avérer difficile du fait du caractère complexe et systémique de la tâche. La décentralisation peut avoir des effets pervers inattendus et des conséquences indésirables qui appelleront des ajustements et des réglages fins. Les plans les mieux préparés échouent parfois à cause de difficultés de mise en œuvre. Le chemin séparant la théorie de la pratique, le projet de l'expérience sur le terrain, est long et ardu, il est parsemé de « nids de poule, de détours et de routes barrées » (Shah et Thompson, 2004<sup>[3]</sup>). La décentralisation, en tant que processus, doit recevoir toute l'attention qu'elle mérite.

Il est d'autant plus crucial de tirer le meilleur parti de la décentralisation pour les besoins du développement régional qu'il existe actuellement une « géographie du mécontentement » et une fracture grandissante entre les territoires qui se sentent les laissés pour compte de la mondialisation et des évolutions technologiques, et ceux qui peuvent profiter des possibilités offertes par les mégatendances à l'œuvre. Les dysfonctionnements des systèmes de décentralisation font partie des facteurs à l'origine des crises que traversent les démocraties, d'où la nécessité de trouver des moyens de les rendre plus efficaces.

Les collectivités territoriales sont particulièrement bien placées pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies régionales et locales de développement pertinentes en repérant les avantages comparatifs au niveau local et en répondant aux besoins des populations. Il faut pour cela qu'elles disposent d'une certaine capacité et d'une certaine souplesse d'action, notamment en termes de prérogatives et de moyens, pour déceler ces avantages comparatifs et les projets de développement opportuns.

Dix principes directeurs contribuant à une décentralisation réussie ont été dégagés<sup>1</sup>. Ils sont ici décomposés sous forme de recommandations détaillées, s'accompagnent de conseils pratiques, d'indications sur les écueils à éviter et les bonnes pratiques et d'une liste de contrôle ; ils sont adaptés aux pays fédéraux comme aux pays unitaires.

## **Principe directeur n° 1 : Clarifier les responsabilités des différents niveaux d'administration**

### *Définition*

- On parle de répartition transparente des compétences lorsque les prérogatives des différents niveaux d'administration ont été codifiées avec beaucoup de détail dans les cadres juridiques et réglementaires et/ou les accords interadministratifs, les

traditions etc., et qu'elles sont largement diffusées. Une telle codification précise chaque sous-fonction, le rôle des différents niveaux d'administration en matière d'action publique, de législation, de normes, de supervision, de financement, de fourniture/d'administration, de production, de distribution, de contrôle des résultats, d'évaluation, de traitement des plaintes des citoyens, de remontée d'information et de dispositifs de réparation.

- La répartition des compétences fondée sur des principes signifie que les principes d'attribution connus et les considérations afférentes sont pris en compte :
- *Principe d'équivalence budgétaire.* L'autorité politique doit coïncider avec le périmètre fiscal (recettes) et social (dépenses), c'est-à-dire que les services locaux doivent être autofinancés par chaque collectivité locale de façon à garantir l'autonomie, la responsabilité et le partage équitable des charges tout en évitant les phénomènes de « passager clandestin ».
- *Principe de correspondance.* La collectivité qui détermine le niveau de prestation publique de chaque bien public doit englober le groupe précis de personnes consommant ce bien.
- *Théorème de la décentralisation.* Chaque service public doit être fourni par la collectivité gérant le plus petit territoire appelé à en internaliser les avantages et les coûts.
- *Principe de subsidiarité.* Pour chaque service, le pouvoir en matière de fiscalité, de dépenses et de réglementation doit être dévolu à l'échelon d'administration inférieur à moins que l'attribution à un échelon supérieur soit clairement justifiée. Les arguments susceptibles de justifier la dérogation au principe de subsidiarité devront conjuguer des considérations économiques, politiques, administratives, sociales, culturelles et historiques pour toute décision concernant une mission précise. Il est à noter que l'application de ces principes dans des circonstances spécifiques produit des résultats uniques, propres au pays.
- *Principe de décentralisation équilibrée.* Le développement économique à l'échelon local et régional réclame des méthodes intégrées, multisectorielles et systémiques. L'équilibre, dans le contexte de responsabilités décentralisées, désigne la situation où les collectivités territoriales ne sont pas freinées dans leur quête d'améliorations économiques et sociales par une répartition des compétences mal conçue et déséquilibrée.
- *Reconnaissance des économies d'échelle et de gamme et effets d'entraînement entre collectivités.* La répartition des fonctions doit suffisamment tenir compte des économies d'échelle et des économies de gamme (regroupement opportun de services publics locaux pour en améliorer l'efficacité par le biais d'économies d'information et de coordination, les services de pompiers et d'ambulances sont par exemple mieux assurés ensemble) ainsi que des effets d'entraînement entre collectivités pour limiter le problème du « passager clandestin ».
- *Principe de décentralisation asymétrique.* Pour que la décentralisation fonctionne, il est souhaitable que les responsabilités fonctionnelles soient paramétrées en fonction des préférences et des besoins locaux, des caractéristiques démographiques et géographiques (superficie, population, topographie, urbanisme ou ruralité, petites villes ou zones métropolitaines, relief de plaine ou de

montagne, campagne ou villes industrielles, etc.) et de la capacité budgétaire de la collectivité locale.

- *Des missions stables, mais sujettes à révision selon les besoins.* La mondialisation, la révolution technologique et le caractère changeant de l'environnement interne et externe rendent nécessaires la révision périodique des questions d'attribution et l'adaptation de la répartition des compétences à l'évolution du contexte mondial et national. Les institutions d'un fédéralisme exécutif et législatif doivent être en place et habilitées à traiter ces problèmes selon les besoins.

### *Les tendances/ les données-clés*

- Au cours des dernières décennies, on a observé au niveau mondial une tendance de fond en faveur de la décentralisation, tant au niveau régional que municipal (à quelques exceptions près).
- Les compétences sont pour la plupart réparties entre les différents niveaux d'administration. L'ampleur du partage de compétences dépend aussi du service concerné. Il est par exemple plus marqué dans le domaine du transport que dans celui de l'accueil pour la petite enfance ou de la prise en charge des personnes âgées (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Dans la plupart des pays, la complexité des interactions au sein du système de participation (« *shared rule* ») donne lieu à de nombreuses ambiguïtés dans l'attribution des prérogatives.
- Du fait de la diversité des administrations régionales et locales dans un pays, on a souvent eu tendance ces dernières décennies à paramétrer les prérogatives en fonction des capacités, des circonstances, des préférences et des besoins locaux. Ces considérations ont contribué à privilégier de plus en plus une attribution asymétrique des responsabilités (Allain-Dupré, 2018<sup>[5]</sup>).
- Les compétences partagées et la répartition des responsabilités exigent de la clarté et de la stabilité, mais aussi la possibilité d'un examen collectif selon les besoins. De nombreux pays de l'OCDE n'ont cessé de rendre les choses plus claires tout en s'adaptant à l'évolution des circonstances.

### *Logique et avantages*

- Pour qu'une administration puisse remplir son mandat et rendre compte devant les citoyens, il est essentiel que la répartition des compétences soit transparente et fondée sur des principes. C'est particulièrement souhaitable dans le cas des systèmes fondés sur le principe de participation (« *shared rule* »), c'est-à-dire lorsqu'une fonction relève de la responsabilité conjointe de plusieurs échelons administratifs, comme on le voit souvent dans l'éducation, la santé et les affaires sociales du fait de leur caractère redistributif. En termes d'adéquation avec les préférences et d'adaptation aux besoins locaux, ces services sont mieux rendus à l'échelon local, mais des cadres législatifs et des financements d'un niveau supérieur peuvent être nécessaires au nom de l'équité de la prestation des services publics.
- Le flou dans la répartition des pouvoirs concernant les compétences concurrentes ou partagées contribue à l'échec de l'action d'une administration ou à l'inefficacité et l'iniquité de la prestation de services publics.

- Si les responsabilités ne sont pas clairement établies, les besoins en infrastructures essentielles risquent de ne pas être satisfaits en temps voulu.
- La décentralisation équilibrée – les différentes missions publiques sont décentralisées dans une mesure équivalente – est source de croissance. La décentralisation équilibrée permet aux collectivités territoriales de mieux coordonner leur action et de profiter d'économies d'échelle et de gamme sur l'ensemble des fonctions (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).
- La responsabilisation des pouvoirs publics à l'égard du citoyen ne fonctionne que si ce dernier est bien informé des responsabilités de chacun et des interlocuteurs auxquels faire part de ses préoccupations concernant la qualité ou les défaillances des services publics.
- La clarté de la répartition des compétences en matière de dépenses est essentielle pour l'attribution des prérogatives fiscales et la définition des transferts de niveau supérieur afin de faire correspondre la capacité de générer des recettes avec les besoins de dépenses et les autres objectifs nationaux.
- La clarté de la répartition des compétences est essentielle au renforcement des capacités des collectivités territoriales ainsi qu'à l'établissement de mécanismes de partenariats et de coordination inter-administrations ou au-delà.

### *Exemple de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- La répartition des compétences est relativement claire dans les nouvelles constitutions fédérales de l'Allemagne, du Canada et de la Suisse, qui sont adossées à des cadres législatifs et juridiques adaptés et des accords inter-administrations.
- En Suisse, les réformes conduites entre 2004 et 2008 ont clarifié les compétences des pouvoirs publics fédéraux et des cantons, tout en offrant des incitations et un mécanisme de formalisation des accords de coopération entre cantons. Depuis 2008, la Suisse a poursuivi la clarification du rôle de la fédération et des cantons dans certains domaines d'action précis et élaboré un nouveau cadre pour la collaboration inter-cantons afin d'éviter le morcellement et la concurrence improductive dans le domaine des écoles et de l'éducation supérieure, de la culture, de la gestion des déchets, du traitement des eaux usées et des transports urbains.
- Après l'accord inter-administrations de 2011, la Belgique a confié des compétences supplémentaires aux régions et aux communes dans les domaines de l'emploi, de la santé publique, de l'aide sociale pour les personnes âgées et les handicapés et de l'aide aux familles, ainsi qu'en matière de justice.
- Ces dix dernières années, l'Allemagne a transféré des responsabilités aux *Länder* en matière de gestion du personnel, de fonctions économiques ou encore de commerce et de justice, et clarifié la répartition des compétences en matière d'enseignement universitaire et d'environnement. Elle a aussi réformé les relations budgétaires inter-administrations. Le *Bundesrat* allemand a voté en 2017 la loi qui mettra fin au programme actuel de péréquation horizontale entre les *Länder* lorsqu'il aura atteint son terme, en 2020, et qui fera basculer la

responsabilité de la péréquation du partage des recettes de l'impôt fédéral sur les biens et services (GST) et certains programmes aux objectifs spécifiques

- En 2013, l'Autriche a créé une Commission sur les fonctions et la dérèglementation pour clarifier davantage le rôle respectif des différents niveaux d'administration (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>).

#### *Pays quasi-fédéraux*

- En 2013, l'Espagne a adopté une réforme visant à clarifier les compétences des municipalités et à prévenir les doublons selon le principe « une administration, une compétence ». Il s'agit ainsi de réduire le nombre des compétences qui ne sont pas attribuées par loi ou sont déléguées par d'autres administrations sans ressources suffisantes (les compétences dites « inappropriées »). La Réforme locale vise à mieux définir les compétences locales, une liste de compétences essentielles ayant été élaborée à cette fin. Les compétences qui ne figurent pas dans la liste sont dites « non-essentielles ». Dans tout accord de délégation de compétences depuis les niveaux supérieurs d'administration – généralement les communautés autonomes – vers des niveaux inférieurs, il faut obligatoirement prévoir les ressources correspondantes et les préaffecter à la fourniture des services concernés.

#### *Pays unitaires*

- Ces dernières années, le Danemark, le Japon et les Pays-Bas ont adopté des réformes visant à clarifier les compétences des administrations centrale et locales et les domaines de coopération inter-administrations.
- Le Danemark a réformé ses collectivités territoriales en 2007. La réforme a redistribué les fonctions entre les différents échelons administratifs, fusionné des municipalités et réduit le nombre des collectivités intermédiaires (les comtés). Elle a aussi entraîné l'attribution aux comtés de la responsabilité des services de santé les plus exigeants, notamment des services hospitaliers. Les municipalités ont reçu celle de la promotion de la santé, de la protection sociale et de l'éducation. Cette réforme structurelle avait notamment pour objectif de réduire le nombre de compétences partagées ainsi que l'incitation au transfert de coûts entre échelons administratifs. Contre ce dernier problème, les municipalités ont dû participer au financement des services de réadaptation professionnelle et des structures de formation fournis par les comtés.
- Au Japon, la loi de décentralisation de 1999 a éliminé les zones d'ombre de la prise de décision centralisée concernant les responsabilités locales et plus généralement clarifié les compétences. Les vagues de réforme ultérieures ont continué de servir les objectifs de renforcement de l'autonomie des municipalités, de délimitation claire des prérogatives, et de financement adéquat.
- Aux Pays-Bas, la réforme décentralisatrice de 2012-2015 visait à redistribuer les responsabilités entre différents niveaux d'administration, notamment en renforçant les compétences des provinces et des municipalités et en simplifiant et en clarifiant la répartition des responsabilités entre les différents acteurs publics, tout en évitant les chevauchements.

### *Les écueils à éviter*

- Dans le cas de compétences concurrentes, un cadre législatif doit établir l'échelon administratif dont les règles priment en cas de conflit de compétences. Si plusieurs niveaux d'administration détiennent la compétence exclusive sur certains sous-domaines d'une fonction, par exemple l'évaluation de l'impact sur l'environnement, des accords inter-administrations devront préciser la marche à suivre pour aboutir à un accord et à la résolution du conflit en permettant la réalisation du projet. Faute de ces éclaircissements, certains projets cruciaux risquent d'être indûment retardés, voire abandonnés.
- La séparation des fonctions de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'investissement contribue aux ruptures catastrophiques de service parce qu'elle ne permet pas de garantir l'entretien adéquat d'infrastructures essentielles ou parce qu'elle aboutit à la construction d'infrastructures qui ne sont pas assorties des moyens nécessaires à leur entretien, donnant lieu à des projets aberrants.

### *Recommandations*

- Développer un cadre d'attribution des responsabilités fondé sur des principes d'attribution (Kim et Dougherty, 2018<sup>[7]</sup> ; Boadway et Shah, 2009<sup>[8]</sup>). Cela servira de point de départ à l'élaboration d'un consensus inter-administrations sur la clarté des responsabilités (notamment les sous-fonctions et les missions principales) adapté au contexte local, mutuellement acceptable et satisfaisant pour tous les niveaux d'administration. Compte tenu de la prédominance des systèmes fondés sur le principe de participation (« *shared rule* »), notamment entre l'échelon provincial/régional et l'échelon municipal, dans la pratique, « ...il ne s'agit pas tant d'attribuer les responsabilités de manière tranchée que de gérer les fonctions et les compétences partagées ».
- Veiller à l'équilibre dans la décentralisation des diverses compétences et fonctions. La décentralisation équilibrée, c'est-à-dire lorsque les différentes responsabilités sont décentralisées dans une mesure équivalente, est importante pour le développement et la croissance économiques à l'échelon local (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Les travaux de l'OCDE ont permis d'établir que « l'investissement dans les infrastructures a peu d'impact à lui seul sur la croissance régionale s'il n'est pas associé au capital humain (investissement) et à l'innovation » (OCDE, 2014<sup>[9]</sup>).
- Il est important de garantir l'équilibre dans la décentralisation des diverses missions publiques, afin de permettre des complémentarités entre les politiques publiques décentralisées et les ensembles de mesures intégrés, à l'appui d'approches efficaces de développement du territoire (OCDE, 2014<sup>[9]</sup>). Une décentralisation équilibrée – lorsque les diverses missions publiques sont décentralisées dans une mesure équivalente – est propice à la croissance (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).
- Pour être efficace, toute stratégie de développement régional ou local doit garantir l'équilibre dans la décentralisation des différents domaines de l'action publique. Si la décentralisation ne touche que deux ou trois domaines (comme la santé ou le logement) de façon disproportionnée par rapport à d'autres, les collectivités territoriales ne seront pas en mesure de concevoir des stratégies de développement régional et local intégrées.

- Pour chaque mission, les responsabilités doivent être équilibrées. Il n'est pas recommandé, par exemple, qu'un niveau soit exclusivement dévolu aux fonctions opérationnelles. Pour une même mission, si un niveau d'administration est impliqué dans le financement, il est recommandé qu'il prête autant d'attention aux dépenses de fonctionnement qu'aux dépenses d'investissement (et non aux seules dépenses de fonctionnement).
- La réforme est « perpétuelle ». Il faut périodiquement (par exemple tous les 10 ans) procéder à un examen collectif du fonctionnement de l'ensemble de l'administration, en particulier de la qualité de la prestation de services dans une optique d'amélioration.
- En ce qui concerne l'action sociale, envisager d'attribuer aux pouvoirs publics locaux la responsabilité de la prestation de services et de la coordination des réseaux, plus encore dans le cas d'une redistribution. Les administrations centrale et régionale devraient toutefois conserver la responsabilité du financement et de la définition des normes minimales nationales afin de garantir une prestation équitable. En outre, les niveaux administratifs supérieurs devraient encourager et récompenser la coordination des réseaux (notamment la coordination intermunicipale horizontale). C'est ce que fait la Finlande.
- Renforcer les institutions du fédéralisme exécutif et législatif (consultation et coordination inter-assemblées et inter-administrations) et s'assurer de leur bon fonctionnement de façon régulière, à échéances fixes, mais aussi dans les cas d'urgence.
- Pour les catastrophes naturelles, envisager d'habiliter les collectivités territoriales à assumer la direction de la coordination des interventions à tous les niveaux d'administration et au-delà des entités publiques.

## Principe directeur n° 1. Clarifier les compétences des différents niveaux d'administration

Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Les compétences législatives des différents niveaux sont clairement délimitées par : <ul style="list-style-type: none"> <li>• La constitution</li> <li>• Les lois nationales</li> <li>• Autres (décret, accord)</li> <li>• Tout ce qui précède</li> </ul>			
Pour les fonctions partagées, la répartition des compétences établit clairement : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qui définit la politique</li> <li>• Qui décide des normes</li> <li>• Qui est chargé de la supervision</li> <li>• Qui est chargé du financement</li> <li>• Qui est chargé de fournir le service</li> <li>• Qui produit le service</li> <li>• Qui surveille et évalue la prestation de service</li> <li>• Comment s'effectue le retour d'information des citoyens</li> </ul>			
Pour chaque fonction et sous-fonction partagée, des mécanismes institutionnels sont en place en matière de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultation/ coordination</li> <li>• Répartition des charges</li> <li>• Résolution de conflits</li> </ul>			
Les sous-fonctions au sein de chaque fonction sont décentralisées dans une mesure équivalente			



Les administrations territoriales sont habilitées à mettre en œuvre des méthodes de développement économique local intégrées			
Il y a séparation de la prise de décision pour les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement			
Le pouvoir de recruter, de licencier et de définir les attributions et de gérer/superviser au quotidien le personnel incombe au même niveau pour chaque fonction			
La prise de décision est cloisonnée entre les différents niveaux en matière de planification, d'action publique, de finances et de fourniture pour chaque fonction			

## Principe directeur n° 2 : Faire en sorte que toutes les compétences soient assorties d'un financement suffisant

### *Définition*

- L'équité budgétaire des territoires suppose que les prérogatives en matière de dépenses (besoins de dépenses) correspondent à la capacité de générer des recettes (revenus propres, recettes fiscales et transferts partagés) afin que chaque échelon administratif accomplisse ses missions de service public conformément à son mandat.

### *Les tendances/ les données clés*

- L'alignement des attributions/responsabilités et des recettes demeure problématique dans la plupart des pays où les dépenses infranationales dépassent de loin les recettes fiscales des collectivités locales, ce qui tend à montrer qu'il existe un écart budgétaire vertical, comblé par d'autres sources de revenus, c'est-à-dire des recettes non-fiscales et des transferts.
- Dans quasiment tous les pays de l'OCDE, les dépenses sont plus décentralisées que les recettes. Ce constat s'explique en partie par le fait que, pour pouvoir garantir l'équité et un développement équilibré, les administrations centrales ont des besoins de financement supérieurs à leurs besoins de dépenses directs.
- La décentralisation des impôts reposant sur des bases mobiles peut fausser l'allocation des facteurs de production mobiles et engager une concurrence fiscale stérile entre collectivités territoriales. Il faut répondre à cette discordance par la péréquation et les transferts fondés sur les résultats et en assurant une autonomie suffisante en matière d'impôts décentralisés. À défaut, les pouvoirs publics nationaux peuvent être tentés d'utiliser leur capacité budgétaire de façon trop intrusive et montrer trop d'empressement à influencer sur les priorités de l'administration locale. En outre, toute évolution négative de la situation budgétaire de l'administration nationale peut avoir des répercussions négatives sur les services essentiels régionaux ou locaux. Ce déséquilibre reste un problème à régler pour beaucoup de pays de l'OCDE et la plupart des pays en développement.
- L'écart budgétaire vertical constitue un indicateur approximatif de la discordance entre les recettes propres et les besoins de dépenses. L'écart budgétaire vertical désigne l'insuffisance budgétaire provenant de la différence entre les besoins de dépenses et les recettes de l'administration locale. Ce déficit est comblé en partie ou en totalité par un financement provenant d'un niveau supérieur. Par

conséquent, l'écart budgétaire vertical est une mesure de la dépendance budgétaire d'une administration locale à l'égard d'un niveau supérieur.

- La conception et la nature du financement de niveau supérieur ont des implications pour l'autonomie budgétaires des collectivités locales. Il faut reconnaître que malgré son utilité, le concept d'écart budgétaire vertical ne peut être pris en compte isolément et que d'autres indicateurs connexes sont nécessaires pour se faire une idée plus juste de l'autonomie budgétaire locale. On trouve dans toutes les régions des collectivités territoriales dont la part des dépenses est élevée et qui dépendent fortement du financement provenant des niveaux supérieurs (par exemple au Brésil, en Irlande et en Turquie).

### *Logique et avantages*

- La cohérence entre la capacité de générer des recettes et les besoins de dépense est propice à la responsabilisation politique et à la réactivité face aux préférences locales. Et plus encore lorsque les recettes sont principalement des recettes fiscales propres ou concurrentes.
- Les impôts partagés et les transferts inconditionnels et de péréquation s'avèrent utiles également, s'ils sont stables et prévisibles.
- Les dotations conditionnelles dont la conditionnalité est liée aux moyens à mettre en œuvre affaiblissent l'incitation à la redevabilité locale et à la réactivité aux préférences locales. Le risque est moindre lorsque les transferts sont pour l'essentiel des dotations inconditionnelles calculées à l'aide d'une formule. Dans certains cas toutefois, les dotations préaffectées, surtout si elles sont fondées sur les résultats, peuvent être utilisées de façon efficiente.

### *Exemple de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- Au Canada, les collectivités territoriales ont accès à toutes les sources de revenus à l'exception des droits de douane. Pour encourager l'harmonisation des bases d'imposition concurrentes, l'administration fédérale du Canada a offert par le passé des solutions de dégrèvement fiscal (réduction du taux fédéral au profit des taux appliqués par les provinces) et de partage de l'assiette (taux supplémentaire sur une base fédérale uniforme) aux pouvoirs publics provinciaux tout en renonçant aux coûts du recouvrement par l'administration fédérale de la part revenant aux provinces. Plus récemment, elle a offert aux provinces et au secteur privé des sièges au conseil d'administration de l'Agence du revenu du Canada, qui est un organisme autonome.

#### *Pays unitaires*

- En Suède, le système de financement de l'échelon infranational repose essentiellement sur les sources de revenus propres et constitue une base saine de financement pour toutes les collectivités territoriales, tout en offrant de l'autonomie aux processus décisionnels locaux (OCDE, 2017<sub>[10]</sub>).
- En Pologne, la loi de 2004 sur les recettes des administrations locales a modifié le financement des collectivités territoriales qui ont obtenu davantage d'autonomie

financière avec une baisse de la part des transferts centraux. Le recours aux dotations préaffectées a notamment été réduit. Dans le même temps, le pays a introduit le partage des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de l'impôt sur le revenu des entreprises (OCDE, 2009<sup>[11]</sup> ; Regulski et Drozda, 2015<sup>[12]</sup>).

### *Les écueils/les risques à éviter*

- Les mandats confiés par un niveau supérieur et dont le financement est insuffisant voire inexistant affaiblissent la responsabilisation au niveau local et peuvent compromettre la fourniture de services.
- Les transferts conditionnels (préaffectés) fondés sur les moyens à mettre en œuvre sont à éviter, parce qu'ils affaiblissent l'incitation à la responsabilisation et la réactivité face aux préférences locales.
- L'équité budgétaire risque de pâtir d'une décentralisation fiscale d'envergure si celle-ci ne s'accompagne pas de transferts de péréquation budgétaire.
- Le manque de clarté des responsabilités est un facteur majeur d'inadéquation des recettes avec les besoins de dépenses.
- La redistribution ne doit pas reposer sur un financement exclusivement local en raison des externalités induites.
- Les entreprises ne doivent être taxées que sur les services aux entreprises, et non sur les services redistributifs.
- L'impôt sur les bénéfices, la production, les ventes et les actifs mobiliers peuvent faire fuir l'entreprise du territoire local. Il faut par conséquent que les services aux entreprises soient essentiellement financés par les taxes foncières et les redevances d'utilisation.
- Les taxes sur les rentes tirées des ressources naturelles doivent être centralisées et redistribuées par le biais d'un système national de péréquation financière, ou alors, si elles sont décentralisées, s'accompagner d'un programme de péréquation (nette) inter-États.

### *Recommandations*

- L'accès au financement devrait correspondre aux responsabilités fonctionnelles. Il faudrait veiller à ce que la répartition des responsabilités de financement ne laisse aucune mission ni mandat sans financement ou avec un financement insuffisant.
- Les mandats émanant d'un niveau supérieur devraient être entièrement financés par les niveaux administratifs supérieurs.
- Les impôts sur les bases immobilières, les redevances sur les ressources naturelles, les taxes relatives à la protection de l'environnement, les prélèvements sur les salaires, les taxes uniques sur les ventes, les taxes « comportementales », les impôts sur les produits et activités associés à des externalités négatives, les taxes sur l'immatriculation des véhicules, les taxes professionnelles, les droits d'accise, les taxes foncières, les taxes de riveraineté, les impôts forfaitaires et les redevances d'utilisation, peuvent tous être de la compétence des administrations locales (tableau 5.1).

- En outre, les collectivités territoriales pourront être autorisées à se greffer à l'impôt national sur le revenu (fondé sur la résidence), sur le patrimoine et sur les émissions de carbone. Le tableau 5.1 offre une vision représentative de l'attribution des prérogatives fiscales. Il demande toutefois à être adapté aux circonstances locales, par exemple dans l'étendue des responsabilités attribuées.
- La décentralisation des responsabilités en matière de collecte des recettes devrait s'accompagner d'un système de péréquation des capacités de recouvrement conçu pour assurer aux différentes collectivités territoriales la possibilité de financer un service public de niveau comparable à taux d'imposition comparables (voir le Principe directeur n° 10).
- Les transferts à but spécifique doivent concrétiser le principe de conditionnalité fondée sur les résultats.
- Les formules déterminant les transferts, les dotations et les fonds préaffectés de l'administration centrale vers les niveaux inférieurs devraient être transparentes et non-discrétionnaires.

**Tableau 5.1. Attribution des prérogatives fiscales**

Niveau national	Niveau national/provincial	Niveau de l'État fédéré/ de la Province	Niveau local	Tous niveaux
Droits de douane	Revenu des personnes physiques	Taxe unique sur les ventes	Taxes foncières	Taxes comportementales
TVA	Taxes (fondées sur la résidence)	Immatriculation de véhicules Sociétés	Plus-value/Taxe de riveraineté	Impôts sur les maux (pollution de l'environnement)
IS	Salaires	Redevances	Surtaxe sur l'IRPP	Forfaits
Rente sur les ressources/bénéfices	Droits d'accises sur l'alcool et le tabac	Taxes environnementales	Stationnement	Redevances d'utilisation
Patrimoine/Succession				
Carbone				

Principe directeur n° 2. Faire en sorte que toutes les compétences soient assorties d'un financement suffisant

Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Aucun mandat n'est dépourvu de financement <ul style="list-style-type: none"> <li>• Au niveau provincial/régional</li> <li>• Au niveau local</li> </ul>			
Certaines collectivités territoriales parviennent à atteindre les normes de service			
L'assiette fiscale est très variable selon les collectivités territoriales			
Des transferts de péréquation sont en place <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour la péréquation des coûts</li> <li>• Pour la péréquation de l'assiette des recettes</li> </ul>			
Les formules déterminant les transferts, les dotations et les fonds préaffectés de l'administration centrale vers les niveaux inférieurs sont transparentes			
Des options de partage d'assiette fiscale pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les taxes sur les émissions de carbone fondées sur la résidence sont disponibles <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les administrations provinciales/régionales</li> <li>• Pour les administrations locales</li> </ul>			

## Principe directeur n°3: Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations locales pour renforcer la responsabilisation

### Définitions

- *L'autonomie budgétaire* désigne la capacité pour une collectivité territoriale d'exécuter des tâches budgétaires (imposition, dépense, emprunt et financement) sans nécessiter l'approbation/l'habilitation/l'autorisation d'un autre niveau de l'administration. Concernant les prérogatives fiscales, cela signifie que la collectivité territoriale dispose du pouvoir constitutionnel/juridique/administratif de déterminer le taux et l'assiette des sources locales de revenu, tant pour le recouvrement de l'impôt que pour son administration, mais aussi, concernant certaines recettes relevant d'un niveau supérieur, d'appliquer un taux supplémentaire auprès de la base fiscale d'un échelon supérieur.
- *L'autonomie en matière de recettes* est élevée lorsque les recettes propres correspondent plus ou moins aux responsabilités, c'est-à-dire qu'elles financent la majorité des dépenses propres, mais aussi lorsque les transferts des niveaux supérieurs sont essentiellement inconditionnels et fondés sur des règles. En outre, les collectivités territoriales sont libres de faire appel au marché pour financer des investissements à long terme en émettant des obligations ou en empruntant.
- *L'autonomie en matière de dépenses* désigne l'indépendance dont bénéficie une collectivité territoriale dans ses décisions d'allocation sectorielle, dans le choix du niveau et de la composition de la dépense dans certains domaines précis relevant de sa compétence, dans la définition des normes de service, la détermination des modes de production, de distribution/de desserte, l'aménagement du territoire et les achats, sans en référer à un niveau administratif supérieur.
- La responsabilité infranationale désigne le fait que la collectivité territoriale rend compte de ses décisions devant son propre électorat en premier lieu.
- L'expression « autonomie fiscale » recouvre plusieurs aspects de l'autonomie dont bénéficie les collectivités territoriales en matière d'impôt. Elle englobe certaines caractéristiques telles que le droit pour la collectivité territoriale de créer ou de supprimer un impôt, de fixer les taux d'imposition, de définir l'assiette fiscale ou encore d'accorder des déductions ou des allègements à des personnes physiques comme à des sociétés (tableau 5.2). Dans certains pays, l'impôt ne relève pas d'un seul niveau précis de l'administration, il est réparti entre les administrations centrale et infranationales. Ce type d'accord de partage des recettes fiscales n'admet pas qu'une collectivité territoriale contrôle seule les taux et l'assiette fiscale, mais les collectivités peuvent négocier ensemble les modalités du partage avec l'administration centrale.

**Tableau 5.2. Méthodologie de notation des prérogatives fiscales par l'OCDE**

a.1	La collectivité territoriale bénéficiaire définit le taux d'imposition et tout allègement fiscal sans avoir à consulter une administration supérieure.
a.2	La collectivité territoriale bénéficiaire définit le taux d'imposition et tout allègement fiscal après consultation d'une administration supérieure.
b.1	La collectivité territoriale bénéficiaire définit le taux d'imposition sans qu'une administration supérieure ne fixe de taux plafond ou plancher. La collectivité territoriale bénéficiaire définit le taux d'imposition, mais une administration supérieure fixe un taux

b.2	plafond ou plancher.
c.1	La collectivité territoriale bénéficiaire définit les abattements fiscaux – uniquement les allègements fiscaux.
c.2	La collectivité territoriale bénéficiaire définit les abattements fiscaux – uniquement les crédits d'impôt.
c.3	La collectivité territoriale bénéficiaire définit les abattements fiscaux – allègements et crédits d'impôt aussi bien les exonérations que les crédits d'impôt.
d.1	Il existe un accord de partage des recettes fiscales dont les modalités de répartition sont déterminées par l'administration locale.
d.2	Il existe un accord de partage des recettes fiscales dont les modalités de répartition ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de l'administration locale.
d.3	Il existe un accord de partage des recettes fiscales dont les modalités de répartition sont fixées par la loi. Elles peuvent être modifiées unilatéralement par une administration de niveau supérieur, mais moins souvent qu'une fois par an.
d.4	Il existe un accord de partage des recettes fiscales dont les modalités de répartition sont fixées chaque année par une administration de niveau supérieur.
e	Autres cas dans lesquels l'administration centrale fixe le taux et l'assiette de l'impôt de la collectivité territoriale.
f	Aucune des catégories a, b, c, d ou e qui précèdent ne s'applique.

*Note* : il s'agit là du mode de classement utilisé dans l'exercice de collecte des données, mais des éclaircissements pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir. La subdivision de la catégorie « c », par exemple, ne s'applique pas aux taxes sur les ventes (TVA comprise), où les notions d'allègement et de crédit d'impôt n'existent pas (au sens employé pour l'impôt sur le revenu). Sans doute est-il donc plus juste de reformuler la définition de la catégorie « d.3 » en précisant que la modification se produit *normalement* moins souvent qu'une fois par an, les restrictions légales en matière de fréquence n'existant pas nécessairement.

*Source* : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire – Réseau OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration <http://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/cen-trefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc>.

### *Les tendances/ les données clés*

- L'autonomie fiscale a légèrement augmenté dans les pays de l'OCDE ces dernières décennies. Depuis 1995, cette évolution s'est faite aux dépens des systèmes de partage des recettes (OCDE, 2016 OECD Fiscal federalism ).
- La structure des recettes des collectivités territoriales varie considérablement d'un pays à l'autre. Les pays dont la part des recettes fiscales dans les recettes infranationales est la plus élevée (contributions sociales non comprises) sont notamment l'Allemagne, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, l'Islande, le Japon, la Suisse et la Suède. La part des recettes fiscales n'est pas indicative de l'autonomie budgétaire, cette dernière dépendant de nombreux facteurs, comme le droit de créer ou de supprimer un impôt, de fixer les taux d'imposition, de définir l'assiette fiscale ou d'accorder des allègements ou des exonérations aux personnes physiques et aux sociétés.
- Dans les pays de l'OCDE, l'autonomie budgétaire locale est relativement élevée, alors qu'elle est inexistante dans la plupart des pays en développement, notamment en Afrique et au Moyen-Orient.

### *Logique et avantages*

- Les collectivités territoriales ne fonctionnent jamais mieux que lorsque les citoyens financent eux-mêmes les services locaux par la redevance et l'impôt local (OCDE, 2016 ; (Geys, Heinemann et Kalb, 2010<sub>[13]</sub>). Cette méthode favorise une fourniture locale efficiente et responsable des services parce qu'elle invite les citoyens à en évaluer les coûts et les avantages, et permet en outre de comparer les performances de la collectivité territoriale par rapport à ses propres critères et par

rapport aux collectivités voisines. Une telle évaluation des performances renforce en outre la possibilité pour les résidents de se faire entendre ou de s'en aller et leur permet aussi bien de s'exprimer par les urnes que de marquer leur mécontentement en partant (le « vote avec les pieds »).

- Cela favorise aussi une concurrence alimentée par la comparaison, qui incite les politiciens locaux à rechercher le bien-être maximum de leurs électeurs plutôt qu'à promouvoir leurs propres intérêts et objectifs. Une étude empirique conduite par Geys, Heinemann et Kalb sur un vaste échantillon de municipalités allemandes démontre que l'autonomie budgétaire locale a des effets positifs significatifs sur la participation électorale, qui produit à son tour un impact positif important sur l'efficacité-coût (Geys, Heinemann et Kalb, 2010<sup>[13]</sup>).

### *Exemples de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- Au Canada, aux États-Unis et en Suisse, l'autonomie budgétaire au niveau local et des États fédérés est élevée. L'administration fédérale canadienne fournit à certaines petites municipalités des services de police payants. Les services de recouvrement de l'impôt sont offerts gratuitement par l'Agence du Revenu du Canada aux provinces qui acceptent d'harmoniser leur base d'imposition avec celle de l'administration fédérale et des représentants des provinces et du secteur privé siègent à son conseil de direction.

#### *Pays unitaires*

- Au Danemark, en Finlande, en Islande, en Nouvelle-Zélande et en Suède, le niveau de l'autonomie budgétaire locale est élevé. Certains pays comme les Pays-Bas, la Pologne ou le Royaume-Uni ne l'ont accru que relativement récemment (mais de façon plus modeste).

### *Les écueils/les risques à éviter*

- Les systèmes de financement dont la part d'autofinancement est faible sont à éviter, notamment dans le cas des services publics locaux. L'autofinancement et la pleine autonomie budgétaire sont la meilleure formule de financement des services municipaux et économiques.
- La transparence budgétaire est cruciale pour la responsabilisation locale, cette dernière ne fonctionnant jamais mieux qu'en présence d'une gouvernance politique démocratique et d'une participation active des électeurs citoyens, mais il faut pour cela que ces derniers soient pleinement informés de l'action de l'administration. Les systèmes confus où les informations sont vagues sont à éviter.
- En matière de redistribution, le financement total ou majoritaire par des fonds locaux n'est pas idéal s'il ne s'accompagne pas de mesures supplémentaires, parce que les collectivités territoriales ne prennent pas toujours en compte les externalités. Par conséquent, dans le cas des services sociaux, il faut que les administrations infranationales soient autonomes dans la conception et la prestation locale des services, mais il est souhaitable que des échelons supérieurs

assurent le financement et définissent les normes minimales à des fins d'équité dans la fourniture de services, car la capacité budgétaire des collectivités territoriales est très variable.

- Des règles budgétaires trop souples peuvent s'avérer problématiques, notamment si les transferts de l'administration centrale constituent une part importante du financement des collectivités territoriales. Par conséquent, concernant les emprunts que contractent ces dernières, un cadre réglementaire établi à un niveau supérieur est souhaitable pour éviter les problèmes de faillite et d'insolvabilité, ainsi que des règles de discipline budgétaire, afin de limiter les risques budgétaires et les comportements budgétaires imprudents.

### *Recommandations*

- Les collectivités territoriales devraient jouir d'un certain degré d'autonomie dans la conception et l'exercice de leurs missions de service public, dans les limites fixées par la réglementation normative, comme des normes minimales de service.
- Il est important pour les collectivités territoriales de disposer d'un système équilibré fondé sur un panier de recettes. Leur système de financement devrait être diversifié, fondé sur les dotations (pour les compétences déléguées), les recettes fiscales, les droits et redevances et les revenus fonciers. Les recettes fiscales devraient panacher les recettes partagées et propres, avec un niveau minimum de recettes fiscales propre pour financer notamment les compétences exclusives. Une part plus élevée de recettes fiscales propres peut contribuer à rendre les collectivités territoriales plus efficaces, plus responsables, et les aider à mobiliser des ressources aux niveaux de l'État fédéré ou de la région, ainsi qu'au niveau local.
- Il faudrait que les collectivités territoriales soient capables de coordonner les services fournis par tous les niveaux de l'administration publique sur leur territoire ainsi que les réseaux de communauté d'intérêt, privés ou sans but lucratif, sur le territoire.
- L'administration centrale devrait conserver la maîtrise au moins des assiettes fiscales majeures comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés (IRPP et IS). Parce qu'elle est responsable de la stabilité économique et de la redistribution, l'administration centrale devrait pouvoir coordonner la politique fiscale.
- Les collectivités territoriales devraient être encouragées à passer entre elles des accords de partenariat pour la prestation de services afin de réaliser des économies d'échelle et de gamme et sans se limiter aux fournisseurs de l'État. Elles devraient être habilitées à sous-traiter certains services payants auprès d'autres administrations et au-delà des fournisseurs de l'État.



Principe directeur no 3. Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations locales pour renforcer la redevabilité			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Pour les assiettes fiscales qui leur échoient, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie suffisante : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour fixer l'assiette des recettes</li> <li>• Pour fixer le taux d'imposition</li> <li>• Pour se charger du recouvrement de l'impôt</li> <li>• Pour fixer les taux supplémentaires appliqués à la base fiscale d'un niveau administratif supérieur</li> <li>• Pour fixer des redevances d'utilisation/des tarifs pour leurs propres services</li> </ul>			
La collectivité territoriale finance une part importante de ses dépenses avec ses recettes propres			
Les transferts de niveaux administratifs supérieurs sont : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondés sur des règles</li> <li>• Inconditionnels</li> <li>• Stables</li> <li>• Prévisibles</li> </ul>			
Les collectivités territoriales sont libres de se financer sur les marchés : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Par l'emprunt pour les projets d'infrastructure à long terme</li> <li>• Par l'émission d'obligations</li> </ul>			
Les collectivités territoriales ont l'autonomie suffisante : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour décider des répartitions sectorielles</li> <li>• Pour décider du niveau et de la composition de la dépense dans chaque catégorie de leurs propres services</li> <li>• Pour définir les normes de service selon le service</li> <li>• Pour choisir les modes de production (sous-traitance, production propre, co-production)</li> <li>• Pour prendre les décisions en matière d'achats dans les limites fixées par l'administration centrale</li> <li>• Pour décider en matière d'aménagement du territoire en tenant compte des stratégies de planification régionale et nationale</li> <li>• Pour passer des accords de coopération avec les administrations et au-delà</li> </ul>			

## Principe directeur n°4 : Soutenir le renforcement des capacités infranationales

### Définition

- Les capacités d'une collectivité territoriale se rapportent à son aptitude à remplir ses missions obligatoires de façon efficace, efficiente et durable. Cette notion renvoie à l'autonomie que lui confère la constitution/la loi/l'usage, ses ressources, ses compétences, ses aptitudes et son organisation en général, sa capacité à entreprendre des actions collectives et à créer et maintenir de la valeur publique.
- *La capacité administrative* désigne l'aptitude d'une collectivité territoriale à exercer sa mission/son mandat de façon efficiente, équitable, responsable, intègre et réactive. Elle suppose que la collectivité territoriale dispose (a) de l'aptitude à fournir des services de qualité de façon efficiente et durable ; (b) de l'aptitude à recruter et licencier ses propres employés ainsi que de définir leurs conditions d'emploi ; (c) de la capacité de coordonner ou d'exécuter des politiques et des programmes avec d'autres administrations (horizontalement ou verticalement) et au-delà des parties prenantes de l'État ; (d) des moyens d'exercer une gestion

budgétaire et financière prudente avec un niveau de transparence élevé et (e) de l'aptitude à auditer et à évaluer ses propres services.

- *La capacité institutionnelle* désigne le fait de disposer d'institutions efficaces en matière législative, exécutive, de partenariats et de coordination inter-administrations et au-delà, d'audit, d'évaluation et de rétroaction des citoyens.
- *La capacité stratégique* désigne l'aptitude à fixer des objectifs stratégiques dans le domaine social, politique et économique et le fait de disposer des moyens administratifs et institutionnels d'atteindre ces objectifs dans les délais annoncés.
- *La capacité de gestion financière* désigne l'aptitude d'une collectivité territoriale à assurer l'utilisation efficace et intègre des ressources internes et externes. Cela comprend la gestion de trésorerie, la transparence des processus d'achat pour réduire la corruption, le pouvoir de décider quand et comment recourir à l'emprunt, comment évaluer la viabilité de la dette, quel type d'emprunt utiliser, comment émettre et gérer la dette, comment utiliser les contrôles internes et les audits externes et internes pour garantir l'efficacité et l'intégrité.

### *Les tendances/ les données clés*

- Les réformes décentralisatrices ont accru l'importance relative des collectivités territoriales dans le financement et la réalisation des programmes du secteur public. Pour qu'elles puissent mieux accomplir leurs nouvelles missions, on préconise de plus en plus aujourd'hui de renforcer leur capacité à relever de nouveaux défis. Les obstacles que rencontrent les collectivités territoriales pour relever ces défis sont colossaux au regard de leur manque de moyens ou plus généralement de capacités.
- Selon une étude menée en 2015 par l'OCDE et le Comité des régions de l'UE, les capacités des collectivités territoriales varient considérablement au sein de tous les pays étudiés ainsi qu'entre eux, et ne correspondent pas à leurs responsabilités. Les petites municipalités sont handicapées par l'inadéquation de leurs équipes de gestionnaires, de techniciens et de prestataires de services. Les plus importantes sont confrontées pour leur part à des missions complexes en matière de transport, d'urbanisme et d'infrastructure pour lesquelles elles ne possèdent pas de main-d'œuvre suffisamment compétente.

### *Logique et avantages*

- Les capacités administratives, institutionnelles et stratégiques sont cruciales pour le fonctionnement de toute administration publique (infranationale). Elles le sont plus encore pour les stratégies de développement régional qui réclament une participation citoyenne importante et une bonne coordination entre les administrations et avec l'extérieur.
- L'exigence d'homogénéité des services fournis par toutes les collectivités locales crée de nouveaux blocages si certaines n'ont pas les moyens de s'y conformer ou si le service concerné ne constitue pas une priorité à leur échelon. Lorsque les capacités sont hétérogènes, les subventions sur appel d'offres, les marchés financiers et les PPP compliquent la tâche des collectivités territoriales en manque de capacités, notamment en milieu rural, et peuvent contribuer à creuser les inégalités locales.

## Exemples et bonnes pratiques

### Pays fédéraux

- Aux États-Unis, la *National League of Cities* (NLC), une association non contraignante de mairies, a créé sa propre université qui dispense en ligne ou en classe des formations à la gouvernance municipale. Elle produit aussi une panoplie d'instruments et de documents de formation à l'usage des dirigeants et des élus municipaux. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) joue un rôle similaire de développement d'aptitudes au Canada.
- En Suisse, le centre national du réseau de développement régional s'appelle Regiosuisse. Créé en 2008 par le secrétariat d'État à l'Économie (SECO) en tant que mesure d'accompagnement à la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR), il soutient le SECO dans l'application de la politique à l'échelon régional, cantonal et de la confédération par une gestion systématique des connaissances et en créant des possibilités de mise en réseau et de formation complémentaire. La mission première de Regiosuisse est de renforcer la gestion des connaissances au service de la NPR et du développement des régions en général. Regiosuisse dispose d'un ensemble d'outils interconnectés de gestion des connaissances qu'il ne cesse de développer.

### Pays unitaires

- En 2007, le Chili a créé l'*Academia de Capacitación Municipal y Regional* pour renforcer les capacités infranationales. L'objectif est d'offrir un point de référence technique au personnel des collectivités territoriales et de renforcer les ressources humaines au sein des administrations municipales et régionales pour diffuser un vaste éventail de connaissances utiles dans divers contextes territoriaux. Elle propose une formation gratuite et des cours en ligne ou en personne pour les fonctionnaires. Par ailleurs, un Fonds de formation des fonctionnaires municipaux a été créé en 2014 pour financer les études techniques et professionnelles des agents municipaux (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>).
- En Colombie, KiTerritorial est une panoplie d'instruments spécifiques élaborée par le département de l'Aménagement du territoire (*Departamento Nacional de Planeación*) pour aider les décideurs locaux à formuler leur plan de développement du territoire (PDT). La panoplie s'articule autour de quatre grandes étapes que les administrations locales doivent suivre pour élaborer leur PDT : 1) le diagnostic ; 2) la stratégie ; 3) le plan d'investissement ; 4) le suivi et l'évaluation. Le DNP a aussi élaboré un indice de capacité institutionnelle des municipalités, qui mesure les performances des municipalités selon quatre critères : l'efficacité, l'efficience, la conformité avec les exigences légales, et la gestion. Ces indices sont publiés chaque année, ce qui contribue à améliorer la reddition de compte envers les citoyens (OCDE, 2016<sup>[14]</sup>).
- L'Union européenne a décidé pour la période 2014-2020 de se pencher de plus près sur la capacité administrative en matière d'utilisation des fonds. Il est demandé aux pays de l'UE de fixer des critères de performance, de définir clairement les responsabilités, de dissocier les fonctions de gestion et d'audit et d'assurer la stabilité et les qualifications du personnel. Près de 4,3 milliards EUR seront consacrés au renforcement de la capacité institutionnelle des autorités

publiques et de l'efficacité de l'administration et des services publics (soit une augmentation de 72 % par rapport à 2007-2013). Pour la période financière post-2020, la Commission européenne propose qu'il soit demandé aux pays membres d'élaborer une feuille de route des actions prévues pour renforcer les capacités administratives de gestion des fonds de l'UE, en ciblant notamment les collectivités territoriales.

### *Les écueils/ les risques à éviter*

- Ce qui vaut pour l'un ne vaut pas forcément pour l'autre. Tout programme de développement des capacités doit être adapté aux besoins de la collectivité territoriale à partir d'une évaluation soignée des besoins locaux.
- Les capacités ne doivent pas être perçues comme une entrave à la bonne gouvernance, c'est-à-dire à l'adoption d'une répartition raisonnée et transparente des compétences entre les administrations. Les retards de capacités sont rattrapables avec le temps, mais à court terme, ils pourraient être comblés par l'emprunt/la sous-traitance de capacités auprès d'associations de collectivités territoriales, d'administrations de niveau supérieur ou du secteur privé, par exemple.
- Les programmes de renforcement de capacités manquent souvent de perspective dans la durée. La construction et le renforcement de capacités infranationales s'inscrivent dans un engagement à long terme qui demande des moyens et une volonté politique durables de la part de l'administration à l'échelon local comme à l'échelon central ou fédéral.
- Les programmes de renforcement des aptitudes sont souvent trop étroits, trop centrés sur la formation et l'assistance technique, sans qu'un diagnostic complet de toutes les dimensions en jeu soit établi.

### *Recommandations*

- Les administrations devraient chercher à renforcer les aptitudes des fonctionnaires et des organismes publics selon une approche systémique plutôt qu'exclusivement centrée sur le soutien technique.
- L'administration centrale devrait procéder à l'évaluation régulière des difficultés que rencontrent les différentes régions en matière d'aptitude et adapter ses politiques de renforcement des aptitudes aux besoins de chaque territoire.
- Il faudrait instaurer une formation du personnel qui englobe l'ensemble de la gestion financière publique locale et qui soit obligatoire pour les agents concernés. Imposer aux agents des services budgétaires une formation aux méthodes budgétaires, à la préparation du budget, à son exécution, à l'analyse des recettes ainsi qu'à la planification stratégique.
- Il s'avère très efficace par rapport au coût de distribuer des documents d'orientation officiels ou normalisés dans des domaines tels que la planification, l'examen préalable de projet, les achats ou encore le suivi et l'évaluation.
- Promouvoir le recrutement ouvert, concurrentiel et la promotion fondée sur le mérite mais aussi des mesures spécifiques comme l'adoption d'une grille de salaires particulière pour les spécialisations techniques recherchées.

- La création d'organismes publics spécifiques accessibles à plusieurs territoires dans les domaines d'expertise recherchés aide à soutenir les capacités infranationales (par exemple des unités PPP, des agences régionales de développement).

Principe directeur n° 4. Soutenir le renforcement des capacités infranationales			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Les collectivités territoriales ont la capacité administrative : <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'élaborer des plans physiques et financiers et d'évaluer des plans alternatifs</li> <li>• D'élaborer des mesures appropriées et de les mettre en œuvre</li> <li>• D'élaborer un cadre réglementaire et juridique</li> <li>• De développer des partenariats et de les gérer</li> <li>• De coordonner les activités de plusieurs parties prenantes</li> <li>• De préparer leur propre budget</li> <li>• De déterminer les exigences de recettes pour l'équilibre budgétaire et de générer des recettes supplémentaires</li> <li>• De déterminer leurs propres besoins de financement</li> <li>• De se financer sur le marché selon les besoins</li> <li>• De déterminer leurs besoins en personnel</li> <li>• D'élaborer un cadre de gestion des ressources humaines</li> <li>• De proposer des moyens alternatifs de prestation de services</li> <li>• De mener des contrôles et des audits internes</li> <li>• De garantir l'intégrité et la transparence des processus d'achat</li> <li>• De procéder à l'évaluation périodique de leurs propres programmes</li> </ul>			
Les collectivités territoriales ont la capacité stratégique : <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'élaborer une planification stratégique de développement économique local et régional</li> <li>• De fixer des objectifs et des buts réalistes</li> </ul>			
Les collectivités territoriales ont la capacité en matière de gestion financière : <ul style="list-style-type: none"> <li>• De décider des meilleures pratiques en matière de comptabilité et de rapports financiers</li> <li>• D'émettre et de gérer des obligations</li> </ul>			

## Principe directeur n°5 : Instaurer des mécanismes de coordination adaptés entre les niveaux d'administration

### Définition

- Pour que la gouvernance multiniveaux fonctionne, un réseau dense d'interactions politiques et bureaucratiques entre le niveau national/régional/local s'avère nécessaire, notamment dans le cadre d'un système fondé sur le principe de la participation (« *shared rule* »). Il faut à cette fin mettre au point des mécanismes et des processus formels et informels, verticaux et horizontaux, de consultation, de coordination et de prise de décisions conjointe inter-administrations. Il faut en outre y inclure des décideurs et des représentants des pouvoirs publics, par le biais de ce qu'on appelle des organes de concertation inter-administrations, et consulter les assemblées au sein d'organes de concertation inter-assemblées. Les échanges au sein de ces organes peuvent être coopératifs ou consultatifs, voire dans certains

cas coercitifs, selon le rapport de pouvoir entre les différents échelons administratifs du pays.

### *Les tendances/ les données clés*

- Les défis restent nombreux, mais un certain nombre de pays de l'OCDE – notamment des pays fédéraux et les pays nordiques – ont évolué vers davantage de coordination verticale entre les niveaux de l'administration (OCDE, 2019 Making Decentralisation work).
- Plusieurs États membres de l'OCDE, notamment des pays fédéraux, ont créé des plateformes de coordination verticale. Onze pays de l'OCDE ont mis en place des structures de coordination. Ces dernières ont souvent trait à l'environnement, aux infrastructures, aux transports, à la technologie et au développement. Dans 14 pays, l'administration nationale doit consulter les collectivités territoriales avant d'émettre de nouvelles réglementations (OCDE, 2017<sup>[15]</sup>).
- La crise financière de 2007-2008 a accéléré l'investissement dans des organismes *ad hoc* ou permanents pour la coordination horizontale et verticale dans plusieurs pays, même si cela ne concerne parfois que le niveau intermédiaire. Depuis la crise, il a été recouru à des conseils budgétaires et à des pactes de stabilité interne pour renforcer la coordination budgétaire multiniveaux en matière de gestion macroéconomique. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, l'Espagne, l'Italie et le Portugal ont renforcé ou développé ces institutions au cours des dernières années. (OCDE, 2017<sup>[15]</sup>).
- Les commissions permanentes et les conseils consultatifs inter-administrations qui offrent un canal constant à la coopération et la communication entre les parties et des différents niveaux d'administration peuvent faciliter les réformes l'heure venue, même si leur mise en place nécessite beaucoup de temps et d'argent. L'instauration d'une culture de la coopération et de la communication régulière est essentielle à l'efficacité de la gouvernance multiniveaux et à la réussite durable des réformes.
- Parmi les 15 dimensions de la qualité institutionnelle au service d'une gestion efficiente de l'investissement public, la coordination entre le niveau central et le niveau local est celle sur laquelle les économies avancées affichent les plus mauvais résultats (FMI, 2015<sup>[16]</sup>)

### *Logique et avantages*

- La gouvernance multiniveaux implique de gérer l'interdépendance de différents niveaux d'administration et les divers manques ou insuffisances de coordination pouvant se produire (OCDE, 2014<sup>[9]</sup> ; OCDE, 2013<sup>[17]</sup> ; Charbit et Michalun, 2009<sup>[18]</sup>). Ces inconvénients peuvent être évités grâce à certains instruments de gouvernance comme les plateformes de dialogue, les partenariats/contrats entre différents niveaux administratifs, les dispositifs de cofinancement etc.
- Les instances inter-administrations ont le potentiel d'améliorer le fonctionnement des systèmes multiniveaux pour des coûts de transaction relativement faibles, grâce à des accords exécutif/législatif. Toutefois, pour assurer la durabilité et l'acceptabilité de tels accords, notamment lorsqu'ils portent sur des questions

risquant d'avoir des retombées constitutionnelles, il faut les soumettre à la ratification des assemblées concernées et les ouvrir à la révision.

- Certaines conditions interdépendantes peuvent favoriser un dialogue efficace entre différents niveaux d'administration : simplicité de l'information et de la rétroaction, transparence des règles, implication transversale, crédibilité, appropriation.
- Les pays ayant mis en place des dispositifs de coordination bien conçus, comme des commissions intergouvernementales et des réunions formelles régulières, bénéficient d'un avantage comparatif pour l'introduction et la mise en œuvre de réformes (OCDE, 2017<sup>[15]</sup> ; OCDE, 2013<sup>[17]</sup>).

### *Exemples de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- En Australie, le Conseil des gouvernements des États australiens (COAG), créé en 1992, est l'instance inter-administrations la plus élevée. Il est composé de représentants de tous les échelons administratifs. Son rôle consiste à impulser et élaborer des réformes d'intérêt national qui nécessitent une action concertée des administrations du pays (par exemple la santé, l'éducation et la formation, la réforme relative aux populations autochtones, le développement de la petite enfance, le logement, la réforme microéconomique, le réchauffement climatique et l'énergie, la réforme relative à l'eau et les mesures prises en cas de catastrophe naturelle) et à en suivre la mise en œuvre. Les délibérations du conseil des ministres, les traités internationaux ayant des retombées sur les États et les territoires ou les initiatives majeures d'une administration (en particulier du gouvernement central australien) peuvent soulever des questions ayant des répercussions sur d'autres administrations ou réclamant leur coopération. Le COAG se réunit en fonction des besoins, généralement une fois par trimestre. Les conclusions de chaque réunion du COAG sont consignées dans un mémorandum publié à l'issue des réunions. Lorsque des accords formels sont conclus, ils peuvent être intégrés à des accords inter-administrations.
- En 1971, la chancellerie fédérale d'Autriche et les Länder ont établi la Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (ÖROK, *Österreichische Raumordnungsconferenz*) en tant que plateforme commune de coordination en matière d'aménagement du territoire impliquant tous les ministères fédéraux, les Länder et les associations de municipalités et les partenaires sociaux. Aujourd'hui, l'ÖROK fonctionne comme un réseau central servant d'interface pour les politiques régionales et les programmes des fonds structurels de l'UE en Autriche. Son organe exécutif présidé par la chancellerie fédérale est composé de tous les ministres fédéraux et gouverneurs des États, des présidents de l'Association autrichienne des villes et de l'Association autrichienne des communes ainsi que des représentants des partenaires sociaux et économiques, à titre de conseillers. Les décisions se prennent par voie de consensus. Des commissions thématiques et des groupes de travail comprenant les principaux responsables des autorités territoriales et les partenaires sociaux et économiques ont été mises en place au niveau administratif pour mener à bien les missions et les projets de l'ÖROK.

- L'Allemagne a adopté un modèle de fédéralisme intégré ou coopératif dans lequel l'administration fédérale détient un rôle prépondérant en matière législative<sup>2</sup> et d'élaboration des politiques, les administrations des Länder ayant la charge de mettre en œuvre ces politiques en collaboration avec les autorités locales. Le fédéralisme exécutif constitue donc une nécessité absolue pour faire fonctionner le fédéralisme allemand. Consciente de ce fait, l'Allemagne a développé un réseau inter-administrations très dense. Le Chancelier et les chefs de gouvernement des 16 Länder, les *Ministerpräsidenten*, se réunissent régulièrement pour s'entendre sur des questions importantes, comme le partage des recettes fiscales ou la péréquation budgétaire et la mise en œuvre de lois fédérales. Ces réunions sont appuyées par les conférences des ministres de l'Économie et de ministres de toutes les domaines fonctionnels ainsi que par des réunions de hauts responsables des ministères concernés. À l'origine, ces réunions s'inscrivaient dans le processus constitutionnel des « missions (projets) conjoint(e)s ». Les réformes constitutionnelles de 2006 ont levé cette exigence, mais le réseau de contacts formels et informels entre Länder continue de s'étoffer, du fait du caractère intégré du fédéralisme allemand (Lhotta et von Blumental, 2010<sup>[19]</sup>).

#### *Pays unitaires*

- En France, les stratégies territoriales sont formalisées sous forme d'accords contractuels entre différents niveaux d'administration par les « contrats de plan État-région », qui établissent le principe de co-décision et de co-financement des interventions.
- En Italie, trois conférences distinctes – État-régions, État-collectivités locales et État-régions-collectivités locales – tiennent lieu d'instance inter-administrations.
- Le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède organisent des réunions régulières des administrations centrale et locales (par le biais d'associations de collectivités locales) pour débattre de l'action publique et de sa mise en œuvre. La Finlande offre des incitations financières à la coopération intermunicipale pour la fourniture de services.
- En 2015, le Portugal a créé le Conseil pour le dialogue territorial, que préside le premier ministre et où siègent des représentants des administrations centrale et locales, afin de nouer un dialogue constant sur les grandes questions de politique publique et de programme. Outre les forums permanents de consultation inter-administrations, des comités et des commissions *ad hoc* permettent aussi de faciliter le dialogue inter-administrations et avec la société civile sur certaines questions particulièrement épineuses.
- En Nouvelle-Zélande, la Commission des collectivités territoriales est un organisme indépendant, permanent, chargé d'examiner les réformes locales, qui a été créé par le *Local Government Act* en 2002 dans l'intention spécifique d'établir des relations s'affranchissant des lignes des partis pour les besoins de la gouvernance multiniveaux (OCDE, 2017<sup>[15]</sup>).



### *Les écueils à éviter*

- Il est important d'éviter de multiplier les mécanismes de coordination n'ayant pas un rôle clairement défini dans le processus de décision et entraînant des coûts importants de transaction et d'opportunité.
- Il est probable qu'un système de coordination inter-administrations ouvert et transparent, associant largement les parlementaires et la société civile s'avère coûteux, gourmand en temps et risque d'entraîner des blocages ou d'aboutir au « piège de la décision conjointe », tout en augmentant les coûts de transaction pour les mandants (les citoyens).
- Dans les pays où la chambre haute du parlement estime être l'institution suprême de la coordination entre administrations (par exemple en France et en Allemagne), la création d'organes de concertation inter-administrations peut susciter des résistances.

### *Recommandations*

- La plupart des responsabilités étant partagées, il est essentiel d'établir des mécanismes de gouvernance pour les gérer. Il est également essentiel d'instaurer une culture de la coopération et de la communication régulière pour que la gouvernance multiniveaux soit efficace et que les réformes portent leurs fruits dans la durée. Ces instruments de coordination verticale comprennent des plateformes de dialogue, des conseils budgétaires, des accords contractuels, des comités permanents et des conseils de consultation inter-administrations
- Certains instruments formels (par exemple les contrats de développement régional) peuvent être utiles pour renforcer la confiance entre les parties et offrir une perspective à long terme.
- Il est important d'éviter les décisions unilatérales sans consultation, qui sapent la confiance, et de trouver le juste équilibre entre les approches descendantes et ascendantes.
- Les instances inter-administrations peuvent contribuer à clarifier, à coordonner et à élaborer des pistes de réforme, des accords de fourniture conjointe ou de partenariats en matière d'impôt, de dépense, de partage des recettes et de transferts, de prestation de services publics et de politiques de réglementation.
- Les organes de concertation inter-administrations peuvent servir à : (a) clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration de façon à ce que le contrat entre les citoyens et chaque échelon administratif puisse être plus complet ; (b) offrir aux citoyens, aux secteurs intéressés de la société civile et aux parlementaires un meilleur accès aux informations, permettant d'exiger plus facilement des comptes ; (c) réduire le plus possible les coûts de transaction associés à la participation, au suivi et à la prise de décisions, les coûts de délégation (c'est-à-dire les coûts encourus par les mandants et d'autres intervenants pour s'assurer que les représentants impliqués agissent de bonne foi dans l'accomplissement de leur mandat) et les coûts d'incertitude ; et (d) créer pour les représentants législatifs et administratifs un dispositif les incitant à respecter leur pacte avec les citoyens (les mandants).

Principe directeur n° 5. Instaurer des mécanismes de coordination adaptés entre les niveaux d'administration			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Des instances formelles de coordination verticale existent entre les administrations nationale, régionale et locale. Dans l'affirmative, elles tiennent leur mandat : <ul style="list-style-type: none"> <li>• De la constitution</li> <li>• De la législation nationale</li> <li>• Par décret</li> </ul>			
Le mandat de ces instances est : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Précisément énoncé</li> <li>• Esquissé en termes d'objectifs</li> </ul> Des instances de coordination verticale distinctes existent pour les ministères centraux et sectoriels/de branche. Dans l'affirmative : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des mécanismes existent pour la remontée d'informations des ministères sectoriels vers l'organisme central décisionnaire et réciproquement.</li> </ul> Ces instances sont mandatées pour se réunir : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régulièrement</li> <li>• Selon les besoins uniquement</li> </ul> Les accords conclus lors de ces réunions : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sont rendus publics</li> <li>• Font l'objet d'un suivi pour veiller à leur bonne mise en œuvre</li> </ul> Les outils suivants sont employés à des fins de coordination verticale : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferts conditionnels</li> <li>• Accords de partenariat</li> <li>• Contrats formels</li> <li>• Principes directeurs nationaux et régionaux</li> <li>• Indicateurs à l'appui du suivi du résultat des services</li> <li>• Analyse ex ante et ex post</li> </ul>			
L'administration centrale a la capacité de définir des lignes directrices, de suivre les résultats et de modifier l'action menée en cas de problème			
Le niveau d'administration supérieur s'implique activement dans les instances de coordination			

## Principe directeur n° 6 : Soutenir la coopération entre les territoires

### Définition

- La coordination entre les territoires peut prendre diverses formes, la bonne méthode variant selon les caractéristiques de la localité ou de la région ainsi que les objectifs envisagés en termes de politique et d'investissement(s). À un bout du spectre se trouvent les dispositifs d'intégration, tels que les fusions de communes ou de régions, qui peuvent inclure la création d'une administration publique métropolitaine par regroupement de plusieurs municipalités. Mais les économies d'échelle et par conséquent la « taille optimale » varient aussi en termes d'investissement, par exemple dans les transports, l'éducation ou l'assainissement. Les décisions de fusion doivent s'appuyer sur une évaluation approfondie d'un ensemble de facteurs, pas seulement des investissements spécifiques.
- Des dispositifs de coordination plus souples s'avèrent parfois plus adaptés pour atteindre les objectifs d'une politique ou tirer le meilleur parti d'investissements spécifiques. Parmi ceux-ci figurent la création d'autorités conjointes, des

stratégies coordonnées d'investissement, la coopération polycentrique dans des zones urbaines, des partenariats entre collectivités rurales et urbaines, la coopération transfrontière et des plateformes de dialogue et de coopération entre collectivités territoriales.

- Il est essentiel d'encourager la coordination horizontale à l'échelon infranational pour favoriser la prestation efficace des services publics et l'investissement quand il y a des retombées positives, accroître l'efficacité par des économies d'échelle et développer les synergies entre les politiques de territoires voisins (ou liés à d'autres titres).
- Cette coopération est importante pour la création d'infrastructures physiques, domaine où l'échelle d'efficacité dépasse souvent les frontières des régions ou des localités, ainsi que pour les investissements dans le développement du capital humain et l'innovation, pour lesquels les frontières administratives et fonctionnelles ne coïncident pas nécessairement. La coopération horizontale est importante aussi pour la prestation des services publics à l'échelle infranationale, notamment dans les petites collectivités territoriales aux moyens limités.
- L'administration centrale joue un rôle important en s'assurant que les principales externalités soient internalisées et que les services soient fournis à une échelle adaptée. Elle peut encourager la coopération horizontale volontaire par un système de transferts ou simplement cibler des abondements à des projets précis pour garantir l'échelle d'efficacité des investissements publics ou de la fourniture des services publics locaux. Les collectivités territoriales peuvent également créer une incitation à la coopération sans intervention de l'administration centrale, notamment si elles financent une part majoritaire de la fourniture de services à partir de revenus propres et si les services sont régis par des dispositions normatives fortes. Pour maintenir les coûts sous contrôle, les collectivités territoriales peuvent activement s'employer à rechercher des accords de coopération.
- Les partenariats entre collectivités rurales et urbaines constituent une forme de coopération dans les zones fonctionnelles. Ils portent sur un territoire dans lequel les zones rurales et urbaines sont reliées par une ou plusieurs articulations fonctionnelles (par exemple des chaînes de valeur, les migrations journalières, les ressources naturelles etc.). Ces liens constituent le socle d'un partenariat de coopération, qui les gère à son tour à différentes fins possibles (par exemple les chaînes d'approvisionnement, la gestion de l'image du territoire, la prestation de services, la protection de l'environnement, etc.). Parmi les avantages recherchés, on peut citer : la production de biens publics, la prise en compte des externalités négatives, la réalisation d'économies d'échelle plus importantes, la résolution des problèmes de coordination et le renforcement des capacités.

### *Les tendances/ les données clés*

- Les réformes de fusion ont eu pour effet dans de nombreux pays de réduire le nombre de municipalités et de régions. Elles ont aussi reculé le niveau de coopération intermunicipale ou interrégionale parce que l'augmentation de la taille des unités administratives infranationales en réduit la nécessité. Des réformes de fusions de communes ont notamment été menées au Danemark, en Finlande, en Irlande, au Japon, aux Pays-Bas et en Suède.

- Simultanément, des réformes favorisant la coopération entre unités administratives infranationales suscitent l'intérêt de nombreux pays, notamment l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni. Ces réformes ne sont pas circonscrites à l'échelon municipal, elles s'appliquent à niveau intermédiaire également, comme en Italie.
- On a vu ces dernières décennies se multiplier les autorités de gouvernance métropolitaine. Il s'agissait souvent de trouver des solutions de gouvernance susceptibles de mieux prendre en compte l'évolution des zones fonctionnelles des régions métropolitaines, c'est-à-dire la disparité entre les frontières administratives existantes et les activités menées dans les zones métropolitaines.
- On observe en outre une tendance à la régionalisation, qui entraîne la création (ou le renforcement) d'un échelon régional autonome et l'agrandissement des régions existantes ou le renforcement de leurs institutions. Des réformes de régionalisation ont par exemple été conduites en Espagne, en France, en Grèce, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède.

### *Logique et avantages*

- La coopération intermunicipale permet aux municipalités d'internaliser des externalités dans la gestion des services et de réaliser des économies d'échelle dans les services publics (tels que l'eau, les déchets, l'énergie), les infrastructures de transport et les télécommunications. Les services peuvent également se partager : les fonctions administratives et d'intendance (activités relatives à la paye, aux finances, à la conformité, au contrôle etc.), les technologies des télécommunications et de l'information, les services de protection de l'environnement et d'entretien des espaces verts, les achats groupés, les services au contact direct de la population comme l'accueil de la clientèle etc.
- Dans le même temps, la coopération intermunicipale permet aussi aux municipalités de conserver leur identité et les fonctions qui ne réclament pas d'échelle de production supérieure ou qui ne concernent pas les municipalités voisines.
- Les réformes évoquées ci-dessus ont en grande mesure été motivées par la crise financière, qui a pressé les gouvernements de trouver des moyens d'améliorer le découpage territorial et de réaliser des gains d'efficacité par le biais d'économies d'échelle. Elles ont aussi pour objet de réduire le morcellement administratif.
- La coopération intermunicipale permet aux collectivités locales d'investir à la juste échelle, donne lieu à des services locaux plus variés et de meilleure qualité et à des temps de traitement améliorés, favorise l'adoption de services innovants, à forte composante technologique et spécialisés (par exemple par l'application de technologies partagées), ainsi que l'amélioration des performances du personnel et un accès à l'expertise, notamment dans les régions isolées en pénurie de compétences. Les accords de partage de services sont très développés dans des pays comme l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. La France est le seul pays de l'OCDE à avoir remis le pouvoir fiscal local aux mains des entités intermunicipales.

### *Exemples de bonnes pratiques*

- Les accords de coopération intermunicipale au sein de l'OCDE sont très développés, mais avec des degrés de coopération extrêmement divers, de l'intégration la plus légère (accord de coopération simple ou multiple) à la plus intense (autorités supra-municipales dotées de fonctions déléguées et même de pouvoir fiscal). D'autres dispositifs de partage des services sont courants dans des pays tels que l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.
- En outre, il n'est pas rare qu'une municipalité adhère à plusieurs regroupements intermunicipaux, dont la taille peut aller de deux à plusieurs dizaines de municipalités, atteignant alors une dimension régionale.

### *Pays fédéraux*

- Les instances de coordination horizontale, qui servent à contrôler les pouvoirs fédéraux, sont en train de prendre de l'importance en tant qu'organisme de coopération horizontale dans la plupart des pays fédéraux.
- En 2006, les États d'Australie ont créé le Conseil de la fédération Australienne (CAF) à des fins de coordination horizontale entre les États, d'harmonisation de l'action des pouvoirs publics et d'influence sur les politiques nationales (Philimore, 2010<sub>[20]</sub>).
- Au Canada, le Conseil de la fédération, composé des premiers ministres des provinces et territoires, a été créé en 2003, donnant corps à la Conférence annuelle des premiers ministres qui était jusqu'alors un cadre informel de coordination horizontale. La CAP a pour but de développer une réponse commune des provinces à l'action fédérale et de devancer l'intervention fédérale en passant des accords collectifs et en trouvant des consensus sur d'importantes questions stratégiques.
- L'Allemagne possède une longue histoire de coordination entre les Länder à des fins d'« uniformité » (on dit aujourd'hui d'« équivalence ») des conditions de vie dans les domaines relevant de la compétence exclusive des Länder et pour donner à ces derniers une voix propre dans l'élaboration de la politique de l'Union européenne. Ces consultations se font par l'intermédiaire de Conférences des ministres des Länder qui se tiennent régulièrement et auxquelles assistent les ministres fédéraux en tant qu'observateurs. De nombreuses réunions sont organisées entre élus et experts à des fins d'échange d'expérience.

### *Pays unitaires*

- Plusieurs pays recourent aux subventions et à d'autres incitations financières pour encourager le partenariat horizontal dans la prestation de services. En France, des unités de coopération intermunicipale peuvent notamment disposer de leurs propres sources de recettes fiscales. La coopération des collectivités locales et les commissions spécifiquement désignées autour d'une question ou d'une mission sont d'importantes voies de coordination horizontale.
- En Finlande, le niveau unique d'administration infranationale est constitué de 320 municipalités. Ces dernières étant souvent trop petites pour assurer par elles-mêmes les services de santé, l'éducation secondaire ou les services sociaux, la coopération intermunicipale spontanée est très répandue. Le mode d'organisation

le plus courant de cette coopération est l'autorité municipale conjointe, une entité juridique financée par les municipalités participantes dont elles désignent le conseil de direction. Ces autorités municipales conjointes ne bénéficient pas de transferts de l'administration centrale. La coopération intermunicipale est généralement spontanée, mais les municipalités ont l'obligation de constituer une autorité municipale conjointe pour les soins de santé spécialisés (hôpitaux) et l'aménagement du territoire. Malgré certaines réformes relatives aux fusions de municipalités volontaires adoptées ces dernières années, la coopération intermunicipale reste très répandue car elle a permis des économies d'échelle, notamment dans les zones rurales et très faiblement peuplées. Les municipalités ont ainsi pu se concentrer sur les missions correspondant à leurs capacités. Depuis quelques années, la tendance a été de créer des unités de coopération plus vastes encore, capables d'intégrer tous les services sociaux et de santé pour profiter d'économies d'échelle, mais aussi de gamme. Certaines municipalités ont également sous-traité la production de services sociaux et de santé à des sociétés privées par des contrats à long terme.

### *Les écueils/ les risques à éviter*

- La coordination ne va pas sans certains coûts. Encourager la coopération intermunicipale ou interrégionale et les fusions de communes par des transferts en espèces ou d'autres incitations financières peut s'avérer coûteux et, faute d'une planification bien pensée, donner lieu à des structures inefficaces.
- La coopération intermunicipale ou interrégionale peut entraîner un déficit démocratique si les décideurs des organisations coopératives sont désignés par les organisations membres plutôt qu'élus par les résidents locaux. Ces modèles de gouvernance peuvent s'avérer relativement flous pour le citoyen et entraîner des problèmes de responsabilité, surtout si les décideurs ont eux-mêmes des intérêts en jeu.
- Les modèles complets de gouvernance métropolitaine sont difficiles à établir d'un point de vue politique et administratif. La gouvernance métropolitaine peut donc se voir réduite à certaines compétences centrales, et cela peut engendrer un cloisonnement organisationnel et administratif difficilement gouvernable.

### *Recommandations*

- La coordination horizontale peut s'effectuer par le biais d'abondements spécifiques, avec une part de coopération intermunicipale et interrégionale, ou par la fusion d'unités administratives infranationales. Le système juridique devrait autoriser ce type d'outils.
- Les mesures de coordination devraient reposer sur des informations de qualité à propos des externalités, des économies d'échelle, des questions relatives à la démocratie locale et des écarts d'efficacité dans la prestation des services publics. Les informations entrant dans le processus décisionnel devraient être fondées sur la recherche et des bases de données abordant la production de services par les collectivités territoriales sous l'angle de couverture, de la qualité et de l'efficacité.
- La coopération et les fusions spontanées devraient être encouragées par des subventions temporaires couvrant en partie les coûts de mise en place de tels

dispositifs. La principale incitation à la coopération et à la fusion doit être l'amélioration attendue en termes d'efficacité et de qualité des services, pas le soutien financier des échelons administratifs supérieurs.

- En cas de fusion forcée ou d'adoption de réformes de coopération, les décisions devraient se fonder sur un plan de réforme national de l'organisation des administrations infranationales. La structure à plusieurs niveaux qui en ressortira devra assumer les objectifs d'ensemble de la politique budgétaire.
- Le niveau des abondements devrait être basé sur le volume des externalités. Trop élevés, ils entraîneront facilement des dépenses excessives. Trop bas, ils ne profiteront qu'aux collectivités les plus riches, notamment si le système de péréquation des recettes est faible ou inexistant.
- Dans tous les cas, il faudrait établir des cadres de négociation formels et informels pour maintenir un dialogue constant entre représentants des administrations locale et centrale. Ce dialogue devrait être périodique et traiter des objectifs de niveau et de qualité de service, du financement de la collectivité territoriale et des réformes en cours et à l'étude. La tenue de négociations systématiques entre l'administration centrale et les collectivités territoriales favorise les accords coopératifs et la conduite d'actions mieux coordonnées.
- Il faudrait promouvoir les partenariats entre zones rurales et urbaines comme une forme de collaboration entre territoires de nature à stimuler la croissance inclusive en apportant de nombreux avantages, notamment en renforçant les avantages issus des économies d'agglomération, afin de compenser les défauts de coordination et de renforcer les capacités.

## Principe directeur n° 6. Soutenir la coopération entre les territoires

Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Des instances formelles de coordination horizontale existent <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre les régions</li> <li>• Entre les collectivités locales/municipales</li> </ul> Des incitations ou des mécanismes informels existent pour favoriser la coordination. Ils se situent au niveau <ul style="list-style-type: none"> <li>• De la région</li> <li>• De la municipalité</li> <li>• De la municipalité et ses parties prenantes (privé à but lucratif, sans but lucratif etc.)</li> </ul>			
Le système juridique permet la coopération et les fusions entre collectivités territoriales			
Les informations sur les externalités et les économies d'échelle de la fourniture de services et des investissements des collectivités territoriales sont aisément disponibles			
Il existe un plan national de réforme relatif à l'organisation optimale des collectivités territoriales et la coordination horizontale s'en inspire			
Les régions fonctionnelles sont recensées et prises en compte dans la politique d'investissement			
Il existe des indicateurs consultables par tous, relatifs à la production, la fourniture, la couverture, les besoins, la qualité et l'efficacité des services publics			
Il existe un plan de politique métropolitaine à l'échelon national, fondé sur les zones fonctionnelles			
Des structures de dialogue régional et national sont en place concernant le développement des zones métropolitaines			

Les partenariats entre zones rurales et urbaines sont facilités			
Des aides et des incitations financières sont prévues pour la planification et l'exécution de réformes de la gouvernance métropolitaine			
Les systèmes sont transparents et les règles clairement communiquées aux citoyens			
Les organismes de coopération sont dirigés par des décideurs élus par les résidents locaux ou tenus de rendre compte de quelque autre façon auprès d'eux.			
Une évaluation d'efficience est régulièrement menée et ses résultats sont accessibles à tous			

## Principe directeur n° 7 : Renforcer la gouvernance innovante et expérimentale et promouvoir la participation citoyenne

### Définition

- La gouvernance participative (à l'échelon infranational) désigne un ensemble de méthodes de gouvernance publique locale qui permettent la participation et l'implication du citoyen et d'autres intervenants (par exemple des entités privées avec ou sans but lucratif, des réseaux de communauté d'intérêt, d'espérance ou de foi, des groupes d'entraide, etc.) aux délibérations sur les choix de politique publique et la prestation locale des services en partenariat ou en concurrence avec le secteur public formel.
- L'éventail des méthodes d'instauration de la gouvernance participative est varié. Il y a par exemple le souci de transparence, qui emploie les instruments de l'administration ouverte tels que la passation de marchés par appel à la concurrence, la budgétisation fondée sur les résultats, la diffusion maximale, le droit de savoir du citoyen ; et la gouvernance axée sur le citoyen ou participative, qui use d'outils tels que la planification et la budgétisation participatives, le suivi des performances par la société civile, l'audit social, les dispositions de démocratie directe (par exemple le référendum sur les grandes actions/les grands projets publics, la révocation de fonctionnaires pour manquement à leurs devoirs). *L'innovation en matière de responsabilité et de réactivité de la gouvernance*, un autre de ces mécanismes, est susceptible de hisser la collectivité locale au rang de facilitateur de gouvernance en réseau pour améliorer les résultats sur le plan économique et social. Les chartes de clients/citoyens et les nouvelles approches de gestion sont encore un moyen de soutenir la participation par la gestion axée sur les résultats à la responsabilisation de l'administration publique, aux innovations en matière d'administration électronique et des TIC – les technologies de l'information et de la communication – et aux projets pilotes susceptibles d'être répliqués à l'échelon régional ou national pour améliorer la prestation de services.

### Les tendances/ les données clés

- Dans l'ensemble, les collectivités territoriales du monde sont souvent à la pointe des innovations visant à garantir que l'administration travaille mieux, à moindre coût et se montre plus à l'écoute du citoyen et responsable à son égard.
- Les collectivités territoriales s'efforcent d'introduire des expériences visant à informer et associer le citoyen, comme la budgétisation axée sur les résultats et les



initiatives d'administration ouverte, ces dernières étant notamment pratiquées par certaines administrations locales aux États-Unis. La planification et la budgétisation participatives introduites par des collectivités locales au Brésil et dans quelques autres pays d'Amérique latine ainsi qu'en Afrique du Sud ont à présent gagné beaucoup d'autres régions du monde. Viennent ensuite les audits sociaux et les fiches d'évaluation par les citoyens qu'utilise l'Inde, les dispositions de démocratie directe appliquées par la Suisse et les États-Unis et les innovations en matière de responsabilité interne et externe des administrations, comme la gestion axée sur les résultats et la mise en concurrence de la fourniture des services publics locaux adoptée en Nouvelle-Zélande, ainsi que l'intervention des autorités locales comme facilitateur de la gouvernance en réseau telle qu'on la pratique à Vancouver, en Colombie-Britannique (Canada).

- Les indices empiriques des effets de la participation citoyenne à la gouvernance locale sont maigres. Le défi d'une participation plus vaste des citoyens aux affaires de l'administration locale reste à relever, y compris dans les pays de l'OCDE.
- De récentes innovations en matière de gouvernance publique locale visent à associer le citoyen à tous les aspects et à toutes les étapes des opérations de l'administration locale, de l'idée à sa formulation puis à sa mise en œuvre. Cela renforce la confiance de la population dans l'administration locale en apportant de l'intégrité, de l'efficacité et de l'équité à l'action publique locale. Cette confiance accrue entraîne davantage d'adhésion du public et une amélioration des finances pour l'activité centrale de l'administration locale et les nouvelles initiatives. Ces innovations donnent aussi au citoyen plus de voix, plus de choix et plus d'options de retrait, ce qui incite fortement la collectivité locale à se montrer plus performante dans la prestation de services.
- La planification et la budgétisation participatives offrent à l'ensemble des citoyens l'occasion de s'informer de l'action des pouvoirs publics et de délibérer, débattre et peser sur l'affectation des ressources publiques. Ce sont des instruments qui permettent d'éduquer, d'impliquer et de responsabiliser le citoyen, renforçant ainsi l'exigence de bonne gouvernance. La budgétisation participative a le potentiel de consolider la gouvernance inclusive en donnant aux groupes marginalisés et exclus l'occasion de se faire entendre et de peser sur les processus décisionnels essentiels à leurs intérêts. Bien appliquée, elle peut rendre une administration plus réceptive aux besoins et aux préférences des citoyens et davantage en mesure de leur rendre des comptes quant au résultat de l'affectation des ressources et de la prestation de services.
- L'exploitation des données accumulées par les services publics fournis par des collectivités locales est en ce moment d'une actualité brûlante dans de nombreux pays. La numérisation rapide des services publics a rendu urgent de résoudre les problèmes de communication et d'analyse des données et de protection de la vie privée. On cherche aujourd'hui des solutions permettant d'abolir le cloisonnement vertical dans les administrations publiques et d'améliorer la coopération entre territoires et niveaux administratifs. Ces solutions comprennent la possibilité d'utiliser les données liées et l'instauration d'une vision commune des données et des informations, données ouvertes comprises, entre tous les niveaux d'administration et au sein de chacun (OCDE, 2017<sub>[10]</sub>). Tout cela devrait aider les autorités à faire de l'adoption d'une stratégie globale de partage au service de

la coordination de l'action une priorité. L'ouverture des données permet aussi au public d'accéder aux informations et favorise son implication plus directe dans le processus décisionnel.

### *Exemple de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- En Australie, les collectivités territoriales exploitent ensemble des formes intelligentes d'application locale commune, des plateformes partagées de TIC pour suivre les demandes ou les transactions, mesurer le délai de réactivité de la prestation des services et consulter les consommateurs, établir des critères de comparaison et mesurer puis communiquer les résultats (ALGA, 2010<sup>[21]</sup>). Les « Ateliers de création de valeur » australiens sont une ressource précieuse de renforcement de la capacité des fonctionnaires de l'administration locale à impliquer le citoyen par la formation et l'accès aux compétences pertinentes.
- Au Brésil, l'expérience conduite dans la ville de Porto Alegre constitue l'un des premiers essais, et l'un des plus réussis, de planification et de budgétisation participative. Elle a été amplement saluée pour son impact positif sur la participation citoyenne et l'amélioration de la prestation de services, notamment auprès des pauvres.
- Au Canada, dans les années 1990, le gouvernement métropolitain de Vancouver a pris l'initiative d'introduire la gouvernance en réseau en réunissant tous les intervenants concernés (à savoir le secteur privé, des organisations de la société civile, l'administration provinciale et fédérale), pour constituer un partenariat afin de lutter contre la dégradation de l'environnement urbain, la consommation de drogues et d'autres formes de criminalité des quartiers centraux. En coordonnant et en supervisant les activités de tous les partenaires, le gouvernement métropolitain est parvenu à rendre le centre-ville plus sûr et plus propre au point d'en faire un milieu de travail et résidentiel prospère. Plusieurs villes canadiennes produisent un rapport annuel de performance dans le domaine budgétaire, financier et de la prestation de services. Certaines municipalités canadiennes (mais aussi finlandaises) mesurent en outre les attentes, les priorités et le niveau de satisfaction des résidents à l'égard des services locaux afin d'améliorer la prestation de service (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>).
- La Suisse est le champion absolu de la participation citoyenne, les dispositions de démocratie directe étant inscrites dans la Constitution. Les citoyens peuvent rejeter des lois s'ils disposent de la majorité requise lors d'un référendum, et le fait d'être consultés par voie référendaire sur tout ce qui touche aux grands projets, aux niveaux de déficit et d'endettement et aux modifications significatives de la charge fiscale est pour eux un droit.
- Aux États-Unis, la notion de budgétisation axée sur les résultats est issue des innovations menées par les administrations locales pour rendre leurs opérations plus transparentes et présenter (étalonner) leurs résultats afin de démontrer que l'argent versé au titre des impôts locaux sert l'intérêt général local. Les dispositions de démocratie directe concernant les actions d'initiative citoyenne sur l'impôt, la dépense et l'emprunt local ou encore la révocation de fonctionnaires locaux contribuent aussi à rendre les collectivités locales plus responsables envers

leurs administrés. Les collectivités territoriales des États-Unis et du Canada ont par ailleurs adopté le numéro de téléphone 311 comme guichet unique de tous les services locaux.

### *Pays unitaires*

- Ces dernières années, le Chili a usé d'une approche multiforme pour promouvoir la transparence et la participation citoyenne aux processus publics. Cela comprend notamment le renforcement des cadres institutionnels du droit de savoir des citoyens. Les pouvoirs publics ont aussi promu la participation civique en rendant obligatoire l'institution de Conseils municipaux d'organisations de la société civile (*Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil – COSOC*) pour faire participer les citoyens et dispenser une instruction civique.
- En Finlande, les collectivités locales associent leurs citoyens par le biais de divers forums pour obtenir des suggestions d'amélioration des services publics.
- La Nouvelle-Zélande a été pionnière en matière de responsabilité des pouvoirs publics basée sur les résultats en contractualisant le recrutement et la gestion publics. Les responsables publics ont toute latitude de choisir les moyens et les mécanismes de prestation des services, mais ils doivent rendre compte de leurs résultats par rapport aux dispositions du contrat.
- NESTA, la fondation britannique pour l'innovation, est l'un des principaux pionniers des laboratoires publics et sociaux visant à traiter les grands défis sociétaux par des expériences locales fondées sur des données probantes (Morgan, 2019).

### *Les écueils/ les risques à éviter*

- Les processus participatifs ne vont pas sans risque. Ils masquent parfois le caractère antidémocratique, exclusif ou élitiste des processus décisionnels publics en offrant l'apparence d'une participation élargie et d'une gouvernance inclusive alors que les fonds publics sont utilisés au service de l'intérêt de puissantes élites locales.
- La budgétisation participative peut être détournée de façon à favoriser l'exercice illégitime ou inéquitable du pouvoir. Pour empêcher les abus de ce type, le processus participatif doit pleinement prendre en considération les relations politiques et les rapports de pouvoir formel et informel locaux de façon à produire les résultats que souhaite l'électeur moyen.
- Le risque existe aussi de « lasser » le citoyen, notamment lorsqu'on le consulte ou qu'il s'implique sans en observer le résultat ou la conséquence, ou lorsque son avis n'a pas été pleinement pris en considération. Ce risque est d'autant plus grand que la participation du citoyen aura consisté à cocher des cases plutôt qu'à apporter une contribution stratégique à la prise de décision. L'équilibre en ce sens doit être trouvé.
- Les méthodes participatives au niveau local doivent être conduites par les conseils locaux qui, en tant que corps élu, expriment les choix et les préférences du citoyen et assurent une supervision au nom des électeurs. Les méthodes contournant les conseils locaux sont susceptibles d'affaiblir la gouvernance démocratique et la responsabilité à l'échelon local.

### Recommandations

- Le citoyen devrait pouvoir participer aux décisions par l'application du droit de savoir et bénéficier de dispositions de démocratie directe. L'obligation juridique et réglementaire de participation devrait s'appliquer avec précaution, car elle peut supposer des coûts importants et n'entraîner qu'une réponse convenue des autorités locales et des citoyens.
- Veiller à ce que toutes les actions visant la participation et l'implication des citoyens soient aux mains et sous le contrôle des conseils locaux élus.
- Compléter les dispositions de transparence par des systèmes administratifs incitant à la redevabilité devant le citoyen, par exemple des subventions fondées sur le résultat pour les services d'intérêt social lorsque la voix, le choix et les options de retrait du citoyen ont une incidence directe sur le montant de la subvention reçue par un fournisseur.
- Les niveaux supérieurs de l'administration publique devraient envisager d'encourager la participation citoyenne ainsi que l'innovation et la concurrence dans la prestation de services en attribuant sur concours des subventions fondées sur le résultat et des primes de reconnaissance.
- User des TIC et d'instruments d'administration électronique pour améliorer la prestation de services. Les premiers peuvent doter les pouvoirs publics d'une meilleure connaissance des usagers des services et de leurs besoins. Intégrer l'infrastructure, les compétences, les services, les systèmes et les processus des TIC de façon à constituer une administration connectée pour rendre la fourniture de services plus efficiente et plus efficace. Sélectionner des projets pilotes susceptibles de produire des résultats rapides. Bien choisir les services à transformer par les TIC et les meilleures voies de prestation. Collaborer avec d'autres pouvoirs publics et d'autres prestataires partenaires. Utiliser les TIC pour mesurer, suivre et diffuser ses propres résultats.

Principe directeur n° 7. Renforcer la gouvernance innovante et expérimentale et promouvoir la participation citoyenne			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Certaines collectivités territoriales pratiquent la budgétisation participative Dans l'affirmative, cela affecte les priorités et l'allocation budgétaires			
La collectivité territoriale emploie les instruments des tic et de l'administration électronique : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour mesurer et suivre ses performances</li> <li>• Pour rendre compte de ses performances</li> <li>• Pour améliorer l'accessibilité, l'efficience et la qualité des services publics</li> <li>• Pour stimuler la participation citoyenne</li> </ul>			
La collectivité territoriale renforce l'influence, le choix et les options de retrait des citoyens par : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une charte du citoyen</li> <li>• Des normes de service</li> <li>• Un rapport annuel de performance</li> <li>• Des audits externes de performance</li> <li>• La publication sur internet de toutes ses décisions, notamment en matière d'achat et de coût des concessions</li> </ul>			

<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'établissement de budgets axés sur les résultats et de rapports de performance des services compréhensibles par le citoyen</li> <li>• Des auditions publiques ouvertes</li> </ul>			
<p>La collectivité territoriale sollicite les citoyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour participer à des dialogues et des conférences de recherche de consensus</li> <li>• Pour l'étude délibérative des pistes d'action et de programmes</li> <li>• Pour la consultation délibérative sur des questions précises</li> <li>• Pour des réunions de délibération (groupes de réflexion) sur les questions de politique publique</li> <li>• En utilisant les médias électroniques/numériques à des fins d'implication</li> <li>• Pour des réunions sur les visions d'avenir ou pour débattre d'un thème précis</li> <li>• Pour l'évaluation participative</li> <li>• Pour la planification stratégique participative</li> <li>• Pour constituer des panels d'usagers évaluant les services</li> <li>• Pour la responsabilisation de la jeunesse</li> <li>• En réunissant un jury/panel de citoyens pour consultation ou décision au sujet des services locaux</li> <li>• Pour constituer et organiser des réseaux de prestataires non-publics de services locaux</li> </ul>			

## Principe directeur n° 8 : Ménager la possibilité d'adopter des dispositifs de décentralisation asymétrique et en tirer le meilleur parti

### Définition

- On désigne par décentralisation asymétrique la possibilité que les dispositions politiques, administratives et fiscales ne soient pas identiques entre toutes les collectivités (d'un même échelon administratif). Cela s'applique aux pays unitaires aussi bien que fédéraux. La décentralisation asymétrique politique désigne le cas où une collectivité territoriale se voit dotée d'une autonomie politique (« *self-rule* ») qui s'écarte de la norme ou du mandat ordinaire. La décentralisation asymétrique administrative signifie quant à elle que les compétences transférées ne sont pas nécessairement les mêmes selon les collectivités. En matière budgétaire, le fédéralisme ou la décentralisation asymétriques signifient que les unités administratives infranationales de même niveau n'ont pas la même capacité de générer des recettes. La décentralisation asymétrique peut exister au niveau régional (de l'État fédéré, de la province, du Land), métropolitain ou local.

### Les tendances/ les données clés

- Les disparités entre territoires sont importantes et persistantes au sein de l'OCDE, et dans certains pays elles se sont creusées dans les zones urbaines comme rurales. Elles sont généralement plus marquées dans les pays en développement.
- La tendance en matière de décentralisation asymétrique est en train de changer : autant entre les années 1950 et 1970 les dispositifs asymétriques survenaient surtout à l'échelon régional, autant on semble aujourd'hui les appliquer dans les grandes zones urbaines. Les arrondissements des capitales, notamment, les ont vu se multiplier, peut-être parce que les avantages de l'urbanisation et les économies

d'agglomération et sont désormais connus et établis. Le nombre d'autorités de gouvernance métropolitaine a donc augmenté ces dernières décennies, au point qu'environ deux régions métropolitaines sur trois au sein de l'OCDE sont aujourd'hui dotées d'organismes de gouvernance propres.

- En 1950, environ la moitié des 81 pays couverts par l'indice de compétence régionale (ICR) étaient dotés d'une forme ou une autre de gouvernance différenciée à l'échelon régional. En 2010, près de deux tiers des pays de l'ICR avaient mis en œuvre quelque type de dispositif asymétrique.
- L'asymétrie est souvent une caractéristique fondamentale des pays fédéraux, mais à différents degrés : certains sont relativement asymétriques (le Canada et l'Espagne, par exemple), d'autres plutôt symétriques (l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, les États-Unis et la Suisse). Il demeure que même les plus « symétriques » des fédérations possèdent des composants asymétriques.
- La décentralisation asymétrique progresse dans les pays unitaires. On constate donc une convergence croissante des pays unitaires et fédéraux vers une gouvernance plus différenciée à l'échelon infranational.

### *Logique et avantages*

- Les collectivités territoriales varient considérablement en termes d'échelle et de capacité au sein d'un même pays. Celles dont la population est peu nombreuse peuvent souffrir d'économies d'échelle insuffisantes, selon leur aptitude à coopérer et à sous-traiter, et parfois de capacités budgétaires et administratives limitées.
- Considérant les grandes différences entre collectivités territoriales en matière de capacité budgétaire, institutionnelle et de ressources humaines, une approche universelle n'est pas forcément la meilleure façon d'organiser les politiques de décentralisation et les systèmes de gouvernance multiniveaux.
- La pyramide des âges de la population et ses besoins de services varie parfois beaucoup d'une région à l'autre au sein d'un même pays. On constate dans certains cas de profondes différences entre régions sur le plan ethnique ou politique. Ce ne sont là que quelques exemples des circonstances pouvant compliquer la tâche d'une administration dans le maintien de l'unité et du développement homogène de l'État.
- La décentralisation asymétrique obéit parfois à des motivations politiques. Il peut y avoir des raisons historiques, culturelles ou ethniques au traitement particulier de certaines régions ou de certaines collectivités locales. Il peut s'agir de préserver l'unité d'un État-nation. Ou de répondre à des problèmes économiques ou des considérations d'efficacité. Ou encore de s'attaquer à la disparité des niveaux de capacité des collectivités territoriales. Les motivations économiques de l'asymétrie sont souvent liées à des considérations d'efficacité.

### *Exemples de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- Au Canada, la décentralisation asymétrique repose fondamentalement sur le « fédéralisme à la carte », où toutes les provinces disposent d'options d'adhésion

ou de refus. La province du Québec a plus fréquemment recouru à cette option que les autres.

### *Pays quasi-fédéraux*

- En Afrique du Sud, les 278 municipalités sont regroupées selon plusieurs modes de classement. Ces différentes classifications répondent à la nécessité d'une approche différenciée prenant en compte les caractéristiques et les besoins spécifiques de chaque municipalité. La Commission financière et fiscale de l'Afrique du Sud n'en a pas moins déclaré que la différenciation manque parfois de clarté et que certaines classifications ne sont pas toujours utiles au processus décisionnel ou à l'affectation de ressources (South African Financial and Fiscal Commission, 2012).

### *Pays unitaires*

- En République tchèque, dans le cadre du processus de décentralisation, les compétences des 76 « districts » supprimés ont été pour l'essentiel transférées à 205 « municipalités aux prérogatives élargies » (ORP selon les initiales tchèques) en 2003. Ces municipalités exercent des fonctions déléguées par le pouvoir central, comme la protection de l'enfance où l'émission de passeports au nom de municipalités voisines plus petites. Ces fonctions s'accompagnent de financements supplémentaires. Les plus petites municipalités peuvent aussi déléguer aux ORP d'autres fonctions qu'elles ne souhaitent pas remplir ou n'ont pas la capacité de le faire (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>).
- Au Danemark, de 2012 à 2015, dans le cadre d'une expérimentation dite de la « Liberté des communes », neuf communes locales ont été exemptées de certaines exigences réglementaires et documentaires de l'administration nationale pour pouvoir tester de nouvelles façons de remplir leurs missions. La démarche visait avant tout la simplification, l'innovation, la qualité et une approche plus inclusive du citoyen, les mesures éprouvées portant essentiellement sur l'emploi. L'expérience de la Liberté des communes est en cours d'évaluation et pourrait servir de base à de nouvelles dispositions visant l'allègement de la bureaucratie dans toutes les communes. Elle se poursuit jusqu'en 2019 sous une forme modifiée, et sera étendue à d'autres communes (OCDE, 2017<sup>[15]</sup>).
- En Italie, une réforme menée en 2014 a mis fin à deux décennies d'enlisement de la réforme de la gouvernance des métropoles et créé la structure juridique nécessaire à l'introduction d'une gouvernance différenciée dans dix grandes zones métropolitaines – Rome, Turin, Milan, Venise, Gènes, Bologne, Florence, Bari, Naples, et Reggio de Calabre – et quatre villes supplémentaires de régions à statut spécial : Palerme, Messine et Catane en Sicile, et Cagliari en Sardaigne.
- En Suède, les comtés ont mis en œuvre la réforme régionale eux-mêmes, de façon volontaire et progressive. Cela a donné lieu à une régionalisation asymétrique et ascendante sous la forme d'un processus graduel et expérimental (un laboratoire de la régionalisation), selon l'idée que l'action publique décentralisée est source d'innovation dans la gouvernance.

### *Les écueils/ les risques à éviter*

- La mise en place d'un système complexe très différencié, s'il manque de clarté et de transparence pour le citoyen, risque de brouiller les lignes de responsabilité et d'augmenter les coûts de coordination de la gouvernance multiniveaux.
- Les écarts de capacités entre régions risquent de se creuser si des systèmes de péréquation et des politiques de renforcement des capacités suffisants ne sont pas mis en place.
- Le risque existe de ne pas atteindre les objectifs nationaux en matière de niveau universel et de normes de qualité de service si le système de fourniture est particulièrement hétérogène.
- Ne pas assurer le suivi des résultats de la décentralisation asymétrique empêcherait d'apporter des ajustements au système.
- Le risque existe d'une remise en cause de l'unité nationale.

### *Recommandations*

- La décentralisation asymétrique devrait s'inscrire dans une stratégie plus vaste de gouvernance multiniveaux et de développement territorial. Elle n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre des objectifs de gouvernance multiniveaux.
- La décentralisation asymétrique devrait être soutenue par des mécanismes de coordination verticaux et horizontaux efficaces.
- La décentralisation asymétrique devrait s'accompagner d'un système de péréquation efficace.
- Il faudrait que le type de décentralisation asymétrique soit bien défini (politique, administrative/de gestion ou budgétaire) et qu'il réponde à une logique claire, les objectifs et les instruments étant différents dans chaque cas.
- L'ampleur et la portée doivent être claires (cela concerne-t-il une portion importante du territoire ou est-ce limité au niveau régional, métropolitain ou local ; est-ce définitif ou transitoire, échelonné, pilote/expérimental).
- La répartition des responsabilités asymétriques devrait être explicite, mutuellement comprise et claire pour tous les acteurs.
- Toute approche de décentralisation asymétrique devrait être fondée sur le dialogue, la transparence et l'accord des parties principales.
- Dans la mesure du possible, la participation à un dispositif asymétrique devrait demeurer volontaire. Le pouvoir central ou un niveau supérieur d'administration infranationale peuvent assumer la fourniture de services dans les zones qui ne participent pas.
- Il faudrait recourir à un éventail d'incitations (pas nécessairement financières) pour promouvoir la participation à des programmes volontaires ou à des expériences pilotes.
- Il faudrait qu'un système d'approbation bien conçu et transparent soit en place pour les collectivités territoriales susceptibles de participer.



- Les effets de la décentralisation asymétrique (y compris sur l'équité et la cohésion nationale) devraient être observés de près et de façon régulière, et le fruit de ces évaluations devrait entraîner la révision du plan lorsque c'est nécessaire.
- Un système devrait être mis sur pied pour diffuser les bonnes pratiques et les enseignements tirés des dispositifs asymétriques.
- Il est important de maintenir à un niveau raisonnable le nombre de dispositifs symétriques au sein d'un même pays pour limiter les coûts de coordination et la complexité.

Principe directeur n° 8. Ménager la possibilité d'adopter des dispositifs de décentralisation asymétrique et en tirer le meilleur parti			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Le type de décentralisation asymétrique est bien défini (administrative, budgétaire, politique)			
L'échelle de la décentralisation asymétrique est claire (niveau régional, métropolitain, local)			
Le nombre et le type de dispositifs/d'instruments asymétriques demeure limité			
La délégation de compétences à une collectivité territoriale donnée s'effectue selon un mode clair et explicite			
Des mécanismes de coordination verticale sont en place			
Des mécanismes de coordination horizontale sont en place			
Un système de péréquation est en place			
Des incitations existent pour encourager les collectivités territoriales à participer aux programmes de décentralisation asymétrique			
La participation des collectivités territoriales aux programmes de décentralisation asymétriques demeure volontaire			
Il existe un système d'approbation bien conçu et transparent pour les collectivités territoriales susceptibles de participer			

### Principe directeur n° 9 : Systématiquement améliorer la transparence, élargir la collecte de données et intensifier le suivi des résultats.

#### *Définition*

- La transparence peut se définir comme le fait d'offrir au public une vision détaillée des structures, des procédures, des finances, des opérations, de la valeur nette et des résultats de l'administration publique. Cela suppose d'assurer en temps utile l'accès de tous à des informations fiables, à jour et compréhensibles permettant d'évaluer l'ouverture et l'inclusivité des processus décisionnels de l'État. En outre, la libre disponibilité des informations permet de mesurer les résultats et d'établir des comparaisons entre les administrations, leurs organismes et leurs services.
- La collecte de données désigne la capacité d'un organisme public de collecter et de diffuser des informations sur son action.
- Le suivi des résultats désigne la possibilité pour le citoyen, les administrations de niveau supérieur, le secteur privé et d'autres parties concernées de savoir ce que font les organismes publics et avec quelle efficacité ils accomplissent leur mission.

### *Les tendances/ les données clés*

- La transparence de l'administration en général, et celle des finances publiques en particulier, est en plein essor depuis la révolution informatique et la mondialisation.
- La transparence des collectivités territoriales est aussi en développement, les pouvoirs publics locaux cherchant de plus en plus à la pratiquer en adoptant les techniques de budgétisation participative ou fondée sur les résultats et en s'efforçant résolument d'associer les citoyens à l'action publique locale. La transparence de la budgétisation tout au long du cycle d'investissement donne de la visibilité aux investissements, clarifie les incidences budgétaires récurrentes et renforce la responsabilité à l'égard du public.
- Parmi les autres actions récemment conduites pour renforcer la transparence, on peut citer *The Transparency and Accountability Initiative* (TAI), un forum d'échange d'informations sur des actions innovatrices en faveur de la transparence et la responsabilité. De son côté, Publiez ce que vous payez (PCQVP) plaide pour la publication des contrats, des paiements perçus et des recettes de l'industrie extractive.

### *Logique et avantages*

- La transparence est un élément essentiel de la confiance des citoyens dans les politiques publiques mais aussi entre eux. Les données empiriques laissent entendre qu'elle contribue en outre à améliorer les résultats économiques et sociaux et à faire reculer la corruption (Ortiz-Ospina et Roser, 2017<sup>[22]</sup> ; Acosta, 2013<sup>[23]</sup> ; Hameed, 2005<sup>[24]</sup>). L'analyse des données empiriques sur les 25 dernières années fait apparaître une incidence positive de la transparence sur la légitimité, la participation des citoyens, la confiance à l'égard des pouvoirs publics, la satisfaction des citoyens ou encore la responsabilité publique, ainsi que son pouvoir d'entraîner une baisse de la corruption et d'améliorer les résultats et la gestion des finances publiques (Cucciniello, Porumbescu et Grimmelikhuijsen, 2016<sup>[25]</sup>). Il s'avère en outre que la transparence budgétaire améliore la notation du crédit souverain et fait baisser le coût des emprunts. Elle contribue à renforcer la participation des citoyens aux décisions et conduit à l'utilisation efficiente et équitable des ressources de l'administration du fait de la responsabilisation accrue à l'égard des administrés. La transparence donne aux citoyens davantage de possibilités de s'exprimer et d'options de retrait.

### *Exemples de bonnes pratiques*

#### *Pays fédéraux*

- L'Australie est réputée diffuser des informations à jour, fiables, exactes, significatives, compréhensibles et complètes sur les processus et les procédures décisionnels des pouvoirs publics, ainsi que sur les performances de l'administration, notamment en termes d'impact et de résultats.
- Les collectivités territoriales du Canada recherchent activement la participation et l'implication des citoyens dans l'action publique et les activités.

- La Loi de responsabilité budgétaire adoptée par le Brésil en 2000 a renforcé la transparence budgétaire et la redevabilité des pouvoirs publics en introduisant des règles budgétaires draconiennes et en habilitant le citoyen à engager des poursuites judiciaires contre l'administration pour toute infraction constatée aux dispositions de cette loi.
- Aux États-Unis, les collectivités territoriales ont été parmi les premières à adopter des méthodes d'administration ouverte et de budgétisation axée sur les résultats pour gagner la confiance des administrés.

### *Pays unitaires*

- L'Italie s'est toujours montrée très attentive à la construction de systèmes d'indicateurs et à leur utilisation, que ce soit pour surveiller la mise en œuvre des programmes (indicateurs financiers et de résultats), pour appuyer les processus de l'action publique ou pour analyser les effets des mesures prises (indicateurs statistiques). Tout au long du cycle de programmation, des moyens financiers et organisationnels significatifs ont été consacrés d'une part à la construction et la mise à jour du système de suivi national (selon une approche d'ouverture des données <https://opencoesione.gov.it/en/>) et d'autre part à l'accessibilité de données statistiques territoriales ventilées dans tous les domaines d'action publique relatifs au développement régional (sur le site de l'institut national des statistiques <https://www.istat.it/it/archivio/16777>).
- La Nouvelle-Zélande constitue un bon exemple de gouvernance transparente et d'obligation de rendre compte des résultats pour avoir adopté dès les années 1980 un cadre de gestion axée sur les résultats pour la redevabilité interne et externe de l'administration publique. Elle fait mieux que tous les autres pays en matière d'accès public aux informations sur les processus décisionnels des pouvoirs publics et publie des données détaillées sur la chaîne de résultats (objectifs des programmes, programmes, activités, moyens, réalisations, résultats, impact et portée) de toutes les actions de l'État.
- La Norvège a mis en place un système global de suivi et de diffusion d'informations sur les actions et les résultats des pouvoirs publics nommé KOSTRA. Il est considéré comme un remarquable exemple de bonne pratique en matière de transparence de l'administration.

### *Les écueils/ les risques à éviter*

- Il est essentiel d'éviter d'aboutir à un entassement complexe de données. Le dispositif de communication des informations doit être facile à utiliser, sous peine de ne pas faire progresser l'accès du public à l'information.
- Le temps est un facteur-clé. Les informations rendues publiques trop tard perdent toute utilité pour l'examen des activités en cours.
- Les informations doivent être complètes et brosser un tableau global et exact de l'action des pouvoirs publics. Dans la plupart des pays en développement, les informations accessibles n'atteignent généralement pas ce niveau d'exhaustivité. Les données manquantes sont souvent celles qui concernent l'aide au développement, le secteur des pouvoirs publics locaux dans son ensemble, les entreprises publiques, les dépenses fiscales, les passifs éventuels, les activités

quasi et extrabudgétaires ou encore la gestion des revenus tirés des ressources naturelles.

- Les informations doivent être contextualisées (mises en rapport avec les mesures et les résultats), hiérarchisées (par niveau d'administration et au sein de chaque niveau) et facilement imputables à une entité administrative précise, faute de quoi elles ne sont d'aucune utilité pour le contrôle et la reddition de comptes.
- Il faut garantir l'intégrité des informations. Le manque d'intégrité contribue à la défiance des citoyens envers les pouvoirs publics.
- Pour les collectivités locales, il est plus coûteux et moins utile de recourir à un système additionnel isolé, complexe et spécifique de suivi et d'évaluation que d'intégrer des instruments et des mécanismes de transparence, d'auto-évaluation et de redevabilité envers les citoyens, comme la budgétisation publique axée sur les résultats et les transferts budgétaires fondés sur les résultats pour financer les services locaux.

### *Recommandations*

- Les administrations nationales devraient mettre au point des systèmes de suivi des performances pour surveiller les politiques de décentralisation et de développement régional. Ces systèmes devront rester simples et comporter un nombre raisonnable d'exigences et d'indicateurs.
- Les collectivités territoriales doivent être soumises à des réglementations et des règles budgétaires de niveau supérieur pour garantir la discipline et la viabilité budgétaires. Cela comprend généralement la conformité avec la loi et des obligations de déclaration concernant les flux financiers, les actifs et les passifs.
- Les administrations de niveau supérieur peuvent imposer une obligation de communication des performances concernant la prestation des services essentiels. Elles peuvent aussi suivre régulièrement les résultats des collectivités territoriales en la matière selon un ensemble minimum d'indicateurs normalisés, formuler rapidement des observations et étalonner les performances locales de façon à permettre la comparaison et l'apprentissage.
- Les administrations de niveau supérieur doivent régulièrement surveiller la santé financière des collectivités territoriales et formuler rapidement leurs observations.
- La supervision par les administrations de niveau supérieur doit s'appuyer sur les systèmes ordinaires des collectivités territoriales (exigences en matière de transparence budgétaire, audits trimestriels, états financiers, budgétisation ou transferts axés sur les résultats etc.) plutôt que d'imposer des systèmes de suivi formels spécifiques ou complémentaires.
- Il faut encourager les collectivités territoriales à résolument adopter des mesures de publication des informations et à rechercher la participation du citoyen dans toutes leurs actions.
- La mise en place d'organismes d'évaluation indépendants est de nature à favoriser la confiance dans les mesures, leur crédibilité et leur application, mais contribue aussi à améliorer l'assimilation des résultats du suivi et de l'évaluation.

Principe directeur no 9. Systématiquement améliorer la transparence, élargir la collecte de données et intensifier le suivi des résultats			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Les collectivités territoriales publient des données à jour sur les indicateurs-clés de performance des principaux services publics			
Les collectivités territoriales tiennent à jour un site internet pour recevoir les réclamations			
Les collectivités territoriales publient des informations sur les résultats et recherchent résolument l'avis des administrés			
La législation sur la liberté de l'information repose sur le principe de la diffusion maximale – toutes les informations sont accessibles, seules de rares exceptions sont admises			
Le principe de diffusion maximale prévaut en cas de conflit avec d'autres lois			
Les exceptions sont clairement et strictement définies			
Les organismes publics sont tenus de publier les informations-clés permettant d'évaluer l'intégrité, l'efficacité et l'équité de leur action			
Les demandes d'information sont traitées rapidement, dans des délais établis			
Le coût d'une demande d'information est raisonnable et à la portée du citoyen moyen			
Les réunions des organismes publics sont ouvertes au public et à la presse			
Les personnes qui publient des informations concernant l'abus dans l'exercice de fonctions publiques ou autres agissements coupables sont protégées			
Des indicateurs de la performance des collectivités territoriales sont employés			
Les collectivités territoriales pratiquent l'ouverture des services à la concurrence, la gestion axée sur les résultats et l'évaluation comparative			

## Principe directeur n° 10 : Renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation

### Définition

- Les politiques nationales de développement régional sont essentielles pour réduire les disparités territoriales et renforcer les liens entre territoires urbains et ruraux, dans un contexte où les mégatendances à l'œuvre ont des effets asymétriques sur les régions et les villes au sein de chaque pays et tendent à creuser les disparités.
- Dans la plupart des pays, les capacités et les besoins budgétaires des administrations publiques régionales sont variables, leur aptitude à fournir les services publics locaux l'est donc aussi.
- On utilise les transferts de péréquation pour réduire les disparités budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités territoriales (écart budgétaire vertical) et celles des collectivités territoriales entre elles (écart budgétaire horizontal). La péréquation financière a pour objectif de permettre aux administrations locales de fournir des niveaux de service public globalement comparables à charges fiscales comparables.
- La péréquation budgétaire régionale et locale pourrait être administrée par des programmes verticaux fédéraux ou des États fédérés (dans les pays fédéraux) ou un programme central (dans les pays unitaires). Elle peut aussi l'être par deux types de programmes horizontaux (péréquation interlocale ou interrégionale)

selon lesquels les administrations locales ou régionales riches contribuent à un fonds commun et les administrations locales ou régionales pauvres reçoivent une aide provenant de ce fonds en fonction de normes de péréquation établies.

- Dans un programme de péréquation horizontal de type « Robin des Bois », l'administration de l'État fédéré ou centrale récoltent ces sommes auprès des territoires riches et les distribuent aux territoires plus pauvres. Dans le cadre d'un programme de solidarité, la péréquation est administrée par les autorités régionales elles-mêmes.

### *Les tendances/ les données clés*

- La plupart des pays de l'OCDE mènent une politique nationale de développement des régions pour appuyer les politiques territorialisées, répondre au problème des relations entre territoires urbains et ruraux et réduire les disparités territoriales. Dix-neuf des 27 pays de l'OCDE consultés en 2018 ont déclaré disposer d'une stratégie nationale d'investissement public comportant une dimension territoriale).
- La péréquation budgétaire existe dans la plupart des pays, selon des mécanismes et des critères variables. Seule une poignée de pays recourt à une norme explicite de péréquation pour déterminer l'allocation collective aussi bien qu'individuelle. La plupart des pays utilisent des facteurs arbitraires relatifs aux capacités financières collectives et spécifiques et aux besoins pour déterminer les affectations de ressources. Le calcul des besoins financiers, qui mobilise un grand volume de données, est particulièrement complexe. Faute de mieux, les pays ont adopté des méthodes de détermination des besoins de dépenses qui vont du choix de quelques facteurs spécifiques à des procédés quantitatifs sophistiqués visant à déterminer des facteurs significatifs et construire des indices relatifs besoins/incapacité à engager des dépenses pour différents territoires. L'expérience a prouvé que la complexité de la méthodologie n'est pas nécessairement source d'équité budgétaire.
- Les programmes de péréquation budgétaire verticale sont de plus en plus appréciés depuis quelques décennies, au point que de nombreux pays les appliquent aujourd'hui. La péréquation budgétaire horizontale n'existe que dans quelques pays de l'OCDE, notamment l'Allemagne, les pays nordiques et la Pologne. Il sera toutefois mis fin au programme allemand de péréquation entre les Länder (horizontal) en 2019.

### *Logique et avantages*

- Les transferts de péréquation budgétaire sont réputés efficaces contre les problèmes d'équité et d'efficacité budgétaire régionale. Ils se justifient par des considérations d'ordre politique et économique.
- Les disparités budgétaires régionales ou locales peuvent être sources de dissensions. Les transferts de péréquation promeuvent les objectifs nationaux/de l'État fédéré en créant une union économique et sociale. Ils renforcent le sens d'appartenance nationale chez des habitants de localités très diverses. Outre qu'ils facilitent la prise de décisions décentralisée et l'autonomie locale, ils permettent aux administrations territoriales de fournir une liste de services publics correspondant aux préférences locales. Dans l'ensemble, ces transferts sont considérés comme le ciment qui unit la région/l'État fédéré et le pays.

- Les interventions du secteur public de nature à freiner la libre circulation des facteurs de production au sein de la nation ont des conséquences négatives sur l'efficacité de l'économie nationale. La plupart des programmes de péréquation aujourd'hui salués sont conçus pour favoriser la mobilité de ces facteurs en assurant des niveaux raisonnablement comparables de service public pour des charges fiscales comparables. La présence de conditions égales facilite le déplacement des facteurs en fonction des stimuli économiques, et le retarde lorsqu'il n'est motivé que par des considérations budgétaires.
- Par conséquent, s'ils sont correctement conçus, ces programmes sont susceptibles d'accroître l'équité budgétaire (les citoyens reçoivent un traitement égal du secteur public, quel que soit leur lieu de résidence) et l'efficacité budgétaire (en décourageant les migrations pour des raisons budgétaires – la mobilité des facteurs en réaction à l'inégalité des avantages budgétaires nets dans l'ensemble du pays).
- Ils ont le potentiel de jouer un rôle positif dans le développement d'un marché commun interne et d'une union économique, sociale et politique. Pour ces raisons, la péréquation est souvent perçue comme « le ciment des fédérations ».
- Ces programmes doivent être soigneusement conçus de façon à ne pas risquer d'inciter à une mauvaise affectation des ressources, qui retarderait la croissance économique régionale et nationale.

### *Exemples de bonnes pratiques*

- Il ressort des meilleures pratiques en matière de péréquation que pour être viable, un programme doit rassembler un large consensus politique et sociétal autour du degré de péréquation et du mode de financement des transferts prévus. Lors de la conception, la simplicité, la transparence, l'objectivité et la prévisibilité doivent l'emporter sur la précision et la sophistication ou encore l'excellence académique. En outre, il faut qu'une norme explicite de péréquation détermine à la fois l'enveloppe totale du fonds et l'allocation des transferts. L'une comme l'autre peut par exemple être définie à l'aide d'une formule. Une enveloppe imposée arbitrairement par un programme de partage des revenus n'est pas souhaitable.

### *Pays fédéraux*

- Les méthodes de péréquation varient d'un pays à l'autre. Le Canada et l'Allemagne, par exemple, commencent par appliquer la péréquation à la capacité budgétaire, l'Allemagne effectuant ensuite des ajustements en fonction de la taille et de la densité de la population et de l'éventuel statut portuaire de la ville. La Suisse consacre 19 % du fonds de péréquation à la péréquation des coûts et compense les insuffisances d'infrastructure par un fonds de cohésion supplémentaire. L'Australie adopte une approche globale de la péréquation de la capacité budgétaire et des dépenses/des coûts. En outre, le programme australien est le seul parmi les fédérations matures à pratiquer aussi la péréquation du financement des besoins de dépenses d'investissement et d'équipement.

### *Pays unitaires*

- Dans les pays nordiques, le rôle des échelons administratifs intermédiaires est soit très limité (au Danemark, en Finlande et en Norvège), soit très encadré (en

Suède). Les collectivités territoriales sont pour la plupart autofinancées, mais elles bénéficient d'une aide du pouvoir central en matière de santé, d'éducation, de protection sociale, et d'une péréquation budgétaire locale. Dans l'ensemble, les transferts assortis d'objectifs spécifiques sont directement liés aux facteurs relatifs à la demande de services publics locaux. Les programmes de péréquation de la capacité budgétaire locale s'appuient sur une norme explicite de péréquation qui détermine l'enveloppe totale du fonds et son allocation parmi les collectivités locales. Le programme est administré en fonction de principes de solidarité (les municipalités au budget élevé contribuent au fonds, celles dont le budget est faible en reçoivent une partie dans le cadre d'un programme de péréquation horizontale). La Finlande, le Danemark et la Suède disposent d'un programme combinant une composante centrale et une composante « Robin des Bois » (l'administration centrale taxe les territoires les plus riches et transfère les fonds vers les plus pauvres dans le cadre d'un programme de péréquation verticale). La Norvège applique le principe « Robin des Bois » au financement et l'allocation des transferts. La péréquation des besoins de dépenses s'articule autour des principes de solidarité au Danemark, et la Norvège recourt à un programme de solidarité doublé de dotations du pouvoir central pour les plus petites collectivités locales, les comtés du nord et les collectivités territoriales à croissance rapide. La Finlande et la Suède appliquent un programme central de péréquation des coûts pour certains services choisis, comme la santé, l'éducation et la protection sociale.

### *Les écueils/ les risques à éviter*

- Éviter les mécanismes de péréquation trop généreux. Des transferts de péréquation trop prodigues risquent de créer des contre-incitations au développement économique local.
- Les transferts de péréquation sont susceptibles de créer des incitations au lobbying, des inefficiences et des contre-incitations à l'amélioration de l'assiette fiscale et aux regroupements. Ils peuvent aussi créer des prix trompeurs pour les biens publics. Dans le pire des cas, la péréquation budgétaire peut créer un piège de développement pour les territoires les plus pauvres et même creuser les disparités à long terme.
- Un système de péréquation qui affaiblit les incitations à la migration interrégionale risque de nuire à l'efficacité de l'allocation des ressources entre régions. Cela se produit lorsque les subventions découragent l'émigration de la main-d'œuvre vers des régions aux revenus supérieurs où elle serait plus productive.
- Il faut éviter les situations où le système de transferts déforme le lien entre les recettes propres et les dépenses. Si le système de transfert permet la séparation des décisions en matière de fiscalité et de dépenses, il risque également de saper le devoir de l'administration de rendre compte auprès des administrés.
- Il faut éviter les systèmes de transferts trop complexes, ils peuvent avoir des effets négatifs involontaires par le biais d'incitations implicitement perverses (par exemple l'utilisation de facteurs liés aux besoins concernant l'emploi dans la fonction publique, l'incidence de la criminalité etc.) risquant de contribuer à une multiplication des emplois publics et à une réticence à lancer des politiques de lutte contre la criminalité, etc.



### *Recommandations*

- Les politiques de péréquation budgétaire doivent s'accompagner par anticipation de mesures de développement régional afin de contrer les incitations négatives que peut comporter ce type de systèmes.
- Les mécanismes de péréquation doivent être soigneusement conçus de façon à favoriser les efforts des collectivités territoriales en matière fiscale et de développement (Blochlinger et al., 2007<sup>[26]</sup>).
- Dans la conception et la mise en œuvre de transferts entre administrations, les décideurs doivent veiller à respecter les principes suivants :
  - Faire simple. Dans la conception de transferts de péréquation budgétaire, mieux vaut une justice approximative que précise ou totale si elle est mieux acceptée et plus durable.
  - Se concentrer sur un seul objectif (la péréquation, pour les transferts de péréquation) dans un programme de dotations et concevoir ce dernier en fonction de cet objectif. En attribuant plusieurs objectifs à un seul programme, on court le risque de n'en atteindre aucun
  - Plafonner les fonds de dotations de péréquation. On pourra assortir ces limites de macroindicateurs et de planchers pour assurer la stabilité et la prévisibilité du financement des transferts
  - Introduire des clauses de caducité automatique et de stabilité. Il est souhaitable de procéder à la révision périodique du programme de péréquation – tous les cinq ans, par exemple – et à leur reconduction (le cas échéant). Dans l'intervalle, aucune modification ne doit être apportée au programme, afin d'éviter les incertitudes lors de la programmation budgétaire de toutes les administrations publiques.
  - La formule de péréquation doit déterminer aussi bien l'enveloppe totale des fonds consacrés aux transferts que leur allocation. Les systèmes axés sur la solidarité ont plus de chances d'atteindre le juste équilibre en termes de péréquation. Les programmes de type paternaliste et Robin des Bois manquent de discipline interne et peuvent aboutir à une redistribution excessive ou insuffisante.
  - Il faut appliquer la péréquation à la capacité budgétaire par habitant selon une norme déterminée pour parvenir à une péréquation budgétaire distincte entre diverses collectivités territoriales regroupées par distinction de taille/catégorie ou de nature urbaine/rurale. Une norme de ce type déterminera l'enveloppe totale et les dotations attribuées aux différentes unités destinataires. La plupart des pays sont en mesure de procéder aux calculs requis pour la péréquation de la capacité budgétaire en utilisant un système fiscal représentatif pour les principales assiettes fiscales. En matière de péréquation des besoins budgétaires, la meilleure solution consiste à recourir à une méthode fondée sur la demande de services, qui alloue les fonds selon la population destinataire, par exemple la population d'âge scolaire pour le financement des écoles. Autre solution possible : utiliser des dotations sectorielles axées sur les résultats, qui améliorent aussi la responsabilisation fondée sur les résultats.

- Il est essentiel pour la viabilité de tout programme de péréquation d'obtenir un consensus national sur la norme utilisée. Le programme de péréquation, et notamment les transferts conditionnels, ne doit pas être considéré séparément du système budgétaire global.
- Il faut tenir compte dans l'octroi de dotations aux collectivités locales de la taille de la population, du périmètre desservi et de la nature rurale ou urbaine des services. Il convient d'élaborer des formules d'allocation distinctes selon le type d'administration, municipale ou locale.
- Établir des clauses de dégagement de responsabilité ou d'attribution en fonction des droits acquis garantissant que toutes les administrations destinataires reçoivent au moins ce qu'elles recevaient au cours de la période précédant la réforme au titre des transferts généraux. Au fil du temps, avec la croissance économique, ce type de disposition n'entraînera pas de retard dans la mise en œuvre progressive de l'ensemble du programme de réformes.
- Veiller à ce que toutes les parties prenantes soient entendues et qu'un pacte politique adéquat soit obtenu sur les principes et la norme de la péréquation.

Principe directeur no 10. Renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation			
Liste de contrôle	Oui	En partie	Non
Des politiques actives de développement régional complètent les mesures de péréquation pour soutenir le développement des régions à la traîne			
Les objectifs et les principes fondamentaux de la péréquation budgétaire sont clairement définis. Dans l'affirmative, ils le sont par : <ul style="list-style-type: none"> <li>• La constitution</li> <li>• Les lois nationales</li> <li>• Décret/règlementation</li> </ul>			
La loi détermine le type de programme			
Le programme est pensé en tant que : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme de péréquation brute (transferts nationaux vers les territoires démunis, mais pas d'impôt explicite de péréquation pour les territoires plus riches)</li> <li>• Programme de péréquation nette (la capacité budgétaire des territoires pauvres est rehaussée, celle des territoires riches est diminuée)</li> <li>• Programme mixte</li> </ul>			
L'enveloppe totale des fonds de péréquation est déterminée : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Par une norme de péréquation</li> <li>• Arbitrairement</li> </ul>			
La capacité budgétaire bénéficie d'une péréquation fondée sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le revenu par habitant potentiel pour chaque base</li> <li>• Le revenu par habitant réel</li> <li>• Des macroindicateurs</li> </ul>			
Les besoins budgétaires sont déterminés : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon un montant égal par habitant</li> <li>• Au cas par cas</li> <li>• Par des méthodes de régression</li> </ul>			
La complexité d'ensemble du programme est perçue comme : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Élevée</li> <li>• Moyenne</li> <li>• Faible</li> </ul>			
Il existe une clause de caducité automatique			

Il existe une clause de stabilité			
Des plafonds et des planchers sont prévus pour éviter de fortes variations annuelles des sommes à verser			
La formule est recommandée par : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une commission indépendante ou un organisme similaire</li> <li>• Le ministère compétent</li> </ul>			

## Notes

<sup>1</sup> Voir aussi Allain-Dupré (2018).

<sup>2</sup> Les pouvoirs publics des Länder sont directement représentés au Bundesrat, la chambre haute du Parlement, dotée du droit de veto sur les questions affectant les intérêts des Länder, afin que les intérêts régionaux soient pris en compte par l'assemblée fédérale.

## Références

- Acosta, A. (2013), « The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources », *Development Policy Review*, vol. 31/51, pp. s89-s105. [23]
- ALGA (2010), *The Business of Local Government: ICT for Better Service Delivery*, Australian Local Government Association. [21]
- Allain-Dupré, D. (2018), *Assigning Responsibilities across Levels of Government: Trends, Challenges and Guiding Principles for Policy-makers*, OCDE, Paris. [5]
- Blochlinger, H. et al. (2007), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>. [26]
- Boadway, R. et A. Shah (2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*, Cambridge University Press. [8]
- Charbit, C. et M. Michalun (2009), « Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/221253707200>. [18]
- Cucciniello, M., G. Porumbescu et S. Grimmelikhuijsen (2016), *25 years of transparency research: Evidence and future directions*, <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12685>. [25]
- Dahl, R. (1968), *Power*, Macmillan Free Press, New York. [28]
- FMI (2015), *Making Public Investment More Efficient*, Fonds monétaire international, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>. [16]
- Geys, B., F. Heinemann et A. Kalb (2010), « Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities », *European Journal of Political Economy*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.11.002>. [13]
- Hameed, F. (2005), « Transparency and fiscal outcomes », Documents de travail du FMI. [24]
- Hooghe, L., G. Marks et A. Schake (2008), « Regional authority in 42 democracies, 1950-2006: A measure and five hypotheses », *Regional and Federal Studies*, vol. 18/2-3, pp. 111-302. [30]
- Hooghe, L., G. Marks et A. Schakel (2010), *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*, Routledge, Londres. [27]
- Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford. [29]
- Kim, J. et S. Dougherty (2018), *OECD Fiscal Federalism Studies Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OCDE, Paris. [7]

- Lhotta, R. et J. von Blumental (2010), *Federal Governance in Germany. Between Party Politics and Administrative Networks*. [19]
- OCDE (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [6]
- OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [15]
- OCDE (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [10]
- OCDE (2016), *Decentralisation and Quality of Public Finance: Intermediate Report*, OCDE, Paris. [4]
- OCDE (2016), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>. [14]
- OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », <https://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/>. [9]
- OCDE (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>. [17]
- OCDE (2009), *Examens territoriaux de l'OCDE : Pologne*, Examens territoriaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264049611-fr>. [11]
- Ortiz-Ospina, E. et M. Roser (2017), *Corruption*, <https://ourworldindata.org/corruption>. [22]
- Parker, A. (1995), « Decentralization: The way forward for rural development? », Document de travail de recherche sur les politiques, n° 1475, Banque mondiale, Washington, D.C. [2]
- Philimore, J. (2010), « Intergovernmental relations in Australia: Increasing engagement ». [20]
- Regulski, J. et J. Drozda (2015), *Building Local Government: Lessons of Experience from the Polish Transition*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. [12]
- Shah, A. et T. Thompson (2004), *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353>. [3]
- Sharma, C. (2018), « Emerging dimensions of decentralization debate in the age of glocalization », Kurukshetra University, Kurukshetra, Haryana, Inde, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6734/>. [1]



Extrait de :  
**Making Decentralisation Work**  
A Handbook for Policy-Makers

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2019), « Réussir la décentralisation : manuel à l'intention des décideurs », dans *Making Decentralisation Work : A Handbook for Policy-Makers*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/322da752-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).