

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



29^e SESSION
Strasbourg, 20-22 octobre 2015

CPL/2015(29)4FINAL
22 octobre 2015

Les nouvelles formes de gouvernance locale

Commission de la gouvernance

Rapporteur¹ : Harry MCGUIGAN, Royaume-Uni (L, SOC)

Résolution 389 (2015).....	2
Exposé des motifs.....	4

Résumé

Le rapport se concentre sur des nouvelles formes de gouvernance locale récemment apparues en Europe, qui témoignent de la nouvelle flexibilité des méthodes de gouvernance et aident les collectivités locales et régionales à renforcer l'efficacité et la qualité des services rendus.

A travers de nouvelles formes de partenariats, de contrats et des mécanismes de coproduction, les relations des collectivités locales avec le pouvoir national, la société civile, le secteur privé et d'autres collectivités locales changent dans le sens d'une amélioration de la planification et de la prestation de services.

Dans sa résolution, le Congrès appelle les pouvoirs locaux à coopérer afin d'améliorer la gestion de la performance et des méthodes d'analyse des résultats, à s'assurer du fait que le contrôle des autorités locales et la responsabilité qui en découle soient maintenus lorsque de nouveaux services sont développés, et de veiller à accroître de telles initiatives et à veiller à accorder un soutien et des ressources suffisantes aux efforts visant à accroître l'implication et la participation des citoyens à la gouvernance locale et au processus décisionnel au niveau local.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Non inscrit

RÉSOLUTION 389 (2015)²

1. De nouvelles formes de gouvernance locale apparaissent en Europe. Si nombre d'entre elles répondent à la crise économique actuelle, une nouvelle flexibilité des méthodes de gouvernance résulte aussi des mesures prises par certains pouvoirs nationaux pour encourager les collectivités locales à accroître leur efficacité.
2. A travers de nouvelles formes de partenariat, de contrats et de coproduction, les relations des collectivités locales avec le pouvoir national, la société civile, le secteur privé et d'autres collectivités locales changent, afin d'améliorer la planification et la prestation de services.
3. Ces changements se produisent de plusieurs manières : dans certains pays, ils découlent d'initiatives législatives ; dans d'autres, de nouvelles politiques gouvernementales (tant locales que nationales) ; dans d'autres encore, les pouvoirs locaux sont engagés dans une réforme du service public sur une base exclusivement volontaire.
4. Les collectivités territoriales élaborent aussi leurs systèmes de gestion et d'évaluation de la performance. Dans certains pays, elles ont adopté cette approche de leur propre gré et développent leurs propres cadres de performance, tandis que dans d'autres, les pouvoirs nationaux ont imposé des cadres aux autorités locales.
5. La gestion de la performance incite les autorités locales à montrer de quelle manière elles améliorent leurs services, en termes d'efficacité, de productivité et de qualité, et l'effet que ces services ont sur la vie des citoyens. Cette approche vise à encourager l'amélioration des services et la responsabilité devant les citoyens pour offrir de meilleurs services publics au niveau local.
6. Une autre tendance croissante observée en matière de gouvernance territoriale est l'augmentation de la coopération intercommunale et de la coopération entre les autorités locales et d'autres organismes concernant la prestation de services.
7. Une question essentielle lorsqu'il s'agit de défendre la démocratie locale est de savoir si ces changements sont favorables à une démocratie décentralisée effective ou s'ils constituent une menace pour celle-ci. Les élus locaux et régionaux doivent saisir les possibilités offertes et relever les défis posés par ces développements pour la gouvernance locale, tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à la base démocratique de leurs villes.
8. Le Congrès, convaincu qu'une plus grande flexibilité des formes locales de gouvernance peut améliorer la vie des citoyens, tout en réaffirmant les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, appelle les pouvoirs locaux et leurs associations nationales à :
 - a. partager leurs expériences concernant ces nouvelles formes de gouvernance locale avec les pouvoirs locaux d'Europe, par le biais du Congrès et des réseaux de pouvoirs locaux et régionaux ;
 - b. œuvrer ensemble à l'élaboration de systèmes de gestion de la performance pour les pouvoirs locaux, de manière à ce que ces outils rendent mieux compte des complexités de la prestation de services publics locaux et à terme aident les responsables politiques locaux à obtenir de meilleurs résultats et à contribuer au bien-être de leurs communautés ;
 - c. veiller à ce que l'externalisation des services locaux contribue effectivement à améliorer les services et ne constitue pas seulement un moyen de réduire les dépenses relatives aux services locaux au détriment de leur qualité pour la population locale ;
 - d. veiller à ce que l'obligation de contrôle et de rendre compte au niveau local occupe une place centrale dans l'élaboration des politiques destinées à garantir l'efficacité de l'offre de services publics ;

²Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3^e séance (voir le document CPL/2015(29)4FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Harry MCGUIGAN, Royaume-Uni (L, SOC)

e. travailler ensemble à l'élaboration de méthodes pour évaluer les résultats et le bien-être des citoyens et partager ces pratiques avec l'ensemble des pouvoirs locaux des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

f. veiller à accorder un soutien et des ressources suffisantes aux efforts visant à accroître l'implication et la participation des citoyens à la gouvernance locale et au processus décisionnel au niveau local, afin de permettre aux citoyens de prendre part à la politique locale et aux groupes de la société difficiles à atteindre de faire entendre leur voix ;

9. le Congrès demande à sa Commission de la gouvernance d'encourager l'échange de bonnes pratiques et de revenir sur ce point à l'avenir, d'étudier comment sont élaborées les nouvelles formes de gouvernance et d'examiner si et dans quelle mesure elles ont renforcé la démocratie locale.

ÉXPOSÉ DES MOTIFS

1.1. Introduction

1. Ces dernières décennies, les collectivités locales européennes ont évolué, passant du concept d'une administration locale formalisée, strictement réglementée et légalisée à un concept plus souple, centré sur des formes et des modes de gouvernance nouveaux. Les collectivités locales, loin d'être un niveau de gouvernement isolé, travaillent de plus en plus :

- verticalement, avec le pouvoir central, de nouvelles manières comme par exemple les contrats pouvoir central/local ;
- horizontalement, avec d'autres collectivités publiques opérant sur les mêmes territoires locaux ;
- avec le secteur privé, la société civile et les organisations bénévoles.

2. Ces formes élargies de la gouvernance, auxquelles sont associées les collectivités locales, souvent dans un rôle central, prennent des formes et des degrés d'intensité variables selon les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale reflète certaines de ces évolutions, qui vont au-delà de l'interprétation traditionnelle de la gouvernance locale.

3. Des différences de perception existent sur la valeur de ces nouvelles formes d'administration locale. Pour les plus favorables, ces nouvelles formes de partenariats sont perçues comme étant bénéfiques, parce qu'elles ouvrent les collectivités locales sur l'extérieur, leur permettant de mettre des ressources en commun, de partager des savoir-faire avec d'autres partenaires et de laisser un plus grand nombre de voix de l'ensemble de la société civile et de la collectivité influencer sur les décisions locales.

4. A contrario, certains voient dans ces nouveaux partenariats une menace pour l'autonomie politique des collectivités locales, les élus locaux se trouvant corsetés dans ces partenariats/structures de gouvernance élargis, que ce soit par les niveaux d'administration supérieurs ou par des représentants non élus du secteur privé et de la société civile.

5. Un troisième facteur, dans ce débat, est de savoir si ces nouvelles formes de gouvernance locale peuvent se substituer :

- au regroupement des communes (fusion de collectivités locales) ;
- à la centralisation (au niveau national ou régional) ;
- à la privatisation des services publics locaux.

6. Ces facteurs opèrent dans un contexte où, partout en Europe, les exigences vis-à-vis des services publics s'accroissent (non seulement du fait de la situation économique actuelle mais aussi en raison d'évolutions à beaucoup plus long terme telles que le vieillissement de la population), tandis que les ressources municipales disponibles restent inchangées ou, plus fréquemment, diminuent.

7. Si l'on trouve de plus en plus de travaux universitaires décrivant cette grande variété d'innovations – modes de gouvernance, contrat, réseaux, partenariats, cogouvernance et coproduction – ils ne suscitent à ce jour qu'un faible débat politique quant à leurs implications pour l'avenir des collectivités locales et pour l'échange éventuel d'expériences entre les Etats membres. Le présent rapport du Congrès a précisément pour objectif d'offrir une première occasion de stimuler ce débat.

8. Pour recueillir des informations, un questionnaire détaillé a été adressé aux membres du Congrès, aux délégations nationales ainsi qu'à des experts et universitaires. Le rapporteur tient à exprimer sa gratitude pour les nombreuses informations reçues.

1.2. Principaux constats

9. La situation concernant le fonctionnement des différentes formes de gouvernance locale en Europe est complexe. Le présent rapport couvre un vaste ensemble de politiques et de mesures, qui vont bien au-delà des rôles traditionnels des pouvoirs locaux tels que définis par la loi. Ces nouvelles formes de gouvernance peuvent s'accompagner d'une législation, mais ce sont souvent des initiatives politiques ou publiques qui déterminent en grande partie la situation institutionnelle de chaque Etat membre du Conseil

de l'Europe. Il est par conséquent difficile de fournir un aperçu détaillé des évolutions en cours sur l'ensemble du continent européen.

10. Il est clair que de nouvelles formes de gouvernance locale se développent dans toute l'Europe, notamment : des contrats entre les autorités centrales/régionales et les communes ; des accords entre les communes et des organismes publics (et parfois privés) pour fournir ensemble des services publics ; la gestion de la performance (y compris des contrats axés sur les résultats) ; la participation citoyenne (implication de la population, codécision, coproduction, et budgétisation participative).

11. Si une grande partie de ces développements sont liés aux conséquences de la crise économique, la volonté de réforme structurelle est aussi liée aux objectifs d'efficacité imposés aux autorités locales par les gouvernements nationaux. En effet, un rapport de 2013 du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) en la matière révèle que ces objectifs d'efficacité, liés soit à la crise, soit aux limites de l'offre de services publics centralisés, sont courants dans la plupart des Etats membres du Congrès³.

12. Toutefois, la crise a seulement accéléré l'adoption de ces nouvelles formes de gouvernance puisque nombre d'entre elles prenaient déjà forme sur une base volontaire ou avaient été imposées par le pouvoir central du fait de pressions des finances publiques et de la centralisation de l'offre de services publics.

13. De même, de plus en plus de voix se sont fait entendre pour demander la modernisation de l'administration publique locale afin qu'elle soit plus axée sur la performance, responsable, soumise au contrôle de l'opinion publique et ouverte à la participation des citoyens. La motivation, tant au niveau local que national, était d'améliorer la qualité des services locaux. Dans d'autres cas, il s'agissait d'une réaction à un programme de privatisation, la décentralisation et la gestion de la performance étant souvent considérées comme des alternatives pour l'éviter.

14. Cette évolution des différents pouvoirs locaux soulève des questions fondamentales sur l'autonomie de l'administration locale dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale : d'une part, un processus local de prise de décision plus ouvert et transparent est un indicateur de démocratie locale saine ; d'autre part, la plupart de ces mesures lient les collectivités locales à d'autres organes, tels que les autorités nationales, d'autres organismes ou même des organisations privées et elles remettent donc en question leur droit à l'autodétermination.

15. Si l'on pousse les choses à l'extrême, même la participation citoyenne aux décisions municipales en dehors des périodes électorales peut soulever des questions sur la légitimité des conseillers locaux à prendre des décisions en vertu de leur mandat représentatif. C'est d'autant plus vrai lorsqu'une minorité seulement de citoyens actifs prennent part à des discussions politiques entre les scrutins. Au contraire, un fort engagement de la population peut contribuer à enrichir et appuyer le rôle des conseillers locaux en tant que représentants politiques essentiels de leur collectivité.

1.3. Méthodologie

16. Le présent rapport s'appuie sur les réponses reçues au questionnaire qui a été adressé aux membres de la commission de la gouvernance du Congrès et aux associations de pouvoirs locaux et régionaux. Il tire aussi parti des demandes d'informations supplémentaires et d'une analyse documentaire des précédents rapports du Congrès, de l'OCDE, de l'UE et d'articles universitaires menée par M. Mark McAteer, expert du Service d'amélioration de l'administration locale écossaise, assisté de M. Serafin Pazos-Vidal, de la Convention des collectivités locales écossaises.

17. Sur la base de ces constats provisoires, un certain nombre de questions ont été posées aux membres afin de stimuler les débats lors de la réunion de la commission de la gouvernance et de la réunion conjointe avec la Commission CIVEX du Comité des Régions qui a eu lieu le 17 novembre 2014. Ces constats ont porté principalement sur les conséquences de ces nouvelles formes de gouvernance locale pour la démocratie locale, et les recommandations que le Congrès pourrait formuler concernant ces développements. Des informations supplémentaires reçues par la suite ont été dûment intégrées à ce rapport.

³ Congrès/CCRE, « La décentralisation à la croisée des chemins : réformes territoriales en Europe en période de crise », 2013. Davey, K., « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable », 2011.

18. Le rapporteur remercie les membres et les délégations nationales du Congrès⁴, les associations nationales et régionales des communes, les experts et universitaires, les collectivités locales et les régions, et espère que leurs contributions sont bien résumées dans ce rapport. Ce document s'efforce de fournir un tableau général et aussi complet que possible à ce stade des nouvelles formes de gouvernance locale qui existent dans toute l'Europe.

19. Les exemples reçus ont été résumés par thème plutôt que par pays afin de pouvoir les comparer. Ces nouvelles formes de gouvernance locale ont été regroupées en quatre grandes catégories :

- a. contrats entre des communes et des autorités centrales/régionales ;
- b. gestion de la performance ;
- c. coopération entre des communes et d'autres organes, y compris la société civile et le secteur privé ;
- d. participation citoyenne.

2. Informations détaillées

2.1. Contrats avec des autorités centrales/régionales

20. Les contrats entre des communes et les autorités nationales ou régionales pour la prestation de services publics relèvent d'une longue tradition, souvent liée à la volonté des pouvoirs régionaux ou du gouvernement de garantir l'uniformité de l'offre de services à travers un pays. En conséquence, les collectivités locales bénéficient souvent de ressources financières supplémentaires qui sont affectées ou réservées par les autorités nationales pour des services spécifiques. Ces mesures constituent une forme de contrôle et réduisent l'autonomie locale telle que définie par la Charte. Dans certains cas, cependant, ces accords entre les autorités locales et centrales traduisent des efforts constructifs pour trouver, dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux, des solutions communes aux problèmes rencontrés par plusieurs niveaux d'administration. Ces ententes portent principalement sur la prestation de services publics et sont donc plus spécifiques que les formes de consultation décrites dans le rapport du Congrès intitulé « Le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement » (Britt-Marie LÖVGREN, Suède) approuvé en 2012.

21. La contractualisation (entre le niveau central et le niveau local, voire à un échelon inférieur, particulièrement dans les régions urbaines) est courante en France, où quatre millions de personnes vivent dans des zones urbaines sensibles (ZUS), comme moyen de tenter de garantir les résultats des politiques publiques dans des formes et niveaux d'administration publique très divers. Cette approche est aussi répandue en Espagne (*consorcios*), en Italie, en Slovénie et en Suède, et découle parfois de l'influence de programmes de financement de l'UE ; dans le cas de la Suède, elle est due à une vaste politique de décentralisation et d'externalisation des services locaux en faveur d'organismes privés et associatifs⁵.

22. En Allemagne, les ententes entre les autorités centrales et locales et entre les pouvoirs régionaux et subrégionaux/locaux sont formalisées dans des textes de loi concernant les compétences ainsi que la redistribution et les sanctions financières. Dans d'autres pays, au lieu de la contractualisation et des partenariats, les relations entre les autorités centrales et locales comprennent des dispositions pour le contrôle des autorités locales par le pouvoir central ou des niveaux d'administration supérieurs. Cela s'est particulièrement intensifié avec le début de la crise économique et s'applique également à des pays centralisés comme la Lituanie où le contrôle du pouvoir central s'est intensifié malgré un renforcement des pouvoirs locaux. En Slovaquie, en Serbie et en Bulgarie, les municipalités et les autorités régionales ont fait l'objet d'un plus grand nombre de contrôles budgétaires. En Espagne, du fait de la crise économique, une nouvelle législation définit des restrictions pour les conseils telles que : la limitation de la dette publique municipale, la suppression des salaires pour la plupart des conseillers, la réduction des salaires des maires et le retrait conditionnel de compétences locales si les critères d'efficacité ne sont

4 L'Association autrichienne des villes, la Convention des collectivités locales écossaises, l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux, le Local Government Denmark, la région du Piémont, l'Association des Villes et Communes flamandes, la délégation allemande, l'Association des municipalités néerlandaises, le sénateur M. Gilbert ROGER (France), la Federacion Espanola de Municipios y Provincias, la Federacion Galega de Municipios e Provincias, l'Associacion de Municipios Vascos EUDEL, l'Association des collectivités locales islandaises, l'Association anglaise des collectivités locales, la délégation russe au Congrès, la délégation slovène au Congrès, la délégation suisse au Congrès, l'Union des Villes et Communes Wallones, la ville de Reykjavik, le professeur Chris HIMSWORTH. Ce rapport tire aussi parti des constats de fond du projet COCOPS et de l'étude du CCRE, *La décentralisation à la croisée des chemins*.

5 Contribution de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux.

pas respectés. Dans des pays fédéraux comme l'Autriche, si l'autonomie des autorités locales est inscrite dans la constitution et la législation secondaire afin de garantir qu'elles ne peuvent être liées par des instructions directes du gouvernement fédéral, elles restent soumises au contrôle des instances administratives des districts, du gouvernement du land et du gouverneur régional pour le compte de la Fédération.

23. En Ecosse, une évolution importante a consisté à passer de fonds réservés attribués en haut lieu aux services des conseils locaux (en soi une forme de contrôle central) à une approche des relations entre les autorités centrales et locales faisant une plus large place au partenariat. Des accords de résultat unique ont été introduits aux termes desquels le gouvernement écossais et chaque conseil local, en collaboration avec d'autres organes du secteur public tels que les services de santé, conviennent conjointement d'un ensemble d'objectifs que tous les partenaires s'engagent à atteindre de manière réciproque au nom des collectivités locales. Les objectifs étant communs aux divers partenaires, tous sont mutuellement responsables de leur réalisation. Il est rendu compte de la performance par rapport aux objectifs par le biais de divers indicateurs convenus d'un commun accord mais chaque accord local implique que les partenaires restent libres de choisir la manière dont ils vont atteindre les objectifs fixés dans leur accord⁶.

24. D'autres ententes entre les autorités centrales et locales sont principalement de nature politique. L'expérience écossaise contraste avec le pays de Galles où la création d'un Conseil des partenariats pour le pays de Galles entre les ministres et les autorités locales visant à promouvoir la collaboration et la coopération a été décidée et inscrite dans la loi de 1998 relative au gouvernement du pays de Galles prévoyant l'instauration de l'Assemblée et du gouvernement gallois. Néanmoins, cela n'a pas empêché le gouvernement gallois de proposer unilatéralement une réorganisation drastique des conseils gallois récemment⁷.

25. Des structures de partenariat officielles visant à coordonner les politiques entre les niveaux national et local sont courantes dans les pays régis par le droit administratif. En Espagne, la commission nationale de l'administration publique est l'organe officiel au sein duquel les représentants du gouvernement national et des autorités locales discutent des politiques et de la législation concernant les municipalités. S'agissant des différentes politiques, les représentants municipaux sont aussi membres de 35 conférences sectorielles entre le ministère national concerné et leurs homologues de chacune des 17 régions autonomes. De même, en Italie, au niveau régional (en Lombardie, par exemple), il existe des structures de partenariat entre la région et les autorités locales (Conférence des municipalités et Assemblée des maires) visant à coordonner l'offre de services de santé dans la région.

26. En Slovénie, un vaste ensemble de services sociaux est organisé par les centres communautaires d'action sociale. Les 66 centres doivent planifier et fournir des services sociaux pour la population locale conformément aux normes définies au niveau national.

27. Toutefois, les accords politiques constituent la forme la plus répandue de ce type d'accords, particulièrement dans les Etats où la répartition des compétences en droit est très stricte, ce qui contraste avec les pays où les autorités locales assurent souvent des services pour lesquels elles n'ont pas de compétences prévues par la législation. On peut citer en exemple le « pacte local » entre le gouvernement de la Galice (Espagne) et ses autorités locales visant à établir une coopération entre le pouvoir central et les autorités locales par des incitations financières (participation à la budgétisation régionale, budgets intercommunaux et transfert d'actifs locaux) comme moyen de préciser les compétences entre les différents niveaux d'administration. Il a aussi abouti à la création de commissions conjointes entre les ministères régionaux et l'association municipale (FEGAMP).

28. Dans d'autres pays, où une forte décentralisation est combinée à une répartition des pouvoirs très flexible, ces accords entre autorités centrales et locales sont d'autant plus nécessaires pour garantir une bonne gouvernance publique. Les accords constitutionnels en Autriche, prévus par la loi, offrent un bon exemple. Ce sont des ententes entre le gouvernement fédéral, les Etats et les municipalités (représentées par les structures associatives des autorités publiques locales). Elles portent sur les mécanismes de consultation pour les dispositions imposant des obligations financières aux autres niveaux de gouvernement, ou sur les situations où un niveau considère qu'un autre niveau de gouvernement ne respecte pas les critères de convergence de l'UE.

6 <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/local-government/CP/SOA2012/SOA2012>.

7 Gouvernement gallois, « White Paper - Reforming Local Government », 2014.

29. Un autre exemple, qui est institutionnalisé mais reste de nature politique, figure dans le Code des relations entre les différents niveaux d'autorité publique des Pays-Bas (BZK, 2005). Ce code énonce le principe suivant : « *si possible au niveau local, si nécessaire au niveau central* » en accordant aux provinces et aux municipalités une plus grande discrétion politique, des moyens suffisants (pouvoirs, ressources financières et informations), un contrôle réduit du pouvoir central et une procédure de consultation plus formalisée sur les décisions gouvernementales qui les concernent. D'autre part, il s'agit d'un accord politique qui est mis à l'épreuve par une autre vague de décentralisation ces dernières années. Il existe des accords similaires au Danemark et en Norvège.

30. En Suisse, le principe de subsidiarité est énoncé dans la constitution fédérale, de sorte que la Confédération assume uniquement les tâches que les cantons ne sont pas en mesure d'exécuter par eux-mêmes ou lorsqu'il est nécessaire d'harmoniser les dispositions dans le pays. Le même principe s'applique entre les cantons et leurs collectivités locales, dans certains cas consacré dans les constitutions des cantons. Des relations contractuelles existent : en Allemagne, les relations entre les niveaux fédéral, cantonal et local sont décrites en détail dans une législation spécifique ainsi qu'un programme et des accords juridiquement contraignants, par exemple en matière de surveillance entre les cantons et les municipalités, ou même entre la Confédération et les zones métropolitaines (Fribourg, par exemple)⁸.

31. La réforme structurelle, même lorsqu'elle va dans le sens d'une plus grande décentralisation des autorités locales, a souvent lieu sans consultation suffisante entre les collectivités locales concernées. En Flandre, la sixième réforme de l'Etat fédéral belge a entraîné un important transfert de compétences en faveur de la région. Cela aura des répercussions sur l'offre de services publics. Paradoxalement, un ancien organe partenaire des autorités locales (VlabeSt) a été supprimé et aucun accord de consultation structurel avec le gouvernement local n'existe dans la région pour évaluer les conséquences pour les collectivités locales.

32. Les accords entre les pouvoirs centraux et locaux sont de plus en plus courants afin de simplifier l'administration publique et sont souvent considérés comme une tentative de proposer un guichet unique aux citoyens. Cela s'observe dans divers Etats membres du Congrès. En Norvège, ce phénomène est connu sous le nom de la réforme de la NAV, réorganisation ambitieuse des services sociaux qui a entraîné la fusion des administrations nationales de l'emploi et de la protection sociale et la conclusion de partenariats avec les services sociaux des collectivités locales pour que des « services à guichet unique » soient créés afin de rendre les services plus faciles à utiliser, universels et plus efficaces. Il est à noter que malgré une décision prise par le pouvoir central, une dimension de partenariat avec les municipalités a clairement inspiré la réforme, les municipalités ayant conservé leurs compétences en matière de services sociaux au sein de la nouvelle structure.

33. En Fédération de Russie, des centres polyvalents, personnes morales distinctes créées par les autorités nationales de la Fédération de Russie et les collectivités locales, fournissent des services au niveau national et municipal. Leur objectif est de réduire au minimum les procédures administratives concernant la prestation de services publics et municipaux en fournissant un point d'entrée unique aux citoyens et en harmonisant les services d'appui administratif afin d'améliorer l'échange d'informations entre les différents organes administratifs qui fournissent ce service⁹.

34. Une alternative évidente à la contractualisation, voire à la centralisation, est la décentralisation des pouvoirs vers les municipalités. Cela a été le cas en Albanie (pour l'eau), en Bulgarie, en Croatie, en Grèce, en Lituanie, aux Pays-Bas (pour certains éléments des systèmes de santé et de protection sociale) et dans l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (concernant l'aménagement du territoire). Bon nombre de ces développements ont lieu sans s'accompagner de transferts financiers et parfois en échange de l'acceptation de fusions de communes¹⁰.

35. En Pologne, des discussions sont en cours afin de renforcer l'autonomie et la flexibilité des communes concernant la mise en place des services publics. Toutefois, malgré une pétition publique signée par 300 000 citoyens, cela ne semble pas permettre que la loi sur les finances publiques locales soit modifiée en conséquence.

8 Contribution de la délégation suisse.

9 Contribution de la délégation russe.

10 A cet égard, il convient de rappeler le récent rapport du Congrès « Ressources financières adéquates pour les collectivités locales », rapporteur : Gilbert ROGER (France, L, SOC), Résolution 372 (2014)2.

36. En revanche, une autre tendance aussi marquée, voire plus, est celle de la centralisation des compétences exercées précédemment au niveau local, notamment en ce qui concerne l'éducation (République de Moldova), la police locale (Finlande, Ecosse), les sapeurs-pompiers et les sauveteurs (Ecosse), la gestion de l'eau (Hongrie, Irlande). Ces développements n'ont pas tous entraîné la gestion directe de services par les autorités centrales mais la création de structures régionales ou de niveaux d'administration régionaux. La régionalisation s'est traduite à la fois par une décentralisation des pouvoirs centraux (Pologne) et par une centralisation avec l'absorption des compétences exercées précédemment par les municipalités comme en Roumanie avec la nouvelle autorité régionale, le *judet*¹¹.

37. Enfin, une tendance importante observée dans le secteur municipal ces trois dernières décennies a été la privatisation et l'externalisation de certains services locaux. Les données sur l'effet de ces changements sur les services publics, la taille du budget du secteur public et l'emploi sont partagées¹². En effet, certains ont estimé que la décentralisation pourrait être une meilleure solution que l'externalisation pour réduire les coûts du secteur public.

38. Quelques pays bouclent la boucle avec la remunicipalisation des services précédemment privatisés (tels que l'eau à Paris, en France, ou l'énergie en Allemagne). Mais cette évolution est rare.

2.2. Gestion de la performance

39. L'introduction d'une culture et de pratiques de gestion de la performance dans les services publics locaux s'est progressivement répandue dans toute l'Europe. Il existe des différences significatives entre les pays plus proches des modes de gouvernance des pays anglo-saxons qui ont été parmi les premiers à les adopter en comparaison avec la plupart des pays du continent européen (hormis les pays scandinaves) où le caractère formel et rigide des modes de gouvernance rendent l'adoption de ces méthodes plus difficile¹³.

40. Cela étant, les approches concernant la gestion de la performance se développent en tant qu'outils permettant d'améliorer la qualité des services publics. Elles contribuent en outre à renforcer l'efficacité de la prise de décisions et à rendre les municipalités et les fonctionnaires plus responsables de leurs réalisations pour le compte des citoyens. Cette évolution traduit parfois la volonté du pouvoir central de garantir un contrôle approfondi des services municipaux (largement uniformes). Dans certains pays comme les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, les systèmes d'indicateurs de performance sont largement similaires dans l'ensemble des organes publics¹⁴. Dans d'autres cas, l'adoption de ces méthodes est considérée comme une approche moins conflictuelle que partenariale visant à améliorer les services en échange d'un contrôle central moins strict.

41. Le système écossais d'accords de résultat unique est un système de gestion de la performance particulièrement complet. Il s'agit d'un système national qui associe à la fois le gouvernement national écossais et l'ensemble des collectivités locales. Il a pour objectif de favoriser la responsabilisation mutuelle et, élément capital, c'est le seul système de gestion de la performance basé sur la réalisation de divers objectifs sociétaux. Les résultats sont plus difficiles à mesurer que les indicateurs d'entrées (montant des ressources affectées) et de sorties (quantité de biens publics produits), qui sont généralement utilisés ailleurs. Mais l'approche écossaise constitue une tentative à la fois d'améliorer la qualité de vie des citoyens et de mesurer les performances des organes publics, y compris les conseils locaux, s'agissant de contribuer à la réalisation de ces améliorations.

42. Il n'est pas surprenant que les accords de performance axés sur les résultats ne soient pas courants, par rapport aux approches entrées/sorties. Ils sont utilisés davantage au sein du pouvoir central et dans la budgétisation nationale de la performance qu'au niveau local (le Danemark, la France et le Royaume-Uni modifient actuellement leurs systèmes comptables et leur programmation budgétaire pour mettre l'accent sur les résultats).

11 A ce sujet, il convient de mentionner les recommandations du rapport du Congrès « Le deuxième niveau des collectivités locales – gouvernance intermédiaire en Europe », rapporteur : Emilio VERRENGIA, Italie (L, PPE/DC) Résolution 351 (2012) 2.

12 Pollitt, C., « Retour à l'OCDE... un commentaire indirect sur le document de la Banque mondiale "better results from public institutions" », *Revue internationale des sciences administratives*, 79(3): 431-438.

13 Pina, Torres, Royo, « Is e-government Leading To More Accountable And Transparent Local Governments? An overall view », *Financial Accountability & Management*, 26(1), février 2010, 0267-4424.

14 Dan, S., « The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence ». *Public Policy and Administration*, 2014, 29(3): 221-240.

43. En Norvège, où il existe une forte culture politique de l'autonomie locale, la législation définit des conditions d'autorégulation et de contrôle (bien que le gouvernement national dispose des pouvoirs pour garantir la pertinence juridique et budgétaire des décisions des communes). Toutefois, cela n'a pas empêché l'élaboration de rapports nationaux et d'analyses comparatives par rapport aux normes nationales au moyen d'une base de données nationale sur les performances (KOSTRA). Ce dispositif comprend des données annuelles sur les performances des communes comparées au niveau national grâce à des indicateurs d'entrées et de sorties (mais non de résultats) qui permettent de comparer les communes et leurs priorités, leur productivité et leur capacité à répondre aux besoins locaux.

44. Au Danemark, une approche similaire, le système commun d'information sur la gestion des communes (FLIS), consiste en un ensemble de données sur les performances qui est automatiquement mis à jour tous les mois. Il s'agit d'une base de données interne qui fournit une vue d'ensemble des données d'une ville, et permet de les comparer aux données d'autres communes ou régions ainsi que par rapport aux moyennes nationales. Il est aussi possible de comparer la commune avec d'autres communes pour la prise de décisions dans des domaines comme la passation de marchés.

45. En Finlande, le gouvernement a mis en place SOTKA-Net, autre base de données électronique assortie d'indicateurs de performances des communes visant à aider les décideurs et les experts des services de protection sociale et de soins de santé pour la planification, l'évaluation et la prise de décision concernant les services locaux.

46. En Ecosse, les 32 conseils locaux ont travaillé conjointement avec le service d'amélioration de l'administration locale pour créer une plateforme d'analyse comparative, qui sert aussi de base permettant aux conseils de s'acquitter de leur obligation légale de rendre compte à la population de leurs performances. L'approche a permis d'élaborer un ensemble d'indicateurs comparables couvrant le coût (dans la plupart des cas le coût unitaire) des services des conseils, les normes de qualité des services et la satisfaction de la population par rapport aux services des conseils locaux. De plus, les conseils échangent aussi des expériences et des pratiques afin de garantir que les meilleures techniques et mesures identifiables en matière de performances des services sont communes à l'ensemble des conseils¹⁵.

47. Dans les pays régis par le droit administratif, l'introduction d'une culture de gestion de la performance est définie par des cadres juridiques très stricts qui évoluent encore. En Espagne, la plupart des relations entre les autorités centrales et locales sont fondées sur la constitution tandis que le droit national ne fait référence qu'indirectement aux performances et à l'efficacité dans le cadre de la loi sur les finances des communes ; les politiques en matière de performances sont en cours d'élaboration au niveau local ou régional. Il existe depuis 2007 une agence nationale pour l'évaluation des politiques publiques (AEVAL) qui mène aussi des projets avec des municipalités. Au niveau local, la situation est plus variée : des « cercles de comparaison entre les communes » ont été créés à Barcelone et cette initiative est désormais adoptée dans d'autres régions comme la Galice. Il s'agit d'un processus volontaire et d'envergure délibérément réduite, au sein duquel un petit nombre de communes élaborent des indicateurs de sorties communs après avoir identifié leurs points forts et leurs points faibles comparables. En Suède, un modèle municipal de « comparaison ouverte » similaire et de petite envergure a été créé. Toutefois, compte tenu de la décentralisation importante et de l'externalisation des services locaux auprès d'organes privés et associatifs en Suède, de plus en plus d'indicateurs homogènes de performance et de qualité sont élaborés dans l'ensemble des comtés et des régions ainsi qu'entre les autorités locales, en particulier en matière de soins de santé. Les indicateurs associent un aspect quantitatif (temps pour répondre à une demande de service) et qualitatif (opinion des patients) et incluent aussi des indicateurs de performance liés à la rémunération¹⁶.

48. Dans beaucoup d'autres pays, le problème est soit le manque de données comparables ou l'incompatibilité des ensembles de données, ce qui compromet l'élaboration de cadres de performance plus complets.

49. Il existe un cas similaire, mais de plus grande envergure, en Wallonie (Belgique), où les autorités régionales et locales ont élaboré un programme intersectoriel sur la stratégie municipale afin d'établir un système complet de gestion et d'évaluation de la performance des communes. Alors que ce système est en cours d'élaboration et doit être inscrit dans le droit, le droit municipal prévoit déjà des « divergences d'objectifs ». Cette approche vise à faire des objectifs politiques et stratégiques précédemment définis

15 <http://www.improvementservice.org.uk/local-government-benchmarking-framework.html>.

16 Contribution de la délégation suédoise.

des objectifs et des actions opérationnels incluant les ressources qui doivent être allouées. En Suisse, autre Etat fédéral, on peut voir comment les contrats entre le pouvoir central et les collectivités locales ont été progressivement influencés par la *nouvelle gestion publique* qui repose sur un accroissement des objectifs et indicateurs déterminés visant à mesurer les performances de ces contrats, même dans des domaines où les politiques sont difficiles à évaluer (notamment l'environnement, l'intégration des migrants).

50. Aux Pays-Bas, si la récente décentralisation a abouti à un contrôle réduit des communes, le conseil d'Etat a révélé que les niveaux de contrôle ont augmenté indirectement et que la pression générale des contrôles n'a pas baissé. C'est souvent le cas lorsque les pouvoirs qui sont décentralisés sont définis de manière stricte. Cela étant, un code national de bonne gouvernance publique a été établi par le gouvernement national afin de définir la qualité des services publics locaux. Il porte sur l'efficacité plutôt que sur des questions plus larges de responsabilité démocratique.

51. En Autriche, le gouvernement fédéral encourage les communes à rejoindre des programmes d'évaluation de la performance afin d'améliorer la qualité globale des services locaux dans le pays. On peut citer en exemple le système de certification « commune adaptée aux familles » (*Familienfreundliche Gemeinde*) qui prévoit que chaque commune souhaitant participer définit une base selon ses propres besoins et sa propre situation au niveau local et convient de s'engager envers un ensemble d'objectifs d'amélioration (faciles et difficiles) sur trois ans. Elle reçoit de ce fait un certificat de qualité qui peut ensuite être renouvelé.

52. Au Portugal, l'introduction d'un cadre de performances uniforme pour les fonctionnaires nationaux (SIADAP) a abouti au cadre pluriannuel axé sur les productions qui a été élargi en 2009 aux membres du personnel des collectivités locales.

53. Parallèlement, en Italie, l'introduction d'approches de gestion de la performance a constitué une réponse aux changements politiques majeurs intervenus dans les années 1990 qui ont nécessité une plus grande obligation de rendre compte dans la vie publique au niveau municipal ; les réformes ont toutefois été lentes et inégales. On peut néanmoins citer de nombreux exemples locaux souvent liés à la contractualisation et au partage des services publics, notamment en Lombardie, où la conférence régionale des transports locaux permet à la région, aux collectivités locales et aux opérateurs de transport de définir et de collecter les critères de performances et de qualité ainsi que des indicateurs comparables sur les services de transport locaux. De plus, cette contractualisation prévoit des sanctions en cas de performance inférieure aux critères prévus dans le contrat de service précédemment conclu entre la région, les municipalités et les opérateurs.

54. Dans de nombreux pays, l'association nationale des communes assure des services bénévoles de conseils et d'accompagnement pour l'amélioration des communes, souvent via des organismes spécialisés ou des services de conseil (par exemple, KING aux Pays-Bas, le service d'amélioration en Ecosse, et *LG Improvement* (Amélioration des collectivités locales) en Angleterre).

55. L'introduction d'une culture de gestion de la performance au niveau local s'explique en outre par des facteurs externes. En effet, la perspective de l'adhésion à l'UE et/ou l'aide internationale au développement a certainement motivé l'introduction de ces approches, avec des degrés différents, dans de nombreux Etats membres d'Europe de l'Est et du Sud comme la Bosnie, la Croatie et la Serbie.

56. En Roumanie, par exemple, une décentralisation des services a débuté en 2010, lorsque le pays a décidé de décentraliser la plupart de son réseau d'hôpitaux publics et des services d'éducation, accordant une place de plus en plus importante à la gestion de la performance.

57. Cependant, la crise économique actuelle a fourni une impulsion cruciale, à défaut d'être toujours bien accueillie, en faveur de l'introduction de ces approches (en Albanie, en Irlande, en République de Moldova, en Suisse, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Ukraine). Toutefois, il s'agit souvent d'une conséquence des programmes de réduction des coûts plus que d'une initiative stratégique délibérée pour améliorer les normes¹⁷.

58. De même, l'introduction d'une approche plus managériale de la gouvernance locale n'implique pas nécessairement un changement automatique ou immédiat dans les rôles des responsables politiques. En

17 Curry, « Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future Looking Research in Public Administration », *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, 2014.

Europe centrale, de l'Est et du Sud-Est, le rôle d'élu a évolué, passant d'une approche plus concrète de la gestion des services (comme la direction du Conseil) à une approche plus étroite du rôle politique où les élus locaux déterminent seulement l'orientation politique et stratégique générale (les pays des Balkans, par exemple). Cette évolution est intervenue à plus ou moins long terme, par exemple de façon plus ambitieuse en Estonie, plus gradualiste en Roumanie ou à des vitesses différentes selon les différents niveaux de son programme de réforme national en Hongrie.

59. La crise économique actuelle a certainement eu une incidence sur l'adoption de la gestion de la performance au niveau local. Toutefois, paradoxalement, la nécessité de réduire les coûts représente une possibilité d'introduire les techniques d'évaluation de la performance et d'amélioration de la qualité. Il est de plus en plus manifeste que ces techniques de gestion ne sont pas la panacée et ne seront efficaces que si elles sont appliquées dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures telles que la cohérence des services, leur intégration et une meilleure coordination des différents organes publics et des structures associatives et privées qui œuvrent à l'échelle locale.

2.3. Coopération entre des communes et d'autres organes, y compris la société civile et le secteur privé

60. Il est de plus en plus fréquent que les autorités locales ne prennent pas toutes les décisions et n'assurent pas elles-mêmes l'ensemble des services publics. Cela s'explique souvent par le fait que la taille de certaines communes ne correspond pas à la taille requise pour proposer certains services de manière efficace. Des partenariats sont souvent établis pour accéder à l'expertise et aux ressources d'autres organes publics et parfois privés. Dans certains cas, cela est lié à des questions de participation des citoyens (qui sont abordées dans la prochaine partie de ce rapport), au motif que la baisse des ressources publiques et les limites d'un modèle unique de services publics nationaux peuvent aussi exiger d'accroître la coproduction de services publics avec la société civile et les organes privés.

61. L'approche la plus courante de la coopération mutuelle est adoptée par les communes elles-mêmes. On parle de coopération intercommunale, de groupements intercommunaux, d'intercommunalité. Ces approches sont très répandues dans des pays qui comptent un grand nombre de municipalités (en France, en Allemagne, en Suisse et en Espagne, par exemple) où les autorités municipales s'associent pour fournir des services. On trouve de plus en plus d'études détaillant cette évolution, et le présent rapport n'en donnera par conséquent qu'un bref aperçu axé sur les développements les plus innovants ou les plus récents intervenus dans l'ensemble des pays membres.

62. En Islande, compte tenu de la petite taille des communes, la crise de 2008 aurait pu conduire à imposer leur fusion. Toutefois, la nouvelle loi sur les communes a défini de nouvelles dispositions pour instaurer une collaboration entre les communes comme alternative à leurs fusions. Une approche similaire est en cours d'adoption en Finlande car on s'est rendu compte que les fusions imposées telles que proposées en 2011 seraient contraires à la Constitution, ainsi d'ailleurs qu'à la Charte du Congrès. Au lieu de cela, il a été décidé que la mise en commun des services sociaux municipaux au niveau régional serait une meilleure solution pour réaliser des économies d'échelle tout en préservant l'autonomie locale. En Suède, une réforme similaire à l'échelle régionale a été mise en œuvre depuis 2009 sur une base volontaire et par conséquent asymétrique.

63. La coopération intercommunale peut prendre diverses formes ; elle peut être inscrite dans la loi ou prendre la forme d'une entité juridique de droit privé. Par exemple, en Wallonie, la loi établit une distinction entre l'« association de projet », constituée de projets de coopération ad hoc, à petite échelle, gérés par des communes qui opèrent sous le régime du droit public, et les *intercommunales*, bien plus importantes et polyvalentes, qui opèrent sous le régime du droit privé. Les réformes récentes en France nécessitent que l'ensemble des communes se joignent aux organes intercommunaux (*Établissement Public de Coopération Intercommunale*) afin de garantir une offre de services minimale dans l'ensemble du pays. La grande majorité des communes françaises faisaient déjà partie d'organes intercommunaux compétents pour collecter leurs propres impôts (*fiscalité propre*).

64. En Allemagne, la coopération intercommunale est très répandue et définie par la loi ou un contrat public-public ; « *Zweckverband* ». Elle est considérée comme le moyen le plus efficace de favoriser la coopération entre les communes. Elle a permis la création de nouveaux organes publics dotés de leur propre personnel et chargés de missions (compétences) à l'échelle municipale, *Hoheitsbefugnisse*. En Rhénanie-Palatinat, cela a donné lieu à la création d'une fédération de communes originale à deux niveaux (*Verbandsgemeinden*). Il existe d'autres formes de coopération plus souples dans les länders de

l'Est (*Amt, Verwaltungsgemeinschaft*) comme alternatives à la fusion imposée, en particulier dans les environnements urbains-ruraux hétérogènes sur le plan politique et social.

65. Des structures similaires existent aussi en Suisse, et relèvent des constitutions et de la législation des cantons (ou parfois bénéficient du soutien financier de la Confédération) couvrant le transfert de pouvoirs et de budgets¹⁸ vers ces entités communes. La mise en commun est de plus en plus courante dans des domaines tels que les centres sportifs, la gestion de l'eau, les installations culturelles et les transports. C'est particulièrement le cas dans les zones métropolitaines et parfois au-delà des frontières nationales, comme la région RMT qui couvre le nord-ouest de la Suisse, Baden et des communes d'Alsace. Toutefois, comme dans d'autres pays, la création de structures intercommunales amène les autorités locales constituantes à se poser des questions quant au niveau de responsabilité démocratique de ces nouveaux organes.

66. La coopération intercommunale est un phénomène qui prend de l'ampleur, surtout dans des zones urbaines où des groupements intercommunaux classiques assurent ensemble des services tels que le transport (ce qui est courant en France, en Italie et en Espagne). Il existe aussi des ententes plus polyvalentes et institutionnalisées telles que les nouvelles « métropoles » en cours de création en France ou le modèle de « ville-région » en cours de développement au sein de la région d'Hanovre créé par la loi (*'Kommunalverband besonderer Art'*).

67. Le projet de la ville-région est reproduit, mais sur une base moins statutaire, ailleurs en Allemagne et désormais aussi en Angleterre et en Ecosse où des accords entre villes (City Deals) sont conclus comme dans le Grand Glasgow en Ecosse (Glasgow City Deal) ou le Grand Manchester en Angleterre (Greater Manchester City Deal). Cependant, il existe aussi des dispositions classiques sur les services communs entre des municipalités comme le Home Link pour une offre commune de logements sociaux entre les communes de la région de Cambridge. Dans l'Est de l'Ecosse, les services d'entretien des routes sont assurés sur une base commune par Tayside Contracts pour le compte du conseil municipal de Dundee, du comté de Perth et Kinross, et du comté d'Angus.

68. La métropolisation est une tendance croissante, parfois obligatoire. En Turquie, la loi de 2012 sur les municipalités métropolitaines a créé 14 nouvelles zones métropolitaines en plus des 16 existantes et a supprimé les anciennes structures provinciales. Ces métropoles sont des structures à deux niveaux, le niveau supérieur étant constitué de la capitale, tandis que le niveau inférieur se compose des capitales de district et autres communes. Une tendance similaire apparaît clairement en Pologne où 65 villes exercent les pouvoirs auparavant exercés par le niveau supérieur (*powiat*) ou parfois à la suite d'initiatives ascendantes telles que l'union métropolitaine de Haute Silésie.

69. Dans les pays d'Europe orientale, la métropolisation est un phénomène croissant en termes de regroupement des communes à travers la capitale nationale (Croatie, Hongrie, République tchèque et Slovaquie). Paradoxalement, l'augmentation de la taille n'accroît pas nécessairement l'efficacité des conseils ou leur pouvoir politique par rapport au gouvernement national, du fait principalement que les capitales sont souvent divisées en arrondissements.

70. En Espagne, le principe de l'autonomie locale est fortement protégé par la Constitution et la législation municipale, de sorte que les accords intercommunaux sont conclus sur une base volontaire et qu'ils sont nombreux. Le droit public prévoit l'existence d'organes intercommunaux afin de mettre en commun des services (*Mancomunidades*), d'assurer des services conjointement avec les autorités régionales ou centrales ou avec des organes privés (*Consortios*), en tant que réseaux de droit privé (les associations nationales ou régionales des communes) ou, dans certains cas, sans base légale (le réseau espagnol de villes intelligentes). Par exemple, au Pays basque (Espagne), qui est une très petite zone géographique, il existe un grand nombre de structures de coopération (pour la plupart associatives), comme les réseaux à vocation spécifique (réseau pour le développement durable *Udalsarea*) et les réseaux polyvalents avec le secteur privé (*Bilbao Metropoli 30*), et des partenariats plus formalisés comme les agences de développement rural, visant à soutenir la coproduction de biens publics (*Industrialdeak, Txingudi*) à travers ces regroupements intercommunaux.

71. En Slovénie, pays de taille équivalente, il existe un ensemble dense de structures de coopération intercommunale principalement spécialisées (CEROD pour les déchets, *Dolenjske lekarnе* pour les marchés publics de dispositifs médicaux dans les communes participantes, partage des ressources des bibliothèques) et avec différents niveaux de contrôle et de participation des communes. Compte tenu de

18 Déclaration de la délégation Suisse.

la petite taille de nombreuses communes et de la nécessité de moderniser les services publics, les services partagés ont évolué comme en ce qui concerne l'inspection intercommunale de la région de Koroska, afin de permettre aux municipalités participantes de partager la charge financière, le personnel et les matériels du service.

72. Les municipalités coopèrent aussi et définissent ensemble ou même assurent des services avec d'autres organes publics actifs dans leur domaine afin d'éviter les doublons ou les approches contradictoires en matière de mise en œuvre de la stratégie publique. Par exemple, en Ecosse, la loi écossaise de 2003 relative à l'administration locale prévoit l'établissement par chaque autorité locale d'un partenariat urbain avec d'autres organes publics tels que les conseils pour la santé, les réseaux d'entreprises, la police, les sapeurs-pompiers et les partenariats concernant les transports régionaux. Ainsi, les partenariats urbains sont un moyen clé d'appliquer les accords de résultat unique, tels que décrits auparavant.

73. Dans d'autres cas, l'intégration a abouti à la centralisation. En Hongrie, la réforme structurelle de 2010 a supprimé l'administration régionale et établi les niveaux des comtés via les offices gouvernementaux, ce qui a accru le contrôle du pouvoir central mais aussi intégré à défaut des ensembles divers de services et d'organismes œuvrant dans ce domaine. Les réformes ont entraîné la mise en place de « guichets gouvernementaux » uniques permettant aux citoyens de traiter plus de 30 procédures administratives différentes dans une seule administration. Cela contraste avec les approches de l'intégration qui ont été mises en œuvre plus en partenariat avec des autorités locales comme en Norvège ou dans la Fédération de Russie.

74. D'autres cas d'intégration sont plus mitigés, impliquant à la fois une centralisation et une décentralisation, comme « l'approche globale de la sécurité publique » de Rotterdam (Pays-Bas) qui a permis au pouvoir central de renforcer sa direction du sommet vers la base par des contrats avec des communes mais implique que des maires locaux sont chargés de la direction et de la coordination d'une approche pluridimensionnelle en matière de criminalité et de sécurité.

75. D'autres approches sont plus ténues, comme en Slovaquie à la suite d'un programme ambitieux de privatisation et de décentralisation des services publics aux communes. La loi garantit à ce sujet que chaque zone doit disposer d'un « réseau minimal » de prestataires auxquels les organes de santé, publics ou privés, doivent avoir recours pour coordonner leurs activités afin de garantir une norme minimale.

76. L'intégration ou la cohérence des services est une tendance émergente comme on peut l'observer par exemple en Flandre avec la réforme intégrée de protection de la jeunesse, qui prévoit une aide pour les jeunes en difficulté désormais fournie par un regroupement de différents organismes sur une base verticale et horizontale.

77. Des développements similaires, définis en droit mais plus ponctuels par nature, interviennent dans certaines régions d'Allemagne, comme la loi du land de Hesse sur la coopération intercommunale, ouvrant une possibilité de coopération entre des communes et des organismes privés, des clubs, des sociétés, des entreprises et des sociétés anonymes.

78. En Slovénie, les centres d'action sociale jouent un rôle essentiel dans la planification des services sociaux au niveau local et la coordination des organes locaux publics et privés qui les assurent.

79. En Angleterre, des partenariats économiques locaux (qui sont des organes associatifs et non statutaires), principalement axés sur le développement économique et constituant une alternative à la fusion des communes, sont établis entre des communes et des organisations du secteur privé. Il existe d'autres formes de coordination locale comme le partenariat local du Cambridgeshire pour la protection de l'enfance (Cambridgeshire Children's Trust and Area Partnership) qui réunit les partenaires locaux publics et associatifs assurant ces services.

80. Il existe des ententes similaires en Allemagne, comme *Berlin 2030* qui permet au sénat de Berlin de rassembler des élus, des fonctionnaires, des experts, des partenaires de la recherche, de l'industrie et de la société civile, afin de coordonner les responsabilités en matière de développement économique. Une approche similaire au Danemark est constituée de 5 forums sur la croissance régionale (un par région) réunissant des représentants du gouvernement, des autorités municipales et d'organisations privées afin de convenir de la stratégie de développement de chaque région.

81. L'évolution de ces ententes dépend largement des changements en matière de politique intérieure. En Flandre par exemple, le nouveau gouvernement a proposé de fusionner les services sociaux para-

communaux avec les autorités locales pour simplifier l'offre de services. Dans le même temps, il autorise les entreprises privées à rejoindre des partenariats intercommunaux.

82. Tandis qu'aux Pays-Bas, les tâches et compétences liées au développement économique relèvent exclusivement des provinces. La pratique est moins claire et il existe une grande diversité de dispositions entre les autorités municipales et le monde de l'entreprise visant à définir la politique économique locale.

83. En Angleterre, le programme sur l'organisation locale lancé en 2010 a constitué une réforme des collectivités locales, traduisant en partie la réaction du gouvernement du Royaume-Uni face au contexte budgétaire rigoureux. Cette évolution s'explique aussi par une place primordiale donnée à l'efficacité, ce qui a consisté notamment à encourager la coproduction de services publics avec des partenaires privés et de la société civile au lieu de simplement donner des moyens d'agir aux autorités locales. Les conseils anglais ont répondu à cela par un autre discours visant à réduire les dépenses par la mise en commun volontaire des services et appelant à l'autonomisation juridique des conseils (conformément à la Charte) et par une autre vision de la coopération municipale autour des services publics de câblage. Cela a impliqué une mise en commun des budgets ayant pour but d'inclure la plupart des services publics locaux essentiels dont les dépenses pourraient être mieux harmonisées dans un domaine afin d'améliorer l'offre de services publics en fonction des besoins et de la situation au niveau local.

84. La coopération entre des communes peut être un instrument utile pour éviter la centralisation des services et préserver un certain niveau de responsabilité démocratique locale. Toutefois, il semble y avoir une tendance croissante vers la centralisation et la fusion des communes. Dans certains pays (Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, pays scandinaves), cela s'inscrit dans une tendance de longue date reposant sur l'hypothèse que les organisations plus importantes sont plus efficaces en matière de prestation de services. La crise économique actuelle a accéléré et élargi ce phénomène, avec de sérieuses conséquences sur la responsabilité politique au niveau local, et l'identité locale dans les termes prévus par la Charte.

85. Ces dernières années, le Danemark, la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg ont aussi été marqués par la réduction considérable¹⁹ du nombre de communes. La réforme grecque *Kalittrakis* de 2010 en est l'exemple le plus frappant à la suite de la réduction radicale du nombre de communes (passant de 1034 à 325) afin d'économiser 1,5 milliards d'euros du fait de la crise de l'euro. Cela a impliqué une réduction de 50 % du nombre d'employés locaux, et une réduction de 75 % des entreprises municipales. En Irlande, les conseils locaux ont été supprimés et leurs pouvoirs transférés au niveau supérieur, les comtés. Les plus petites communes ainsi que les conseils de communauté, de village ou de paroisse ont été particulièrement touchés par ce phénomène au Portugal et en Turquie où les conseils de villages de moins de 2000 habitants ont été supprimés.

86. D'autres fusions ont été moins marquées et découlent d'incitations financières accordées aux conseils qui fusionnent (Allemagne de l'Est, Suisse et Ukraine). Toutefois, la coopération intercommunale est aussi utilisée comme alternative à la centralisation. Le rôle du pouvoir central dans ce processus est très varié. Dans certains cas (Autriche, Chypre et Italie), la coopération intercommunale concernant certains services est dans une certaine mesure obligatoire et destinée à réaliser des économies d'échelle. D'autres gouvernements nationaux (Finlande, France, Hongrie) proposent des mesures d'incitation pour la coopération intercommunale et la mise en commun des services comme compensation à la non-suppression de plus petits conseils. Une approche encore plus souple pour combiner efficacité et identité locale est expérimentée en République tchèque et en Espagne où l'administration municipale peut conserver des pouvoirs si elle est en mesure de prouver qu'elle les exerce de manière efficace.

2.4. Participation des citoyens

87. Les individus ou les groupes de citoyens prennent de plus en plus part aux décisions des communes. Cette évolution résulte souvent d'une tendance croissante à rendre la prise de décisions locales plus ouverte, participative et responsable conformément au protocole de 2009 convenu par le Congrès. L'administration électronique et la gouvernance électronique, la gouvernance des réseaux et la participation des acteurs concernés sont considérées comme étant de plus en plus importantes pour

¹⁹ En Irlande, le nombre de conseils a diminué de 114 à 31 ; en 2011, la Grèce avait réduit le nombre de conseils passant de 1034 à 325 et éliminé 54 provinces qui seront remplacées par 13 régions plus importantes ; en 2007, le Danemark (2007) est passé de 271 à 98 conseils ; le Luxembourg réduira le nombre de conseils de 116 à 71.

transformer les modes de gouvernance. Toutefois, dans certains cas, cela peut aussi traduire une réaction à un contexte où le secteur public ne dispose pas des ressources nécessaires pour fournir des services ou dans lequel les services qu'il assure ne correspondent pas à une société de plus en plus hétérogène et individualisée. Ces innovations soulèvent aussi des questions concernant la responsabilité, la transparence et la confiance.

88. Les pays caractérisés par des modèles corporatistes organisés et de petites communes ont une longue tradition de participation citoyenne (tous les pays régis par le droit administratif tels que la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas) principalement en tant que parties prenantes et consultées mais dans certains cas en vue d'un véritable partenariat. En Suisse, qui est une démocratie directe, les citoyens peuvent depuis longtemps soumettre des pétitions au niveau municipal et demander des référendums. En Allemagne, un nombre croissant de référendums locaux ayant force de loi a abouti au refus de la privatisation des services municipaux (*Stadtwerke*).

89. Les Pays-Bas ont ratifié le protocole de 2009 en 2012, garantissant la conformité avec un vaste ensemble de dispositions relatives à la participation publique, à la consultation et à l'information au niveau municipal. Les développements tendent encore à être principalement ponctuels lorsque les acteurs d'initiatives comme « Citizens In Action », qui a été mise en place dans plus de 100 communes, agissent sur une base volontaire-non obligatoire dans le processus de prise de décision. Dans d'autres pays comme la Belgique (en Wallonie par exemple), la participation citoyenne (paralocale) est considérée comme faisant partie d'un programme local de gestion de la performance plus large visant à améliorer la responsabilisation des citoyens. Cela contribue à la planification stratégique de la région et à la coproduction de biens publics, favorisant les partenariats entre des communes et des réseaux associatifs (ASBL) pour la gestion des équipements publics (comme les piscines ou les centres sportifs) pour le compte de la municipalité. Une pratique similaire existe en Suisse, où des associations peuvent parfois se voir confier contractuellement des tâches par l'autorité locale ou les autres niveaux d'administration (promotion de la santé, soutien aux réfugiés, éducation des adultes, par exemple).

90. En Islande, la crise financière de 2008 a largement contribué au renforcement de la participation citoyenne et la nouvelle loi sur les communes comprend un chapitre entier sur la consultation des habitants (chapitre X). Celui-ci prévoit une longue liste qui détaille les droits dans des domaines tels que la consultation, l'information publique, les réunions de citoyens mais aussi les référendums de la population et les initiatives menées par des citoyens, comme la commission sur la gouvernance et la démocratie récemment établie de la ville de Reykjavik.

91. En Allemagne, où la loi communale de chacun des 16 länder (*'Gemeindevorordnungen'*) prévoit des dispositions sur la démocratie participative (la participation civile (*Bürgerbegehren*, *Bürgerentscheid*) par des pétitions et référendums est contraignante pour les conseils). Il existe aussi des dispositifs volontaires qui incluent les citoyens (par exemple auditions dans les circonscriptions locales (*Wahlkreise*) des responsables politiques locaux). Outre les formes de participation formalisées, il existe des partenariats volontaires entre les communes et les organes de la société civile et du secteur privé. Le projet *Starke Kommunen* en Rhénanie-Palatinat réunit les collectivités locales et régionales, le secteur privé et la société civile.

92. Dans la Fédération de Russie, la loi fédérale énonce un large éventail de possibilités susceptibles d'être accessibles aux citoyens en termes de consultation, d'auditions, de référendums locaux, de droit d'initiative citoyenne ou de coproduction (associations de citoyens fournissant des biens publics). Il est intéressant de noter que les différentes autorités locales ou régionales disposent aussi de leurs propres systèmes volontaires (Khanti-Mansi Okrug par exemple) fournissant un mécanisme permettant aux citoyens, aux groupes de la société civile et du secteur privé de s'associer à l'évaluation de l'impact des réglementations concernant les politiques et la législation locales.

93. Ces dispositions existent aussi du fait de la taille de certaines communes et en tant qu'instrument de coordination entre les organes publics et privés. Par exemple, au pays de Galles, des conseils locaux pour les services (LSB) permettent aux responsables d'organisations locales du secteur tiers et publiques de se réunir pour prendre des mesures collectives visant à garantir des services publics efficaces et axés sur les citoyens.

94. En outre, un nombre croissant de communes élaborent des exercices de budgétisation participative. Dans ce cadre, une partie du budget municipal est utilisée pour soutenir des initiatives issues de discussions et de contributions citoyennes. Par exemple, en Espagne, un vaste réseau national soutient des activités de budgétisation participative (menées avec une approche ascendante volontaire) des collectivités locales. Des projets associatifs similaires sont mis en œuvre dans d'autres pays comme la France, l'Angleterre, l'Ecosse (au niveau des quartiers), l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Finlande.

95. Un exemple en Islande est particulièrement frappant : le succès du projet de l'entreprise privée *Better Reykjavik*, une plateforme consultative en ligne qui permet aux citoyens de présenter leurs idées sur des questions liées aux services et aux activités de la ville de Reykjavik, qui s'engage formellement à traiter les questions soulevées par les citoyens. Le projet s'est désormais élargi sous le nom de *Better Iceland*²⁰.

96. Toutefois, la participation citoyenne ne se limite pas à l'amélioration de la prestation de services publics. De plus en plus d'exemples montrent qu'elle est conçue comme une alternative à l'offre de services publics. On peut citer l'annonce par le gouvernement néerlandais de la fin de « l'Etat providence traditionnel » en faveur d'une société plus tournée vers la participation où les citoyens doivent coproduire des services publics²¹. En réalité, il s'agit de la dernière itération d'une tendance néerlandaise de longue date à soutenir des approches ainsi que le définit la loi sur l'aide sociale de 2007 qui demande aux municipalités de choisir entre une assistance en nature pour les citoyens ou offrir un budget personnalisé que les citoyens peuvent décider d'utiliser à leur guise pour acquérir les services dont ils ont besoin. Cela ressemble à l'autogestion des services qui est actuellement introduite dans le secteur de la protection sociale en Ecosse. Il est prévu de laisser une liberté de choix aux citoyens dans les services assurés par les centres locaux d'action sociale en Slovénie.

97. En Suède, on a observé des tentatives similaires ces deux dernières décennies concernant l'offre de services locaux notamment pour les écoles, avec, au centre de la réforme, la notion de choix individuel et la prestation de services publics par des organisations privées et bénévoles. Dans le même esprit, le programme « Big Society » en Angleterre²² avait pour objectif d'introduire une participation plus directe des citoyens dans les services publics. Toutefois, à ce jour, la plupart des exemples de cette approche ont été les réactions des populations locales à la fermeture imminente d'un service local (par exemple des bibliothèques reprises par des bénévoles) plutôt que le développement de services locaux nouveaux ou innovants assurés par les citoyens.

98. En Lituanie, le cadre juridique garantit la participation des citoyens à la prise de décisions. Les communautés de citoyens définies par différents textes législatifs tels que la loi sur l'aménagement du territoire ou la loi sur les rassemblements publics sont à l'origine de cette approche. Dans la pratique, la participation civique s'exerce principalement dans le domaine des affaires sociales où les groupes civiques et les associations caritatives jouent un rôle déterminant dans l'offre de services sociaux.

99. En Lombardie (Italie), outre les structures de partenariat pour coordonner les services de santé, la loi régionale définit les rôles des entités privées sans but lucratif dans l'offre de soins et de services sociaux sous contrat avec le service de santé régional. La législation définit ces associations bénévoles comme faisant partie du paysage de l'offre de soins sociaux et de santé et œuvrant, comme en Suisse, dans le cadre du principe de subsidiarité.

100. La responsabilisation des citoyens peut aussi être un moyen de tirer parti des ressources municipales inutilisées. Par exemple, dans le projet de loi écossais sur l'autonomie des collectivités actuellement examinée par le parlement national, des groupes locaux se voient accorder le « droit d'acquérir » ou d'utiliser des terrains municipaux, des jardins publics et des bâtiments inutilisés. La loi prévoit aussi une multitude d'initiatives pour accroître le rôle des communautés dans la prise de décisions locales. D'une certaine manière, cela peut être considéré comme une mise en œuvre partielle de la Charte qui à ce jour n'a pas été transposée en droit interne que ce soit au Royaume-Uni ou en Ecosse.

101. Beaucoup de pays d'Europe du Nord élaborent des politiques sur la participation citoyenne et la responsabilisation des collectivités afin de compenser ou d'atténuer le fait que depuis des décennies un grand nombre de conseils et de services uniformes ont été développés, ce qui a encore éloigné les organisations municipales des populations locales. En revanche, dans de nombreux Etats membres méridionaux, l'introduction de ces modèles n'a pas été nécessaire compte tenu de la petite taille de leurs communes ou de l'existence de conseils municipaux au sein de la commune (les *frazione* en Italie, par exemple). Si cela a un effet déterminant sur la capacité limitée des communes à assurer des services locaux, leur petite taille permet aux conseils municipaux de s'adapter à la communauté locale qu'ils servent et d'accroître la légitimité de la collectivité locale aux yeux de ses citoyens.

20 Contribution de Reykjavik.

21 Discours annuel 2013 du Roi des Pays-Bas au Parlement.

22 Cabinet Office, « Building the Big Society », 2013.

102. Du fait de la crise économique, la tendance dans nombre de pays a été de renoncer à ces communes fondées sur la collectivité. En Espagne, les conseils locaux de paroisse restants au sein des communes doivent être supprimés. En Turquie, des villages de moins de 2000 habitants cesseront d'avoir un statut de commune²³ et au Portugal, des communes sont confrontées à des fusions obligatoires. En Hongrie, si toutes les communes bénéficient du droit à l'autonomie locale, la loi prévoit aussi des obligations minimales pour ces conseils municipaux sans qu'elles soient assorties de ressources financières. Toutefois, plutôt que d'être contraintes de fusionner complètement, elles peuvent constituer un conseil commun avec une commune voisine.

103. Enfin, en ce qui concerne la gouvernance électronique, si elle est généralement considérée comme un outil visant à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, elle peut aussi contribuer de manière significative à accroître la transparence, la responsabilité et la participation aux décisions municipales. Des données comparatives montrent que la plupart des pays, en particulier ceux relativement plus prospères comme le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande, ont élaboré des outils de gouvernance électronique. Toutefois, dans la plupart des cas, le développement n'est encore qu'au stade de la collecte d'informations, des données sur les collectivités locales, de différentes portées et avec plus ou moins de détail, étant rendues accessibles via internet. Et ce alors que les outils permettant aux citoyens d'engager le dialogue avec les autorités locales par internet restent relativement rares dans la plupart des pays.

3. Conclusion

104. Les exemples examinés dans ce rapport montrent comment les collectivités locales utilisent de nouvelles formes de gouvernance dans leurs relations avec le pouvoir central, d'autres collectivités locales et régionales, la société civile, et le secteur privé pour la planification et la prestation de services. Des cadres de gestion et d'évaluation de la performance sont de plus en plus utilisés à mesure que la gouvernance augmente le nombre d'outils pour la transparence afin de montrer comment les autorités améliorent leurs services en termes d'efficacité, de productivité et de qualité et leur capacité à mesurer les effets des services sur la vie des citoyens.

105. La question essentielle pour les partisans du renforcement de la démocratie locale est de savoir si ces changements sont bénéfiques pour l'efficacité de la démocratie locale ou s'ils représentent une menace pour celle-ci. Le présent rapport s'est donné pour objectif de déterminer les possibilités offertes et les défis soulevés par ces évolutions pour la gouvernance démocratique locale et les élus locaux. Le rapporteur est convaincu que les nouvelles formes de gouvernance décrites ici sont un moyen puissant d'améliorer la gouvernance locale. A condition qu'elles soient conçues et mises en œuvre conformément aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, ces nouvelles formes de gouvernance contribueront à renforcer la démocratie locale.

23 CEMR (2013) op. cit.