

GESTION
PUBLIQUE



L'avenir des administrations locales en Europe

Sous la direction de
Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann, Christian Schwab



L'avenir des administrations locales en Europe

Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays

Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann et Christian Schwab (dir.)

DOI : 10.4000/books.igpde.5426

Éditeur : Institut de la gestion publique et du développement économique

Lieu d'édition : Paris

Année d'édition : 2018

Date de mise en ligne : 11 décembre 2018

Collection : Gestion publique

ISBN électronique : 9782111294417



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 5 décembre 2015

ISBN : 9783848737567

Référence électronique

BOUCKAERT, Geert (dir.) ; KUHLMANN, Sabine (dir.) ; et SCHWAB, Christian (dir.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays*. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018 (généré le 18 décembre 2018). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/5426>>. ISBN : 9782111294417. DOI : 10.4000/books.igpde.5426.

Ce document a été généré automatiquement le 18 décembre 2018.

© Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018

Conditions d'utilisation :

<http://www.openedition.org/6540>

Au cours des dernières décennies, les administrations locales en Europe, de plus en plus pressurisées, ont fait face à de multiples défis. Il en a résulté une vague de réformes politiques et administratives, visant à alléger cette pression, qui a modifié la gestion des collectivités locales dans de nombreux pays. D'une part, les collectivités locales sont responsables de l'efficacité de l'administration, de la délivrance de services de très haute qualité, et de la bonne application de la réglementation. D'autre part, elles sont garantes de la légitimité, de la participation démocratique et de la confiance, tout ceci dans un contexte d'austérité. Cet ouvrage présente les résultats des recherches effectuées dans le cadre d'un projet international sur le service public local dans 31 pays et en tire des leçons pour les décideurs politiques afin de dessiner l'avenir des collectivités locales en Europe. Les auteurs abordent les thèmes de réformes classiques ainsi que les caractéristiques majeures de la gouvernance locale telles que l'autonomie, la performance et la participation. Cet ouvrage vise un public de chercheurs, d'étudiants et de praticiens intéressés par le futur des collectivités locales.

GEERT BOUCKAERT

Professeur titulaire

Président de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA)

Faculté des sciences sociales, KU Leuven, Belgique.

SABINE KUHLMANN

Professeur titulaire

Vice-Présidente du Groupe européen d'administration publique (GEAP) et de l'Institut international des sciences administratives (IISA)

Science politique, administration et organisation

Université de Potsdam, Allemagne.

CHRISTIAN SCHWAB

Assistant de recherche

Science politique, administration et organisation

Université de Potsdam, Allemagne.

SOMMAIRE

Préface

Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann et Christian Schwab

Autonomie, performance, participation : quelles leçons peut-on tirer de l'étude comparative des réformes du secteur public local ?

Christian Schwab, Geert Bouckaert et Sabine Kuhlmann

Réformes du secteur public local en Europe : les domaines fondamentaux de la modernisation
Autonomie, performance, participation : une perspective transversale sur les réformes locales
Les différents types d'administrations locales et les pays qui en font partie

Chapitre I. Autonomie et austérité : réinvestir dans l'administration locale

Andreas Ladner

1.1. Introduction

1.2. Les administrations locales deviennent-elles plus fortes ? Ou la crise est-elle en train d'avoir raison des communes et de leur autonomie ?

1.3. Gérer l'austérité à l'échelon local : assurer l'efficacité malgré les économies budgétaires ?

1.4. L'incidence de l'austérité sur la prestation des services à l'échelle locale : comment éviter le nivellement par le bas ?

1.5. Autonomie locale, démocratie et austérité : des relations ambiguës

Chapitre II. Améliorer la prestation des services locaux : des réformes pour accroître la performance

Trui Steen, Filipe Teles et Harald Torsteinsen

2.1 Introduction

2.2 Public, privé ou hybride ? Réorganiser la fourniture de services publics locaux après le NPM

2.3 Moderniser la gestion interne : le changement au service de l'amélioration de la performance

2.4 Coopération intercommunale : une solution adaptée pour améliorer la fourniture de services ?

2.5 Le changement d'échelle territoriale pour améliorer les services locaux et la performance ?

2.6 L'ancien et le nouveau : recourir aux instruments participatifs pour améliorer la qualité des services

Chapitre III. Participation et responsabilité démocratique : changer la donne pour les citoyens

Bas Denters

3.1 Introduction

3.2 Point de vue des citoyens

3.3 Changer les règles du jeu : accès à l'information, maires élus au suffrage direct et référendums

3.4 Réformes participatives

3.5 *New Public Management* (NPM) et réformes post-NPM : assurer la participation et la responsabilité démocratique dans un contexte d'évolution de la gouvernance locale

3.6 Participation citoyenne dans le contexte des réformes de fusion des administrations : le rôle des unités intracommunales

3.7 Participation et responsabilité démocratique dans le cadre des coopérations intercommunales

3.8 Comment mieux utiliser les mécanismes existants et nouvellement créés

Conclusion. Leçons et conseils à l'intention des futures administrations locales européennes

Christian Schwab, Geert Bouckaert et Sabine Kuhlmann

Réformes aux multiples facettes et tendances contraires – Le besoin de cohérence et de « transposition »

Participation, responsabilité et reddition des comptes, légitimité

Réformes internes et externes inspirées du NPM et post-NPM, performances et autonomie

Performances en termes de démocratie et d'intégration des parties prenantes

Autonomie, taille, démocratie

Références bibliographiques

Annexe

Préface

Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann et Christian Schwab

- 1 Cet ouvrage présente les résultats de l'action COST IS1207 « Réformes du secteur public local (LocRef¹) » menée durant quatre ans, entre mars 2013 et mars 2017, dans le cadre du programme Horizon 2020 de l'Union européenne. Ce projet avait pour objectif principal d'identifier les différentes approches en matière de réformes du secteur public local ainsi que les effets de ces réformes en les comparant à l'échelle internationale, d'expliquer ces approches et ces effets et d'en tirer des enseignements pour les politiques à venir. L'action COST LocRef a fait intervenir plus de 300 chercheurs juniors et seniors issus d'une soixantaine d'établissements universitaires de 31 pays. Ce projet, qui repose sur un partage à l'échelle européenne, a réuni des universitaires et des acteurs de terrain pour évaluer conjointement les bases de données, dispersées jusqu'à ce jour, des différents pays sur les réformes du secteur public local, afin de générer de nouvelles connaissances issues de la comparaison et d'élaborer des cadres stratégiques pour l'élaboration des processus de modernisation à venir en Europe. Les questions générales abordées dans le cadre de l'action COST LocRef étaient les suivantes :

« Quelles approches des réformes du secteur public local une étude comparative internationale permet-elle d'identifier ? Quels sont les effets de ces approches et comment s'expliquent-ils ? Et quels sont les enseignements à en tirer pour l'élaboration des politiques à venir ? »

- 2 Dans le cadre de l'action COST LocRef, plus de 200 articles individuels, 10 livres en anglais et sept numéros spéciaux de publications internationales (déjà publiés ou en préparation) ont été produits, ce sont le fruit de 32 conférences, ateliers, réunions et séminaires pour doctorants tenus au cours des quatre années qu'a duré le projet. Ce qui faisait toutefois défaut, à ce jour, était un aperçu global des principales conclusions et recommandations destinées aux acteurs de terrain pour les guider dans la mise en œuvre des futures réformes des administrations locales en Europe. Cet ouvrage entend y remédier. Sa rédaction n'aurait pu être menée à bien sans le soutien de nombreux collègues, amis et institutions. Les ressources principales ayant permis la réalisation de ce projet de réseau proviennent de l'association COST (European Cooperation in Science and Technology), qui a financé LocRef dans le cadre de l'action COST IS1207. Les responsables de la publication ont eu l'honneur de servir le projet LocRef respectivement en tant que coordinateur

académique, vice-président et président. Nous en sommes infiniment reconnaissants et remercions tous les chercheurs seniors et juniors de l'action COST LocRef qui ont contribué à nos travaux communs, en tant que présidents/membres des groupes de travail, auteurs, commentateurs, intervenants, organisateurs locaux de conférences/d'ateliers ou participants pour des périodes de recherche dans des institutions partenaires (missions scientifiques de courte durée). La liste complète des participants de l'action COST LocRef figure en annexe de la présente publication. Nous tenons également à exprimer notre gratitude aux auteurs principaux des différents chapitres ainsi qu'aux collègues qui ont fourni des apports précieux et des données empiriques figurant dans les différents chapitres de cet ouvrage. Sans leurs contributions, cette étude n'aurait pu voir le jour. Nous remercions également l'équipe de recherche de Potsdam, en particulier Marcel Blank, Justine Marienfeldt et Constanze Arnold, pour leur aide dans la préparation du manuscrit final. Nos remerciements vont aussi aux relecteurs du manuscrit pour leurs commentaires précieux apportés à une précédente version de ce document, et à notre éditeur de l'édition en langue anglaise, Nomos edition sigma, pour l'intérêt qu'il a porté à notre projet et pour son soutien.

NOTES

1. Voir : <http://www.uni-potsdam.de/cost-locref/>
-

AUTEURS

GEERT BOUCKAERT

KU Leuven, Institut de gestion publique, Belgique.

SABINE KUHLMANN

Sciences politiques, administration et organisation, Université de Potsdam, Allemagne.

CHRISTIAN SCHWAB

Sciences politiques, administration et organisation, Université de Potsdam, Allemagne.

Autonomie, performance, participation : quelles leçons peut- on tirer de l'étude comparative des réformes du secteur public local ?

Christian Schwab, Geert Bouckaert et Sabine Kuhlmann

Réformes du secteur public local en Europe : les domaines fondamentaux de la modernisation

- 1 Au cours des décennies passées, les administrations publiques locales en Europe ont été soumises à une pression croissante face à une multitude de nouveaux défis : évolution démographique, changement climatique, dette publique, virage numérique, demande accrue de participation et crise migratoire dans certains pays, pour n'en citer que quelques-uns. En conséquence, une vague de réformes politiques et administratives destinées à relever ces défis, à faire face à ces pressions et à résoudre ces problèmes complexes a entraîné un changement de la gouvernance locale dans de nombreux pays. Ces changements étaient, en partie, le fruit de politiques de réformes mises en œuvre par les administrations centrales et fédérales, souvent dues à l'austérité, réalité incontournable désormais pour un nombre croissant de communes européennes. Ces changements étaient également le résultat d'initiatives communales et de forces vives plus endogènes.
- 2 Parallèlement, les demandes auxquelles les administrations locales restent confrontées et les attentes qui pèsent sur elles pour l'avenir sont fortes et elles vont croissant : les communes et les départements ont la responsabilité d'assurer non seulement une administration efficace, des services de qualité et l'exécution correcte des lois imposées par les échelons supérieurs de l'administration, mais aussi légitimité, participation démocratique et confiance tout en ayant l'obligation d'être responsable et de rendre des comptes – et ce souvent dans un contexte d'austérité. De toute évidence, un certain degré

d'autonomie est nécessaire pour permettre aux administrations locales de répondre à toutes ces exigences.

- 3 Cet ouvrage présente les conclusions scientifiques de l'étude comparative des réformes menées dans 31 États, qui recouvrent non seulement des pays d'Europe continentale, des pays nordiques et des pays anglo-saxons, mais aussi des pays d'Europe centrale de l'Est et d'Europe du Sud-Est. Dans la mesure où les travaux portent sur « L'avenir de l'administration locale en Europe », ils n'ont pas pour seule ambition de tirer les leçons du passé, mais entendent aussi s'interroger sur la manière dont les responsables politiques peuvent façonner l'avenir des administrations locales et influencer sur celui-ci. Comment les collectivités locales doivent-elles relever des défis de plus en plus nombreux ? Et comment peut-on adapter les choix de réformes aux diverses pressions internes et externes ? Se contenter d'ignorer celles-ci ne saurait être une option très convaincante.
- 4 C'est pourquoi, sur la base des leçons tirées de notre étude comparative, cette étude formule des conseils stratégiques reposant sur des données scientifiques à l'attention des décideurs politiques et des représentants des administrations locales pour les aider à concevoir et mettre en œuvre des réformes visant à créer des administrations locales viables, performantes, réactives et en mesure de rendre des comptes démocratiquement. Nous avons la conviction qu'il s'agit là d'éléments constitutifs fondamentaux des États modernes, et plus généralement des systèmes démocratiques. C'est pourquoi cet ouvrage entend fournir des lignes directrices et des conseils sur lesquels les responsables politiques pourront s'appuyer pour concevoir l'avenir des administrations locales européennes.
- 5 Nous avons étudié quatre grandes trajectoires de réformes, qui se sont toutes révélées être des tendances fondamentales dans les 31 pays européens couverts par ce projet – notons toutefois qu'elles ont été mises en œuvre sous des formes différentes, à des rythmes différents et avec des impacts différents (pour en savoir davantage, voir Kuhlmann/Bouckaert, 2016) ¹:
 1. Réorganisation de la prestation des services publics locaux, réformes externes (post-)NPM (groupe de travail LocRef I) ;
 2. Réformes de gestion ; réformes externes (post-) NPM (groupe de travail LocRef II) ;
 3. Changement d'échelle territoriale et fonctionnelle (groupe de travail LocRef III) ;
 4. Réformes démocratiques (groupe de travail LocRef IV).

Réorganisation de la prestation des services publics locaux

- 6 Dans toute l'Europe, quantité d'administrations locales ont réorganisé leurs structures, leurs modes de fonctionnement et les procédures visant à assurer le service public. Entamée dans les années 1980 et inspirée par le *New Public Management*² (NPM), l'externalisation de services locaux à des prestataires privés ou à des entités à but non lucratif (externalisation, privatisation fonctionnelle/privatisation des actifs, constitution en société ou corporatisation, appels d'offres) a été poursuivie. Dans le cadre de l'action COST LocRef, les réformes de ce type sont qualifiées de « Réformes externes (post-)NPM », dans la mesure où elles sont destinées à changer les relations entre l'État et le marché afin de restructurer les relations entre les entreprises et les secteurs. Parmi les pistes examinées, citons, entre autres, la privatisation fonctionnelle/privatisation des actifs, la constitution en société ou corporatisation, l'externalisation, les appels d'offres et la

création de nouveaux organismes (agencification). Notons toutefois que plus récemment, une tendance post-NPM à la re-municipalisation et à l'intégration de services publics locaux ayant été externalisés s'est dessinée dans certains pays et dans certains secteurs.

Réformes de gestion

- 7 Les idées du NPM ont également largement inspiré des réformes internes concernant la gestion. Inspirées par le concept d'une « entreprise de services » ayant le souci du client et devant être gérée selon des critères de performance, beaucoup d'administrations locales ont engagé des projets de réforme visant à mettre en œuvre une réorganisation interne, la révision des processus, de nouveaux systèmes budgétaires et comptables, des outils de gestion de la performance, et une modernisation de la gestion des ressources humaines (avec par exemple la rémunération au mérite). Dans la phase post-NPM, certaines tendances nouvelles se sont fait jour, en partie destinées à corriger les échecs du NPM, comme l'administration décloisonnée ou *joined-up government* (remplaçant une situation de fragmentation et de sectorisation), la planification stratégique (au lieu d'une gestion à court terme), en partie destinée à faire face à la crise budgétaire, avec des compressions des dépenses et la gestion de l'austérité.

Changement d'échelle territoriale et fonctionnelle

- 8 Les questions principales qui se posent dans ce domaine sont les suivantes : d'une part, déterminer si les superficies des territoires et les juridictions administratives des autorités locales deviennent de plus en plus vastes (avec l'idée de base de réaliser des économies d'échelle) ou si elles restent petites (avec l'idée fondamentale d'assurer de la proximité et de la participation), et d'autre part de voir comment les administrations locales peuvent coopérer lorsque la fusion n'est pas le choix institutionnel retenu. Dans ce cas, des stratégies de changement d'échelle territoriale ont été mises en œuvre pour assurer la viabilité opérationnelle des communes, même de très petite taille, en créant des entités intercommunales. Dans beaucoup de pays, le changement d'échelle territoriale va de pair avec des mesures de réattribution fonctionnelles des missions entre les différents échelons de l'administration. À cet égard, une tendance générale à la décentralisation (politique et administrative) a pu être observée depuis les années 1980, ainsi qu'un mouvement inverse de recentralisation, notamment dans le Sud de l'Europe, après la crise financière internationale des années 2010.

Réformes démocratiques

- 9 Les réformes de ce type concernent la dimension politique et participative des administrations locales visant à « réimpliquer les administrés », pour permettre à la population de participer aux débats publics par le biais de consultations citoyennes et d'une élaboration des politiques plus interactive. Cela recouvre des formes nouvelles de démocratie directe et délibérative, comme des référendums, des initiatives, des pétitions et des révocations à l'échelle locale, mais aussi la modernisation d'« anciens » instruments de démocratie représentative et des éléments de démocratie coopérative ou de gouvernance collaborative. Cette notion renvoie à l'intégration de la société civile et des administrés comme co-décisionnaires ou co-créateurs dans l'élaboration des

politiques locales, par le biais de forums de citoyens, de conseils de jeunes et de conseils de quartiers, et de la démocratie en ligne.

Autonomie, performance, participation : une perspective transversale sur les réformes locales

- 10 Nos travaux de recherche comparative ont révélé que les quatre domaines de réforme du secteur public local mentionnés plus haut ne sont pas indépendants les uns des autres, mais que, dans la mesure où ils ont tous une incidence sur les administrations locales, ils sont fortement interdépendants et enchevêtrés, souvent mis en œuvre simultanément, mais de manière plutôt déconnectée, et presque jamais évalués de manière globale et transversale. Dans de nombreux cas, on observe des associations protéiformes, parfois explosives, de différents outils de réforme, issues d'une sélection plus ou moins sensée d'outils provenant de ces quatre axes de réforme. Or ces outils peuvent avoir des objectifs très différents, parfois même incompatibles ou opposés. Ainsi, la demande de structures plus efficaces par le biais de fusions ou de mises à l'échelle peut entrer en contradiction avec l'objectif d'assurer davantage de proximité avec les citoyens et d'engagement de leur part. L'externalisation de services à des prestataires privés peut être en conflit avec l'exigence d'une plus grande obligation pour l'agent public principal de rendre des comptes sur le plan politique ou d'une plus grande exigence de démocratie de la part des utilisateurs. Ces évolutions peuvent conduire à des arbitrages et à des effets négatifs ou non souhaités, qui ne sont toutefois pas visibles lorsqu'on étudie les différents types de réformes à l'échelle locale séparément, sans tenir compte de leur interdépendance.
- 11 Dans ce contexte, nous nous sommes fixés pour objectif de nous intéresser dans cette étude aux réformes du secteur public local en adoptant une approche transversale et de nous concentrer plus particulièrement sur les interactions entre ces quatre axes fondamentaux de réformes. Nous allons donc tirer quelques enseignements généraux de nos travaux de recherche et voir si les effets des différentes approches des réformes du secteur public local se sont renforcés mutuellement ou si au contraire ils se sont annulés. Nous étudierons dans quelle mesure les réformes analysées dans un domaine ont eu un effet (intensification ou atténuation) sur les résultats obtenus dans les autres domaines.
- 12 Nous nous sommes posé les questions directrices suivantes : Quel effet les réformes externes de NPM ont-elles sur les résultats des réformes internes de NPM, démocratiques et territoriales/fonctionnelles ? Dans quelle mesure les réformes internes de NPM influent-elles sur les résultats des réformes externes, démocratiques et territoriales/fonctionnelles ? Quel est l'impact des réformes démocratiques sur les résultats des réformes externes/internes de NPM et sur les réformes fonctionnelles/territoriales ? Comment les réformes territoriales/fonctionnelles influent-elles sur le résultat du NPM externe/interne et sur les réformes démocratiques ? Pour répondre à ces questions, les quatre groupes de travail de l'action COST LocRef ont renforcé leurs échanges et mis au point un schéma d'analyse transversal pour les différentes trajectoires de réformes. Sur cette base, nous avons associé plus loin les quatre piliers de l'action COST LocRef (voir groupes de travail I à IV, ci-dessus) à une nouvelle perspective transversale portant sur trois éléments-clé de la gouvernance locale :
1. L'autonomie (Chapitre I ; Andreas Ladner)
 2. La performance (Chapitre II ; Trui Steen, Filipe Teles, Harald Torsteinsen)

3. La participation (Chapitre III ; Bas Denters)

1. Autonomie

- 13 L'autonomie locale renvoie au pouvoir des communes et des départements de déterminer l'action publique au sein de leur juridiction, de fixer les priorités de l'action publique, de prendre des décisions sur le plan organisationnel et de gérer leurs ressources. Cela implique, d'une part, un certain degré d'indépendance vis-à-vis des échelons supérieurs de l'administration et une latitude politique, et d'autre part, un ensemble pertinent de missions à assurer et les capacités nécessaires pour assurer ces diverses missions locales (voir Chapitre I pour plus de détails). Ce type de « décentralisation réelle » est généralement considéré comme une caractéristique positive des administrations locales. Cependant, il faut également tenir compte du fait qu'une autonomie excessive peut receler un danger, particulièrement dans un contexte de manque de capacités institutionnelles, démocratiques ou financières. Ces dernières, en particulier, ont eu tendance à baisser dans de nombreux pays suite à la crise financière et aux politiques d'austérité draconiennes qui ont suivi. En conséquence, la tension entre la fourniture de services efficaces aux citoyens et la réduction des coûts s'est accrue dans de nombreuses administrations locales, dans toute l'Europe. Cette situation peut d'un côté remettre en question l'idée d'autonomie locale, car les administrations centrales, fédérales et provinciales cherchent souvent à faire des économies plus importantes dans les administrations locales que dans leurs propres activités, et imposent donc à l'échelon local des politiques d'austérité, des restrictions de dépenses et des priorités d'action publique. D'un autre côté, la pression à réduire les dépenses pourrait également être l'occasion pour les administrations locales de moderniser leurs procédures, leurs fonctionnements et l'organisation de la prestation des services. Cependant, l'austérité peut aussi signifier que les administrations centrales retirent des moyens à l'échelon local tout en lui octroyant davantage de liberté (autonomie) d'action. Ou bien encore le laisser « seul » avec plus de liberté associée à des moyens insuffisants, voire à une absence de ressources, un phénomène qualifié de localisme de l'austérité, (*austerity localism*) en Angleterre. Dans ce contexte, la question suivante se pose : les politiques d'austérité vont-elles réduire l'autonomie locale ou au contraire la renforcer ? Quelles sont les réformes du secteur public local qui déboucheront sur un accroissement de l'autonomie et quelles sont celles qui au contraire amèneront une baisse de l'autonomie – tout particulièrement en période d'austérité ? De toute évidence, on peut s'attendre à ce que les quatre axes de réformes étudiés dans le cadre de l'action COST LocRef aient des impacts assez différents sur l'autonomie des administrations locales. Par exemple, élargir l'éventail des tâches à assurer par les administrations locales par la décentralisation pourra renforcer l'autonomie locale, du moins dans sa dimension fonctionnelle. Cependant, si parallèlement des services locaux essentiels sont externalisés ou privatisés, cela réduira l'autonomie locale, les municipalités devenant davantage tributaires de prestataires privés.
- 14 L'introduction de la démocratie directe et des réformes territoriales constitue un autre exemple d'interaction entre les effets des différentes réformes. Tandis que les nouveaux instruments de démocratie directe et les réformes participatives devraient, semble-t-il, augmenter l'autonomie (politique) locale et la latitude des administrations locales, les fusions de communes conduisent à la dissolution de petites entités locales indépendantes

politiquement. Cependant, cela pourra au final se traduire par un accroissement général de l'autonomie locale, du moins si la nouvelle commune unitaire est plus viable, plus puissante et donc plus indépendante face aux échelons supérieurs de l'administration et aux acteurs externes. Au final, un accroissement général de l'autonomie locale pourrait résulter des réformes participatives et territoriales, du moins dans un contexte favorable. Il apparaît donc que l'interaction entre les différentes approches de réformes étudiées ici a une incidence de taille sur l'autonomie locale, et ce de manière parfois assez ambiguë, en particulier dans un contexte d'austérité. Ces tensions et ces questions seront étudiées dans le Chapitre I de cet ouvrage, intitulé « Autonomie et austérité : réinvestir dans l'administration locale ».

2. La performance

- 15 Les administrations publiques locales constituent l'échelon le plus proche du citoyen. Elles ont pour mission d'améliorer les services, elles accroissent la performance et la légitimité des résultats, et ont tendance à être plus présentes et plus visibles que les échelons supérieurs de l'administration. Pour cela, l'amélioration de la performance locale, c'est-à-dire l'efficacité, l'efficience, l'obligation de rendre des comptes, l'orientation « usagers » etc., des administrations locales constituent l'un des objectifs fondamentaux des processus de modernisation à l'échelle locale, que ce soit dans le cadre de réformes de NGP internes ou externes, du changement d'échelle territoriale et fonctionnelle, ou de dispositifs participatifs. Cependant, les mesures mises en œuvre pour revoir la prestation des services locaux et les chaînes de prestation de ceux-ci, ainsi que le degré de remise en question de l'administration wébérienne classique, par contraste avec le NGP, divergent considérablement d'un système d'administration locale à l'autre. Il n'est donc pas surprenant que les réponses regroupées dans cet ouvrage, à la question de savoir si, quand et dans quelle mesure le « balancier repart en arrière » (du privé vers le public ; du NGP à une « re-wébérianisation ») ne sont pas uniformes, mais assez différenciées. C'est vrai aussi pour l'évaluation des mesures destinées à améliorer la performance. Les changements de performance sont inévitablement associés à des approches de réformes différentes. Ils peuvent être le résultat d'un changement d'échelle territoriale associé à des stratégies d'accompagnement portant sur des restructurations internes de l'organisation, destinées à accroître l'efficacité et l'efficience de la fourniture de services. Autre exemple d'effet de ces interactions : la coopération intercommunale, qui peut être une bonne solution pour éviter l'externalisation de services à des prestataires privés, et en même temps assurer la participation des administrés et l'obligation de rendre des comptes, démocratique. Souvent, le changement d'échelle est associé aussi à des changements organisationnels internes et à l'introduction de nouvelles logiques de fonctionnement des services locaux, reposant en partie sur des outils de gestion de la performance. Enfin, les réformes de mise à l'échelle associées à des techniques de gestion innovantes peuvent aussi avoir des retombées sur des réformes externes, dans la mesure où des administrations locales plus performantes, plus viables et plus efficaces peuvent plus facilement assurer des services en interne, en évitant les privatisations. D'un autre côté, l'introduction de nouvelles techniques de gestion pour améliorer la qualité du service et la performance de la commune tout en privatisant et en externalisant parallèlement ses services peut avoir des effets paradoxaux, dans la mesure où un accroissement de la performance contrastera avec une réduction des fonctions à assurer.

- 16 Sous le titre « Améliorer la fourniture des services locaux : des réformes pour accroître la performance », le chapitre II de cet ouvrage étudiera ces questions, en tirera les enseignements et formulera des conseils à l'attention des décideurs.

3. La participation

- 17 Partout dans le monde, les communes sont des environnements de plus en plus importants pour répondre à des changements sociétaux majeurs. D'aucuns parlent même du retour de l'État-cité, ou du fait que les maires pourraient bien diriger le monde. Dans ce contexte, l'obligation démocratique de responsabilité et de reddition des comptes de ceux qui dirigent villes et villages devient de plus en plus importante. Cependant, cela signifie qu'il est peut-être encore plus difficile qu'avant de répondre à la question « Qui dirige cette ville ? ». Ces dernières années, les décisions politiques locales ont toujours plus été transférées, d'une prise de décision publique traditionnelle « dans les mairies » à des arènes démocratiques plus délibératives et directes ainsi que, dans des formes de gouvernance collaboratives, à des réseaux « multi-organismes » qui transcendent les frontières traditionnelles des juridictions. Ce déplacement de la prise de décision publique est en partie la résultante des mouvements de réformes analysés ici, ce qui soulève les questions suivantes : ces réformes ont-elles contribué à un accroissement global de la participation et de l'implication citoyennes, de quelle manière et sous quelles conditions ? Les diverses mesures de réforme – en partie contradictoires, en partie complémentaires – se sont-elles renforcées ou au contraire annulées concernant la qualité de la participation que permettent les administrations locales ? Qu'est-ce que l'impact global des réformes de NGP (ou post-NGP), les processus de changement d'échelle territoriale et le renouveau démocratique ont changé pour le citoyen et sa participation ? Par exemple, tendre vers les unités territoriales plus vastes peut, d'un côté, induire une participation accrue, les citoyens ayant alors davantage de questions à trancher, ce qui accroît leur volonté de s'impliquer dans les processus de prise de décision locale. Cela peut aussi favoriser la création de nouveaux échelons locaux, comme des unités infracommunales, pour assurer de la proximité, ce qui peut être une source supplémentaire de participation. D'un autre côté, la mise à l'échelle peut aussi accroître l'importance accordée à la performance et à l'efficacité des entités locales devenues plus viables, au détriment de la participation et de la proximité. Enfin, il se peut aussi que nous observions une situation paradoxale, où des nouvelles formes de participation démocratique se font jour et où les citoyens ont plus de pouvoir, tandis que parallèlement, les services communaux sont externalisés, centralisés ou supprimés en raison de l'austérité, un phénomène qui revient à « donner les moyens d'agir sans octroyer de ressources ». Le chapitre III de ce document, intitulé « Participation et responsabilité démocratique : changer la donne pour les citoyens », tirera des conclusions et formulera des conseils concernant les réformes du secteur public local, la participation et l'obligation de responsabilité et de rendre des comptes.
- 18 Pour résumer, nous avons vu que les impacts des quatre axes de réforme étudiés dans le cadre de l'action COST LocRef sont fortement interdépendants, ce qui peut avoir des conséquences positives/voulues ou négatives/non-intentionnelles sur le fonctionnement et la performance des administrations locales. Il est apparu également que l'interdépendance des réformes, leur simultanéité (du moins partielle) et la mise en œuvre souvent déconnectée ou non coordonnée créent un certain nombre de tensions et

de problèmes pour les administrations locales. Résoudre ces problèmes et ces tensions exige quantité d'efforts, d'innovations et de créativité pour la future gouvernance des communes en Europe dans les années à venir. La figure 1 présente un modèle simplifié de l'interdépendance des réformes et des trois questions transversales de l'autonomie, de la prestation/performance des services et de la participation.

Figure 1. Réformes du secteur public local et autonomie, performance et participation

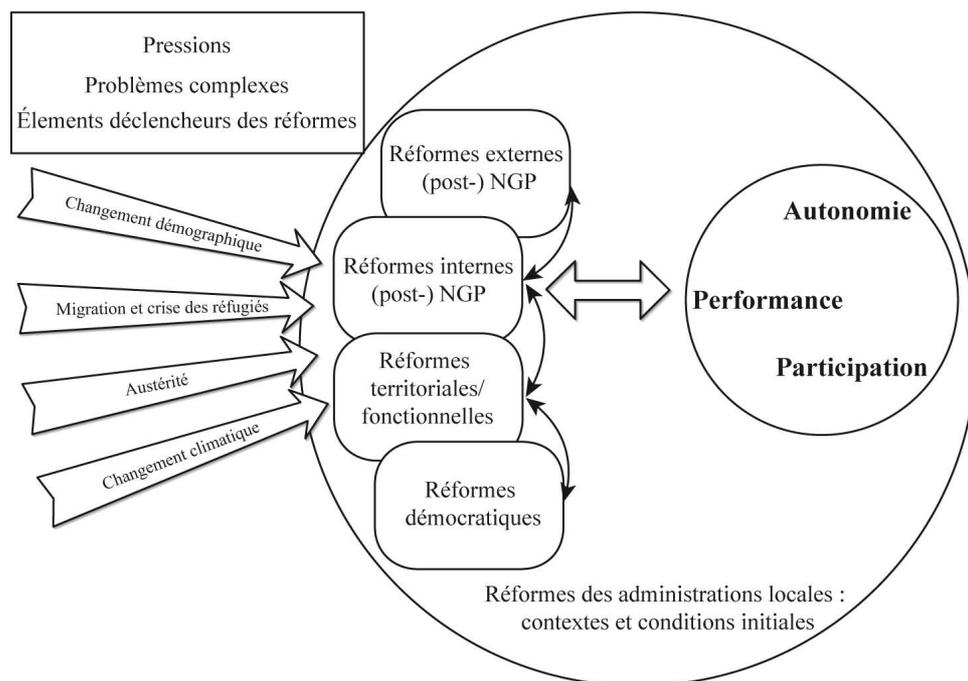


Figure proposée par les auteurs.

- 19 Les trois chapitres qui suivent sont organisés selon les trois sujets-clés de l'autonomie, de la performance et de la participation, avec la question suivante comme fil conducteur : Quelles leçons et quelles recommandations stratégiques peut-on tirer des travaux de recherche menés dans le cadre de l'action COST LocRef dans 31 pays ?
- 20 Nous allons donc présenter :
- Des conclusions scientifiques et des leçons fondamentales ;
 - Des conseils stratégiques à l'attention des acteurs de terrain, à appliquer pour des réformes à venir.
- 21 Pour cela, nous nous intéresserons aux quatre types de réformes du secteur public local dans chacun des chapitres, pour mettre en lumière leur interdépendance, mais aussi les tensions entre les concepts de réformes et leurs impacts, qui doivent être pris en considération par les décideurs. Notre objectif est d'éviter un éventuel cloisonnement avec une séparation stricte des secteurs de réformes, pour au contraire privilégier une perspective transversale sur les réformes du secteur public local, négligée jusqu'ici dans les travaux de recherche.

Les différents types d'administrations locales et les pays qui en font partie

- 22 Les 31 pays inclus dans cette étude sont les suivants (par ordre alphabétique) : Albanie (AL), Allemagne (DE), Autriche (AU), Belgique (BE), Chypre (CY), Croatie (HR), Danemark (DK), Espagne (ES), Estonie (EE), Finlande (FI), France (FR), Grèce (EL), Hongrie (HU), Irlande (IE), Islande (IS), Israël (IL), Italie (IT), Lettonie (LV), Lituanie (LT), Norvège (NO), Pays-Bas (NL), Pologne (PL), Portugal (PT), République tchèque (CZ), Roumanie (RO), Royaume-Uni (UK), Slovaquie (SK), Slovénie (SI), Suède (SE), Suisse (CH), Turquie (TR).
- 23 Sur la base de typologies pertinentes qui intègrent des caractéristiques organisationnelles, culturelles et liées au service public, on distingue six différentes catégories de systèmes administratifs locaux³ auxquelles appartiennent ces pays, que nous allons considérer ici comme les conditions initiales ou contextuelles des réformes. Ces conditions contextuelles, au sein desquelles opèrent les acteurs locaux, doivent être envisagées comme un élément important pour la compréhension et l'explication des mouvements de réforme et leurs résultats. C'est pourquoi des interventions institutionnelles similaires peuvent induire des effets très différents dans les contextes respectifs des pays ou groupes de pays, car elles rencontrent des dispositions institutionnelles préexistantes et des « héritages » institutionnels. Ceux-ci doivent être pris en considération lorsqu'on interprète les enseignements à tirer de l'action COST LocRef et lorsqu'on applique à des contextes nationaux, régionaux et locaux spécifiques les recommandations générales de politiques fournies ici (voir tableau 1). Pour cela, une tentative de transposition s'impose, que la classification de pays présentée ci-dessous pourra préstructurer et faciliter. La typologie de six catégories de systèmes d'administrations locales décrite ci-dessous concerne les caractéristiques des administrations locales et repose sur trois dimensions principales⁴ :
- a. *Dimension historique* : elle concerne les évolutions différentes de l'administration publique dans les pays de l'Est et les pays de l'Ouest (changement de système et histoire administrative), avec des divergences entre le modèle administratif occidental (wébérien) et le modèle postcommuniste (transition de l'héritage institutionnel du communisme) ;
 - b. *Dimension institutionnelle* : fait référence à la structure de l'administration publique au macro-niveau et distingue les systèmes unitaires centralisés, les systèmes unitaires décentralisés et les systèmes fédéraux ;
 - c. *Dimension culturelle* : renvoie à la culture administrative et aux traditions juridiques/légalistes. Distingue la tradition « de la règle de droit » de l'Europe continentale, qui met l'accent sur le légalisme et qui puise ses racines dans le droit romain (et avec des degrés divers de clientélisme entre les pays appartenant à cette tradition) et la culture anglo-saxonne de « l'intérêt public » avec la tradition de la *common law* et l'accent mis sur le gestionnariat, la transparence et des systèmes de recrutement ouverts.
- 24 Dans les pays de type napoléonien d'Europe continentale (NEC), le principe de la légalité avec une forte tradition romaine commune et le droit statutaire est caractéristique. Les règles de droit sont très codifiées, le système judiciaire administratif très développé et l'ensemble du système administratif extrêmement centralisé, avec une culture politique profondément enracinée dans laquelle le rôle de l'État central, avec son administration centralisée, est très fort et accepté. Sur le plan fonctionnel, les administrations locales

sont traditionnellement faibles et l'État possède une forte visibilité sur le territoire, avec beaucoup d'antennes locales déconcentrées. Certains pays de ce type, en particulier dans le Sud de l'Europe, se caractérisent par une forte politisation, du clientélisme et du favoritisme politique.

- 25 Le type fédéral d'Europe continentale (FEC) se caractérise par une forte culture légaliste et une culture administrative marquée par la primauté du droit. Notons que l'échelon subnational (décentralisé) de l'administration, avec le principe de subsidiarité qui prévaut dans ces pays, y joue un rôle primordial. L'administration centrale a une importance moindre et elle est « dégraissée » comparée aux pays de type NEC, tandis que l'administration locale joue un rôle plus important, avec aussi (dans beaucoup de pays) un maire plus puissant et plus influent.
- 26 Les pays scandinaves/nordiques forment le type nordique (NO). Bien qu'eux aussi enracinés dans la tradition du droit romain, ces États se démarquent par l'ouverture de leurs systèmes de carrière et de recrutement de la fonction publique et par un principe de transparence et d'ouverture (accessibilité de l'information, participation) pour les citoyens. Là aussi, la subsidiarité est un principe général ; la structure administrative est fortement décentralisée, avec des administrations locales fortes sur le plan politique et fonctionnel, ce qui témoigne d'un degré élevé d'autonomie.
- 27 L'examen du type anglo-saxon (AS) révèle que la tradition administrative qui prédomine est celle de l'intérêt général, reposant sur des philosophies de l'État libérales et une conception instrumentale de l'État. La séparation droit public-droit privé n'existe pas (*common law*) et les procédures de recrutement sont ouvertes, de même que les carrières dans la fonction publique. Fortes sur le plan fonctionnel, les positions politiques des administrations locales sont plus faibles sur le plan sur leadership local.
- 28 Le type d'Europe centrale de l'Est (ECE) se caractérise par une rupture avec l'ancien système administratif socialiste. Les administrations locales sont fortes sur le plan fonctionnel, avec des degrés de latitude budgétaire variables, et l'administration est plutôt décentralisée. Les pays appartenant à cette catégorie ont fait des efforts considérables pour mettre en place un modèle constitutionnel et administratif de type européen continental, tandis que les États baltes ont davantage adhéré au type nordique. De plus, la fragmentation du territoire y est plutôt hétérogène, recouvrant tous les cas de figure, allant d'une fragmentation élevée à une fragmentation faible.
- 29 L'étude du type d'Europe du Sud-Est (ESE) montre qu'une caractéristique des pays des Balkans est leur ressemblance frappante avec les pays d'Europe du Sud appartenant au type NEC. Le leadership local est fort (en particulier celui des maires) et les fonctions des administrations locales sont plutôt limitées, avec une faible latitude budgétaire et avec des administrations locales ayant en général un rôle moins important que l'échelon central, qui possède une structure administrative centralisée et unitaire.
- 30 Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des données sur laquelle s'est appuyée cette étude, à savoir les (groupes de) pays couverts et analysés ici concernant les trois thèmes transversaux, à savoir :
1. autonomie/austérité ;
 2. prestation de services/performance ;
 3. participation/implication des citoyens.

- 31 À des fins de comparaison et pour permettre des généralisations, nous avons rattaché ces pays à leurs types respectifs de systèmes d'administrations locales.

Tableau 1. Pays étudiés dans le cadre de l'action COST LocRef regroupés par types de système d'administration locale et dimensions clés de l'analyse

Type de système d'administration locale*	Thèmes transversaux de recherche et de conseils					
	Autonomie (chapitre I)		Performance (chapitre II)		Participation (chapitre II)	
	Pays couverts par cette étude (par thème/chapitre)					
Type napoléonien d'Europe continentale (NEC)	Belgique, Grèce ; Portugal, Turquie	France, Italie, Espagne,	Belgique, Grèce ; Portugal, Turquie	France, Italie, Espagne,	Belgique, France, Grèce ; Italie, Portugal, Espagne, Turquie	
Type fédéral d'Europe continentale (FEC)	Autriche, Allemagne, Suisse		Autriche, Allemagne, Suisse		Autriche, Allemagne, Suisse	
Type nordique (NO)	Danemark, Islande, Norvège, Suède	Finlande, Pays-Bas,	Finlande, Islande, Norvège, Suède		Danemark, Finlande, Islande, Pays-Bas, Norvège, Suède	
Type anglo-saxon (AS)	Chypre, Irlande, Royaume-Uni		Irlande, Israël, Royaume-Uni		Irlande, Israël, Royaume-Uni	
Type d'Europe centrale de l'Est (ECE)	République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie		République tchèque, Estonie, Hongrie, Lituanie, Pologne, Slovaquie		République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie	
Type d'Europe du Sud-Est (ESE)	Albanie, Croatie, Roumanie, Slovaquie		Croatie, Roumanie, Slovaquie		Croatie, Roumanie, Slovaquie	

Source : BOUCKAERT/KUHLMANN, *Local Public Sector Reforms...* op. cit., 2016, p. 10-14 ; HEINELT (H.), MAGNIER (A.), REYNAERT (H.) (eds), *The European Mayor II: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

NOTES

1. KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

2. Note pour la traduction en français : le terme New Public Management (NPM) que l'on pourrait traduire par Nouvelle gestion publique (NGP) sera employé dans tout le texte de l'ouvrage. Le terme anglais sera donc conservé.

3. KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016 ; KUHLMANN (S.), WOLLMANN (H.), *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014 ; HEINELT (H.), MAGNIER (A.), REYNAERT (H.) (eds), *The European Mayor II: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

4. HEINELT (H.), MAGNIER (A.), REYNAERT (H.) (eds), *The European Mayor II: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

AUTEURS

CHRISTIAN SCHWAB

Assistant de recherche
Science politique, administration et organisation
Université de Potsdam, Allemagne.

GEERT BOUCKAERT

Professeur titulaire
Président de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA)
Faculté des sciences sociales, KU Leuven, Belgique.

SABINE KUHLMANN

Professeur titulaire
Vice-Présidente du Groupe européen d'administration publique (GEAP) et de l'Institut international des sciences administratives (IISA)
Science politique, administration et organisation
Université de Potsdam, Allemagne.

Chapitre I. Autonomie et austérité : réinvestir dans l'administration locale

Andreas Ladner

NOTE DE L'AUTEUR

Sur la base de contributions de Nikos Hlepas, Claire Kaiser, Andrea Lippi, Carmen Navarro, Esther Pano Puey, Geraldine Robbins, Miguel Rodrigues, Reto Steiner et Theodore Tsekos.

1.1. Introduction

- 1 Il existe un vaste consensus sur le fait que dans un monde de plus en plus complexe et globalisé, une synergie d'acteurs à différents échelons de l'État et par-delà les frontières s'impose pour résoudre les problèmes. Le concept de gouvernance à plusieurs niveaux traduit assez bien ce nouveau contexte : des réseaux d'acteurs dans un environnement dont les frontières s'estompent et un brouillage des délimitations entre le secteur public et le secteur privé ont remplacé les structures et les hiérarchies territoriales traditionnelles. La recherche du consensus et la conformité sont devenues plus importantes que les chaînes de commandement prédéfinies. Les citoyens ne vivent plus là où ils sont nés, ils ne travaillent plus là où ils vivent et ils évoluent dans des environnements qui changent, en fonction de leurs différentes activités. Comment, dans ce contexte de complexité croissante, la commune peut-elle conserver son rôle de point de référence dans la construction de l'identité et dans la prise de décision démocratique ?
- 2 Parallèlement, certains services et certaines infrastructures resteront toujours essentiellement locaux. Dans le futur, les écoles et les garderies d'enfants organisées face à face ainsi que la prise en charge des personnes âgées continueront sans aucun doute à être effectués à proximité des lieux où les gens vivent. L'eau, l'énergie et le ramassage des

ordures devront être assurés conformément aux attentes des citoyens et les quartiers conserveront leur importance, que ce soit pour les relations et les activités sociales, ou comme environnements spécifiques dotés de caractéristiques particulières déterminant les préférences individuelles. Par conséquent, il y aura toujours des décisions à prendre ayant des répercussions immédiates sur les conditions de vie dans un territoire donné. Si ces décisions peuvent être prises par les citoyens qu'elles concerneront directement, la probabilité de les voir répondre aux attentes de ceux-ci sera plus élevée.

- 3 Les premières questions, qui sont aussi les plus fondamentales, auxquelles nous allons nous intéresser vont porter sur l'importance des administrations locales et leur rôle au sein de l'État dans les années à venir. Les communes vont-elles voir leur importance décliner dans les prochaines décennies ? Ou réussiront-elles à préserver, voire à accroître, leur importance, à la fois pour leurs habitants et citoyens et dans leurs relations avec d'autres prestataires de services et fournisseurs d'infrastructures et avec les entités chargées de la réglementation ? Démunicipaliser ou remunicipaliser, telle est la question.
- 4 Au-delà de la simple analyse des relations des administrations locales avec les autres échelons de l'État et de la présentation des évolutions survenues au fil du temps, nous allons examiner en détail les réformes que les communes ont choisi de mettre en œuvre pour s'adapter à des environnements en évolution et pour améliorer leur performance. Comparées aux changements incrémentaux, les réformes présentent l'avantage d'aborder les problèmes existants de façon plus explicite et de proposer des changements et des améliorations de façon lisible. Elles nous disent quel rôle les administrations locales seront amenées à jouer à l'avenir, comment les communes seront organisées, quels seront les services fournis et bien évidemment, quelle est la taille idéale supposée d'une administration locale.
- 5 Certaines périodes sont plus propices que d'autres à l'analyse des changements sur le long terme. En période de crise plus particulièrement, les évolutions sont souvent des réactions immédiates à un manque soudain de moyens et peuvent diverger des évolutions sur le long terme. Il se peut toutefois aussi que les périodes de pression et de tension accrues mettent en lumière des problèmes cachés liés aux modes d'organisation existants. L'impact de la récente crise financière devra faire l'objet d'une attention toute particulière dans l'étude du devenir des administrations locales.
- 6 Ce chapitre traite de l'austérité et de l'autonomie locale du point de vue du désinvestissement ou du réinvestissement dans les administrations locales. Comment et dans quelle mesure les États renforcent-ils ou affaiblissent-ils les structures des administrations publiques locales et leur accordent-ils plus ou moins d'autonomie en période de ressources financières limitées ? Considère-t-on toujours que des communes autonomes constituent une base solide pour une croissance économique durable et un environnement favorable à une prise de décision démocratique ? Ou les administrations centrales aspirent-elles au contraire à des solutions plus coordonnées et plus globales pour résoudre les problèmes les plus urgents ? Les communes, quant à elles, souffrent-elles d'être désimpliquées par les échelons supérieurs qui ne sont plus en mesure de leur fournir les ressources financières nécessaires ? Ou peuvent-elles mettre à profit leur autonomie pour relever les défis de manière plus adéquate ? Du point de vue des réformes, les crises ne doivent pas simplement être envisagées comme une menace existentielle pour les solutions existantes, mais aussi comme autant d'occasions d'amener des changements et des idées nouvelles. La baisse des moyens octroyés par l'État aux administrations locales peut-elle servir d'opportunité pour accroître, en contrepartie,

l'autonomie locale ? Voilà une autre question à examiner. Et enfin, dernière interrogation, qui est sans doute aussi la plus ardue : les pays possédant des communes plus autonomes sont-ils moins vulnérables face aux crises économiques et financières ?

- 7 Pour apporter ne serait-ce que des débuts de réponses aux questions formulées plus haut, il va nous falloir préciser, dans un premier temps, les pouvoirs et l'autonomie des communes dans les différents pays étudiés. Dans un second temps, nous étudierons de manière plus précise dans quelle mesure ces différents pays et leurs communes ont été affectés par la crise.

La taille des administrations locales

- 8 Dans les recherches comparatives réalisées dans le cadre de l'action COST LocRef, la taille des communes a souvent été prise comme point de départ. Sans entrer dans un débat sur la manière la plus adéquate de mesurer la taille des communes (en prenant pour base la densité de population ou le nombre d'habitants), nous estimons que la taille moyenne des communes donne au moins une première idée de l'importance de celles-ci dans un pays :
- Les pays couverts par l'action COST LocRef possédant de très grandes communes (taille moyenne minimale supérieure à 20 000 habitants en 2014) sont les suivants : Albanie, Danemark, Grèce, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Turquie ;
 - Dans des pays comme la Belgique, la Finlande, la Lettonie, la Pologne et la Norvège, les communes comptent en moyenne entre 10 000 et 20 000 habitants ;
 - La taille moyenne des communes est légèrement inférieure (entre 5 000 et 10 000 habitants) dans les pays suivants : Allemagne, Croatie, Espagne, Estonie, Italie, Roumanie, Slovénie ;
 - Quant aux pays possédant de très petites communes, il s'agit de l'Autriche, de Chypre, de la France, de la Hongrie, de l'Islande, de la Slovaquie, de la Suisse et de la République tchèque.
- 9 À ce stade, il est intéressant de noter l'absence de schéma régional clair. Les pays nordiques – à l'exception de l'Islande, faiblement peuplée – tendent à avoir des communes plutôt importantes, ce qui est aussi le cas de certains pays méditerranéens et d'Europe de l'Est. Les États fédéraux – Suisse, Autriche et Allemagne – quant à eux ont des communes plutôt petites, avec la Belgique faisant figure d'exception. Et les pays unitaires peuvent avoir des communes très petites, comme en France, ou très grandes, comme au Royaume-Uni.
- 10 Concernant l'évolution dans le temps, la plupart des pays n'ont pas connu de changements fondamentaux et appartiennent aux mêmes groupes qu'il y a 25 ans. Dans celui des pays aux plus grandes communes (plus de 20 000 habitants en moyenne en 2014), certains – Albanie, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Turquie – ont enregistré un agrandissement de leurs communes au fil du temps. En Suède et au Portugal, la taille n'a guère évolué et en Lituanie, elles sont devenues un peu plus petites. Dans tous ces pays, les communes – en moyenne – comptaient parmi les plus grandes d'Europe durant le dernier quart de siècle. Notons que deux pays, l'Albanie et la Grèce, ont rejoint ce groupe récemment seulement. Avant, ils appartenaient respectivement aux groupes avec des petites et plus petites communes.
- 11 Dans le groupe des communes arrivant en seconde position de par leur taille (10 000 à 20 000 habitants), la Belgique et la Finlande ont vu considérablement augmenter la taille de leurs communes. En Pologne, la taille est restée quasi inchangée. La Lettonie, pour sa part, a rejoint ce groupe, quittant celui des plus petites communes. C'est le cas aussi de la

Norvège, qui appartenait précédemment à un groupe avec des communes plus petites, mais la différence de taille était plutôt réduite.

- 12 La Slovénie et la Croatie, qui appartenaient précédemment au groupe des plus grandes communes, sont venues rejoindre le groupe des petites municipalités (entre 5 000 et 10 000 habitants). L'Estonie, l'Italie et la Roumanie appartiennent à ce groupe depuis un quart de siècle, et l'Allemagne et l'Espagne avaient précédemment rejoint le groupe des plus petites communes. L'Allemagne constitue un cas à part, dans la mesure où ses communes étaient en moyenne beaucoup plus grandes avant l'unification, en 1990.
- 13 L'Autriche, Chypre, la France, la Hongrie, l'Islande, la Slovaquie, la Suisse et la République tchèque ont toujours appartenu au groupe avec les plus petites communes (moins de 5 000 habitants). L'Islande et la Suisse ont toutefois connu un accroissement notable de la taille des municipalités, tandis qu'en Hongrie et en République tchèque, la taille des communes a diminué.
- 14 Dans l'ensemble, il n'y a pas de tendance générale vers un accroissement de la taille des communes. On trouve des pays avec de grandes communes d'un côté et des pays avec des petites communes de l'autre. Dans le nord de l'Europe, elles sont grandes, et elles peuvent être petites ou grandes dans le centre, le sud et l'est de l'Europe.

L'autonomie locale

- 15 L'idée d'autonomie locale renvoie à la possibilité, pour les communes, de décider de la prestation des services publics locaux selon leurs préférences. Pour cela, il leur faut un certain niveau de protection contre les interférences des échelons politiques supérieurs, des ressources suffisantes pour remplir leurs missions et des moyens permettant de déterminer les missions à accomplir (auto-administration). L'autonomie locale est un concept global qui possède différentes dimensions, comme le statut juridique, les tâches incombant aux communes, la latitude politique effective de celles-ci dans l'accomplissement de ces missions, leur autonomie financière et budgétaire, leur autonomie dans l'organisation de leur administration et de leur système politique, ainsi que leur immunité face aux décisions prises à des échelons politiques plus élevés, et leur influence sur ces décisions. Chacune de ces dimensions présente un intérêt en soi.
- 16 L'autonomie locale, qui est une décentralisation réelle, est généralement considérée comme un atout pour les administrations locales. Prises à un échelon proche des administrés et de leurs besoins, les décisions sont d'autant plus adaptées et meilleures que la distance qui sépare les administrés des autorités est réduite. Cela accroît l'obligation pour les administrations de rendre des comptes, fournit aux collectivités locales des outils efficaces de participation politique et de prise de décision démocratique – en toute connaissance de l'impact et des conséquences des décisions prises. Bien évidemment, l'autonomie locale possède aussi des aspects plus controversés. Trop d'autonomie, surtout lorsqu'elle va de pair avec une décentralisation poussée et des communes de très petite taille, peut nuire à la fourniture efficace et professionnelle de missions et de services locaux. L'autonomie ouvre aussi la porte à une diversité et à des disparités difficiles à maîtriser. L'accroissement de l'autonomie locale peut être la conséquence directe de réformes de l'administration locale ou une conséquence plus indirecte de réformes. Ainsi, les réformes ayant trait à l'allocation de ressources et de compétences à différents échelons de l'administration peuvent directement accroître ou réduire le degré d'autonomie locale. Les fusions de communes peuvent avoir une

incidence directe sur l'autonomie locale, ce qui n'est toutefois pas systématiquement le cas.

- 17 Les communes gagnent-elles en autonomie ? La question est intéressante en soi, surtout compte tenu des interdépendances croissantes mentionnées précédemment et du besoin d'approches globales pour répondre aux défis de la société. Elle devient encore plus intéressante en période de crise. Quel est l'impact de la crise financière sur l'autonomie locale ? Une baisse des ressources financières et l'exigence d'une efficacité accrue conduisent-elles à une baisse de l'autonomie locale ? Ou cela constitue-t-il une occasion pour les administrations locales d'assumer des responsabilités qui étaient précédemment les prérogatives des administrations centrales ?
- 18 Les recherches menées dans le cadre de l'action COST LocRef ont révélé des différences assez marquées entre les pays concernant l'autonomie de leurs communes :
- Quatre pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande et Suède) ainsi que l'Allemagne et la Suisse présentent de façon récurrente les niveaux d'autonomie les plus élevés (valeurs supérieures à 25)², et ce de manière constante. Par la suite, l'Autriche, la France, l'Italie, la Norvège et la Pologne ont rejoint ce groupe ;
 - L'Espagne et le Portugal font régulièrement partie du deuxième groupe (valeurs comprises entre 20 et 25). La Belgique et les Pays-Bas y figurent également, du moins depuis l'an 2000, tout comme la Lituanie. Tous les autres pays de ce groupe y sont entrés assez récemment, issus soit du groupe avec plus d'autonomie (Estonie, République tchèque), soit des groupes avec moins d'autonomie (Slovaquie, Croatie, Lettonie et Roumanie) ;
 - L'avant-dernier groupe (valeurs entre 15 et 20) comprend des pays comme la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie. La Slovénie en fait partie depuis l'an 2000, rejointe par l'Albanie en 2010, où les municipalités ont gagné en autonomie. La Hongrie, quant à elle, y a fait son entrée en 2014, venant du groupe de pays situé au-dessus de celui-ci ;
 - Dans le groupe des pays ayant le niveau d'autonomie le plus faible (valeurs inférieures à 15), on trouve l'Irlande et Chypre, qui appartient à ce groupe depuis 2014. Précédemment, elle était dans le groupe au-dessus de celui-ci.
- 19 Au cours des 25 dernières années, nous avons assisté à un accroissement de l'autonomie locale, essentiellement dans les démocraties plus récentes. Les pays ayant connu les changements les plus marquants dans ce sens sont la Slovénie, l'Albanie, l'Italie et, dans une moindre mesure, la Serbie, la Lituanie et la République tchèque. Le pays où l'évolution inverse a été la plus prononcée est la Hongrie. L'Espagne a, elle aussi, connu une baisse importante de l'autonomie.

Pression financière et crise financière

- 20 Concernant la pression financière et les mesures d'austérité dues à la crise économique et financière, deux constats majeurs au moins s'imposent. Tout d'abord, la baisse des ressources financières est à l'origine de la plupart des réformes menées au cours des décennies passées et ce n'est donc pas un phénomène totalement nouveau. La tendance à la fusion de communes, qui a touché un grand nombre de pays, surtout dans le nord de l'Europe, depuis les années 1970 promettait non seulement d'améliorer la qualité des services, mais aussi de baisser leurs coûts. Le concept du *New Public Management* (NPM) apparu dans les années 1980 préconisait non seulement de nouvelles formes de conduites de la politique, mais s'appuyait aussi sur la gestion de la performance et d'environnements proches du marché privé pour le secteur public, dans le but d'obtenir

« plus pour moins d'argent ». Et dans une tendance comparable, toutes les démarches visant à externaliser des activités ou à acheter des services à des prestataires privés peuvent être envisagées comme des pistes visant à réduire les coûts. Le seul groupe de réformes pour lequel les considérations financières n'étaient pas prioritaires est celui destiné à améliorer la démocratie locale. Sur ce point, promouvoir la participation des citoyens était considéré comme contraire à l'efficacité et à l'efficacé, comme le décrit bien le dilemme démocratique de Dahl³.

- 21 Deuxièmement, la crise financière de 2007 n'a pas eu le même impact sur tous les pays. Lorsque la liquidité financière est menacée et lorsque la dette publique dépasse la production de richesses, maintenir le fonctionnement du pays devient très difficile, surtout s'il est impossible de contracter de nouveaux emprunts ou si ceux-ci sont trop chers. La hausse du chômage et la stagnation de la consommation diminuent les recettes publiques et font augmenter les dépenses de sécurité sociale et les aides sociales. La résilience des finances publiques et les budgets des communes en particulier jouent alors un rôle plus important. Si la dette publique est trop élevée et si les communes sont fortement tributaires de transferts provenant d'échelons plus élevés de l'État, il n'y aura qu'un espace très limité pour réagir et investir dans les infrastructures, pour créer des emplois ou pour atténuer les effets négatifs de la crise sur les citoyens.
- 22 En étudiant les réformes du secteur public local en période de crise, il convient de prendre en considération le fait que les pays n'ont pas tous entamé les réformes au même moment et qu'ils n'ont pas été exposés aux effets négatifs de la crise de la même manière. Indubitablement, Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal ont été beaucoup plus fortement touchés que les pays nordiques ou la Suisse. D'autres États, comme la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie, ont eux aussi eu besoin d'une assistance financière. En Belgique, en France, au Royaume-Uni et en Slovénie, la crise financière a constitué une menace extrêmement visible qui a influé sur les décisions politiques. Dans d'autres pays enfin, comme l'Allemagne, la crise n'a touché que certaines parties du territoire.

L'autonomie locale, un rempart contre les crises et les mesures d'austérité ?

- 23 Certains systèmes d'administration locale sont-ils moins vulnérables et plus résilients que d'autres face aux crises financières ? La question est d'un intérêt fondamental. Le premier constat va de soi : un pays avec une économie florissante et des finances publiques saines, qui a une dette publique limitée, risque moins d'être affecté par la crise. Dans ces pays, il est également moins probable que les échelons les plus bas de l'administration aient à subir de manière disproportionnée les effets négatifs de la crise.
- 24 Il ne semble pas avoir de corrélation entre la taille des communes et la capacité du pays à résister aux crises. L'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni possèdent de très grandes communes, tandis qu'en Espagne, en France et en Italie, les communes sont plutôt petites. Or tous ces États ont été durement affectés par la crise. Parmi les pays ayant moins souffert, on compte la Suisse, avec des petites communes, et la Suède et le Danemark, avec de grandes communes. Concernant l'autonomie locale, les effets se dessinent plus clairement : les pays où les communes sont plus autonomes (Danemark, Suède, Suisse) ont été moins affectés que ceux où les communes jouissent d'une autonomie moindre

(Chypre, Grèce, Irlande). En Espagne et en Italie toutefois, les communes ne sont pas dépourvues d'autonomie, ce qui n'a pas préservé ces pays des effets de la crise.

- 25 L'idée que l'autonomie locale garantirait la croissance économique et constituerait une protection contre l'impact des crises financières serait de toute façon par trop simpliste. Bien que les pays bénéficiant d'une économie forte aient généralement des communes plus autonomes, penser qu'il existe entre l'un et l'autre un simple lien de cause à effet, à savoir qu'accroître l'autonomie des communes permettrait de stimuler la croissance économique, ne correspond pas à la réalité. Cependant, dans les pays où les communes sont plus autonomes, ce n'est pas l'administration centrale qui est la cible de toutes les critiques et les administrés pourraient avoir tendance à mieux à accepter des mesures d'austérité qu'ils ont eux-mêmes décidées.
- 26 Cette partie de cet ouvrage est structurée de la manière suivante : le premier sous-chapitre s'intéresse à la place des communes au sein des pays et cherche à déterminer si la crise financière a eu une incidence négative sur leur autonomie. Nous nous demanderons aussi si dans certains pays, la crise a conduit à des fusions dans le but de renforcer les communes et de rendre la fourniture de services moins coûteuse. Dans le deuxième sous-chapitre, nous nous intéresserons aux réformes des administrations locales (réformes internes de NPM) et aux méthodes spécifiques destinées à rendre les communes plus efficaces et plus efficientes. Les questions qui se posent ici sont de savoir si la pression financière et l'autonomie locale favorisent ces réformes. Le troisième sous-chapitre traite des différentes formes de coopération, notamment avec le secteur privé, avec d'autres communes et avec des échelons plus élevés de l'administration, dans un contexte de ressources financières de plus en plus limitées. Ici aussi, nous chercherons à voir si la coopération a une incidence sur l'autonomie des administrations locales. Le dernier sous-chapitre s'intéressera à la démocratie locale et aux liens avec les mesures d'austérité et l'autonomie locale. Pour chaque sous-chapitre, nous présenterons la thématique des recherches plus en détail, nous exposerons des résultats scientifiques et les enseignements à en tirer, puis nous conclurons avec quelques conseils en matière d'élaboration des politiques.

Éléments factuels étayant les leçons et les conseils

- 27 Le tableau 2 présente la base empirique sur laquelle reposent les leçons et les conseils formulés dans les différentes sections de ce chapitre.

Tableau 2. Vue d'ensemble des éléments factuels étayant les leçons et conseils formulés au chapitre I

<i>Section</i>	<i>Pays (références additionnelles)</i>
1.2	Albanie, Allemagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie ⁴
1.3	France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal ⁵
1.4	Espagne, Estonie, France, Grèce, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suisse ⁶

1.5	Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Suède, Suisse ⁷ .
-----	---

1.2. Les administrations locales deviennent-elles plus fortes ? Ou la crise est-elle en train d'avoir raison des communes et de leur autonomie ?

- 28 Quel lien y a-t-il entre une pression économique et financière accrue et l'existence des communes, leurs pouvoirs et leur autonomie ? La crise a-t-elle affaibli les communes ? Et celles-ci ont-elles eu du mal à maintenir le niveau des services assurés en raison de la baisse des moyens ? Les communes se sont-elles vues confier de nouvelles missions sans le soutien financier nécessaire ? Et au final, la crise financière a-t-elle été mise à profit pour renforcer la supervision et le contrôle des communes ou pour promouvoir des réformes comme les fusions de communes ?
- 29 Pendant des années, la tendance à la décentralisation est allée de pair avec la croissance économique, une demande accrue de démocratie et une dynamique pluraliste, à la fois dans le monde de la politique et de l'action publique. Certaines communes étaient disposées, d'autres moins, à s'adapter à des réformes destinées à améliorer leur performance, à la fois sur le plan de la capacité du système et de l'efficacité aux yeux des citoyens⁸. Cependant, il est difficile de distinguer un schéma universel dans ces réformes. Des différences considérables en termes de taille et d'autonomie ont perduré entre les différents pays, et parfois même au sein de ceux-ci. Et ces différences ne semblent pas s'estomper. La crise financière a touché, de diverses manières, un certain nombre de pays européens et l'organisation de leurs administrations locales. Les ressources et le soutien que les communes recevaient des échelons plus élevés de l'administration, la manière dont elles s'organisaient et dont elles assuraient leurs services, et dans certains cas même leur existence, ont été mises sous tension.
- 30 Un point crucial, dans l'analyse des relations entre les communes et les échelons plus élevés de l'administration, réside dans le flux des ressources financières et le principe d'équivalence budgétaire⁹. Si les communes sont fortement tributaires de transferts provenant des échelons supérieurs de l'administration, une pression accrue sur les finances de l'administration centrale conduit quasi inmanquablement à une baisse des ressources allouées à l'échelon inférieur. Les communes doivent alors assurer les mêmes services avec des ressources moindres, lorsqu'elles ne doivent pas même assurer des services supplémentaires, par exemple en cas de hausse du chômage, sans recevoir les moyens nécessaires pour cela. Si les communes, en revanche, dépendent dans une très grande mesure de leurs propres ressources, si elles possèdent une grande latitude pour lever des impôts et si elles jouissent d'une plus forte autonomie sur le plan de leur action, comme le prévoit le principe d'équivalence budgétaire, elles subiront malgré tout des effets négatifs – baisse des recettes fiscales, accroissement des dépenses d'aides sociales – mais ce ne sera plus l'administration centrale qui portera toutes les responsabilités. L'autonomie locale accroît la pression sur les communes pour faire elles-mêmes face à la crise, mais elle leur donne aussi la possibilité de réagir de manière plus adaptée. Lorsque les principes d'auto-gouvernance et d'autonomie sont appliqués, les citoyens sont plus

enclins à accepter des mesures d'austérité s'ils peuvent et s'ils doivent les décider eux-mêmes que si ces mesures leur sont imposées par un État auquel ils ne font pas confiance. On pourrait même soutenir l'idée selon laquelle les communes pourraient activement mettre à profit le désengagement de l'État dû à un manque de ressources pour accroître leur indépendance et leur autonomie.

- 31 La capacité à agir et à prendre les mesures adéquates pour faire face aux effets négatifs ne dépend pas seulement de l'autonomie des communes, mais aussi de leur pouvoir et de leur capacité à mettre en œuvre les politiques nécessaires. Par conséquent, l'existence de communes de grande taille et autonomes devrait rendre les administrations locales plus résilientes face aux crises économiques et financières. Dans certains cas, la pression financière peut être mise à profit pour mettre en place des réformes qui s'imposent, comme des fusions de communes. Ces fusions, si les attentes se vérifient, devraient assurer de meilleurs services pour des coûts moindres. Au final toutefois, c'est l'avenir qui dira si les administrations locales deviennent plus fortes et plus autonomes, ou si elles sont davantage tributaires des échelons plus élevés de l'administration.
- 32 Dans nombre de pays, la crise a éveillé des réflexes unitaires auprès des administrations centrales, dans la mesure où ce sont elles qui subissent directement les pressions externes, à la fois de la part des institutions européennes et des acteurs du marché mondialisé. Les administrations centrales, tenues responsables par leur électeurat des effets sociaux négatifs de la crise, comme l'explosion du chômage et de la pauvreté, cherchent à récupérer ou à obtenir un contrôle plus vaste sur l'ensemble des finances des pouvoirs publics et consolider, aussi rapidement que possible, les budgets publics. Dans un contexte de pression budgétaire particulièrement forte et de demande croissante de services locaux, divers pays ont adopté des réformes spécifiques liées à l'autonomie et à l'austérité. Bien que la plupart de ces réformes étaient comparables, à bien des égards, dans ces différents pays d'Europe, les procédures de prise de décision et l'arsenal de mesures concrètes ne pouvaient être les mêmes, compte tenu des contextes nationaux et des priorités différents. Cela s'applique aussi aux effets de ces réformes et à l'arbitrage entre austérité et autonomie.
- 33 Dans certains pays étudiés, la crise et la nécessité d'assainir les finances nationales publiques et communales ont été l'occasion de mettre en œuvre une recentralisation qui s'imposait. Cependant, les communes se sont vues confier des responsabilités et des missions supplémentaires (comme la garde d'enfants) sans les compensations financières correspondantes, ce qui contrevient au principe d'équivalence budgétaire. Dans plusieurs cas, les fusions de communes ou la coopération intercommunale ont été favorisées ou imposées, et la rationalisation de l'organisation municipale a été encouragée, notamment par le biais de privatisations, de coopérations avec le secteur privé ou de fusion d'entreprises communales. La pression budgétaire à l'échelle nationale a souvent été transférée de façon disproportionnée à l'échelon des communes, souvent par le biais de coupes sévères dans les dotations de l'État, qui ont particulièrement affecté les communes les plus faibles. De plus, des freins à l'endettement ont été instaurés et le contrôle des finances publiques locales a été renforcé.
- 34 L'impact des mesures d'austérité est montré dans les travaux conduits dans le cadre de l'action COST LocRef sur les pays où les dispositions budgétaires ont affecté les administrations locales de manière directe et incisive. Certains pays, comme la Grèce et le Portugal, ont mis en place un programme de mesures fortes dictées par la Troïka. Ces réformes ont influé sur l'autonomie locale par le biais d'un contrôle renforcé des finances

locales, du gel des recrutements et des salaires, d'un changement d'échelle territoriale, de fusions de communes et de restrictions budgétaires. En Espagne, plusieurs lois ont entamé l'autonomie des administrations locales, avec des dispositions sur la pérennité financière, la dette publique (2012) et la réorganisation générale des administrations locales (2013). Ces textes prévoyaient des mesures coercitives, une conformité budgétaire et un contrôle central sur les budgets, associés à une réduction des fonctions assumées par les communes. Ils ont également contribué à supprimer la « clause résiduelle » espagnole, qui permettait aux administrations locales de compléter l'activité d'autres administrations publiques par des choix autonomes. En Italie, une lettre de la Banque centrale européenne a conduit en 2011 à la restructuration des administrations du deuxième échelon. En 2012 et en 2013, le gouvernement Monti a approuvé trois trains de mesures de compression de dépenses, avec des restrictions, des limitations de dépenses publiques et un examen des dépenses. Ces mesures ont favorisé une recentralisation progressive et la dégradation de l'autonomie locale acquise dans les années 1990 par une vaste délégation de tâches sans les dotations financières correspondantes.

- 35 En Irlande, le gouvernement élu en 2011 a supprimé les *town councils* (deuxième échelon) et a fusionné les entités assumant des missions proches, ce qui a conduit à une réduction globale des autorités locales. Il a également poursuivi la fusion ou la suppression d'organismes locaux et régionaux liés au tourisme, au développement économique et au secteur de la pêche et des ports. Les Pays-Bas quant à eux ont mis en place un programme de rationalisation draconien avec une réduction des dotations et un ensemble de restrictions budgétaires au détriment des administrations locales. Une délégation de tâches accrue de l'État aux administrations locales sans augmentation des ressources financières correspondantes a entraîné des dettes publiques locales, poussant les communes à procéder à des mises à l'échelle ou à coopérer étroitement, voire à fusionner avec leurs voisines. En Allemagne, certains Länders ont nommé des commissaires chargés de superviser les communes endettées et plafonné les dépenses. Dans la plupart des Länders, un programme de réorganisation des administrations locales a été mis en place, avec une mise à l'échelle territoriale et un contrôle financier. De plus, les communes allemandes ont commencé à procéder, de leur propre initiative, à des réductions de dépenses, des externalisations, des privatisations, des réductions d'effectifs et une diminution des missions de service public. De manière générale, les communes allemandes ont adopté des réformes reposant sur l'idée de « faire pareil avec moins ». D'autres pays, comme la Finlande et la Slovaquie, ont souffert de désengagements financiers spécifiques, par la baisse des transferts financiers. En Slovaquie, cette politique a réduit les fonds de péréquation qui, historiquement, favorisaient l'autonomie locale (2015) et a encouragé les fusions de communes, la coopération intercommunale et les économies, par le biais d'incitations. L'État central a également renforcé la surveillance des dépenses locales. En Finlande aussi, les dotations de l'État ont été réduites, entraînant des déficits budgétaires. Cela a conduit l'État central à autoriser les administrations locales à lever des impôts fonciers plus importants. Face à l'accroissement de la dette publique locale, l'État a favorisé les fusions de communes, la suppression d'entités communales, le changement d'échelle, les réductions de dépenses et la recentralisation.
- 36 Dans la majorité des pays toutefois, les fusions ont plutôt fait figure d'exception après le déclenchement de la crise. Seules la Grèce, l'Irlande, la Lettonie et la Turquie ont réduit drastiquement le nombre de leurs communes (réduction de plus de 50 %). Plus particulièrement en Grèce et en Irlande, cette évolution pourrait être liée, plus ou moins

directement, à la situation financière des communes. La baisse du nombre de communes dans des pays comme la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse et le Royaume-Uni (entre 8 et 25 % du nombre de commune), ne peut définitivement pas être analysée comme une réaction immédiate à la seule crise, mais plutôt comme le fruit de réformes structurelles des administrations locales qui étaient en cours et qui ont, éventuellement, été accélérées par la crise. Les réformes plus profondes instaurant des fusions ont eu lieu beaucoup plus tôt dans les pays suivants : Allemagne (1968-1980, 1990), Belgique (1976), Danemark (2007), Finlande (2005), Islande (2004), Pays-Bas (1969-1992, 2004), Royaume-Uni (1972-1974) et Suède (1952, 1964-1977).

- 37 L'austérité est-elle en train de « tuer » l'autonomie ? Selon les spécialistes des administrations locales¹⁰), la crise – au-delà du débat politique – a conduit à une baisse marquée de l'autonomie locale dans un nombre limité de pays seulement. Dans des pays comme la Grèce, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie, il semblerait que l'éventail de missions relevant de la responsabilité des communes a augmenté. La question, bien évidemment, est de savoir si les communes ont également eu la possibilité d'accroître leurs ressources. Cela n'a définitivement pas été le cas dans certains de ces États, en particulier en Grèce. Dans des pays comme l'Espagne et la Hongrie, l'éventail des missions des communes a plutôt été réduit, ce qui peut être envisagé comme le signe d'une baisse de l'autonomie. La baisse d'autonomie la plus flagrante a eu lieu sur le plan des libertés fiscales et financières des communes. Parmi les changements les plus fréquents, citons un système de transferts plus coercitif (Hongrie, Islande et Irlande) et une réduction de l'autonomie en matière d'emprunts (Grèce, Hongrie, Islande et Italie). Hormis ces changements constatés, nous pensons que la réduction d'autonomie perçue était davantage due à une latitude réduite en raison d'un manque de ressources, qu'à des changements institutionnels restreignant l'autonomie des communes – du moins dans la majorité des pays.

Leçons et conseils stratégiques

- 38 Dans certains pays, les crises économiques et financières ont eu un impact assez fort sur les administrations locales. Les missions supplémentaires que celles-ci se sont vues confier et l'obligation de faire face aux effets négatifs de la crise ont considérablement limité leur latitude. Dans certains cas, les communes se sont également vues imposer un renforcement du contrôle de leurs finances par un échelon administratif supérieur. Dans la majorité des pays toutefois, il n'a pas été constaté de baisse substantielle de l'autonomie. Les fusions n'ont pas été une réponse courante à la crise. Des communes grandes et fortes peuvent permettre aux pays de mieux faire face aux problèmes économiques, mais cela n'assure pas une immunité. Des communes fortes et autonomes financièrement peuvent servir de rempart contre les crises économiques et financières. Les communes ont besoin de disposer des compétences nécessaires dans les domaines les plus susceptibles d'être touchés (comme la sécurité sociale, le chômage) et de moyens pour réagir (par exemple par le biais d'une hausse des investissements et la création d'emplois). Parallèlement, elles ont besoin de leurs propres ressources financières et de leurs propres compétences en matière budgétaire, pour faire face aux années plus difficiles sur le plan des finances.

Leçon 1.2.1 : La crise économique et financière a accru la pression pesant sur les communes. Cependant, tous les pays n'ont pas été touchés. Plus les communes

étaient dépendantes des ressources provenant d'échelons plus élevés de l'État, plus la probabilité de voir leur autonomie financière réduite était élevée.

Leçon 1.2.2 : Dans les pays particulièrement touchés, les États n'ont pu apporter aux communes un soutien suffisant pour parer aux effets négatifs de la crise.

Leçon 1.2.3 : Dans plusieurs pays, le principe d'équivalence budgétaire s'est révélé inapplicable ou a été bafoué à diverses reprises.

Leçon 1.2.4 : Dans les pays particulièrement touchés par la crise, les États ont renforcé leur contrôle sur les finances des communes et leurs dépenses, ce qui a conduit à la mise en place de freins à l'endettement et au contrôle des emprunts.

Leçon 1.2.5 : Les réformes destinées à instaurer des fusions à grande échelle en réaction à la crise ont davantage constitué l'exception que la règle.

Leçon 1.2.6 : Exception faite de l'autonomie financière des communes, la crise n'a pas eu d'impact sur leur autonomie locale ou générale dans la plupart des pays.

Conseil 1.2.1 : Veillez à ce que les communes soient bien équipées pour assurer leurs missions et suffisamment fortes pour faire face aux effets négatifs de la crise. Des communes en mesure d'apporter une assistance aux administrés dans le besoin et d'investir dans des projets visant à préserver, voire à créer des emplois peuvent avoir un effet stabilisateur en période de tension économique.

Conseil 1.2.2 : Veillez à la bonne santé financière des communes. Des communes disposant de finances publiques saines sont moins vulnérables et moins tributaires des dotations de l'État.

Conseil 1.2.3 : Garantisiez aux communes leurs ressources propres (une part importante des recettes fiscales globales) pour leur permettre d'assurer les services. Une dépendance à l'égard de transferts met en péril les ressources des communes par temps de crise, dans la mesure où l'État est alors enclin à réduire plus fortement les transferts pour pouvoir continuer à fonctionner.

Conseil 1.2.4 : Renoncez à des mesures d'austérité déséquilibrées enfreignant le principe d'équivalence budgétaire. L'autonomie et une répartition des tâches et des responsabilités financières bien acceptées diminuent le risque d'insatisfaction des administrés.

1.3. Gérer l'austérité à l'échelon local : assurer l'efficacité malgré les économies budgétaires ?

- 39 L'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des administrations locales est un objectif quasi universel, érigé au rang de priorité dans le cadre des réformes inspirées par le *New Public Management*. L'autonomie locale peut être considérée comme un obstacle à la mise en œuvre à grande échelle de nouvelles formes d'organisation du système de

fonctionnement politico-administratif des communes. Parallèlement, elle peut aussi être envisagée comme l'occasion d'élaborer des solutions mieux adaptées aux besoins divergents des communes. Les problèmes économiques et financiers accroissent la pression pesant sur les communes à être plus efficaces et plus efficaces. Les réformes, cependant, demandent des investissements personnels et des ressources supplémentaires qui se révèlent difficiles à mobiliser en période de crise.

- 40 L'efficacité et l'efficacité sont des objectifs prioritaires des réformes du secteur public depuis presque un demi-siècle. La vague de réformes du *New Public Management* entamées dans les années 1980 est apparue comme une piste particulièrement prometteuse pour freiner la hausse des dépenses des administrations locales et pour leur permettre de se concentrer sur les tâches et les services à assurer, mais aussi sur les résultats et les objectifs à atteindre. Les travaux de recherche se sont intéressés aux différentes trajectoires de réformes, oscillant entre « faire moins » et « faire mieux », et plus particulièrement aux diverses mesures mises en œuvre pour réformer les administrations publiques locales. Les outils empruntés au secteur privé peuvent-ils être adaptés avec succès au secteur public ?
- 41 L'organisation des administrations locales et le recrutement des agents de la fonction publique territoriale sont généralement aux mains des autorités locales. Les échelons supérieurs interviennent pour les finances locales et les processus budgétaires. Plus les autorités locales sont autonomes, plus on constate de diversité. Un niveau d'autonomie important rend plus difficile la modernisation de l'administration publique locale en général, mais cela permet aussi aux communes de faire des réformes sur mesure et, élément peut-être plus important encore, une certaine diversité est possible dans la mise en œuvre des réformes. Celles-ci ont alors un caractère plus expérimental, ce qui permet d'essayer diverses formules. Certaines communes peuvent alors profiter des expériences de celles qui ont innové, les solutions qui portent leurs fruits sont reproduites et les erreurs peuvent être minimisées. Des solutions « top-down », comme par exemple dans le cas de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en France, semblent faciliter la mise en œuvre de réformes à grande échelle, mais elles sont confrontées à des défis, comme les erreurs et le manque de conformité.
- 42 Réformer l'administration publique est une entreprise complexe, qui demande du temps. Il est aisé de concevoir en théorie de nouvelles structures organisationnelles et de nouveaux processus, mais ceux-ci doivent ensuite être mis en œuvre et acceptés par ceux qui travaillent dans ce nouveau cadre. Bien sûr, les périodes de crise peuvent rendre le besoin de changement plus impérieux et aider à amorcer les réformes, mais cela exige des efforts et des ressources supplémentaires.
- 43 L'évaluation globale des réformes révèle des résultats divergents. Hormis quelques constats généraux sur l'impossibilité de calquer les instruments du secteur privé à l'identique sur le secteur public, il est indéniable que les différentes réformes ne se sont pas toutes fondues de la même manière dans les diverses cultures administratives et les différents contextes exigeant la mise en œuvre des changements prévus par le concept de réforme, ce qui a conduit à des résultats très hétérogènes.
- 44 Dans l'ensemble, les réformes du *New Public Management* ont peut-être été trop ambitieuses, promettant non seulement de fournir des services publics de manière plus efficace et plus efficace, mais aussi de renouveler le rôle de l'administration face aux citoyens et de mettre en place une nouvelle forme de pilotage de l'action publique, liée

aux résultats et tournée vers l'avenir. Pour un certain nombre de chercheurs travaillant dans le cadre de l'action COST LocRef, le NPM appartient au passé. Certains de ses objectifs, toutefois, restent d'actualité et ont considérablement contribué à la modernisation des administrations publiques locales et à l'amélioration de leur fonctionnement.

- 45 Il semble ne pas y avoir de lien direct entre l'autonomie locale et les réformes internes réalisées dans les administrations publiques locales. Des réformes ambitieuses « top-down » menées dans des pays centralisés se sont heurtées à des résistances et ont conduit à des infractions. L'autonomie locale a permis des solutions mieux adaptées, sur mesure, et a évité aux communes de réformer leur administration là où cela n'était pas utile. Les très petites communes ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes que les villes. Les conseils et l'assistance émanant d'échelons plus élevés ainsi que des exemples réussis de « meilleures pratiques », toutefois, sont très appréciés des communes.
- 46 La crise financière n'a certainement pas favorisé une réforme en profondeur du système politico-administratif local. Il est communément admis, parmi les chercheurs, que les réformes génèrent, du moins sur le court terme, des coûts supplémentaires et exigent une implication considérable de la part des personnels impliqués. Les pays fortement impactés par la crise ne se sont pas particulièrement intéressés aux principes du *New Public Management*, ils n'ont pas non plus réorganisé leurs communes selon le cadre général de ce mouvement de réforme. En revanche, ils se sont appuyés sur certains éléments issus du *New Public Management* et destinés à réduire les coûts. Les mesures d'austérité visaient à améliorer l'efficacité essentiellement en réduisant le gaspillage des ressources financières. L'administration centrale a renforcé son contrôle sur les dépenses et le budget des administrations locales (freins à l'endettement, limitation des possibilités d'emprunt).
- 47 Parmi les mesures couramment imposées aux administrations locales, citons une baisse des effectifs et le plafonnement des recrutements. Si le processus de recrutement est resté entre les mains des administrations locales, il ne pouvait être effectué qu'avec l'autorisation directe du ministère des Finances et sous le contrôle de celui-ci. Ces restrictions *top-down* se sont révélées très efficaces, certains pays ayant pu réduire par ce biais leurs effectifs de personnel administratif de 25 %. L'étude de certains pays particulièrement touchés par la crise révèle que des changements considérables ont été mis en place en conséquence de la crise, mais qu'il est difficile de les associer à des programmes de réforme plus proactifs.
- 48 Certaines administrations centrales ont jugé utile de créer des organismes de surveillance des services publics, entités destinées à promouvoir une meilleure collaboration pour fournir les services, assurer des services partagés et permettre la centralisation des marchés publics. Dans certains cas, ils supervisent également l'équilibre financier et la viabilité financière, là où ils ont le pouvoir de priver les communes de certains financements. L'Irlande, par exemple, a créé une structure générale efficace chargée des marchés publics. Celle-ci porte l'entière responsabilité des politiques et des procédures de passation des marchés publics, ainsi que de la mise en œuvre des réformes dans quatre secteurs (santé, défense, éducation et administrations locales). En France, l'Observatoire des finances locales a été transformé en Observatoire des finances et de la gestion publique locale, qui associe des points de référence financiers à des données liées à la fourniture de services.

- 49 Sur le plan financier, les pays aux prises avec d'importantes difficultés budgétaires (Grèce, Irlande et Portugal) ont pris des mesures différentes de celles des autres pays. Les administrations centrales y ont limité le pouvoir des communes de contracter des emprunts, tout en leur octroyant davantage d'autonomie pour redéfinir une politique fiscale locale. Les dotations globales distribuées par l'administration centrale constituent une source de revenus importante pour les communes. Si les calculs sont différents d'un pays à l'autre, ces dotations globales sont destinées à permettre une répartition équilibrée de l'argent du contribuable entre les deux échelons de l'administration, de manière à ce que chacun reçoive une part équitable adaptée à ses responsabilités. Les dotations globales ont été réduites au Portugal (d'abord de 30,5 % à 25,3 %, puis à 20,5 %), en Grèce (de 21,3 % à 19,5 %) et en Irlande (une réduction globale de 35,7 %, après une croissance durable de 129 % entre 1999 et 2008). Cependant, cette baisse n'a pas eu un impact direct sur le volume global du budget des communes. Dans certains cas, ces budgets ont même augmenté. Exception faite de l'Italie, où les changements se sont concentrés sur un système de décentralisation des fonctions et de la taxation régie par les lois nationales, beaucoup d'administrations centrales ont adopté diverses lois pour améliorer la politique fiscale locale. Certains services qui n'étaient pas payants ont commencé à être facturés aux administrés (le cas de l'eau en Irlande est emblématique à cet égard). Dans d'autres cas, où la pression budgétaire était plus importante, les communes ont été privées de leur latitude dans la fixation du prix des services. Dans des pays comme la France, où la baisse des dotations est intervenue tardivement et de manière limitée, l'autonomie budgétaire a été réduite.
- 50 Les communes se sont également vues restreindre considérablement leur capacité d'emprunt. Si dans certains pays, elles n'ont jamais pu emprunter sur les marchés des capitaux, elles se sont vues imposer, dans d'autres pays, des limitations, par les administrations centrales, des montants pouvant être empruntés. Des initiatives spécifiques de gestion des urgences ont été mises en place pour limiter la latitude des communes.
- 51 À la différence de ce qui a été fait en France, les pays les plus touchés par les crises financières (Grèce, Irlande, Italie et Portugal) ont mis en place des programmes de redressement pour les communes surendettées. En fonction d'indicateurs financiers très précis, ces programmes étaient déclenchés automatiquement. L'adoption d'un programme de redressement financier impliquait des restrictions quant aux nouveaux investissements et au recrutement, la maximisation de la charge fiscale pesant sur les contribuables et l'allocation de toutes les ressources disponibles à la réduction de la dette. Ces initiatives ont porté leurs fruits, dans la mesure où elles ont freiné la hausse de l'endettement des communes, mais elles ont incontestablement entamé l'autonomie de celles-ci.

Leçons et conseils stratégiques

- 52 Si le *New Public Management* a figuré à l'ordre du jour des réformes, sous une forme ou une autre, dans la plupart des pays, elle n'a pas conduit à une organisation unique des administrations locales. Certains pays ont mis en œuvre quantité d'instruments relevant du NPM, d'autres un nombre plus réduit. Dans la plupart des pays toutefois, la notion de NPM n'est plus utilisée et elle a en partie perdu de son attrait. Dans certains cas, l'autonomie locale a permis aux États de s'abstenir de mettre en œuvre des réformes plus

profondes dans les communes là où elles n'étaient pas adaptées, mais rien n'indique qu'elle a constitué un frein aux réformes de manière générale. La crise a conduit à un certain nombre de changements, essentiellement axés toutefois sur la réduction des coûts. Pourtant, les réformes des systèmes politico-administratifs peuvent améliorer le fonctionnement des administrations locales et les rendre plus efficaces et plus efficaces. Dans quelle mesure des réformes ambitieuses et profondes, comme celles menées dans le cadre du *New Public Management*, améliorent-elles réellement le fonctionnement de l'État ? Cela dépend du contexte initial du pays en termes de performance et de culture administrative, mais aussi de la manière dont ces réformes sont mises en œuvre. Les réformes internes de NPM étaient extrêmement ambitieuses. Bien qu'intégrant des éléments promettant davantage d'efficacité et d'efficience, ces réformes ne peuvent être appliquées avec succès sans générer des coûts supplémentaires, ce qui n'aide que moyennement les pays aux prises avec des difficultés budgétaires.

Leçon 1.3.1 : Dans presque tous les pays, des réformes internes ont été menées dans le cadre du *New Public Management*, mais elles n'ont pas conduit à l'apparition d'un meilleur modèle unique pour l'organisation des administrations publiques locales.

Leçon 1.3.2 : Si le NPM appartient désormais au passé dans le débat sur les réformes, cela ne doit pas faire oublier les résultats obtenus grâce à certains principes préconisés par ce concept.

Leçon 1.3.3 : L'autonomie locale n'a pas particulièrement entravé la mise en œuvre des réformes de *New Public Management*. Au contraire, elle a même plutôt aidé les communes à adapter leurs activités de réforme à leurs besoins.

Leçon 1.3.4 : Dans certains pays, la crise financière et les mesures d'austérité ont conduit à des changements considérables, axés toutefois de manière unilatérale sur la réduction et la maîtrise des coûts. On ne peut donc parler de réformes de NPM.

Leçon 1.3.5 : Parmi les changements induits par la crise dans certains pays, citons la réduction des effectifs, un renforcement du contrôle des finances publiques locales, la redistribution des tâches et les programmes de redressement. Il s'agit là de mesures prises pour faire face à la crise, plus que de réformes proactives.

Conseil 1.3.1 : Assurez le bon fonctionnement des communes. Veillez à ce qu'elles se conforment aux principes de « bonne gouvernance locale »¹¹. Les communes ont besoin de soutien et de conseils pour la mise en œuvre de réformes administratives.

Conseil 1.3.2 : Permettez aux communes d'organiser leur administration conformément à leur situation spécifique et à leurs besoins dans le cadre d'une « bonne gouvernance locale ». Les communes ont besoin d'autonomie dans leur organisation pour pouvoir mettre en œuvre les réformes de la manière la plus bénéfique pour elles.

Conseil 1.3.3 : Ne confondez pas mesures d'austérité et réformes prospectives visant à accroître l'efficacité et l'efficience. Les réformes des systèmes politico-administratifs ont pour finalité d'améliorer la performance globale des communes et

de leur éviter de souffrir en période de crise. Il se peut que certains éléments de ces réformes coïncident avec des mesures utiles en temps de crise.

1.4. L'incidence de l'austérité sur la prestation des services à l'échelle locale : comment éviter le nivellement par le bas ?

- 53 Outre les réformes territoriales et internes destinées à rendre les communes plus fortes, plus efficaces et plus efficaces, de manière générale mais aussi plus particulièrement en période de crise, il existe d'autres pistes permettant de réorganiser les tâches et les services qui leur incombent. Hormis celle consistant à réduire fortement les services, les communes peuvent aussi intensifier leur coopération avec le secteur privé, accroître la coopération intercommunale ou accepter que des échelons plus élevés de l'État assurent certaines missions. L'autonomie dont jouissent les communes dans la réorganisation de la fourniture de tâches et la prestation de services est une question intéressante. Une autre question digne d'intérêt consiste à déterminer l'impact de cette réorganisation sur l'autonomie des communes.
- 54 Comment organiser la fourniture de tâches et la prestation de services ? C'est l'une des questions essentielles qui intéressent l'ensemble des pays. Au-delà de la question fondamentale de ce qui doit être assuré par le secteur public et ce qui doit l'être par le secteur privé, liée à des considérations normatives sur le rôle de l'État au sein de la société, il y a un débat récurrent sur l'organisation des tâches et des services à assumer par les communes. Bien évidemment, ici aussi, des valeurs normatives interviennent, mais la question porte davantage sur la fourniture, ou plutôt l'exécution des tâches et des services. La responsabilité finale reste entre les mains des communes, même si celles-ci n'assurent pas elles-mêmes les tâches et les services par le biais de leur administration et de leurs agents. Sur ce plan, la taille et la capacité des communes joue un rôle important.
- 55 *Grosso modo*, trois grandes pistes s'offrent aux communes en quête de solutions alternatives pour assurer leurs tâches et leurs services. Une première piste est la coopération avec le secteur privé, qui recouvre diverses formes d'externalisation ou d'achat de services et des partenariats public-privé. Le spectre des possibilités est vaste et la terminologie varie, mais l'idée de base est la suivante : la commune garde la main, tout en tirant profit des compétences et des opportunités proposées par des acteurs privés. La deuxième possibilité est la fourniture conjointe de tâches et de services avec d'autres communes. La coopération intercommunale optimise la zone de desserte d'une tâche, ce qui permet de réduire les coûts ou d'assurer une réalisation plus professionnelle. Cette piste, souvent considérée comme une alternative à la fusion de communes, présente l'avantage de pouvoir adapter les zones de desserte aux besoins pour chaque tâche spécifique. La dernière possibilité consiste à intensifier la coopération avec des échelons plus élevés de l'État. Celle-ci ne doit pas être confondue avec un transfert de la tâche à l'échelon plus élevé, qui n'est autre chose que de la centralisation. Les communes continuent à contribuer au financement et ce faisant – en vertu du principe d'équivalence budgétaire – elles doivent conserver un certain pouvoir décisionnaire.
- 56 Quel est l'impact de ces réformes sur l'autonomie des administrations locales ? L'externalisation, ou le renforcement de la coopération avec le secteur privé, ne conduit

pas nécessairement à une perte d'autonomie, dans la mesure où la responsabilité des tâches et des services incombe toujours aux communes. L'un des problèmes qui se pose ici est ce que les spécialistes de sciences politiques qualifient de problème du « principal-agent ». La commune a le rôle du principal : elle prend les décisions finales, définit les objectifs à atteindre et fixe les règles et les conditions à respecter. Le prestataire privé est l'agent. Il sait comment exécuter les tâches et possède toutes les informations importantes, ce qui lui donne la possibilité d'influer sur les termes du contrat à son avantage. La commune est tributaire du savoir-faire de ces intervenants (prestataires de services privés). Bien que l'autonomie des communes ne soit pas entamée, celles-ci peuvent perdre une part de leur influence sur les tâches et les services fournis. Dans une situation idéale, toutefois, elles reçoivent précisément ce qu'elles veulent, éventuellement pour un coût moindre.

- 57 Concernant la coopération intercommunale, on dit souvent qu'elle réduit l'autonomie locale, dans la mesure où les communes ne décident plus seules de la fourniture d'une tâche spécifique, mais conjointement avec d'autres communes. D'aucuns considèrent même que la coopération intercommunale se fait au détriment de la démocratie locale. Les effets d'une intensification de la coopération dépendent en grande partie de la manière dont celle-ci est organisée. Il existe des moyens permettant d'améliorer la démocratie par le biais de contrats de service et de mandats impératifs, de comités de direction et de supervision politiques, de référendums et d'initiatives. La commune, toutefois, devient davantage tributaire des autres communes, et perd donc de son indépendance. L'éventail des tâches organisées par les communes de manière autonome, sans interférence d'échelons plus élevés de l'État, demeure cependant inchangé. La coopération intercommunale réduit donc l'autonomie de communes individuelles, mais pas celle des communes en général.
- 58 La coopération accrue avec des échelons plus élevés de l'État, en revanche, peut entamer l'autonomie des communes de manière générale. C'est particulièrement le cas lorsque l'exécution ou l'encadrement des tâches et des services est transféré à des échelons plus élevés de l'administration. En vertu du principe de subsidiarité, largement accepté, le transfert des tâches à des échelons plus élevés doit avoir lieu uniquement lorsque les échelons inférieurs ne sont plus en mesure d'assumer ces tâches et qu'une solution doit être trouvée à l'échelle du pays tout entier. Et en vertu du principe d'équivalence budgétaire, l'encadrement, le financement et l'exécution doivent avoir lieu au même échelon. Payer pour une tâche ou un service, sans avoir d'influence sur la manière dont des agents publics de l'échelon plus élevés l'exécutent, constitue le pire scénario envisageable pour une commune. Le meilleur scénario – fort improbable – serait de recevoir la totalité des fonds sans consignes supplémentaires, ce qui lui permettrait de les utiliser comme elle l'entend, selon ses préférences.
- 59 La pression à réduire les coûts et à gagner en efficacité liée à la crise économique et financière peut être considérée comme un élément déterminant dans la réorganisation de la fourniture de tâches et de services et dans l'intensification de la coopération avec le secteur privé, avec d'autres communes ou avec des échelons plus élevés de l'administration. Reste à déterminer, cependant, quelles sont les évolutions dues à la crise et quelles sont celles qui étaient déjà en cours, dans le cadre de la restructuration du secteur public. Depuis le début des années 1980, diverses méthodes et techniques visant à restructurer le service public et relevant du *New Public Management* ont été mises en

œuvre dans de nombreux pays d'Europe. Dans le cadre des recherches conduites dans l'action COST LocRef, ces méthodes sont qualifiées de techniques de « NPM externes ».

- 60 Au départ, le débat était fortement polarisé, opposant privatisations et prestations assurées par l'État. Exception faite de certains services spécifiques et d'un nombre limité de pays ayant opté pour la privatisation, les réformes ont essentiellement porté sur diverses formes de coopération entre l'État et le secteur privé. Cependant, les aspects normatifs du débat ont persisté. Les communes n'ont pas cessé d'avoir la responsabilité des tâches et des services, mais elles ont soit cessé de les assurer elles-mêmes (externalisation, on achète au lieu de faire), soit opté pour des formes d'organisation plus proches du marché (entreprises publiques), soit tout simplement accepté que des acteurs privés assurent des services à leurs administrés (partenariats public-privé). Plus récemment, il semblerait qu'on assiste à une renaissance du secteur municipal (remunicipalisation).
- 61 Dans certains pays du moins, les recherches conduites dans le cadre de l'action COST LocRef ont révélé une tendance en faveur de la coopération intercommunale. Celle-ci ne constitue pas une forme totalement nouvelle de fourniture de services, pas plus qu'elle n'est directement liée aux réformes du *New Public Management*. Il est intéressant de noter que la fourniture conjointe de services avec d'autres communes ne concerne pas seulement les municipalités de plus petite taille, mais qu'elle est aussi pratiquée dans des pays possédant de grandes communes. Une perte d'autonomie locale, du moins du point de vue des différentes communes concernées, ainsi que des déficits démocratiques accompagnent une coopération accrue avec d'autres communes. C'est pourquoi les fusions sont souvent considérées comme une alternative plus intéressante. Des coopérations à finalité unique offrent l'avantage de pouvoir être mieux adaptées à des tâches spécifiques, contrairement aux projets à multiples finalités, qui ne peuvent avoir la taille idéale pour toutes les tâches et tous les services qui leur incombent. La perte de démocratie supposée n'a pas été confirmée par de vastes études comparatives internationales. Elle est plutôt le fruit de données empiriques.
- 62 On trouve dans divers pays des formes mixtes de fourniture de services, par exemple pour la garde d'enfants. Des travaux de recherche conduits dans le cadre de l'action COST LocRef qui ont comparé des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, l'Irlande et le Portugal ont révélé des différences considérables, non seulement dans l'éventail des services proposés, mais aussi dans la fourniture, l'encadrement et le financement¹².
- 63 La littérature scientifique sur la gouvernance à niveaux multiples fait état d'une complexité croissante concernant l'encadrement, le financement et la mise en œuvre des politiques publiques. Les communes, par exemple, ont la responsabilité des écoles primaires dans la plupart des pays, mais elles n'ont aucune influence sur les sujets enseignés et elles ne peuvent couvrir seules tous les coûts. La subsidiarité et l'équivalence budgétaire, bien que largement acceptées et utilisées dans le débat politique, ne sont que partiellement respectées. Dans quasiment tous les pays, des transferts assez importants ont lieu de l'État central – ou dans le cas des États fédéraux, depuis les États régionaux – vers les communes. Dans certains pays, ils représentent une part plus importante des revenus des administrations locales que dans d'autres. Dans certains pays, ils sont plus souvent conditionnels. À ce jour, il manque des concepts prometteurs permettant d'organiser efficacement une coopération verticale, en accordant une certaine latitude aux échelons les plus bas, sans les considérer comme de simples exécutants.

- 64 Les mesures d'austérité mises en œuvre dans les pays fortement touchés par la crise n'ont guère incité les communes à réformer fondamentalement l'organisation de leurs services. Pour certaines, la coopération avec le secteur privé ou avec d'autres communes s'est révélée utile pour préserver les services. Le transfert de tâches supplémentaires aux communes sur un axe vertical, sans octroi de ressources supplémentaires, voire avec des réductions de ressources, là où les services continuent à devoir être assurés, est une pratique courante dans les pays aux prises avec des difficultés financières, mais elle a aussi été constatée régulièrement dans d'autres pays.

Leçons et conseils stratégiques

- 65 Les communes coopèrent de plus en plus avec des acteurs du secteur privé, avec d'autres communes et aussi, de manière plus intensive, avec des échelons plus élevés de l'État. Ces diverses formes de coopération ont une incidence sur l'autonomie des communes. Il y a un vaste débat sur les pistes permettant d'améliorer ces formes de coopération sans entamer l'autonomie locale. L'austérité n'a pas particulièrement favorisé la coopération, mais la relation verticale avec les échelons plus élevés s'est révélée être une source de conflits. Les coopérations avec d'autres acteurs constituent une solution intéressante pour assurer des tâches et des services de manière plus professionnelle et à des coûts moindres. Il convient ici de ne pas négliger la possibilité d'influencer et de contrôler la fourniture de services sur le plan politique. De plus, cette fourniture doit avoir lieu à portée de la démocratie locale.

Leçon 1.4.1 : L'organisation de la fourniture des tâches et de la prestation des services locaux dépend des choix politiques quant au rôle octroyé à l'État ainsi que des capacités des communes à assurer les divers services et tâches de manière efficace et efficiente.

Leçon 1.4.2 : Les communes peuvent coopérer avec le secteur privé, avec d'autres communes et avec des échelons plus élevés de l'État.

Leçon 1.4.3 : Il n'existe pas de meilleure pratique unique. La forme de coopération choisie et sa portée sont fonction des tâches et des services à fournir, ainsi que du contexte spécifique propre à chaque commune. L'intensification de la coopération figure à l'ordre du jour des réformes depuis un certain temps déjà.

Leçon 1.4.4 : La crise économique et financière n'a pas conduit à une réorganisation clairement visible de la fourniture des services locaux. Dans les pays particulièrement touchés toutefois, les communes ont dû assurer de nouveaux services sans bénéficier de ressources supplémentaires ou continuer à assurer des tâches tout en recevant des dotations moindres de la part des échelons plus élevés.

Conseil 1.4.1 : Maintenez ou développez des instruments adaptés pour contrôler et superviser les tâches et les services assurés par des acteurs du secteur privé.

Conseil 1.4.2 : Maintenez ou développez des instruments adaptés pour contrôler et superviser sur le plan politique la fourniture de services publics et assurer qu'ils se

déroulent dans le périmètre de la démocratie locale lorsque des tâches de service public sont assurées conjointement avec d'autres communes.

Conseil 1.4.3 : Veillez à ce que les principes de subsidiarité et d'équivalence budgétaire ne soient pas enfreints sans raisons pertinentes lorsque la fourniture de (certains) services publics locaux passe sous la responsabilité d'échelons supérieurs de l'État.

Conseil 1.4.4 : Analysez l'impact des changements dans la fourniture des services en vous plaçant dans une perspective de moyen terme et de long terme. Les périodes de crise ne sont pas nécessairement les plus propices à une réorganisation fondamentale.

1.5. Autonomie locale, démocratie et austérité : des relations ambiguës

- 66 L'autonomie locale et la démocratie locale sont généralement considérées comme des points forts des administrations locales. Certaines réformes du secteur public local visent à accroître l'autonomie locale, d'autres à améliorer la démocratie locale. Cette section s'intéresse au lien entre autonomie locale et démocratie locale, et à l'impact de l'austérité sur l'une et sur l'autre.
- 67 La Charte européenne de l'autonomie locale précise que c'est un fondement de la démocratie locale. La sauvegarde et la mise en œuvre de l'autonomie locale impliquent :
- « L'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission »¹³.
- 68 Sur un plan plus analytique, cela implique que l'autonomie locale élargit le champ des domaines dans lesquels les communes peuvent prendre des décisions de manière indépendante, et donc également le champ d'action des autorités démocratiquement élues. L'accroissement de l'autonomie conduit, aussi à une amélioration de la démocratie locale concernant les instruments démocratiques et les possibilités pour les administrés d'influer sur les décisions politiques locales, et si oui dans quelle mesure ? La réponse à cette question est liée au transfert du pouvoir de décision aux citoyens.
- 69 Quiconque s'intéresse aux évolutions et aux tendances récentes dans le domaine de l'autonomie locale et de la démocratie locale est confronté à diverses difficultés conceptuelles et empiriques. Tout d'abord, il convient de préciser ce qu'on entend par autonomie locale. Cette notion recouvre divers éléments, qui ne sont pas tous d'égale importance pour la démocratie locale et pour le rôle des administrés. S'il y a aussi d'importantes considérations normatives qui interviennent pour la démocratie, outre les différents aspects à prendre en considération, les partisans de la démocratie directe considèrent qu'un simple transfert du pouvoir de décision aux représentants des administrés ne suffit pas. Ils souhaitent plutôt accroître l'influence directe des administrés. De plus, l'analyse statique confrontant autonomie locale et démocratie locale doit être associée à une approche plus dynamique. Sur ce plan, il est intéressant de voir si un accroissement de l'autonomie locale, ou plus exactement de certains de ses

composants, conduit à un accroissement de la démocratie locale, ou plus exactement de certains aspects de la démocratie locale.

- 70 Concernant l'incidence de la crise économique et financière sur l'autonomie locale et la démocratie locale, le premier ensemble de questions porte sur la nature des répercussions – sont-elles positives ou négatives ? D'un côté, la pression économique et financière devrait réduire les dotations financières octroyées aux administrations locales et impliquer une supervision plus étroite restreignant la liberté financière des communes et la possibilité pour elles de contracter des emprunts. D'un autre côté, il se pourrait aussi, en théorie, que l'échelon plus élevé desserre son emprise sur les administrations locales, ne pouvant plus influencer sur les politiques locales par le biais de subventions et de transferts. Contrairement à ce qui se produit avec la démocratie locale, le champ des décisions n'augmente pas nécessairement, mais les choix à opérer pourraient devenir plus importants et l'intérêt pour la politique locale pourrait s'en trouver renforcé.
- 71 Un deuxième ensemble de questions portera sur le point suivant : des communes autonomes, dotées de procédures démocratiques solides et bien établies, sont-elles plus résilientes face à la crise financière et mieux à même de prendre les décisions nécessaires pour y faire face ? On peut avancer l'idée que l'autonomie permet mieux aux communes de prendre les décisions les plus pertinentes. Certaines peuvent gagner en efficacité par le biais de réformes de gestion interne. D'autres devront réduire leurs dépenses. Et pour d'autres encore, une hausse des dépenses publiques et des investissements pourra contribuer à la création d'emplois. On peut également se dire que les décisions seront mieux accueillies par les administrés s'ils peuvent les prendre eux-mêmes ou si ces décisions ne sont pas prises trop loin d'eux. L'élément le plus important, ici, est bien évidemment que les administrés décident de l'utilisation de leurs propres ressources et pas de l'argent reçu par le biais de transferts et aussi, bien évidemment, qu'ils disposent de ressources financières suffisantes.
- 72 De vastes travaux de recherche comparative conduits dans le cadre de l'action COST LocRef ont révélé des différences considérables concernant l'autonomie des communes dans les différents pays (voir l'introduction de ce chapitre). Nous nous sommes servis d'un indicateur multidimensionnel et avons pris en considération le statut juridique, les tâches dont la responsabilité incombe aux communes, leur latitude politique effective dans l'accomplissement de ces tâches, leur autonomie financière et budgétaire, leur autonomie dans l'organisation de leur administration et de leur système politique, et leur immunité face aux décisions prises à des échelons politiques plus élevés, ainsi que leur influence sur ces décisions, ce qui nous a permis de distinguer les pays où les communes jouissent d'un important degré d'autonomie (comme le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Suède, ainsi que la Suisse et l'Allemagne), des pays où l'autonomie est très faible (Irlande et Chypre).
- 73 À ce jour, la qualité de la démocratie locale a fait l'objet d'études insuffisantes. Pour nous faire une idée de possibles différences entre les pays, il nous faut nous fier, dans une large mesure, à des indicateurs mesurant la qualité de la démocratie en général, ou à des études plus spécifiques couvrant uniquement certains pays ou bien uniquement certains aspects de la démocratie locale. L'une des difficultés auxquelles on se heurte en comparant et en quantifiant les démocraties, réside dans l'existence de concepts normatifs de la démocratie qui sont concurrents. Par exemple, la démocratie doit-elle être représentative ou plus directe ? Ici, nous nous concentrons sur la participation électorale et la confiance accordée aux administrations infranationales.

- 74 Comparer la participation aux élections locales n'est pas simple, comme on pouvait s'y attendre. Les personnes à élire (maires, conseillers municipaux et autres), l'électorat, les systèmes électoraux et les circonscriptions sont très différents. Les chiffres plus ou moins comparables montrent une participation assez élevée dans les pays nordiques, mais aussi en France, en Italie, au Portugal, en Espagne et en Grèce. Des taux de participation inférieurs à 50 % sont enregistrés dans des pays comme la Suisse, la Pologne et la République tchèque.
- 75 La confiance dans les administrations locales ou régionales est souvent considérée comme un élément indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie. Les pays nordiques, là aussi, affichent le niveau de confiance le plus élevé. Dans les pays de la région du Rhin, le niveau de confiance est élevé également. Dans les pays d'Europe du Sud, il est beaucoup plus faible (à l'exception de la France), tout comme dans les nouvelles démocraties (l'Estonie faisant figure d'exception notable). L'étude Eurobaromètre sur le rôle et l'impact des autorités locales de 2008-2009 montre que la confiance accordée aux autorités est plus élevée à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale, mais aussi que ce niveau est resté plus élevé pendant la crise financière¹⁴.
- 76 Une confiance élevée coïncide avec un faible niveau de corruption, ce qui n'est guère surprenant. Ces deux éléments sont fortement liés à la qualité de la démocratie en général. Dans ce domaine, les pays nordiques, ainsi que l'Allemagne, l'Autriche, les pays du Benelux et la Suisse affichent les meilleurs résultats.
- 77 Il apparaît rapidement que démocratie locale et autonomie locale vont de pair. Les pays où les communes jouissent de la plus grande autonomie sont aussi ceux qui obtiennent de bons résultats quant à la qualité de la démocratie. C'est particulièrement vrai pour les pays comme le Danemark, la Finlande, la Suède, la Suisse et la Norvège. Les pays où l'autonomie des communes est faible, en revanche, comme Chypre, enregistrent également de mauvais résultats sur le plan de la démocratie. Parmi les différentes composantes de l'autonomie locale, on compte la liberté des communes à prendre des décisions concernant la fiscalité, leur système politique et leur administration, ainsi que sur un vaste éventail de tâches pour la plupart fortement liées à la qualité globale de la démocratie.
- 78 D'un point de vue plus dynamique, l'autonomie locale a fortement augmenté au cours des 25 dernières années. Cet accroissement a été nettement plus marqué dans les nouvelles démocraties, qui partaient d'un niveau très faible d'autonomie locale. Dans les démocraties plus établies, l'augmentation a été beaucoup plus faible. Les pays ayant connu les accroissements les plus notables sont l'Albanie, l'Italie et la Slovénie, et, dans une moindre mesure, la Lituanie et la République tchèque. Le pays ayant enregistré la baisse la plus prononcée est la Hongrie. L'Espagne a elle aussi connu une baisse de l'autonomie.
- 79 Pour la démocratie locale, en revanche, nous constatons une augmentation du recours aux outils de participation politique. La planification participative, la budgétisation participative, les conférences citoyennes et la participation en ligne ne sont que quelques exemples d'outils que les communes ont commencé à utiliser. Cette participation plus directe des administrés aux décisions politiques locales vient souvent en réaction à la baisse de participation dans les élections locales, qui peut être envisagée comme une perte de légitimité des autorités. La plus grande « orientation-client » prônée par les réformes du *New Public Management* et les exigences accrues des administrés concernant

les services locaux peuvent toutefois aussi être considérées comme des moteurs favorisant les réformes participatives. Des réformes démocratiques plus profondes, transférant le pouvoir de décision aux administrés en développant des outils de démocratie directe contraignants, comme celles mises en place en Allemagne, restent toutefois plutôt rares. Cela s'applique aussi aux vastes transferts de compétences d'une partie de l'administration locale à une autre. Cependant, il convient de ne pas oublier que l'idée de bonne gouvernance locale, avec ses principes (primauté du droit, transparence, responsabilité et reddition des comptes, efficience, etc.) a rendu les références de la démocratie locale plus ambitieuses.

- 80 La crise financière a-t-elle eu un impact sur l'autonomie locale et la démocratie locale ? Des données issues de pays comme l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal montrent que la crise financière a eu un effet négatif sur les transferts financiers reçus par les communes de la part d'échelons plus élevés. Si une baisse des transferts est synonyme d'une baisse des obligations liées à ces transferts, cela pourrait impliquer un accroissement de l'autonomie. En général toutefois, une baisse des transferts signifie simplement que les administrations locales sont privées des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Des données empiriques montrent également que dans certains pays, l'autonomie financière des communes a été entamée par des mesures de contrôle budgétaire mises en place par l'État, ainsi que par une baisse de leur autonomie pour recourir aux emprunts. Plus les communes sont tributaires de leurs revenus propres, moins elles le sont des échelons plus élevés. La question déterminante, à cet égard, est de savoir si la crise a beaucoup entamé la faculté des communes à générer des recettes fiscales suffisantes, ce qui est directement lié à la structure économique des communes et à la situation économique des contribuables, ainsi qu'à la capacité des communes à lever des impôts. L'aptitude des communes à user de leur autonomie pour recourir aux mesures les mieux adaptées pour lutter contre la crise dépend des ressources dont elles disposent et des moyens permettant d'éviter d'éventuelles retombées négatives. Les investissements, par exemple, ont davantage de sens si les communes peuvent également profiter des emplois supplémentaires créés par ce biais.
- 81 La crise économique et financière limite le champ des décisions pouvant être prises, mais il n'existe pas de lien institutionnel direct avec la démocratie locale. En Grèce par exemple, des données empiriques révèlent un intérêt accru des citoyens pour les décisions politiques.
- 82 Les systèmes locaux avec des communes fortes et autonomes et des structures de démocratie locale bien développées sont-ils plus résilients face aux impacts de la crise financière ? De toute évidence, l'analyse des données montre que les États possédant des communes plus autonomes, comme les pays nordiques, l'Allemagne et la Suisse, ont moins souffert que le Portugal et la Grèce. La question est de savoir si c'est effectivement dû à la forte autonomie des communes, ou si d'autres facteurs, plus importants, ont joué. Il est difficile d'affirmer que l'autonomie locale ou la démocratie locale servent de rempart contre les problèmes ou les crises économiques. D'autres facteurs, comme la santé de l'économie et des finances publiques (par exemple), jouent également un rôle de taille. Cependant, l'affirmation inverse, qui consisterait à dire que les pays centralisés avec très peu de démocratie ont mieux su faire face à la crise ne semble définitivement pas juste.
- 83 Les revendications d'autonomie locale et de démocratie locale accrues, lorsqu'elles sont suivies d'effet, peuvent à terme conduire à quantité de disparités et à une grande

diversité. Déterminer dans quelle mesure les disparités et la diversité sont acceptées et acceptables ne relève pas en premier lieu de considérations scientifiques, mais de dimensions normatives, culturelles et politiques. Cela s'applique également aux outils choisis pour faire face à ces disparités et à cette diversité. La stabilité politique des pays ayant des communes autonomes et une démocratie locale forte démontre que leur gestion de ces problèmes est largement acceptée par la population.

Leçons et conseils stratégiques

- 84 Il existe des différences considérables entre les pays sur le plan de l'autonomie de leurs communes et de la qualité de la démocratie locale, ces deux éléments paraissant liés. L'une et l'autre se sont accrues au cours des dernières décennies. L'impact de la crise et des mesures d'austérités sur ces deux éléments est lié à des considérations financières – par exemple, une pression à fournir des services de manière plus économique – et à des choix restreints dans les prises de décisions démocratiques. Les recherches conduites dans le cadre de l'action COST LocRef ont montré que la revendication de plus d'autonomie pour les communes et de plus de démocratie locale est justifiée. Bien que l'impact de l'une et de l'autre soit loin d'être immédiat et direct, les pays ayant des communes autonomes et une démocratie locale bien développée semblent avoir de meilleures performances et être plus résilients face aux crises.

Leçon 1.5.1 : Il existe des différences considérables entre les pays en termes d'autonomie des communes et de qualité de la démocratie locale.

Leçon 1.5.2 : Dans les pays avec des communes autonomes, la démocratie locale est généralement plus développée.

Leçon 1.5.3 : Au cours des 25 dernières années, l'autonomie locale a connu un accroissement, particulièrement marqué dans certains pays d'Europe centrale et orientale.

Leçon 1.5.4 : La démocratie locale est devenue un sujet de réforme majeur. Les changements visent à proposer aux citoyens davantage de moyens de participation. Des changements plus fondamentaux, ayant trait aux fondements normatifs ou au pouvoir de diverses institutions, restent toutefois rares.

Leçon 1.5.5 : Dans la plupart des cas, le champ d'action des communes a été réduit de manière générale par les effets négatifs de la crise (baisse des dotations octroyées par des échelons plus élevés et donc capacité à exécuter des tâches). Si cela a parfois réduit le champ des décisions prises démocratiquement, cela n'a certainement pas entamé l'intérêt pour la politique.

Leçon 1.5.6 : Parmi les pays ayant des communes moins autonomes et des démocraties locales moins développées, tous n'ont pas fortement souffert des effets de la crise économique et financière.

Leçon 1.5.7 : Il reste difficile de déterminer si l'autonomie locale et la démocratie locale rendent les pays plus résilients face aux crises économiques et financières. Il semblerait toutefois qu'autonomie locale et démocratie locale soient associées à des pays qui fonctionnent bien et dont l'économie est florissante.

Conseil 1.5.1 : Mettez en œuvre des mesures destinées à améliorer l'autonomie locale et la démocratie locale, puisque celles-ci portent leurs fruits. Toutes deux sont cohérentes avec une demande de bonne gouvernance locale et renforcent, semble-t-il, l'ossature de pays qui fonctionnent bien et dont l'économie est florissante. Il convient toutefois d'avoir conscience que l'autonomie des communes et une démocratie locale bien développée ne sont pas les seuls facteurs de réussite. Elles peuvent aussi être la conséquence de la réussite économique.

Conseil 1.5.2 : Si un réel accroissement de l'autonomie et de la démocratie locale est envisagé, il convient de mettre en œuvre un transfert de pouvoirs aux administrations locales et aux citoyens. Prévoyez des mesures supplémentaires pour faire face à de possibles disparités et inégalités qui résulteront de ce transfert de pouvoirs, dans la mesure où il conduira à une plus grande diversité encore.

Conseil 1.5.3 : Il convient de ne pas mettre à profit des mesures d'austérité pour entamer l'autonomie générale des communes et pour restreindre la démocratie, car ces mesures vont accroître la pression pesant sur les communes. Les administrés accepteront mieux les mesures qu'ils ont eux-mêmes décidées que celles imposées par des échelons plus élevés de l'État.

NOTES

2. LADNER (A.), KEUFFER (N.), BALDERSHEIM (H.), *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*, Release 1.0, Bruxelles, Commission européenne, 2015.
3. DAHL (R.), « A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation » in *Political Science Quarterly*, 109 (1), 1994, p. 23-34.
4. STEINER (R.), KAISER (C.), EYTHORSSON (G. T.), « A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries », in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 23-42.
5. POLLITT (C.), BOUCKAERT (G.), *Public management reform: A comparative analysis — New public management, governance, and the Neo-Weberian state*, 3^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2011.
6. WOLLMANN (H.), « Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse – or, What Next? » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 187-204 ; HLEPAS (N.), KETTUNEN (P.), KUTSAR (D.), MACCARTHAIGH (M.), NAVARRO (C.), RICHTER (P.), TELES (F.), « The Governance of Childcare in Transition: A Comparative Analysis » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 237-251.

7. VETTER (A.), KLIMOVSKÝ (D.), DENTERS (B.), KERSTING (N.), « Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis » in KUHLMANN (S.) BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 273-286.
8. DAHL (R.) TUFTE (E.), *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973.
9. OLSON (M.), « The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government » in *The American Economic Review*, 59 (2), 1969, p. 479-487. Consulté à l'adresse <http://www.jstor.org/stable/1823700>
10. LADNER (A.), KEUFFER (N.), BALDERSHEIM (H.), *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*, Release 1.0, Bruxelles, Commission européenne, 2015.
11. DENTERS (B.), LADNER (A.), MOURITZEN (P. E.), ROSE (L. E.), « Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective », in KUHLMANN (S.) BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 333-345 ; Conseil de l'Europe, *Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local (et outils pour leur mise en œuvre)*, 2014.
12. HLEPAS (N.), KETTUNEN (P.), KUTSAR (D.), MACCARTHAIGH (M.), NAVARRO (C.), RICHTER (P.), TELES (F.), « The Governance of Childcare in Transition: A Comparative Analysis » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 237-251.
13. CONSEIL DE L'EUROPE, Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens, n° 122, Strasbourg, 1985.
14. EUROBAROMÈTRE, *Le rôle et l'influence des autorités locales et régionales au sein de l'Union européenne*. Eurobaromètre spécial 307 ; http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_307_fr.pdf, 2009.
-

AUTEUR

ANDREAS LADNER

Professeur titulaire

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique

Université de Lausanne, Suisse.

Chapitre II. Améliorer la prestation des services locaux : des réformes pour accroître la performance

Trui Steen, Filipe Teles et Harald Torsteinsen

NOTE DE L'AUTEUR

Sur la base de contributions de Irena Bačlija Brajnik, Pieter Bleyen, Hilde Bjørnå, Geert Bouckaert, Giulio Citroni, Bas Denters, Vedran Đulabić, Grétar Thór Eythórsson, Jochen Franzke, Marcel Guenoun, György Hajnal, Nikos Hlepas, Angel Iglesias, Pekka Kettunen, Maiga Kruzmetra, Nicole Küchler-Stahn, Beata Meričková, Stig Montin, Riccardo Mussari, Vitalis Nakrosis, Carmen Navarro, Juraj Nemec, Vania Palmieri, Tobias Polzer, Isabella Proeller, Christoph Reichard, Baiba Rivza, Christian Schwab, Jana Soukopová, Benedikt Speer, Alfredo Tranfaglia, Emil Turc, Eran Vigoda-Gadot, Dominik Vogel, Anne-Kathrin Wenzel et Hellmut Wollmann.

- ¹ Ce chapitre est consacré aux changements institutionnels relatifs aux formes d'organisation et à la logique de fonctionnement de la fourniture de services locaux survenus dans le contexte du *New Public Management* (NPM) et post-NPM. Les travaux menés dans le cadre du programme de recherche LocRef ont montré que la fourniture de services locaux en Europe a subi une transformation radicale depuis les années 1980, due notamment aux idées et aux pratiques de la libéralisation du marché et au managérialisme inspiré par les entreprises, auxquels sont venues s'ajouter les réformes du secteur public et la législation de l'Union européenne. Tandis que les réformes des administrations locales inspirées par le NPM ont fait l'objet de nombreux travaux de recherche, les réformes de la période plus récente, post-NPM, ont été négligées par la recherche. L'un des objectifs principaux de ce projet est de combler cette lacune.

2.1 Introduction

- 2 On constate des différences considérables entre pays européens, et aussi entre groupes de pays européens, en termes de contenu, de rythme et d'orientation des changements institutionnels. Dans les études, la classification des pays diffère selon les variables prises en considération. Ici, nous nous limiterons à deux dimensions, est-ouest et nord-sud, tout en ayant conscience des importantes différences existant au sein de ces dimensions, à savoir celles entre le Royaume-Uni, l'Europe continentale et les anciens pays communistes (pays d'Europe centrale et orientale, ou PECO). Il y a aussi une différence très nette dans la gestion et l'organisation des services publics et des services sociaux à la personne.
- 3 Les chercheurs recourent volontiers aux métaphores pour caractériser les réformes. La première métaphore est celle de la trajectoire, qui décrit une chronologie de « trains » de réformes (pré-NPM, NPM et post-NPM) qui se sont succédé, chacun corrigeant ou remplaçant le programme de réformes précédent. La deuxième métaphore est celle du pendule, avec l'image d'un mouvement de balancier des idées de réforme, comme la pratique de l'externalisation d'un service local pendant une période, puis sa remunicipalisation durant une deuxième période, avant une nouvelle externalisation. Plus récemment, une troisième métaphore est apparue. C'est l'hybridation, qui s'applique à des concepts de réformes qui fusionnent et qui créent de nouveaux schémas pour la fourniture des services locaux. L'entrepreneuriat social est un exemple de rencontre entre le marché et des finalités sociales. Un autre exemple est le croisement de l'administration (hiérarchie) avec le marché, par le biais d'entreprises municipales.
- 4 Les sections de ce chapitre traitent des différentes approches en matière de prestation de services locaux. L'une des sections présente la transformation de l'organisation et de la gouvernance dans la fourniture des services locaux. Elle s'intéresse à la tendance à l'« externalisation » des services locaux et à la phase post-NPM. Le *New Public Management* a eu une influence considérable, mais d'intensité variable dans les différents pays et selon les services, conduisant à divers degrés de dispersion (*hiving off*), d'externalisation et de privatisation. Plus récemment, dans la période post-NPM, nous avons relevé divers cas de remunicipalisation, sans toutefois qu'on puisse parler d'un retour intégral aux formes d'organisation et aux logiques de fonctionnement existant avant le NPM. On assiste plutôt à une tendance croissante à associer le public et le privé pour la prestation des services, ce qui conduit à des formes et à des logiques hybrides, où des entités publiques collaborent avec des entreprises commerciales et des associations à but non-lucratif.
- 5 D'autres travaux de recherche se sont intéressés aux possibles effets sur la fourniture des services locaux des réformes de gestion interne menées dans les administrations locales. Dans la mesure où il est difficile de déterminer clairement ce qui constitue une réussite et ce qui constitue un échec, les travaux de recherche visent essentiellement à identifier les conditions qui semblent influencer sur la réussite des réformes. Ces réformes recouvrent des instruments de gouvernance décloisonnée et de planification stratégique orientés vers l'intégration et la coordination pour contrer la fragmentation, ainsi que des éléments plus internes, comme la gestion des ressources humaines et la gestion de la performance. Les réformes progressives, reposant sur l'apprentissage par tâtonnement, le développement des compétences à l'échelle locale et le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) semblent donner de meilleurs résultats que les changements

radicaux, surtout si ceux-ci sont imposés et associés à un renforcement du contrôle par l'administration centrale.

- 6 Dans ce chapitre, nous verrons également si la coopération intercommunale (CIC) constitue une solution aux carences dans la fourniture de services locaux. Contrairement aux fusions, ressenties comme « dures », la CIC est jugée plus « douce », permettant de surmonter les problèmes d'économies d'échelle et de limites de taille. La CIC présente l'avantage de ne pas perturber les communautés, les loyautés et les identités démocratiques existantes. Cependant, les CIC sont vulnérables lorsqu'elles sont confrontées à des rejets et à des refus du compromis. La fusion de communes constitue une approche « dure » et se révèle faible là où la CIC est forte, forte là où la CIC est faible. Quoi qu'il en soit, le principe de subsidiarité doit être érigé en règle d'or, assurant proximité, efficacité et flexibilité, qui sont les principaux facteurs de réussite pour l'amélioration des services par les administrations locales.
- 7 Dans ce chapitre, nous nous intéresserons également à la question suivante : existe-il une taille « idéale » pour les communes, en termes de fourniture des services locaux et de performance ? La réponse à cette question est un « non » conditionné, les chercheurs estimant que la question de la taille relève davantage de la sphère politique que de la sphère scientifique. La taille « idéale », si tant est qu'elle existe, est fortement tributaire d'un grand nombre d'éléments, politiques, financiers, sociaux, d'infrastructures, géographiques/topographiques, autant de paramètres qui varient considérablement au sein des pays et d'un pays à l'autre. Les fusions de communes sont très controversées dans de nombreux pays et peuvent se révéler coûteuses sur le plan politique. Cependant, lorsqu'elles sont planifiées et mises en œuvre correctement, l'opposition qu'elles suscitent finit généralement par s'estomper et de nouvelles identités locales voient le jour.
- 8 Enfin, le recours aux outils participatifs pour améliorer les services locaux sera également examiné dans ce chapitre. Dans un contexte d'austérité croissante, de réduction des effectifs et d'exigence d'amélioration du rapport coût-efficacité, les administrations locales doivent inclure et impliquer activement les citoyens dans la planification, la conception, la prestation et l'évaluation des services locaux. Des données empiriques indiquent que cela pourrait améliorer non seulement la qualité des services orientés vers les usagers, mais aussi la confiance vouée aux administrations locales. Cela pourrait même accroître l'obligation pour les administrations de rendre des comptes et améliorer le fonctionnement de la démocratie locale, la participation accrue ayant un effet pédagogique sur les administrés. Cependant, il convient de mettre en balance les gains de légitimité et de démocratie dus à l'implication des administrés avec des pertes d'efficacité, d'équité et de transparence.
- 9 Le tableau 3 ci-dessous livre un aperçu des éléments factuels utilisés dans le chapitre II et présente les pays étudiés.

Tableau 3. Vue d'ensemble des éléments factuels étayant les leçons et conseils formulés au chapitre II

Section	Pays (références additionnelles)
---------	----------------------------------

2.2	Allemagne, Belgique, Croatie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Suède, République tchèque, Royaume-Uni (divers chapitres des trois volumes publiés par Koprić./Wollmann/Marcou, 2016 ; Kuhlmann/Bouckaert, 2016 ¹).
2.3	Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Royaume-Uni ² .
2.4	Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie ³ .
2.5	Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Suisse ⁴ .
2.6	Estonie, Allemagne, Slovaquie, Espagne ⁵ .

2.2 Public, privé ou hybride ? Réorganiser la fourniture de services publics locaux après le NPM

- 10 À compter des années 1990, le NPM et ses préceptes ont exercé une forte pression sur les administrations locales pour les inciter à se défaire d'un vaste éventail de services, en recourant à divers types de prestation externe de services : transformation en société commerciale (corporatisation), externalisation et privatisation. Cela s'applique aux activités internes (par exemple maintenance des bâtiments, support informatique, conseil juridique), mais aussi aux services fournis aux administrés et aux usagers : collecte et traitement des ordures ménagères, transports en commun locaux, logement, eau, traitement des eaux usées, santé et hygiène, services sociaux, prise en charge des personnes âgées et des enfants, etc. De plus, ces changements ont nécessité une réévaluation des échelles et de la coordination, aussi bien dans les cas de coopération intercommunale que dans ceux de recours au secteur privé ou de solutions hybrides. Un consortium de communes, par exemple, peut coopérer ou lancer un appel d'offres pour externaliser un service donné, au lieu que chaque commune assure ce service seule. Cela améliore probablement l'efficacité, l'intérêt pour les investisseurs privés ainsi que l'expertise technique et la capacité à régler le service.
- 11 On voit que les questions d'échelle jouent un rôle central dans la mise en œuvre des préceptes du NPM et impliquent des stratégies de coordination complexes – à la fois technique, organisationnelle et politique. Si la coopération et l'externalisation de la prestation de services exigent une coordination horizontale efficace, une coordination verticale n'en reste pas moins indispensable : la réduction du rôle des administrations locales dans la fourniture directe des services et l'accroissement de leur rôle en tant qu'acheteur et régulateur des services exige une refonte du système d'amélioration des compétences, une supervision centrale et une coopération locale.
- 12 Les tendances post-NPM sont porteuses de nouveaux défis. La privatisation restreinte, la remunicipalisation partielle, la corporatisation accrue (ou « privatisation formelle ») et le recours accru à des solutions hybrides sont autant d'éléments exigeant de revoir la

coordination et la réglementation, ainsi que le développement de nouveaux outils et de nouvelles compétences. De plus, la coopération intercommunale et les fusions de communes suscitent désormais beaucoup d'intérêt, porteuses de solutions pour surmonter les limitations d'échelle.

- 13 Dans cette section, nous nous intéresserons aux questions suivantes :
1. Le NPM incite les communes à confier la prestation de services locaux à des entreprises communales et intercommunales externalisées et à des sociétés du secteur privé : cette tendance a-t-elle atteint son point culminant, pour commencer à décliner ?
 2. Que se passe-t-il dans la phase post-NPM ? Peu de changement, remunicipalisation, intégration ou hybridation ?
 3. Dans la mesure où des éléments du NPM et post-NPM se fondent pour donner naissance à des formes et à des logiques hybrides de prestations de service, quelles sont les principales caractéristiques (risques, opportunités, tendances) de ces formes et de ces logiques qui se diffusent ?
- 14 Dans la période antérieure au NPM, les administrations locales jouaient un rôle essentiel dans la fourniture de services locaux. C'était particulièrement vrai dans les années 1970, où l'État-providence moderne avait atteint son point culminant dans les pays d'Europe occidentale. Les services publics (eau, traitement des eaux usées, gestion des déchets, transports en commun, énergie) étaient en grande partie fournis par l'État ou les administrations locales, soit directement, soit, de plus en plus souvent, indirectement, par le biais d'entreprises publiques/communales. Durant cette période, les services sociaux à la personne ont constitué l'une des principales, voire la principale, missions des administrations locales au Royaume-Uni et dans les pays nordiques, tandis qu'en Allemagne et en Italie, ces services étaient toujours assurés par des associations (souvent affiliées à l'Église). Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), la fourniture de services locaux était essentiellement assurée par l'État communiste. La Pologne, où l'Église catholique avait conservé son rôle traditionnel d'important prestataire de services sociaux à la personne, faisait figure d'exception.
- 15 Durant la période du NPM, dans les années 1980 et surtout 1990, les administrations locales ont commencé à séparer de la structure communale les entités assurant les services, elles leur ont accordé davantage d'autonomie et elles ont doté certaines d'entre elles d'une personnalité juridique distincte. Cependant, de nombreuses communes sont restées propriétaires des entités assurant les services et elles ont conservé la responsabilité formelle de la fourniture des services (décentralisation). Par ailleurs, il est devenu courant que des services locaux soient fournis par le biais d'entreprises communales ou intercommunales, organisées selon des règles de droit public ou privé (corporatisation). Cela a particulièrement été le cas pour les services d'intérêt public. Dans certains cas, ces services publics ont été nationalisés, ouverts et parfois vendus à des opérateurs privés (par exemple au Royaume-Uni, en France et en Italie). Dans d'autres pays, les communes ont conservé la propriété et le contrôle, du moins partiellement (comme en Allemagne, aux Pays-Bas et dans les pays nordiques). Pour les services sociaux à la personne, les communes ont toujours plus externalisé la prestation de services, confiés à des associations ou à des entreprises privées. Certaines ont même vendu les structures assurant les services à des sociétés privées. Le degré d'essaimage (effectuée sous diverses appellations, comme agencification, externalisation, constitution en société commerciale ou corporatisation, privatisation) varie selon les pays et selon les services. Le Royaume-Uni semble faire figure de précurseur dans ce domaine, suivi par les PECO

après la chute du communisme. Cependant, l'évolution depuis la transition des années 1990 varie considérablement au sein des PECO. La Pologne, par exemple, a confié la collecte et le traitement des déchets au marché privé. Ce n'est qu'en 2013 que les communes se sont vues confier la responsabilité formelle de l'organisation de ce service, sur la base d'appels d'offres obligatoires. La Croatie et la Hongrie, elles, ont expérimenté la centralisation de la fourniture de services et un affaiblissement marqué du rôle de l'administration locale. Concernant les modalités de fonctionnement, la liberté de gestion (« laissons la gestion aux gestionnaires ») et la mise en concurrence semblent être considérées comme les mécanismes les plus adéquats pour améliorer l'efficacité et la qualité du service. Cependant, si la concurrence n'a pas joué de la même manière dans tous les pays, la législation communautaire en matière de concurrence rend difficile de s'y soustraire entièrement.

- 16 Dans certains pays comme l'Italie, les administrations locales ont subi des pressions indirectes de la part de l'État pour adopter des réformes inspirées par la NPM. Une stratégie, pour cela, a consisté à réduire l'aide financière versée aux communes, sans améliorer pour celles-ci les possibilités de lever des impôts ou de se procurer d'autres formes de revenus. Une autre stratégie a été d'inciter les communes à transférer la fourniture de services à d'autres échelons de l'administration ou à des entités privées pour éviter la gestion de la complexité et pour se préserver des retombées politiques de la réduction des services. La privatisation « par défaut » semble être au moins aussi fréquente, sinon davantage, que les privatisations « par conception intelligente ». Lorsqu'une réforme de grande ampleur a été mise en place par l'État central, comme en Italie, le manque de coordination, de surveillance et de soutien pour les administrations locales et par celles-ci a eu pour conséquence un résultat désordonné et une mise en œuvre peu cohérente. De plus, la recherche a montré que les problèmes susceptibles de se poser ne sont pas seulement économiques, juridiques ou managériaux, mais aussi politiques et administratifs. L'équité, la justice, l'efficacité et la qualité de la démocratie sont toutes fortement tributaires des échelles, de la coordination et des chaînes d'autorité mises en place pour la régulation et la fourniture des services sociaux et des services publics. Le manque de compétences en matière de politique réglementaire, les conflits politiques et le localisme, la diversité des cultures organisationnelles, et le manque de responsabilité dans le processus de décision peuvent conduire à des échecs ou à des crises politiques. Dans la phase post-NPM, une tendance en faveur de la remunicipalisation a été observée en Allemagne, essentiellement dans le domaine de l'énergie, et à une moindre échelle dans celui de l'eau. Pour d'autres services et dans d'autres pays, rares sont des signes convaincants d'une évolution dans ce sens. En Croatie, en Hongrie, en Norvège, en Espagne, en Suède et aux Pays-Bas, on ne constate pas de tendance marquée à la remunicipalisation. Une fois mises en œuvre, les formes organisationnelles et les logiques de fonctionnement inspirées par le NPM semblent s'imposer dans la durée. Ces tendances post-NPM qui ont été observées sont davantage liées à une résistance locale ou à des stratégies d'adaptation et de réaction qu'à une volonté politique centrale expresse d'inverser le cours des réformes, du moins à l'échelle locale. Une exception notable est le Royaume-Uni, où la loi de 2011 sur le localisme proposée par le gouvernement de coalition semble ouvrir la voie à des stratégies plus collaboratives et à des stratégies de développement. Cependant, des éléments du NPM, comme la déconcentration horizontale et la pluralisation, semblent désormais s'associer à des éléments de gouvernance comme la négociation, la coopération, l'implication citoyenne et la persuasion (*soft power*). À la place de la trajectoire attendue (phase pré-NPM, NPM, puis phase post-NPM), nous

observons une association croissante de prestataires, formes et logiques divers, ce qui conduit à des solutions hybrides et à un cocktail complexe de tendances convergentes et divergentes. Cette évolution est porteuse de préoccupations sérieuses et de nouveaux défis pour la gouvernance démocratique, la transparence et la responsabilité et la reddition des comptes. En effet, l'hybridation peut conduire à une complexité, à une fragmentation et à des changements rapides de prestataires de services, mettant à l'épreuve la capacité de gouvernance et l'efficacité de la démocratie représentative traditionnelle et des administrations locales, ce qui ne laisse aux citoyens que des options opaques pour influencer sur les processus politiques. De plus, les travaux de recherche et l'expérience dans toutes les régions d'Europe montrent qu'il convient de ne pas sous-estimer le risque de développement de pratiques commerciales illicites et de corruption.

- 17 Cependant, les formes organisationnelles et les logiques de fonctionnement inspirées par le NPM ne disparaissent pas aisément dans la phase post-NPM. Les désaccords idéologiques entre partis politiques sur la fourniture de services sociaux ne remettent pas en question la concurrence en tant que mécanisme incontournable pour améliorer l'efficacité et la qualité de la fourniture des services locaux. Même dans les pays nordiques, avec de fortes traditions sociales démocratiques, le recours aux appels d'offres, à la concurrence et à l'externalisation est relativement répandu dans les collectivités administrations locales, et les signes indiquant une inversion de cette tendance sont rares, voire inexistantes. Des travaux de recherche portant sur la Slovaquie et la République tchèque concernant la concurrence et l'externalisation sont contradictoires. Si ces pratiques sont mises en œuvre et gérées correctement, elles peuvent toutefois être efficaces dans certaines situations spécifiques. Cependant, pour pouvoir externaliser, il faut un marché privé, qui n'existe pas toujours. Dans ce cas, si les administrations locales souhaitent lancer des appels d'offres pour certains services, il se peut qu'elles soient contraintes de stimuler la création de ce marché – une pratique porteuse d'un risque de favoriser la corruption, ce qu'attestent les résultats de travaux de recherche. Dans certains pays, comme en Norvège et aux Pays-Bas, la coopération intercommunale est devenue un mécanisme important pour réaliser des économies d'échelle, surtout pour les services nécessitant des infrastructures coûteuses, comme la collecte et la gestion des déchets. Par ailleurs, des mesures de la performance réalisées en Suède ne semblent pas montrer des niveaux plus élevés de satisfaction des administrés.

Leçons et conseils stratégiques

- 18 Ces travaux de recherche permettent de tirer les enseignements suivants :

Leçon 2.2.1 : Des métaphores comme celles de la « trajectoire » et du « pendule » permettent de décrire et de comprendre les changements institutionnels survenus dans la fourniture de services locaux. Cependant, des travaux de recherche ont montré que la mise en place des réformes est beaucoup plus confuse que prévu, avec des tendances allant à la fois dans une direction et dans le sens inverse, le tout se fondant pour donner naissance à des solutions mixtes, ou « hybrides ». Aux deux précédentes métaphores peut donc venir s'ajouter le terme d'« hybridation », plus juste sur le plan empirique.

Leçon 2.2.2 : La recherche a fait apparaître des différences de taille dans l'organisation et la gestion des services locaux dans les différents pays et entre les

différents services. D'autre part, la libéralisation du marché prônée par le NPM, la réglementation communautaire et l'effondrement du communisme ont stimulé des processus d'isomorphisme, qui semblent estomper progressivement ces différences. Cependant, il se peut que les évolutions politiques en cours en Europe viennent contrecarrer ces tendances isomorphiques et conduisent à une différenciation plus marquée.

Leçon 2.2.3 : La tendance attendue vers une remunicipalisation dans la période post-NPM ne se confirme qu'en partie, essentiellement en Allemagne et en France. L'importance croissante des communes dans la fourniture des services locaux dans la plupart des PECO ne vient pas contredire ce constat, dans la mesure où ces pays ont hérité des régimes communistes la fourniture de ces services par l'État central, et non par des formes organisationnelles et des logiques de fonctionnement inspirées par le NPM. Cependant, nous observons aujourd'hui un accroissement de la centralisation dans certains PECO.

Leçon 2.2.4 : La concurrence peut accroître l'efficacité économique de la fourniture de services locaux, que ce soit par la passation de contrats internes (intégration) ou l'externalisation. Cependant, il se peut que les coûts de transaction réduisent ce gain, tout comme l'absence de facteurs institutionnels (législation, État de droit, compétitivité et manque de compétences internes dans le suivi et la gestion des contrats). Le risque de corruption constitue un autre inconvénient.

Leçon 2.2.5 : Lorsque les collectivités locales tentent de mettre en œuvre des réformes en recourant à la méthode du « copier-coller », en prenant pour acquis les effets bénéfiques de ces réformes sans véritable discussion ouverte, elles doivent s'attendre à se heurter à des résistances, à des oppositions et à des propositions de réforme concurrentes. Cette approche peut rendre la mise en œuvre des changements difficile, voire impossible.

Leçon 2.2.6 : Lorsque les États conçoivent des réformes de grande ampleur et tentent de les imposer aux administrations locales, la mise en œuvre se fait sans conviction, de manière fragmentée et sans cohérence.

Leçon 2.2.7 : La fourniture extérieure de services et les formes d'organisation externalisées, en particulier, peuvent nuire à la transparence et générer des problèmes juridiques, financiers et de responsabilité politique.

- 19 Sur la base des résultats scientifiques présentés plus haut et formulés dans sept leçons, nous proposons sept recommandations qui en découlent :

Conseil 2.2.1 : Opérez un choix reposant sur des données factuelles afin de déterminer la meilleure manière de panacher les formes d'organisation et les logiques de fonctionnement (« hybridation »), en pesant les avantages et les inconvénients respectifs face à un nouvel éventail d'acteurs publics/semi-publics/privés à but lucratif/à but non lucratif pour la prestation de services locaux. Il convient de ne pas y voir une question purement technique et d'accepter qu'elle soit extrêmement sensible sur le plan politique.

Conseil 2.2.2 : Mettez à profit les opportunités créées par des formes d'organisation et des logiques de fonctionnement isomorphiques pour en apprendre davantage sur leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, en profitant des expériences des administrations locales d'autres pays.

Conseil 2.2.3 : Si vous souhaitez que les services continuent à être assurés par les communes ou si vous prévoyez de remunicipaliser, évaluez les avantages et les inconvénients politiques et économiques de cette approche. Pour les petites communes, optez pour la coopération intercommunale. Cette pratique peut se révéler efficace pour améliorer les capacités et les compétences internes et pour équilibrer démocratie et économies (d'échelle) dans la provision des services locaux. Les fusions de communes peuvent constituer une alternative.

Conseil 2.2.4 : Évaluez de manière systématique les conditions et les environnements spécifiques dans lesquels les services seront fournis, et gardez à l'esprit qu'il n'existe pas une forme organisationnelle ni une logique opérationnelle optimales pour la provision de services. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles en cas d'externalisation, améliorez les mécanismes de gestion financière, les procédures légales, le contrôle, la transparence et le débat politiques, la communication avec les administrés et la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes. En cas d'appel d'offres, veillez à ce que les mécanismes de marché puissent fonctionner efficacement, par exemple en favorisant, pour la fourniture de services publics, la création d'un marché transparent qui fonctionne de manière adéquate.

Conseil 2.2.5 : Fournissez des possibilités d'analyse et de discours critiques sur la présentation des réformes à la lumière des données actuelles. Acceptez des points de vue alternatifs, en y voyant l'expression légitime de valeurs et d'intérêts différents. Par ailleurs, mettez au jour les valeurs qui se cachent dans des concepts « neutres », comme la concurrence par exemple. Créez des opportunités de collaboration entre chercheurs et acteurs de terrain pour permettre une approche plus critique et plus constructive des réformes. Veillez à impliquer les administrés.

Conseil 2.2.6 : Coopérez ou créez des alliances avec d'autres communes (par exemple par le biais de fédérations nationales de communes) pour communiquer avec l'État central lorsque les municipalités sont confrontées à des réformes de grande envergure. Efforcez-vous de négocier objectifs, stratégies et outils durant le processus de mise en œuvre des réformes, pour les adapter aux besoins, préférences et ressources locaux. Veillez à mettre en œuvre les réformes progressivement, pour permettre l'innovation et l'apprentissage sur le plan de l'organisation.

Conseil 2.2.7 : Développez des mécanismes et des processus efficaces, transparents et légitimes pour permettre la responsabilisation politique, financière et juridique, là où les réformes sont inspirées par des programmes issus du NPM ou post-NPM. Constituez des compétences et des capacités administratives pour permettre aux collectivités locales de concevoir contrats et appels d'offres et d'être capables de surveiller, évaluer et réguler les actions et les activités des partenaires privés à but lucratif et à but non lucratif. Ces compétences peuvent aussi se révéler utiles pour décider s'il convient de remunicipaliser ou d'externaliser/privatiser de nouveau certaines activités. Veillez à impliquer dans ces processus des entités stratégiques,

comme des groupes d'intérêt, des fédérations de communes et des entreprises communales.

2.3 Moderniser la gestion interne : le changement au service de l'amélioration de la performance

- 20 Les travaux de l'action COST LocRef se sont concentrés dans une large mesure sur la description, l'analyse et l'évaluation des efforts mis en œuvre par les collectivités locales pour réformer leurs structures internes et pour améliorer le fonctionnement de leurs entités. Les questions liées aux réformes du NPM (et post-NPM) et les instruments de gestion interne portent sur les points suivants : dans quelle mesure ces réformes portent-elles leurs fruits ? Quels sont les éléments-clés qui déterminent leur réussite ou leur échec ? Et quelle est leur incidence sur la fourniture des services locaux ? Cependant, l'essentiel des travaux de recherche n'a pas visé à formuler des considérations générales sur le succès ou l'échec global des réformes étudiées, essentiellement parce qu'aucune de mesure ne peut être qualifiée de « concluante » ou « non concluante » en tant que telle. Les travaux ont plutôt cherché à identifier les conditions – aussi bien externes qu'internes – susceptibles d'influer sur la réussite des réformes. De plus, des effets secondaires, voulus ou non, sont apparus dans le cadre des études empiriques. Les travaux de recherche ont porté sur divers domaines de réformes des collectivités locales, notamment concernant l'administration décloisonnée, la gestion des ressources humaines, la planification stratégique et la gestion de la performance.
- 21 L'« administration décloisonnée » est un terme générique qui implique une coordination renforcée au sein des collectivités locales. Elle constitue une réponse à ce qui est perçu comme une fragmentation accrue dans la fourniture de services publics due à des réformes antérieures, de type NPM. Cette fragmentation a été source de difficultés pour la coordination inter-administrative et pour les citoyens. L'administration décloisonnée apporte un ensemble de solutions destinées à permettre une meilleure coordination – à la fois horizontale et verticale – pour améliorer l'intégration de la fourniture de services (avec une continuité de services) et un soutien renforcé à la mise en œuvre des politiques à l'échelle de l'administration locale. Les travaux de recherche se sont concentrés plus particulièrement sur les services partagés et les centres de services partagés.
- 22 Un deuxième axe de recherche a porté sur les réformes en matière de gestion des ressources humaines mises en œuvre dans de grandes administrations locales métropolitaines. Des cas de « meilleures pratiques » ont été sélectionnés et les approches des réformes opérées par les villes ont été comparées. Les chercheurs se sont intéressés au processus de ces réformes, mais aussi à la question de savoir si les changements institutionnels mis en place (concernant l'organisation, le personnel et les outils) ont eu un impact sur la performance de l'organisation. Les corrélations existant entre la gestion du changement et les réformes de gestion des ressources humaines et leurs effets « supposés » ont été mises en lumière. Par ailleurs, les ambiguïtés, les tensions et les problèmes inhérents aux processus de changement ont été présentés.
- 23 Les chercheurs se sont également demandés dans quelle mesure la planification stratégique à l'échelle locale fait partie intégrante des réformes récentes de l'administration, qui obéissent à des paradigmes différents – éventuellement en partie contradictoires ou redondants. Ils ont aussi cherché à déterminer si les autorités

publiques locales sont en capacité de concevoir et de mettre en œuvre un véritable processus de planification stratégique.

- 24 Enfin, les travaux de recherche ont porté sur le lien entre les instruments de gestion interne et la prestation des services locaux, leur gestion et leur performance. Les instruments de gestion interne pertinents qui ont été analysés recouvrent l'instauration de systèmes de rémunération liés à la performance et leur lien avec la motivation et la performance dans l'organisation, la mise en place et le recours à l'information sur la performance dans les budgets communaux, servant de nouveaux outils de contrôle stratégique, de pilotage, de responsabilisation et d'apprentissage, et la mise en œuvre de plans de gestion de l'austérité et de programmes de réduction des coûts.

Leçons et conseils stratégiques

- 25 Comme souvent dans la recherche, les résultats obtenus dans les différents domaines décrits plus haut viennent se corroborer, se compléter ou se contredire mutuellement. Pour permettre une vue synthétique de ces résultats, nous les avons présentés à la lumière de trois dimensions transversales : diffusion des réformes, facteurs générateurs de changement et évaluation des résultats des réformes.

Diffusion des réformes

Leçon 2.3.1 : On constate des différences notables dans les pratiques de diffusion et de mise en œuvre des réformes, ce qui conduit à une hétérogénéité et à des divergences dans la mise en œuvre des instruments de gestion interne. De plus, il y a des différences d'une administration locale à l'autre dans ce qu'elles considèrent comme une mise en œuvre et un développement acceptés, légitimes, adaptés et attendus.

Leçon 2.3.2 : Concernant les instruments de gestion interne, plusieurs tactiques ou typologies ont été identifiées, qui peuvent être appliquées à l'ensemble de l'échelon administratif local ou de manière plus sélective, à des services ou des départements spécifiques.

- 26 Parmi les exemples étudiés, citons, entre autres, des réformes d'administration décloisonnée en Allemagne, en Autriche, en Hongrie, en Irlande, en Italie et en Norvège ; des réformes de gestion des ressources humaines en Allemagne et en Finlande, et plus spécifiquement la mise en place de systèmes de rémunération liés à la performance en Allemagne, en France et en Italie ; le recours à des informations sur la performance dans les budgets communaux en Allemagne, en Belgique, en Irlande, en Italie, en Lituanie, en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovaquie et en République tchèque ; et des programmes de gestion de l'austérité et de compression des dépenses en Allemagne, en Belgique, en France, en Irlande, en Italie, au Portugal, en Slovaquie et au Royaume-Uni.

Facteurs générateurs de changement

Leçon 2.3.3 : Depuis les années 1980, la fourniture des services locaux en Europe a connu une transformation radicale, due en particulier aux principes et aux pratiques de libéralisation du marché et du managérialisme inspiré par les entreprises, auxquelles sont venues s'ajouter le NPM et la législation communautaire. Des chocs et des tendances externes (comme la crise économique, les tensions budgétaires et le

vieillesse de la population) ainsi que des changements majeurs survenus dans les politiques mises en œuvre par les États liés à ces tendances ont souvent joué un rôle déterminant comme moteurs du changement. De plus, des facteurs plus « incrémentaux », comme la volonté d'améliorer la performance et la coordination de l'action publique ou l'influence d'idées réformatrices innovantes peuvent également jouer un rôle important dans l'initiation des réformes.

Leçon 2.3.4 : Les tensions économiques et budgétaires et les motivations politiques (éventuellement latentes) des administrations centrales ont joué un rôle plus important dans les pays d'Europe périphérique, plus vulnérables. Dans les pays plus vastes ou centraux de l'Union européenne, ce sont plutôt d'autres types de pressions socio-économiques de plus long terme et des préoccupations relatives à la performance des politiques qui sont intervenues.

- 27 Parmi les exemples étudiés, citons les réformes d'administration décloisonnée induites par la crise économique en Irlande et en Hongrie, les réformes de gestion des ressources humaines en Finlande liées au vieillissement de la population, et les réformes découlant des tensions budgétaires en Espagne. Dans les cas de services partagés en Irlande et en Hongrie, les réformes d'administration décloisonnée étudiées dans le cadre des recherches de l'action COST LocRef ont montré que la politique menée par l'État constituait un autre facteur déclenchant. En Irlande, le changement de politique de l'administration centrale était directement lié à la gestion de la crise, tandis qu'en Hongrie, des éléments sans doute plus politiques ont joué le rôle principal. Dans les réformes d'administration décloisonnée en Norvège, les facteurs de type « incrémental » recouvraient la volonté d'améliorer la performance et la coordination des politiques. Et dans les réformes de gestion des ressources humaines en Allemagne, ce sont des idées réformatrices novatrices qui ont contribué à initier les réformes.

Évaluation des résultats des réformes

Leçon 2.3.5 : Les réformes – plus particulièrement celles initiées par les administrations centrales – ont souvent touché de vastes champs des structures et des processus des administrations locales, allant bien au-delà des réformes spécifiques étudiées. Dans la majorité des cas, ces changements de politiques ont privé les collectivités locales de ressources institutionnelles, financières ou politiques, restreignant ainsi leur autonomie ou le champ de leurs responsabilités et accroissant le contrôle exercé par l'État.

Leçon 2.3.6 : Le résultat global des réformes recouvre divers éléments qui ont entraîné des améliorations du fonctionnement, concrètes ou potentielles. Celles-ci recouvrent l'aide aux entités à affecter les ressources préservées aux activités essentielles, la création d'économies d'échelle et d'envergure, le développement de nouveaux domaines d'expertise par le biais d'une spécialisation dans certaines activités, et l'amélioration de la qualité et de la cohésion de la fourniture des services (dans le cas de services partagés), l'amélioration du moral et de la motivation du personnel (notamment dans les exemples de réformes portant sur la gestion des ressources humaines) et le développement de la coordination, de manière générale, entre les différents domaines de services et l'amélioration de la qualité des services.

Leçon 2.3.7 : En outre, la planification stratégique présente de nombreux avantages pour les administrations locales, quelles que soient les caractéristiques de celles-ci. Elle favorise notamment une culture reposant sur la performance et la formation managériale. Sur ce plan, la coordination joue un rôle déterminant : les administrations centrales doivent veiller à un certain degré de cohérence et de coordination à l'échelle européenne, nationale, régionale et locale. Lorsqu'elle est conçue et mise en œuvre comme il se doit, en impliquant étroitement les acteurs et les échelons concernés, la planification stratégique peut contribuer à résoudre les problèmes de coordination.

Leçon 2.3.8 : Les rares évaluations disponibles concernant les instruments de gestion interne montrent que les améliorations réelles en termes de gains de motivation et d'efficacité ne sont pas à la hauteur des attentes, et ce dans quasiment tous les contextes nationaux.

Leçon 2.3.9 : L'étude des réformes destinées à mettre en place une administration décloisonnée a permis d'identifier un arbitrage à faire entre le renforcement de la coordination verticale et l'accroissement de la coordination horizontale. Si l'administration centrale se concentre sur la coordination verticale et renforce son contrôle sur les entités locales, ces réformes peuvent entamer la volonté des administrations à coopérer horizontalement pour résoudre des problèmes complexes, dans la mesure où elles risquent de considérer que l'administration centrale résoudra ces problèmes quoi qu'il arrive.

- 28 Les réformes instaurant des systèmes de gestion et de mesure de la performance, en particulier, ont suscité des controverses. D'un côté, les travaux de recherche réalisés en Hongrie et en Israël montrent que la gestion de la performance dans les administrations locales permet des améliorations potentielles, et parfois concrètes, de la qualité des services, de la satisfaction des utilisateurs et peut-être même de la confiance des administrés dans leurs collectivités locales. D'un autre côté, les recherches menées en Allemagne, en Espagne et en Finlande ont montré que les systèmes d'évaluation mesurant la performance individuelle, par opposition à la performance de l'entité ou de la performance à l'échelle globale, peuvent avoir des effets contreproductifs, comme des coûts d'administration et de transaction élevés, une réduction des marges de manœuvre et des sous-utilisations. Cela suggère que si la gestion de la performance au niveau de l'entité ou au niveau global produit des résultats positifs relativement incontestables, l'évaluation de la performance au niveau individuel exige une réflexion et une conception minutieuses pour éviter des conséquences négatives.
- 29 Les recommandations formulées sur la base de nos conclusions scientifiques découlent de la mise en œuvre de différents instruments et réformes, et tiennent compte de la nécessité de prendre en considération les conditions à réunir pour que les réformes portent leurs fruits.

Conseil 2.3.1 : Mettez en œuvre des instruments de gestion interne réalistes tenant compte de la qualité de la fourniture de services et qui intègrent des informations sur les attentes et les perceptions des administrés. Amorcez une évolution vers la création de services partagés, tout en assurant des ressources adéquates (matérielles

et expertise) dans la mesure où celles-ci sont déterminantes pour la réussite d'initiatives de services partagés.

Conseil 2.3.2 : Mettez en place des initiatives de planification stratégique pour régler les problèmes de coordination verticale et horizontale.

Conseil 2.3.3 : Envisagez la possibilité de ne pas mettre en œuvre un instrument de gestion interne spécifique si celui-ci ne permet pas d'atteindre son objectif. Parallèlement, envisagez également l'intérêt de mettre en œuvre des instruments de gestion interne imparfaits, qui recèlent malgré tout le potentiel de fournir aux administrations locales des informations utiles, si la transparence est assurée systématiquement et s'ils font régulièrement l'objet d'une évaluation critique.

Conseil 2.3.4 : Concevez et mettez en œuvre les réformes en optant pour une approche incrémentale raisonnable, par opposition aux changements rapides et systématiques. Il peut être utile de s'appuyer sur des « meilleures pratiques » ou des « projets phares » associés à des « financements d'amorçage » ou à d'autres incitations (financières).

Conseil 2.3.5 : Soignez la conception des instruments de gestion interne, de manière à ce que les utilisateurs puissent directement les utiliser et en bénéficier. Utilisez les technologies de l'information et de la communication comme un élément central de l'amélioration de la fourniture de services publics. Dans la mesure où les réformes visent généralement à modifier la culture de l'organisation, il ne suffit pas de financer la partie matérielle et la partie immatérielle du projet. La réussite des réformes repose aussi sur la formation des fonctionnaires, qui doit avoir été planifiée avec soin.

Conseil 2.3.6 : Recrutez un intervenant jouissant du statut d'« agent modèle » pour assurer la réussite de la mise en œuvre. Une coordination horizontale accrue, qui implique généralement une coordination de type « réseau » plus importante, ne signifie pas que l'on peut se passer d'un intervenant essentiel pour favoriser la coopération et pour diriger l'équipe chargée de la coopération. Impliquez les unités d'emblée. Dans un projet destiné à renforcer la coordination verticale exercée sur les unités locales, impliquez ces unités dès la phase de planification, afin d'atténuer leur résistance aux changements d'organisation.

2.4 Coopération intercommunale : une solution adaptée pour améliorer la fourniture de services ?

- 30 La fourniture de services locaux est inévitablement associée aux diverses approches du changement d'échelle territoriale (et donc aussi de changement d'échelle organisationnelle) qui peut, à bien des égards, influencer sur l'efficacité et l'efficience de la prestation de services locaux. La mise en œuvre de diverses mesures de changement

d'échelle territoriale peut avoir un impact de taille sur la prestation de services locaux, en surmontant le problème le plus courant : la taille de la commune.

- 31 Si la fourniture de services publics doit être assurée par le plus bas échelon administratif possible en mesure de le faire efficacement, c'est pour quantité de raisons :
- La proximité – plus proche des citoyens, l'administration locale peut répondre à leurs besoins et adopter des politiques sur mesure, plus efficaces et moins chères ; la proximité crée également un espace favorable à la responsabilisation démocratique des politiques locales ;
 - L'efficacité – recouvrant en partie la proximité, elle favorise aussi la responsabilité, la reddition des comptes et l'efficacité budgétaires, dans la mesure où les responsables politiques locaux doivent directement rendre des comptes quant à la performance des services locaux et que la prise de décision locale permet de produire des politiques sur mesure ;
 - La flexibilité – la prise de décision locale permet d'apporter de meilleures réponses aux usagers des services locaux, notamment en raison du caractère homogène de la commune.
- 32 Le principe de subsidiarité doit être érigé en règle d'or. Il prescrit que les échelons supérieurs de l'administration accomplissent uniquement les tâches ne pouvant être assurées efficacement à un échelon plus immédiat ou local.
- 33 Pour surmonter le problème de la taille de la commune (trop grande ou trop petite), on peut recourir à des mécanismes « durs », comme les fusions, où plusieurs communes forment de nouvelles entités politiques, fonctionnelles et territoriales ; ou à des mécanismes « doux », comme la coopération intercommunale (CIC) ou les unités infracommunales qui permettent une optimisation du fonctionnement sans interférer sur le statut territorial ou politique de la commune. Les réformes instituant des fusions peuvent avoir des effets positifs sur la fourniture des services en permettant des économies d'échelle. Cependant, elles ont un impact considérable sur les structures des collectivités locales et présupposent l'existence d'un important consensus politique et citoyen.
- 34 Les mécanismes « doux » permettent un changement d'échelle territoriale plus défendable sur le plan politique pour la fourniture de services locaux, dans la mesure où ils n'interfèrent pas avec des structures territoriales existantes. Pour les communes trop petites pour assurer les services de manière efficace et efficiente, il y a l'option de la coopération intercommunale. Largement utilisée en Europe, elle peut adopter diverses formes. Le type de coopération retenue dépend en grande partie de son objectif, de la taille des communes et du cadre légal du pays concerné.
- 35 À l'autre extrémité du spectre, lorsque les communes sont trop grandes pour que les voix des citoyens puissent être entendues, des unités infracommunales peuvent être créées pour pallier au déficit de participation. C'est directement associé à la satisfaction qu'apporte la fourniture des services locaux, dans la mesure où dans des entités plus petites, où la probabilité est plus forte de voir les citoyens exprimer leurs besoins, il est plus aisé de fournir des services sur mesure. Par ailleurs, le modèle de prise de décision non bureaucratique rend l'adoption de politiques publiques plus facile et plus efficiente dans les petites entités.
- 36 De plus, une unité plus petite permet d'avoir une population plus homogène, facilite la participation à la prise de décision et accroît la satisfaction des administrés avec la politique publique.

- 37 Sous les termes génériques de mécanismes « doux » et « durs » permettant un changement d'échelle territoriale lié à la fourniture de services locaux, diverses politiques ont été mises en œuvre, ce qui nous permet d'étudier quantité de sous-types et de solutions ad hoc existantes.

Leçons et conseils stratégiques

- 38 Les travaux de recherche montrent que la relation entre la taille de la commune et l'efficacité dans la fourniture des services locaux (mesurée à la satisfaction des administrés) n'augmente pas de manière linéaire, mais que cette relation présente une forme de U inversé. La satisfaction avec les services locaux augmente, reste constante à un certain niveau, puis elle commence à décliner (principe de l'utilité marginale décroissante).

Leçon 2.4.1 : Les citoyens des très petites et des très grandes communes sont en général moins satisfaits que les autres des services publics locaux. La question est de savoir jusqu'où le niveau de satisfaction augmente et où se situe le point optimal. Il n'existe pas de preuve scientifique irréfutable qu'un type particulier de changement d'échelle territoriale (ou fonctionnelle) affecte des types spécifiques de services indépendamment du contexte sociopolitique.

Leçon 2.4.2 : Les réformes instituant des fusions ont montré leurs effets sur la réduction des coûts (comme les réformes de fusion en Grèce en 2011 et, de manière comparable, l'évaluation ex ante de possibles fusions en Allemagne). Cependant, il est possible qu'en raison de dépendances au chemin emprunté (*path dependencies*) ou du manque d'identification des citoyens avec les localités nouvellement créées, ces nouvelles communes (fusionnées) ne soient pas en mesure de produire des politiques sur mesure, ni de fournir des services sur mesure. Cela pourrait entraîner des coûts supplémentaires pour les collectivités locales.

Leçon 2.4.3 : La coopération entre les communes peut adopter une myriade de physionomies, de la plus informelle à la plus formelle, de haut en bas ou de bas en haut, imposée ou volontaire. Cependant, la classification n'a que peu d'importance. La question fondamentale consiste à déterminer si la coopération intercommunale fonctionne, comment elle fonctionne et quel est son impact sur la fourniture des services locaux.

Leçon 2.4.4 : La coopération intercommunale est destinée à réduire les coûts et à permettre aux communes de résoudre ensemble des problèmes qu'elles ne peuvent résoudre seules. De plus, ce mécanisme est utilisé plus volontiers lorsque des économies d'échelle s'imposent (par exemple pour des infrastructures ou la gestion des déchets). Cependant, la coopération s'étend aussi à d'autres domaines.

Leçon 2.4.5 : La coopération intercommunale continuera à se développer ; ce dispositif donne satisfaction aux communes. Des données empiriques montrent que la coopération intercommunale a un effet positif sur la fourniture des services locaux (comme en Allemagne et en Islande).

Leçon 2.4.6 : D'un autre côté, rares sont les données empiriques montrant l'influence directe des unités infracommunales sur la fourniture des services locaux. Des études de cas montrent que les citoyens font une évaluation positive concernant l'accès local aux services. Il existe une hypothèse selon laquelle au sein des unités infracommunales, il y aurait un lien entre engagement des citoyens, homogénéité de la localité et satisfaction concernant la fourniture des services locaux.

- 39 Indéniablement, le changement d'échelle territoriale peut avoir un impact sur l'efficacité et l'efficience de la prestation des services locaux. Les mesures utilisées pour ce changement d'échelle, toutefois, reposent grandement sur les contextes individuels. Les mécanismes de coopération intercommunale se révèlent particulièrement utiles lorsqu'une fusion est envisagée (pour des raisons fonctionnelles), mais qu'il n'y a que peu, voire pas du tout, de consensus sur le sujet. Il peut être utile de passer par une étape intermédiaire qui permet de constater que tout en gardant le statut des communes inchangé sur le plan politique et de leur autonomie, il est possible d'organiser une prestation de services locaux de manière plus efficace et plus efficiente.

Conseil 2.4.1 : Faites preuve de doigté dans la mise en œuvre des réformes de fusion de communes et veillez à ne pas rompre pas le lien entre la population et l'administration locale.

Conseil 2.4.2 : Analysez les effets positifs d'une fusion de communes sur la prestation de services locaux afin de réaliser des économies d'échelle.

Conseil 2.4.3 : Envisagez la coopération intercommunale, qui peut être un outil précieux lorsque les services locaux sont trop coûteux ou trop difficiles à assurer (sur le plan organisationnel ou fonctionnel) en raison de la taille de la commune.

Conseil 2.4.4 : Assurez-vous de la volonté des communes à coopérer. Prenez en considération les avantages financiers et la nature des services à fournir à l'échelle intercommunale, sans vous focaliser immédiatement sur le type de coopération.

Conseil 2.4.5 : Créez des unités infracommunales dans les localités d'une certaine taille de manière à ce que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer de la façon la plus organique qui soit, dans la mesure où cela peut permettre de déléguer certains services locaux spécifiques à des échelons plus bas de l'administration locale.

2.5 Le changement d'échelle territoriale pour améliorer les services locaux et la performance ?

- 40 Le débat sur le changement d'échelle territoriale s'articule autour de trois grandes questions :
- a. existe-il une taille « idéale » pour une commune, et si oui, comment la définir et la mettre en pratique ?
 - b. les fusions de communes constituent-elles à cet égard une solution pour surmonter les problèmes de taille ou de structure ? Ou créent-elles au contraire davantage de difficultés ?
 - c. existe-il des alternatives permettant de surmonter ces difficultés, par exemple par le biais d'une coopération intercommunale accrue ?

- 41 Le concept d'une taille « idéale » de commune – qui revient souvent dans les discours – pose problème et relève davantage de la sphère politique que de la science. Dans l'Union européenne, le nombre et la taille des communes varient considérablement d'un État-membre à l'autre, mais aussi au sein des pays. Dans ce contexte d'intense hétérogénéité, la question est habituellement restreinte à la possible existence d'une taille idéale « minimale » pour les localités, qui se définit généralement par le nombre moyen d'habitants.

Leçon 2.5.1 : Il n'existe pas de consensus commun à tous les pays sur la taille idéale d'une commune. Les positions très différentes et les arguments venant étayer chacune d'elles mettent en lumière le fait que dans ce domaine, il n'y a pas une solution simple et unique, adaptée à toutes les situations.

Leçon 2.5.2 : La taille « idéale » d'une commune dépend d'un grand nombre de variables, comme le système/la situation politique, financier et social, l'infrastructure du pays, ses capacités administratives, son évolution démographique et – paramètre primordial et inaltérable – sa géographie et sa topographie.

- 42 Par conséquent, le débat sur la taille « idéale » des communes doit prendre en considération quantité de facteurs, allant d'éléments systémiques jouant à l'échelle nationale/régionale jusqu'aux contextes locaux particuliers. Cela exclut les réponses simplistes et les définitions standards uniformisées, et requiert au contraire des approches plus adaptées à des cas particuliers.
- 43 Ce que nous entendons par fusion, c'est le processus consistant à dissoudre deux communes ou davantage pour en former une nouvelle dotée d'un statut juridique unique, les localités autrefois indépendantes perdant alors leur autonomie. Ce processus peut être volontaire ou, ce qui est sans doute plus courant, imposé par un échelon supérieur de l'administration. Le phénomène n'est pas nouveau : du milieu du XIX^e siècle à nos jours, des « vagues » de fusions ont eu lieu à différentes époques en Europe, atteignant sans doute leur point culminant dans les années 1970.

Leçons et conseils stratégiques.

Leçon 2.5.3 : Dans la plupart des cas, les arguments en faveur des fusions sont les suivants : des entités plus grandes sont supposées être plus efficaces, en mesure de fournir de meilleurs services aux citoyens et, de manière générale, être plus professionnelles. Cependant, ces affirmations générales doivent être vérifiées avec soin.

Leçon 2.5.4 : Les effets réels des fusions sont souvent sujets à controverse, en partie en raison de problèmes de mesure et d'évaluation. Un élément qui revient dans de nombreux processus de fusion, du moins lorsque ceux-ci sont imposés « par en haut », c'est une opposition initiale des représentants politiques locaux, des administrés, des associations et de toutes autres structures organisées à l'échelle locale. C'est pourquoi ces processus doivent faire l'objet d'une planification, d'une communication et d'une mise en œuvre minutieuses. Souvent, ils s'accompagnent

d'un coût sur le plan politique, comme la formation de nouvelles listes politiques et des revers électoraux pour les artisans des réformes.

Leçon 2.5.5 : Les partisans des réformes seront sans doute rassurés d'apprendre qu'après quelques années de coexistence de la population au sein de la nouvelle commune, la résistance relève davantage de la nostalgie que d'une opposition politique. Par conséquent, même si des fusions ont dû être révoquées par le passé, la grande majorité d'entre elles ne sont que peu, voire pas du tout, contestées une fois les nouvelles structures créées.

- 44 Comme nous l'avons vu plus haut, les communes pratiquent la coopération. Dans la pratique, ces accords peuvent porter sur des points très variés et adopter diverses physionomies : depuis des formes « douces », non contraignantes sur le plan juridique, comme le simple échange de connaissances et d'informations, à des accords contraignant juridiquement, par exemple dans le domaine de la gestion des déchets, de l'entretien de la voirie ou de quantité d'autres tâches, obligatoires ou non.

Leçon 2.5.6 : Les fusions de communes et la coopération intercommunale ne s'excluent pas.

Leçon 2.5.7 : Le sujet est si vaste qu'on peut s'y perdre. Cependant, les coopérations intercommunales ont généralement un objet commun, qui est très simple : mettre à profit des synergies dans la fourniture de services, sans renoncer au principe de l'autonomie locale des différents partenaires – ce qui se produirait dans le cas d'une fusion.

- 45 Dans l'idéal, cette coopération devrait conduire à une baisse des coûts et à des services plus efficaces et de meilleure qualité pour les administrés. Cependant, les évaluations sérieuses font défaut. Par conséquent, quantité de suppositions sur les effets réels de la coopération intercommunale – et sur ceux des fusions – relèvent davantage de fidélités aux positions politiques respectives de chacun que d'analyses neutres et factuelles.
- 46 Il n'existe aucune définition valable de la taille « idéale » des communes en Europe, dans la mesure où il s'agit d'une variable dépendante de la période et du contexte. Pour les changements d'échelle territoriale, les projets de réforme doivent prendre en considération quantité de facteurs, à la fois des conditions systémiques et des circonstances locales spécifiques. En matière de changement d'échelle territoriale, la fusion de communes constitue l'option de réforme la plus dure dans la mesure où deux communes ou davantage, autrefois indépendantes, perdent leur autonomie et sont regroupées pour former une nouvelle entité communale. Dans certains cas, les fusions de communes sont volontaires. Cependant, en règle générale, elles sont imposées par un échelon plus élevé du système politique (national ou régional), les différentes législations prévoyant régulièrement cette option.

Conseil 2.5.1 : Évitez tout mimétisme. Compte tenu de l'hétérogénéité considérable des systèmes nationaux et locaux en Europe, la référence à des exemples étrangers peut être intéressante sur le plan politique, mais elle est – presque toujours – infructueuse, sauf si elle repose sur des comparaisons très détaillées et fondées scientifiquement.

Conseil 2.5.2 : Planifiez les réformes et mettez-les en œuvre avec soin, assurez une communication efficace à leur sujet. La résistance initiale à l'échelle locale étant souvent très forte et le temps nécessaire à la fusion généralement assez long, les réformes devraient être initiées en début de législature et s'accompagner d'un calendrier très précis des différentes étapes.

Conseil 2.5.3 : Tenez compte du prix à payer sur le plan politique. Les mouvements hostiles à la fusion et la perte d'électeurs pour les partis ayant mis en œuvre les réformes aux élections suivantes doivent être pris en considération d'emblée et il convient de prévoir des mesures destinées à contrer ces effets (par exemple des campagnes d'information). Dans la mesure où l'opposition aux fusions, dans la plupart des cas, ne dure pas très longtemps et décline une fois les nouvelles structures mises en place, les partisans des réformes doivent faire preuve d'une certaine ténacité sur le plan politique. Cependant, ils peuvent aussi s'attendre à pouvoir mettre en œuvre leurs projets de réformes avec succès (notamment dans la mesure où les contrôles juridictionnels ex post confirment presque toujours la légalité des mesures adoptées).

- 47 Le champ des domaines de coopération étant extrêmement vaste, les formes de coopération juridique et non juridique très variées et les connaissances sur le véritable paysage de la coopération dans les différents pays très dispersées, il est difficile de formuler des recommandations politiques dans le domaine de la coopération intercommunale.

Conseil 2.5.4 : Ayez une bonne connaissance du contexte et tirez les enseignements de l'expérience. Pour les personnalités politiques locales, la première étape pourrait résider tout simplement dans la collecte d'informations, de nombreux accords de coopération n'ayant jamais été correctement documentés. L'étape suivante pourrait être une analyse des besoins, suivie d'une analyse du potentiel de la commune concernée et de ses voisines.

Conseil 2.5.5 : Tenez compte de l'impact des accords de coopération sur le pilotage de l'action publique et le leadership politique. Il faut savoir que la coopération avec d'autres communes complique inmanquablement la conduite de la politique. Pour cela, il est indispensable d'effectuer une analyse sérieuse des avantages et des inconvénients d'un tel projet de coopération et de la structure dans laquelle il se déroulera.

- 48 Cependant, du point de vue des échelons supérieurs de l'administration, une coopération intercommunale peut poser problème même lorsqu'elle est réussie, dans la mesure où il s'agit de solutions isolées pour un nombre donné de communes, qui peuvent différer des solutions trouvées pour d'autres communes de la même région et pour la même thématique. Par conséquent, si elle est largement répandue, la coopération intercommunale peut nuire à la mise en œuvre de réformes plus efficaces et plus efficientes à une plus grande échelle.

2.6 L'ancien et le nouveau : recourir aux instruments participatifs pour améliorer la qualité des services

- 49 L'administration locale est l'échelon qui offre une vaste gamme de services aux citoyens. La volonté d'améliorer la qualité des services est essentielle pour qui conçoit et fournit des services communaux. Parallèlement, ces dernières années, les collectivités locales, contraintes d'appliquer des mesures d'austérité, ont subi une pression visant à réduire les demandes, limiter les coûts et accroître la productivité et l'efficacité. En conséquence, la manière dont les administrations locales assurent leurs missions a été considérablement remise en question. En réponse aux attentes croissantes et aux exigences des administrés, même en période de complexité et d'austérité, les collectivités locales doivent être davantage « orientées client ». En conséquence, il convient d'intégrer les avis des administrés à la production et à la fourniture de chaînes de services. En matière de gestion de la performance, la difficulté n'est pas simplement de contrôler. Elle consiste aussi à déterminer comment et quand inclure les citoyens dans le processus, dans la mesure où la performance des nombreux types de produits, productions, résultats et processus doit être associée à la gouvernance démocratique.
- 50 Dans une période de complexité croissante et de revenus en baisse, la difficulté, pour les administrations locales, consiste à réunir une expertise multidisciplinaire en mesure de cerner et de résoudre les demandes spécifiques du public concernant la production et la fourniture de services locaux. Par conséquent, la période actuelle est propice à une collaboration visant à répondre à un besoin de services locaux de qualité sans augmentation des coûts ni des dimensions des structures. La recherche semble montrer que les administrations peuvent devenir plus démocratiques, plus efficaces et plus efficaces lorsque la participation des citoyens est intégrée à la conception des services. Des données empiriques montrent que le même niveau de résultat peut être obtenu lorsque les citoyens sont impliqués au-delà de la production et fourniture de services par les autorités locales. La recherche vient aussi étayer le fait que lorsqu'elle est adaptée à des services et à des contextes spécifiques, la collaboration entre les autorités locales, les entités fournissant les services locaux et les citoyens pour la planification et la prestation de services spécifiques (ou la suppression de ces services, lorsque les ressources sont réduites) peut améliorer non seulement la qualité des services qui sont mieux orientés vers l'utilisateur (les participants apportant de nouvelles informations), mais aussi améliorer la confiance dans l'administration et donc favoriser la démocratie. Cependant, de nombreux chercheurs ont constaté que les apports des citoyens dans la conception et la fourniture des services publics sont souvent perçus comme une source d'informations peu intéressantes, essentiellement parce qu'on ne les juge pas capables de fournir des informations objectives et concises.

Leçons et conseils stratégiques

Leçon 2.6.1 : Apporter un soutien stable, s'inscrivant dans la durée, à l'implication des citoyens dans la prestation de services locaux est une condition essentielle pour permettre aux administrations locales d'évoluer et de s'adapter aux nouveaux contextes et aux nouveaux problèmes, au-delà du renouvellement des élus.

Leçon 2.6.2 : À terme, les communes qui parviennent à développer la participation des citoyens dans la conception et la mise en œuvre des services locaux (notamment parce que la participation citoyenne améliore la qualité des données) en profiteront grandement. Cependant, elles doivent être disposées à faire des consensus.

- 51 Globalement, de plus en plus de données montrent que les citoyens attendent des services locaux de qualité, accessibles et gérés de manière efficiente. Utilisée à bon escient, la participation des administrés peut favoriser une meilleure prise de décision dans la production et la fourniture de services locaux répondant aux normes de qualité attendues. L'implication des citoyens est un élément fondamental, dans la mesure où ils livrent des indications aux experts sur la qualité de service attendue, grâce à leurs expériences, leurs préférences et leurs valeurs.
- 52 La complexité est due non seulement à la pluralité des communautés au sein d'une ville, mais aussi à l'évolution et aux altérations permanentes de la perception des services communaux et des préférences les concernant. Ce contexte remet perpétuellement en question la capacité à assurer la qualité, contraignant les administrations locales à étudier de nouvelles solutions. Celles-ci recouvrent diverses formes de participation citoyenne, en passant d'une démarche reposant sur une perception interne de la qualité à une démarche basée sur une coopération avec les citoyens érigés en partenaires, pour améliorer la qualité du service tout en rendant des comptes sur cette qualité.

Leçon 2.6.3 : S'appuyer à la fois sur une expertise et sur l'opinion du public offre de meilleures chances d'assurer une qualité élevée dans la production et la fourniture de services publics locaux. L'implication des administrés dans l'effort de conception des services locaux conformes à certaines exigences de qualité peut permettre de mieux cerner les besoins de la population. On note également un niveau élevé de satisfaction chez les citoyens ayant participé à des démarches de qualité.

Leçon 2.6.4 : Les élus et les agents des administrations locales doivent prendre conscience de la complexité du contexte, où la perception des citoyens prend une importance croissante. Du point de vue de l'organisation, assurer la qualité des services est une question purement technique. Cependant, ces processus doivent également être envisagés dans le contexte du cadre politique local. En étant à l'écoute des citoyens, les administrations locales peuvent améliorer la qualité des services, en prenant des décisions éclairées et en regagnant la confiance des citoyens demandeurs de changement.

- 53 La mesure de la performance améliore le contrôle, l'efficacité et la planification. À ces finalités traditionnelles de la mesure de la performance, il convient d'ajouter un point essentiel, celui de l'obligation de rendre des comptes, dont elle est un élément fondamental. Dans les administrations locales, les mesures de performance sont généralement demandées à la fois par les élus et les gestionnaires de la fonction publique. Cependant, l'implication des citoyens est essentielle, dans la mesure où la clé des avancées majeures dans la mesure de la performance dans les administrations locales pourrait bien se trouver dans le renforcement de l'intérêt des citoyens pour les services publics locaux. Dans ce cas, le défi sera relevé non seulement par le biais de mesures liées à l'efficacité et à la réalisation des objectifs, mais, peut-être surtout en identifiant des mesures qui améliorent l'intérêt du public et en tenant compte des apports des citoyens

dans la conception d'indicateurs de performances adaptés. Les administrations locales doivent rendre des comptes non seulement sur les fonds qu'elles dépensent, mais aussi sur la quantité de travail fournie, la qualité de ce travail, son efficacité et, idéalement, sur les résultats obtenus. Dans ce contexte, les citoyens doivent être pris en considération, en tant que destinataires des rapports de mesure de la performance, mais aussi en tant que sources d'information pour la création d'indicateurs servant à la mesure de la performance et pour l'identification de normes pertinentes pouvant servir de guides dans l'évaluation de la performance des services locaux.

- 54 Les administrations publiques locales doivent collecter des informations pertinentes en interagissant avec les citoyens, pour mieux répondre aux besoins de ceux-ci. Cependant, les mesures de la performance ont aussi des implications sur la gouvernance locale dans la mesure où la légitimité de la performance exige de rendre activement des comptes aux citoyens – et cette obligation de rendre des comptes, à son tour, implique que les administrations et les citoyens, partagent et développent des indicateurs de performance, ensemble. L'intégration des administrés, les relations avec eux et la coopération sont essentielles à la gestion de la performance. Cependant, la recherche semble montrer que les mesures de la performance se limitent en grande partie à des mesures de l'efficacité et de l'efficacité dans l'exécution budgétaire, et pas dans l'ensemble des domaines fonctionnels. Par exemple, les normes quantitatives liées à la fourniture des services locaux sont créées sans tenir compte des variations permanentes au sein de la population (par exemple avec l'intégration des réfugiés).

Leçon 2.6.5 : La participation des citoyens dans l'adoption de mesures de la performance et d'indicateurs de qualité, depuis la planification jusqu'à l'évaluation, contribue à la réussite de la gouvernance locale. En effet, elle permet aux responsables publics d'être mieux informés et donc de prendre de meilleures décisions relatives à la production et à la fourniture des services publics locaux. De plus, l'inclusion des citoyens profite à leur éducation à la démocratie et à leur participation à celle-ci, et accroît pour les administrations l'obligation de rendre des comptes.

Leçon 2.6.6 : La mesure de la performance devrait être un processus tenant compte à la fois des idées des responsables publics et des administrés, afin que les préférences relatives aux diverses dimensions intervenant dans la mesure puissent être affinées par des prises en compte mutuelles et des ajustements. L'implication des citoyens vient enrichir et élargir, sur le plan formel, le travail des responsables publics chargés de mesurer la performance.

- 55 Sur la base des constats scientifiques présentés plus haut, nous proposons une série de recommandations associées aux thématiques suivantes (1) inciter les administrés à présenter et à partager leurs idées ; (2) impliquer les agents du service public dans l'organisation de l'administration locale ; et (3) associer l'administration et les citoyens dans la mesure de la performance.

Inciter les administrés à présenter et à partager leurs idées

Conseil 2.6.1 : Établissez un dialogue entre prestataires et utilisateurs des services. Améliorez la communication (lettres d'information, ateliers) avec les administrés

1. Pour expliquer ce que fait la commune ;

2. Pour mieux comprendre comment les administrés évaluent les services communaux.

Conseil 2.6.2 : Donnez aux administrés la possibilité de présenter leurs points de vue en développant la collecte d'informations sur la satisfaction des administrés par le biais d'études qualitatives sur les services communaux. Encouragez les administrés à partager leur avis sur la qualité des services communaux et adoptez une démarche axée sur la résolution de problèmes.

Impliquer les agents du service public dans l'organisation de l'administration locale

Conseil 2.6.3 : Il convient de convaincre le personnel de l'administration et les élus des bienfaits intangibles et à long terme de la participation citoyenne. La conception et la mise en œuvre de cette participation devront être adaptées spécifiquement aux différentes communes.

Conseil 2.6.4 : Impliquez les agents du service public par le biais d'incitations, de formations et de la constitution d'équipes chargées des processus qualité afin de changer les cultures : il convient de libérer les agents du service public de leurs réticences et leur faire comprendre que l'implication des administrés peut les aider à accomplir leurs tâches et à les réaliser plus efficacement.

Associer l'administration et les citoyens dans la mesure de la performance

Conseil 2.6.5 : Adoptez un style de management participatif pour surmonter quantité de problèmes politiques, organisationnels et opérationnels. Associez les approches des agents de l'administration et des administrés dans la mesure des processus de performance. La gestion de la performance exige de la part des agents du service public du professionnalisme, reposant sur des éléments techniques liés à une expertise solide, mais aussi sur des valeurs démocratiques, comme la participation et l'ouverture.

Conseil 2.6.6 : Veillez à ce que les mesures soient utilisables pour des comparaisons transversales et l'analyse comparative, tout en sachant que chaque administration locale est unique en termes de taille, de population, de problèmes et de ressources. Normalisez les indicateurs de performance susceptibles d'être utilisés dans les comparaisons transversales, mais faites preuve de vigilance si vous reprenez les indicateurs de performance utilisés par d'autres administrations locales.

NOTES

1. WOLLMANN (H.), KOPRIĆ (I.), MARCOU (G.) (eds), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016 ; KUHLMANN (S.), BOUCKAERT

(G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

2. BJØRNÅ (H.), POLZER (T.), LEIXNERING (S.) (eds), *'Joined-up' Local Governments? Restructuring and Reorganising Internal Management*, Vienne, Facultas, 2017, tous les chapitres ; BLEYEN (P.), KLIMOVSKÝ (D.), BOUCKAERT (G.), REICHARD (C.), « Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. », *Public Management Review*, 2016 ; MUSSARI (R.), TRANFAGLIA (A. E.), REICHARD (C.), BJØRNÅ (H.), NAKROŠIS (V.), BANKAUSKAITĖ-GRIGALIUNIENE (S.), « Design, Trajectories of Reform, and Implementation of Performance Budgeting in Local Governments: A Comparative Study of Allemagne, Italie, Lituanie, and Norvège » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 101-119 ; PROELLER (I.), WENZEL (A.-K.), VOGEL (D.), MUSSARI (R.), CASALE (D.), TURC (E.), GUENOUN (M.), « Do They All Fail?: A Comparative Analysis of Performance-Related Pay Systems in Local Governments » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 139-152 ; SALM (M.), SCHWAB (C.), « Human Resource Management Reforms and Change Management in European City Administrations from a Comparative Perspective » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 153-183 ; Ticiu (T. C.) (ed.), « Strategic planning in local communities », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, numéro spécial, décembre 2015, chapitres 1, 2 et 3 ; TURC (E.), GUENOUN (M.), RODRIGUES (M.), DEM IRKAYA (Y.), DUPUIS (J.), « Impacts of NPM-Driven Performance Management Reforms and Ideologies in Napoleonic Local Governments: A Comparative Analysis of France, Portugal, and Turquie » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 121-137.
3. HLEPAS (N.), KERSTING (N.), KUHLMANN (S.), SWIANIEWICZ (P.), TELES (F.) (eds), *Sub-Municipal Governance in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018 ; TELES (F.), *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.
4. BALDERSHEIM (H.), ROSE (L.E.) (eds), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010 ; TELES (F.), SWIANIEWICZ (P.) (eds), « Inter-Municipal Cooperation in Europe », *International Review of Administrative Sciences*, numéro spécial, 2018.
5. KERSTING (N.), GASPARIKOVA (J.), IGLESIAS (A.), KRENJOVA (J.), « Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 317-331.

AUTEURS

TRUI STEEN

Professeur titulaire

Professeur de gouvernance publique et de coproduction de services publics

Faculté de sciences sociales

UC de Louvain, Public Governance Institute, Belgique.

FILIPTE TELES

Professeur adjoint

Unité de recherche sur la gouvernance, la compétitivité et les politiques publiques

Département des sciences sociales, politiques et territoriales

Université d'Aveiro, Portugal.

HARALD TORSTEINSEN

Professeur titulaire

Professeur de science politique

Institut de sociologie, de science politique et de planification

Université de Tromsø (UIT), Norvège.

Chapitre III. Participation et responsabilité démocratique : changer la donne pour les citoyens

Bas Denters

NOTE DE L'AUTEUR

Assisté de Daniel Klimovsky et sur la base des contributions de Giulio Citroni, Colin Copus, Jochen Franzke, Jana Gasparikova, Miro Hacek, Angel Iglesias, Michael Illner, Maija Karjalainen, Norbert Kersting, Daniel Klimovsky, Jelizaveta Krenjova, Andreas Ladner, Anders Lidström, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose, Theodore N. Tsekos Angelika Vetter, Eran Vigoda-Gadot

3.1 Introduction

- 1 Nous vivons une époque difficile pour la démocratie. Même si personne ou presque ne conteste l'intérêt de la gouvernance démocratique en tant que telle, l'enthousiasme pour les principes démocratiques semble s'essouffler. Les pratiques démocratiques contemporaines suscitent le désenchantement chez beaucoup. Les systèmes démocratiques représentatifs en vigueur dans la plupart des pays européens sont remis en cause. Les liens qui, par le biais des partis de masse et des élections populaires, unissaient jusque-là les représentants et les représentés sont affaiblis par le recul des adhésions, la lassitude à l'égard des partis (*Parteiverdrossenheid*) et la baisse constante des taux de participation aux scrutins.
- 2 Il y a plus d'un demi-siècle, Robert Dahl, aujourd'hui disparu, publiait un article extrêmement intéressant intitulé *The City in the Future of Democracy*². Depuis, l'échelon local du pouvoir est largement considéré comme l'une des pierres angulaires de l'édifice démocratique. Sa proximité avec les citoyens serait un antidote efficace au sentiment croissant d'aliénation et d'impuissance et permettrait aux citoyens de participer

directement et plus significativement aux affaires publiques. Il n'est pas surprenant qu'au cours des dernières décennies les villes et les villages soient devenus dans toute l'Europe le creuset de réformes destinées à revitaliser la démocratie locale.

S'appuyer sur les faits pour formuler des leçons et des conseils

- 3 Dans la suite de ce chapitre, nous nous focaliserons sur les réformes démocratiques particulières conduites dans divers pays et villes d'Europe. Le tableau 4 passe en revue les fondements empiriques sur lesquels s'appuient les leçons et les recommandations qui sont formulées dans les différentes sections du chapitre et peuvent servir à élaborer un programme de réformes démocratiques locales plus concret.
- 4 Il faut être modeste, car les travaux systématiques et comparés sur les effets des réformes démocratiques se limitent essentiellement à des études de cas qui, souvent, se prêtent mal aux généralisations. En outre, nous avons dû nous appuyer sur des études déjà menées par des partenaires de projet et le choix des réformes couvertes dans notre contribution présente donc inévitablement un biais. C'est la raison pour laquelle nous ne traitons pas ici de certaines innovations démocratiques locales importantes comme les initiatives et référendums locaux et les nouveaux modes de démocratie numérique.
- 5 La modestie s'impose également dans la mesure où nos travaux portent principalement sur des réformes démocratiques locales déclenchées à des échelons administratifs plus élevés, en particulier par le pouvoir central, au travers de lois ou de politiques nationales. Mais il existe bien sûr aussi de multiples initiatives d'origine locale. Ces projets d'initiative locale n'ont suscité l'attention des universitaires que de manière occasionnelle et les expériences que constituent ces réformes sont largement sous-représentées dans ce chapitre. Nonobstant ces réserves, notre étude livre des enseignements importants.

Tableau 4. Vue d'ensemble des éléments factuels étayant les leçons et conseils formulés au chapitre III

<i>Section</i>	<i>Pays (références additionnelles)</i>
3.2	Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suisse.
3.3	Norvège, Suède ; Danemark, Islande ; Finlande ; Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Espagne, Portugal ; France ; Belgique ; Grèce ; Italie, Allemagne ; Suisse ; Autriche ; Lettonie ; Estonie ; République tchèque ; Lituanie ; Pologne ; Hongrie ; Slovaquie ; Slovénie ; Croatie ; Bulgarie ; Roumanie ³ . Angleterre, Espagne, République tchèque, Slovénie, Suède ⁴ .
3.4	Espagne, Slovaquie, Estonie, Allemagne ⁵ . Finlande ⁶ .
3.5	Israël, Norvège, Italie et Hongrie, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Grèce, Croatie, Pologne et Turquie.

3.6	Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Norvège, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne, République tchèque, Royaume-Uni, Suède ⁷ . Pays-Bas. ⁸ .
3.7	Pays-Bas (voir note 31).
3.8	Pays-Bas ⁹ (méthode comparable à celle définie au Royaume-Uni et aux États-Unis)

- 6 Enfin, l'une des limitations de nos travaux concerne l'évaluation des réformes. Les efforts pour réformer les collectivités locales ont-ils été fructueux ? Le succès des réformes démocratiques pourrait être défini de plusieurs manières. L'un des étalons de la réussite est la popularité politico-administrative d'une politique : la proposition de réforme est-elle acceptée sur le plan politique et a-t-elle été effectivement mise en œuvre ? Dans ce cas, le succès se mesure aux résultats du processus politico-administratif. La plupart de nos études se concentrent sur le succès des réformes dans cette acception limitée. Nous sommes nettement moins bien renseignés sur une autre dimension – certes plus intéressante – de la réussite des réformes, à savoir leur impact effectif sur la qualité de la démocratie locale. Malheureusement, de telles évaluations des résultats de réforme sont rares et le présent chapitre n'abordera que de façon ponctuelle l'impact effectif des réformes conduites.

3.2 Point de vue des citoyens

- 7 Les initiatives visant à réformer la démocratie sont-elles appréciées des administrés ? Quelle valeur accordent-ils à la démocratie représentative et aux possibilités plus nombreuses de participer à la politique par rapport à d'autres notions comme l'efficacité et l'efficience ? Nous savons étonnamment peu de choses à ce sujet. Certes, des outils tels que l'Eurobaromètre ou l'Enquête mondiale sur les valeurs nous indiquent dans quelle mesure les citoyens des différents pays européens apprécient la possibilité d'avoir plus de poids dans les décisions importantes des pouvoirs publics. Mais cette valeur accordée à la démocratie est d'ordre assez général. Premièrement, cela ne nous dit rien sur les canaux par lesquels les citoyens voudraient faire entendre leur voix. Deuxièmement, le constat se rapporte à l'État en général, sans précision quant au niveau administratif concerné. De sorte que nous ignorons si les citoyens apprécient de pouvoir mieux participer aux décisions importantes de l'administration locale.
- 8 Les travaux réalisés en Suisse, en Norvège, au Danemark et aux Pays-Bas éclairent certaines de ces questions. Dans ce cadre, les citoyens ont été interrogés sur ce qu'ils pensaient de différents aspects participant d'une « bonne gouvernance locale »¹⁰. Les questions se rapportaient à la fois à l'efficacité/l'efficience et à la démocratie et la participation. Les responsables de l'étude ont également demandé aux sondés s'ils étaient satisfaits de ces deux aspects relatifs à la qualité de la gouvernance locale. Certes, les quatre pays concernés sont de petits États prospères d'Europe du Nord, mais les résultats de ces travaux ont également des implications en dehors de ce contexte particulier.

Leçons et conseils stratégiques

- 9 Les travaux en question montrent que, dans ces quatre pays, la conception singapourienne de la bonne gouvernance (locale), essentiellement axée sur les valeurs d'efficacité et d'efficience, ne suscite pas une très large adhésion. L'efficacité et l'efficience sont jugées importantes, mais pas tant que cela ! La culture politique dominante dans ces quatre pays combine valeurs fonctionnelles et démocratiques et leurs citoyens sont attachés à la fois à la démocratie représentative et à la démocratie participative.
- 10 Il ressort également des travaux précités que l'accent mis sur tel ou tel aspect varie fortement dans un même pays et d'un pays à l'autre. En fonction des traditions nationales et locales, l'efficacité et l'efficience peuvent être considérées comme plus ou moins importantes. De même, dans certains pays ou certaines villes, les citoyens peuvent différer dans leur appréciation des démocraties représentative et participative. Néanmoins, ces variations importantes ne devraient pas nous détourner du fait que, dans ces quatre pays, l'administration locale doit avoir tous les talents : répondre aux attentes des citoyens qui veulent des politiques efficaces et des services et équipements de qualité et peu coûteux, mais également proposer un système démocratique représentatif efficace et réactif offrant aux citoyens suffisamment de possibilités de participation directe. Compte tenu de toutes ces attentes et bien que les performances opérationnelles et démocratiques des administrations locales soient jugées raisonnablement satisfaisantes, il n'est donc pas étonnant que la marge de progrès soit considérable.

Leçon 3.2.1 : l'efficacité et l'efficience sont considérées comme importantes pour une bonne gouvernance locale, mais les citoyens accordent aussi une grande valeur aux aspects démocratiques.

Leçon 3.2.2 : l'efficacité, l'efficience et la démocratie sont diversement appréciées par les citoyens selon leurs traditions nationales et locales.

Leçon 3.2.3 : les autorités locales doivent répondre aux attentes des citoyens, qui veulent bénéficier de prestations de services efficaces et efficaces et participer directement à la démocratie. Il est possible de progresser dans ce domaine pour éviter les arbitrages.

Conseil 3.2.1 : il faut avoir conscience que les Européens apprécient les programmes de réforme équilibrés. L'efficacité et l'efficience figurent en haut des listes de priorités établies par les citoyens, ce qui n'implique en aucune façon d'ignorer la démocratie et la participation. Les réformes visant à améliorer l'efficacité et l'efficience devraient être combinées avec une meilleure représentation et de plus nombreuses possibilités de participation directe et significative des citoyens à la gouvernance locale.

Conseil 3.2.2 : le fait que les attentes concernant la teneur des réformes peuvent varier selon les segments de la population est à prendre en compte. Dans certaines villes, les administrés peuvent demander des mécanismes de participation citoyenne

plus effectifs ; ailleurs, en revanche, ils peuvent aspirer à plus d'ouverture, de transparence et de réactivité de la part de leurs conseillers. Il s'agit d'adapter les réformes aux différences nationales, régionales et locales, en fonction de la valeur que la population attache aux différents aspects de la qualité démocratique de la gouvernance.

Conseil 3.2.3 : utilisez des instruments pluridimensionnels pour contrôler de quelle façon vos propres administrés évaluent la qualité de leur gouvernance locale. Ces instruments devraient combiner résultats opérationnels, représentation démocratique et réactivité, d'une part, avec satisfaction des citoyens quant à leurs véritables possibilités de participation.

Conseil 3.2.4 : évitez la suffisance et l'autosatisfaction. Même si votre municipalité remporte des succès dans bon nombre de domaines, voire dans la plupart, il existe toujours une marge de progression importante en ce qui concerne la qualité de la gouvernance locale (efficacité, efficience ou qualité de la démocratie). Le résultat obtenu à l'aide d'un instrument de suivi pluridimensionnel (recommandation précédente) permet donc de décider des réformes susceptibles d'améliorer la qualité de la gouvernance dans votre commune.

Conseil 3.2.5 : la stratégie de réforme est à adapter aux demandes et besoins locaux. Il n'y a pas une seule « bonne façon » d'améliorer la gouvernance locale. Il convient donc de ne pas copier-coller les « meilleures pratiques » en vogue ailleurs. Les stratégies de réforme démocratique devraient être adaptées aux variations locales des traditions politiques et des valeurs politiques dominantes et, dans la mesure du possible, être à l'écoute des besoins et demandes des minorités locales.

3.3 Changer les règles du jeu : accès à l'information, maires élus au suffrage direct et référendums

- 11 Nombre de démocraties européennes font face à des problèmes de légitimité : recul de la confiance dans les institutions politiques, aliénation et impuissance politiques croissantes, baisse du taux de participation électorale, montée des partis extrémistes et contestation grandissante. Ce défi pour la démocratie n'est pas uniquement le résultat de la crise financière récente et de la vague d'immigration actuelle vers l'Europe. Il faut aussi le mettre en lien avec des tendances plus longues, comme la transnationalisation et la complexité croissante de la gouvernance. Ces processus tendent à diminuer les chances des citoyens d'influer réellement sur les décisions politiques, alors même que les citoyens émancipés exigent de mieux faire entendre leur voix. La concomitance entre la raréfaction des possibilités et la demande croissante de participation effective fait naître un très large sentiment d'impuissance et d'insatisfaction politiques.
- 12 Ces défis sont à l'origine d'un appel en faveur de réformes démocratiques, en particulier à l'échelon local de la gouvernance, où le contact entre gouvernants et gouvernés est le plus étroit et où il peut être le plus facile de mettre en œuvre des réformes. Un élargissement de l'éventail des possibilités offertes aux citoyens de peser sur les décisions prises au niveau local pourrait compenser la perte d'influence aux échelons supérieurs. Ces dernières décennies, de nombreux pays se sont efforcés d'accroître la transparence de

leurs administrations locales et d'ouvrir de nouvelles voies de participation aux décisions locales. Pour nos travaux, nous nous sommes concentrés sur trois réformes de ce type :

- a. mise en œuvre du droit au libre accès à l'information ;
 - b. élection directe des maires ;
 - c. possibilité de référendums locaux contraignants pour que les administrés puissent contrôler directement la prise de décision au niveau local en s'exprimant en dehors de l'élection du conseil municipal¹¹.
- 13 Nous fondant sur une enquête d'experts conduite dans tous les États membres de l'UE et couvrant une population de plus d'un million d'habitants, mais également la Suisse, la Norvège et l'Islande, nous avons établi une carte des réformes des administrations locales dans ces trois domaines entre 1990 et 2014. Jusqu'à quel point ces réformes ont-elles été mises en œuvre dans les différents pays ? En ce qui concerne l'élection des maires au suffrage direct, une deuxième étude¹² nous fournit une analyse plus détaillée réalisée dans cinq pays (Angleterre, Espagne, Slovénie, République tchèque et Suède).

Leçons et conseils stratégiques

- 14 D'après nos résultats, les administrations locales européennes tendent globalement à mieux informer leurs administrés, qui, en outre, participent davantage aux décisions. Cependant, il ne s'agit pas d'une évolution universelle et le degré de changement varie selon les pays. Des modèles politico-géographiques sont clairement observables : ils reflètent les traditions politiques, les événements historiques communs ou les conditions socioéconomiques. Les changements sont plus perceptibles dans bon nombre d'anciens pays communistes. Il n'y a que deux systèmes administratifs locaux « occidentaux » où l'évolution est flagrante, ceux de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Dans la plupart des pays du Nord (à l'exception de l'Islande et de la Belgique) et du Sud de l'Europe (à l'exception de la Grèce et de la France), les changements ont été moins radicaux. La majorité des changements concernaient le libre accès à l'information. S'agissant des réformes de portée plus vaste, comme l'introduction de l'élection des maires au suffrage direct et, plus encore, la mise en place de référendums contraignants, les réticences sont plus fortes et reflètent deux types d'incertitudes. L'incertitude a trait en tout premier lieu à l'acceptation des réformes proposées. Dans certains pays au moins, ces réformes démocratiques auraient entraîné d'importants changements dans la répartition des pouvoirs locaux et exigé dans bien des cas des changements constitutionnels. Deuxièmement, en particulier pour les réformes plus drastiques, l'incertitude concerne les effets des réformes. Le libre accès à l'information – un exemple de réforme modeste – est sans doute associé à un moindre degré d'incertitude et a donc plus de chances d'être mis en œuvre. Les éléments factuels provenant d'Angleterre, d'Espagne, de Slovénie, de la République tchèque et de Suède montrent que l'introduction (éventuelle) de l'élection directe des maires rencontre une résistance considérable, nourrie par la crainte que le suffrage direct ne modifie radicalement les rapports de force de la politique locale. Elle est susceptible de menacer la domination de la politique locale par les partis traditionnels nationaux et le pouvoir des conseils et des conseillers. Des crises politiques peuvent se révéler nécessaires (comme en Allemagne et en Italie) pour vaincre ce genre de résistances institutionnelles¹³.

Leçon 3.3.1 : globalement, les administrations locales européennes tendent à informer davantage les administrés et leur permettre une meilleure participation à la prise de décision, les évolutions les plus notables étant observées dans les anciens pays communistes et, dans une moindre mesure, dans les pays d'Europe du Nord et du Sud (à quelques exceptions près).

Leçon 3.3.2 : la plupart des changements concernent le libre accès à l'information, tandis que les réformes plus ambitieuses (élection du maire au suffrage direct, référendums obligatoires) sont moins fréquentes en raison de l'incertitude entourant l'acceptation des réformes proposées et de leurs effets.

Leçon 3.3.3 : dans certains pays, la résistance à l'introduction de maires élus au suffrage direct est nourrie par la crainte que ce mode de suffrage ne modifie radicalement les rapports de force de la politique locale (remettant par exemple en cause la domination de la politique locale par les partis politiques nationaux).

Conseil 3.3.1 : évaluez dans quelle mesure de grandes réformes démocratiques institutionnelles risquent d'être bloquées par des dispositions constitutionnelles difficiles à modifier ou des résistances institutionnelles difficiles à vaincre. Quand de tels obstacles institutionnels sont à craindre, il peut être plus efficace d'envisager des réformes partielles modestes n'exigeant pas de modifications constitutionnelles et ayant donc plus de chances d'être mises en œuvre que des réformes plus radicales mais risquant de ne pas être acceptées faute d'obtenir les majorités absolues requises.

Conseil 3.3.2 : admettez les conséquences du caractère limité de nos connaissances relatives à l'efficacité des réformes démocratiques et n'escomptez pas d'évolutions rapides de la légitimité politique. Abstenez-vous de susciter des attentes déraisonnables concernant ces réformes.

Conseil 3.3.3 : compte tenu des effets encore inconnus des réformes démocratiques, la stratégie consistant à conduire des réformes partielles d'ampleur modeste dans un petit nombre de villes pourrait être plus prometteuse que celle des « grands bonds en avant ».

Conseil 3.3.4 : examinez les expériences de mise en œuvre d'une réforme dans d'autres pays/communes l'ayant déjà adoptée, en particulier si ces précurseurs sont assez similaires à votre propre juridiction (sur le plan des traditions politiques, de l'histoire commune ou des conditions socio-économiques ; voir la leçon 1). Cela vous permettra de mieux appréhender les conséquences possibles de la réforme.

Conseil 3.3.5 : envisagez de nouvelles réformes démocratiques dans le domaine du libre accès à l'information et de la transparence. Avec les nouvelles technologies numériques et la révolution des « mégas données », les normes de transparence et de libre accès peuvent devoir être redéfinies et il faudra concevoir et utiliser de nouveaux outils pour respecter ces normes. En outre, l'histoire montre que, dans ce

domaine suscitant relativement peu de contestations, il semble facile de mettre en œuvre des réformes démocratiques (rapidement efficaces).

3.4 Réformes participatives

- 15 Les innovations participatives se sont très largement répandues dans le monde. Ces nouveaux mécanismes de participation désormais populaires complètent les mécanismes déjà en place (audiences, gouvernance interactive, etc.) qui permettent aux citoyens de faire entendre leur voix entre deux élections. Ces innovations, telles que les mini-publics délibératifs, la budgétisation participative et la législation directe, voient généralement le jour sous la forme d'initiatives locales. Les études systématiques sur l'adoption et les effets des réformes locales de ce type sont rares. Les promoteurs des réformes participatives estiment qu'elles peuvent renforcer la démocratie de différentes manières. Les études empiriques conduites jusqu'à présent se sont focalisées sur le nombre de personnes qui participaient à la vie démocratique par le biais de ces nouveaux mécanismes et sur la représentativité de la participation. Mais quels effets les innovations proposées produisent-elles en ce qui concerne l'influence effective des citoyens sur les décisions locales et leur évaluation de l'administration ?
- 16 Une analyse comparative des études de cas consacrées à l'Espagne, la Slovaquie, l'Estonie et l'Allemagne montre que les modes « délibératifs » de gouvernance démocratique ne fonctionnent pas toujours comme ils le devraient. Les nouveaux modes de participation en ligne se résument souvent à des boîtes à suggestions électroniques et la « budgétisation participative » n'offre pas toujours de véritables possibilités de délibération aboutissant à des décisions contraignantes et des projets locaux¹⁴.
- 17 Les auteurs d'une étude finlandaise intéressante ont examiné les effets de la participation sur l'opinion des administrés. Les données ayant servi pour cette étude concernent 9 603 individus composant un échantillon représentatif des communes finlandaises (N = 34). Des modèles de régression multiniveaux sont utilisés pour déterminer l'effet de huit types d'innovations participatives proposées (sessions de planification participative, jurys citoyens, etc.) sur des variables dépendantes. Deux composantes de la légitimité telle qu'elle est perçue ont été examinées : l'équité des procédures et la satisfaction à l'égard de leurs résultats.

Leçons et conseils stratégiques

- 18 Bien que cette recherche ait porté sur un seul pays, ses conclusions cadrent bien avec les modèles théoriquement plausibles concernant l'impact de la participation sur les citoyens actifs. Nous en tirons deux leçons et plusieurs recommandations :

Leçon 3.4.1 : les recherches montrent que la multiplication des innovations participatives ne suffit pas pour renforcer l'impression de légitimité, tandis que les innovations délibératives, en particulier, semblent y parvenir.

Leçon 3.4.2 : l'effet est cependant modéré par le degré de sensibilisation des citoyens aux décisions locales et aux possibilités qui leur sont offertes de les influencer.

Conseil 3.4.1 : évitez la solution de facilité consistant à introduire de nouveaux instruments participatifs. La gouvernance participative ne devrait pas devenir une surenchère aux instruments, même si la participation est un concept en vogue.

Conseil 3.4.2 : certains types d'instruments participatifs permettant aux administrés de communiquer entre eux et à l'administration d'être à l'écoute des opinions divergentes ont toutefois un effet positif en ce qui concerne l'équité des procédures et la satisfaction relative aux résultats des politiques. Les communes pourraient donc renforcer la perception de leur légitimité en créant des mécanismes de participation novateurs, conçus pour être délibératifs.

Conseil 3.4.3 : veillez à la transparence et à ce que les possibilités de participation soient rendues très largement publiques, y compris pour les administrés qui ne participent pas.

Conseil 3.4.4 : veillez à ce que les consultations publiques influent sur les politiques et faites le savoir, faute de quoi les administrés seront encore plus sceptiques si de nouveaux mécanismes de participation sont adoptés. Il faut donc non seulement mettre en place des réformes démocratiques mais aussi prendre soigneusement en compte leurs résultats au moment où les décisions politiques sont prises puis mises en œuvre.

3.5 *New Public Management* (NPM) et réformes post-NPM : assurer la participation et la responsabilité démocratique dans un contexte d'évolution de la gouvernance locale

- 19 Au cours des dernières décennies, la politique et l'administration locales ont radicalement changé de nature. Vers le début du nouveau millénaire, l'introduction de réformes en faveur du *New Public Management* a considérablement modifié la nature de la gouvernance locale. Dans les chapitres précédents, nous nous sommes intéressés à la manière dont ces réformes ont influé sur l'efficacité et l'efficience de la gouvernance locale. Ici, nous examinons les effets secondaires qu'elles peuvent avoir sur la qualité démocratique de la gouvernance locale. Les réformes du NPM sont multiples et concernent des innovations dans la gestion publique qui influencent la gestion interne et externe des communes. En ce qui concerne la gestion interne, l'introduction de la gestion des performances est extrêmement importante. Depuis la fin des années 1980, ce type de gestion occupe une place de choix dans les recherches sur les administrations centrales et locales et sur leurs pratiques. Les systèmes de gestion des résultats permettent non seulement aux gestionnaires publics de piloter et de contrôler l'organisation administrative mais également de disposer des informations nécessaires au débat public dans le cadre duquel les citoyens, les organisations locales et les représentants élus peuvent demander des comptes au pouvoir exécutif local. Par conséquent, la gestion des performances est susceptible de contribuer au contrôle démocratique de l'administration locale par les citoyens et leurs représentants, d'autant que les citoyens sont plus

exigeants que jamais. Ils sont aussi mieux informés, ont un plus large accès aux informations, aux données et aux critiques qui s'expriment dans les médias sociaux et dans les échanges au sein de groupes virtuels. Mais dans quelle mesure la gestion des performances exploite-t-elle vraiment ce potentiel ? Les éléments empiriques disponibles dressent un bilan mitigé. Il semble que l'on puisse tirer un certain nombre de leçons des recherches récentes conduites en Israël, en Norvège, en Italie et en Hongrie¹⁵.

- 20 Les réformes de la gestion externe sont l'autre face du NPM. Actuellement, de nombreuses municipalités recourent à des méthodes telles que la transformation en société commerciale, la concession, l'externalisation et la privatisation pour améliorer la qualité et réduire le coût des services publics. La question de savoir si ces réformes de la gestion externe sont souhaitables fait débat depuis quelques années. D'un côté, certaines municipalités ont tenté de renforcer leur rôle dans la fourniture et la production de services. Mais, sous l'influence de la crise financière, les politiques d'austérité semblent avoir inversé la dynamique post-NPM¹⁶. Dans le cadre de ce chapitre, il est intéressant de savoir dans quelle mesure les réformes du *New Public Management* « externe » et les réformes post-NPM influent sur la participation des usagers, leur satisfaction et leur confiance dans le personnel politique et les services locaux. Les éléments empiriques recueillis au cours de l'action COST LocRef pour le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grèce, la Croatie, la Pologne et la Turquie ont apporté des réponses probantes à cette question.

Leçons et conseils stratégiques

- 21 Les pays étudiés ici ne démontrent pas explicitement que les réformes NPM ou les réformes ultérieures ont sensiblement accru la participation citoyenne et la satisfaction et la confiance des usagers. Fournir des informations sur les performances peut influencer sur la visibilité publique et sur le débat public relatif aux performances publiques. Mais cette contribution possible dépend du rôle des médias et de l'accessibilité des rapports sur la gestion des performances. Souvent, la complexité du système de gestion est telle qu'il est difficile de faire comprendre à l'environnement moins immédiat l'évolution des performances effectives. En outre, les municipalités ont du mal à faire connaître leurs efforts et leurs initiatives positives. Nous avons donc constaté qu'un faible niveau d'information et une mauvaise visibilité des conclusions au sein des systèmes de gestion des performances risquaient d'aboutir à une évaluation inexacte des performances de la municipalité par les administrés.
- 22 Pendant la période du NPM, des solutions inspirées du monde de l'entreprise, comme les transformations en sociétés, les concessions, les privatisations d'actifs et l'externalisation ont été adoptées. Ces réformes considèrent les usagers essentiellement comme des clients et non comme des parties prenantes. Dans ce contexte, les tentatives de privatisation de services publics locaux n'ont accordé aucune attention à la transparence ou à la participation des usagers et des citoyens. Dans certains cas, les transformations en sociétés commerciales contrôlées par l'État et la remunicipalisation ont permis de créer des formes de participation et de contrôle citoyens indirects, par l'intermédiaire d'organes d'audit et de consultation. Dans le cadre de projets de remunicipalisation (post-NPM) et essentiellement pour des raisons de légitimité politique, une approche participative a été adoptée. En complément du système de gestion entrepreneuriale, des organes de participation ouverte volontaire ont été créés. Dans la pratique, ces

procédures n'ont attiré qu'un nombre limité de participants ; dans l'ensemble, le processus est passé quasiment inaperçu du grand public. En Allemagne, des coopératives de citoyens ont été mises en place pour doper la participation. Dans le cadre de l'austérité, des stratégies comme la « grande société » au Royaume-Uni reflètent une ambition participative. Ici, l'objectif de la réduction du rôle de l'État central va de pair avec une volonté d'autonomiser les citoyens et les collectivités locales. Néanmoins, comme la centralisation se poursuit et que la diminution des dépenses demeure la norme, ces politiques risquent d'être purement rhétoriques. Dans des pays comme la Grèce et la Turquie, mais également dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest et de l'Est, aucune réforme complète inspirée du NPM n'a été mise en œuvre. En Europe du Sud, les efforts pour renforcer la participation citoyenne au début des années 1980 (introduction de « commissions de contrôle social » et de jurys citoyens, etc.) ont été complètement freinés par le manque de confiance de la population et l'atonie de la société civile. Malgré le recours assez fréquent aux entreprises d'économie sociale (participative) et au bénévolat dans les programmes sociaux, cette situation a persisté au cours des dernières années. Dans certains pays d'Europe de l'Est, en revanche, la transition d'un système de fourniture de services hypercentralisé, planifié et contrôlé à un modèle marchand a créé des possibilités d'initiatives participatives et permis aux citoyens de monter des associations pour organiser la prestation de services principalement sociaux. Néanmoins, dans la plupart des cas, les citoyens des pays concernés n'ont pas véritablement été associés à la fourniture et la production des services publics.

Leçon 3.5.1 : dans de nombreux pays européens, aucune réforme complète (de type anglo-saxon) inspirée du NPM n'a été mise en œuvre.

Leçon 3.5.2 : les concepts de privatisation et d'externalisation inspirés du NPM considèrent les usagers comme des clients et non des parties prenantes, ce qui explique la moindre importance accordée à la transparence et à la participation.

Leçon 3.5.3 : rien ne prouve clairement que les réformes NPM ou post-NPM aient sensiblement amélioré la participation citoyenne, et la satisfaction et la confiance des usagers.

Leçon 3.5.4 : les évolutions postérieures du NPM, comme les transformations en sociétés commerciales publiques et la remunicipalisation, ont permis de nouvelles formes de participation et de contrôle citoyens indirects par le biais d'organes d'audit et de consultation. Mais ces procédures n'ont attiré en réalité qu'un nombre limité de participants.

Leçon 3.5.5 : dans certains cas, la volonté d'autonomiser les citoyens et les collectivités locales a été combinée avec des stratégies d'austérité, une centralisation et des coupes dans les dépenses, au risque de réduire la participation des usagers à un simple effet de rhétorique.

Leçon 3.5.6 : informer les citoyens sur les performances peut influencer le débat public ainsi que l'évaluation des performances locales par les administrés. Mais il faut pour cela que le public puisse prendre connaissance des rapports sur la gestion des performances, que les systèmes d'établissement de rapports soient simplifiés et

que les municipalités veuillent et puissent communiquer les informations sur les performances selon des modalités raisonnables.

Conseil 3.5.1 : impliquez les administrés en tant que coproducteurs et parties prenantes quand les services publics sont fournis conjointement. Ne résumez pas leur rôle à celui de simples clients et veillez à ce que leurs contributions et préoccupations soient effectivement prises en compte pour les décisions stratégiques relatives aux services.

Conseil 3.5.2 : fournissez à vos administrés et usagers toutes les informations nécessaires à l'évaluation et, le cas échéant, à la prise de décisions conjointes concernant les services publics.

Conseil 3.5.3 : appliquez les politiques de libre accès à l'information sur les services non seulement à la fourniture des services publics (en interne) mais aussi aux transformations en sociétés commerciales, aux concessions, aux privatisations d'actifs et aux externalisations en lien avec le NPM. Utilisez vos prérogatives de mandant pour que les organismes parapublics et privés soient contraints d'autoriser la participation des usagers et leur accès à une information suffisante.

Conseil 3.5.4 : présentez les résultats de la gestion des performances aux administrés à intervalles réguliers, sous une forme simplifiée et de manière à favoriser un débat public réunissant les administrés et leurs représentants élus. Les rapports sur la gestion des performances doivent être simplifiés et rendus publics.

Conseil 3.5.5 : utilisez les médias locaux comme interface pour partager les informations sur les performances avec les administrés. Les informations doivent être diffusées sous une forme attrayante, intéressante et accessible. Le système de gestion des performances ne devrait pas uniquement servir à l'apprentissage en interne.

Conseil 3.5.6 : utilisez les TIC et les médias sociaux pour le suivi, les consultations et les enquêtes en ligne, en les combinant avec des mécanismes efficaces de participation et de contrôle publics afin d'améliorer la qualité des services, la satisfaction des usagers et la confiance des citoyens.

Conseil 3.5.7 : il faut avoir conscience que les instruments (jurys citoyens, conseils d'usagers, coopératives de clients, commissions et autres organes du même type) qui peuvent être efficaces dans certains pays peuvent ne pas l'être dans les pays et régions où la confiance sociale et politique est faible et la société civile, peu organisée.

- 23 Une autre observation peut être formulée relativement aux réformes NPM et post-NPM : au niveau local, la prise de décision publique est transférée des mairies à une gouvernance collaborative publique-privée, en particulier dans les deux cas suivants :
- Partenariats public-privé, externalisation et privatisation : quand des organismes parapublics (fonctionnant en toute indépendance) et des entreprises privées, seules ou avec

des municipalités, fournissent des services publics locaux et gèrent des équipements publics sur la base d'accords contractuels et au moyen de subventions ;

- Gouvernance collective : quand l'administration locale travaille avec des personnes physiques, des organisations civiques et des entreprises dans le cadre de coproductions et de partenariats ou facilite des formes d'autogouvernance collective ou de proximité.

- 24 Ceci nous amène à formuler des recommandations concernant principalement le rôle des conseils municipaux élus au suffrage direct et représentant le peuple. À ce titre, le conseil et ses membres sont tout particulièrement responsables de la qualité démocratique des systèmes de gouvernance locale. De manière générale, il est souhaitable :

Conseil 3.5.8 : d'inscrire à votre ordre du jour la réforme des modèles traditionnels de contrôle et de responsabilité centrés sur les conseils municipaux et d'expérimenter de nouveaux régimes de contrôle-responsabilité dans un contexte de privatisations et de gouvernance collective.

Conseil 3.5.9 : d'envisager la nécessité de recourir à de multiples dispositifs de contrôle-responsabilité compte tenu des différentes fonctions qu'il faudra remplir et du fait que ces fonctions varient selon les missions.

Conseil 3.5.10 : de penser à confier aux organisations citoyennes le soin de redéfinir les régimes de contrôle-responsabilité locaux compte tenu de la charge de travail pesant sur les conseillers et du fait que les citoyens sont de plus en plus compétents et sensibilisés. Les administrés pourraient notamment participer à des conseils d'experts/d'usagers, en tant que comptables, à des visites et à des systèmes d'agrément.

3.6 Participation citoyenne dans le contexte des réformes de fusion des administrations : le rôle des unités intracommunales

- 25 Dans la présente section, nous étudions les conséquences des réformes territoriales sur la qualité démocratique de la gouvernance locale. À la suite de telles réformes fusions de communes ou intensification de la coopération intercommunale (voir *infra*), il apparaît à de nombreux observateurs que de nouveaux modes de participation citoyenne et de nouveaux dispositifs imposant une obligation de rendre des comptes sont nécessaires. Dans la seconde moitié du *xx*^e siècle, les réformes de fusion administrative se sont généralement concentrées dans un certain nombre de pays du Nord-ouest de l'Europe. Depuis quelques années, des réformes de ce type sont mises en œuvre en Europe du Sud, par exemple au Portugal et en Grèce. En Allemagne, où de nombreux Länder traînaient aussi un peu les pieds, des fusions d'administrations locales (communes et comtés) ont été préparées (en Thuringe et dans le Brandebourg).
- 26 Les universitaires débattent avec passion des effets de ces réformes de fusion, tant sur l'efficacité et l'efficience de la gouvernance que sur la démocratie locale. S'agissant de leurs effets démocratiques, plusieurs études concluent que les fusions de communes peuvent aboutir à un recul visible de la participation (moindre taux de participation électorale ; baisse du nombre de candidats aux mandats de conseillers locaux) et de la

qualité de la représentation politique (réduction des mandats locaux par habitant ; conseillers géographiquement plus éloignés des administrés ; conseillers moins informés ; influence accrue de la bureaucratie locale). D'autres études pointent aussi un effet inverse : les communes de plus grande taille sont susceptibles d'attirer des candidats plus compétents pour exercer les mandats locaux et les élections locales peuvent être plus concurrentielles.

- 27 Enfin, les réformes de fusion administrative impliquent une décision politique à l'issue de laquelle il faut choisir entre des buts potentiellement divergents. L'adhésion des administrés à ces réformes et la légitimité des communes nouvelles dépendent du soin avec lequel sont prises ces décisions politiques. C'est particulièrement vrai quand les fusions sont imposées et que les administrés concernés n'ont pas le dernier mot par voie référendaire. Une préparation soignée consiste notamment à étudier les autres solutions possibles (coopération intercommunale) mais implique évidemment aussi d'avoir une politique d'information active et de créer les occasions d'un débat public parallèlement au processus décisionnel parlementaire.
- 28 En outre, si la solution de la fusion est retenue, des mesures peuvent être envisagées pour compenser une perte éventuelle de possibilités de participation et de réaction citoyennes effectives. Compte tenu des effets négatifs possibles, plusieurs pays ont tenté de combiner des réformes de fusion administrative avec des mesures subsidiaires pour contrer des inconvénients éventuels comme la baisse des taux de participation politique et la moindre implication des citoyens. À cet effet, certains Länder allemands ont notamment expérimenté un type particulier de communes de niveau supérieur (*Verbandsgemeinde*), dans lesquelles les communes plus petites (*Ortsgemeinde*) conservent leur indépendance politique, les ressources étant centralisées au niveau de communes plus importantes (Saxe-Anhalt, par exemple). Dans le même ordre d'idées, des expériences de décentralisation intracommunale ont été tentées ailleurs.
- 29 Bon nombre de pays européens ont opté pour diverses formes de décentralisation intracommunale. Ces réformes ont essentiellement été mises en œuvre pour rapprocher l'administration locale des administrés. L'argument a particulièrement porté dans les grandes villes et dans les pays où des fusions ont été opérées à grande échelle (comme en Suède, en Belgique et aux Pays-Bas). Mais de quelle manière ces réformes d'inspiration tellement démocratique ont-elles influé sur la qualité de la gouvernance locale, en particulier sur l'offre de mécanismes de participation efficaces et la capacité des élus municipaux à répondre aux besoins et aux attentes des administrés ?
- 30 Nous disposons d'un nombre limité de travaux sur ce sujet et les éléments obtenus jusque-là sont plus indicatifs que concluants¹⁷, dans une enquête récente auprès d'experts universitaires européens des administrations locales, se sont penchés sur les unités intracommunales constituées dans 19 pays européens de plus de cinq millions d'habitants.

Leçons et conseils stratégiques

- 31 Ces unités intracommunales existent dans de nombreux pays. Elles ont généralement un éventail assez large de missions et de responsabilités dans deux domaines :
1. équipements de quartier et sportifs et activités socioculturelles pour les jeunes et les personnes âgées ;

2. infrastructures physiques de quartier (immeubles, espaces verts), aménagement et habitabilité, propreté et sécurité des quartiers. De façon générale, les experts nationaux des 17 pays ayant créé des unités intracommunales ont noté les effets démocratiques de ces unités (effets sur la participation citoyenne à la vie politique et réactivité aux attentes exprimées par les administrés) et leurs effets sur l'efficacité et l'efficience ; dans les deux cas, les notes ont été assez médiocres (d'environ 5 sur une échelle de 10). D'après cinq études de cas nationales, les résultats ont été semble-t-il un peu plus encourageants dans les pays où les unités intracommunales combinaient les caractéristiques suivantes :

- légitimité démocratique solide (élections directes et assemblée démocratique comme dans les conseils paroissiaux anglais) ;
- positionnement institutionnel solide (en termes de multiplicité des missions et de degré d'autonomie) ;
- longévité institutionnelle.

32 Le cas des conseils paroissiaux anglais est ici particulièrement intéressant, car leurs racines historiques profondes et leur petite échelle leur permettent d'être des vecteurs de gouvernance collective et de citoyenneté active (administration « par » plutôt que « pour » le peuple).

Leçon 3.6.1 : les unités intracommunales jouent un rôle important dans de nombreux pays en remplissant un nombre non négligeable de fonctions locales (équipements sportifs, activités socioculturelles, aménagement, sécurité des quartiers, etc.).

Leçon 3.6.2 : pour autant, le bilan de leurs effets sur la démocratie et les performances est relativement médiocre.

Leçon 3.6.3 : dans certaines conditions, leur évaluation est plus encourageante, en particulier quand elles combinent une légitimité démocratique et un profil institutionnel solides et un degré d'autonomie élevé.

Conseil 3.6.1 : envisagez la création d'unités intracommunales dans les communes fusionnées (ou les grandes villes), plus particulièrement dans les quartiers ou villages qui ont leur identité (historique) propre et correspondent à des communautés sociales existantes (au lieu de créer des subdivisions du territoire sur des critères administratifs logiques et numériques). Dans ce type de contexte et dans les grandes villes, les unités intracommunales peuvent devenir des petites unités pertinentes en termes de démocratie, tout à la fois efficaces et efficientes.

Conseil 3.6.2 : si vous créez des unités intracommunales, pensez aux conditions institutionnelles indispensables à leur réussite : (a) légitimité démocratique solide et (b) éventail significatif de responsabilités.

Conseil 3.6.3 : après avoir créé des unités intracommunales, préparez-vous au fait qu'il faudra peut-être beaucoup de temps à ces institutions pour s'enraciner profondément, développer leur identité propre et faire leurs preuves.

3.7 Participation et responsabilité démocratique dans le cadre des coopérations intercommunales

- 33 Dans la plupart des pays européens, le contrôle démocratique et l'obligation faite aux coopérations intracommunales de rendre des comptes se concentrent entre les mains des conseils municipaux élus au suffrage direct. Ce système est imparfait. Premièrement, sur le plan de la démocratie, les canaux de contrôle par les citoyens sont assez indirects : les administrés élisent des conseillers qui, à leur tour, élisent et contrôlent les membres d'un conseil de coopération intercommunale auquel l'exécutif de la coopération intercommunale doit rendre compte. Deuxièmement, ce système tend sans doute mieux à protéger l'autonomie locale qu'à représenter les intérêts des administrés régionaux. Troisièmement, dans le système en vigueur, la position des conseillers municipaux élus au suffrage populaire est fragile, car ils ont généralement peu de moyens pour exercer un contrôle effectif sur la coopération intercommunale. Quatrièmement, l'obligation de rendre des comptes est très limitée : dans ce cadre complexe où interviennent de multiples acteurs, on ne voit pas clairement qui est responsable des décisions et de leurs conséquences, ce qui est problématique d'un point de vue démocratique. Il n'y a pas non plus d'incitations claires à l'efficacité et à l'efficience, car il est difficile de savoir précisément qui devrait être tenu responsable des succès et des échecs éventuels. Enfin, le système est souvent coûteux (coûts de transaction élevés) et inefficaces (manque de détermination, blocages décisionnels). Dans ce contexte, un appel en faveur de nouvelles formes de contrôle et de responsabilisation démocratiques des coopérations intercommunales n'a rien de surprenant. Cet appel se fait plus pressant quand le périmètre opérationnel des coopérations intercommunales s'élargit et que des missions plus nombreuses (et politiquement plus importantes) leur sont transférées.

Leçons et conseils stratégiques

- 34 À l'heure actuelle, nous ne disposons que de très rares données empiriques systématiques sur l'efficacité de tel ou tel de ces nouveaux mécanismes. Néanmoins, une somme croissante de publications sur le sujet¹⁸ nous permet déjà de formuler plusieurs leçons et recommandations pour la conception des nouveaux régimes de responsabilisation des coopérations intercommunales. L'une des grandes leçons que nous enseignent ces coopérations est que les décisions de politique locale se prennent de moins en moins dans un cadre décisionnel public traditionnel et de plus en plus selon des règles de gouvernance collaborative, au sein de réseaux réunissant plusieurs organismes et dépassant les frontières juridictionnelles traditionnelles (verticales, entre différents niveaux administratifs, et horizontales, entre différentes administrations locales). Dans ce contexte, un consensus commence à se dégager autour de la nécessité d'expérimenter et d'évaluer soigneusement de nouveaux modes de participation et de contrôle démocratique des coopérations intercommunales, en particulier quand elles touchent à des domaines de première importance et influent sur des décisions régionales stratégiques.

Leçon 3.7.1 : en matière de gouvernance publique, les régimes de responsabilisation doivent remplir un certain nombre de fonctions importantes : (a) garantir la

légitimité démocratique et le contrôle par les citoyens ; (b) protéger contre l'arbitraire et les abus de pouvoir ; et (c) améliorer l'efficacité et l'efficience. Dans le contexte des coopérations intercommunales, (d) la protection de l'autonomie locale constitue une autre préoccupation.

Leçon 3.7.2 : à la lumière de ces différentes fonctions, chaque mécanisme de responsabilisation a ses propres inconvénients et avantages. Un mécanisme particulier, par exemple le système en vigueur axé sur le conseil municipal, peut être plus efficace pour préserver l'autonomie locale que pour représenter les intérêts des administrés de toute une région.

Leçon 3.7.3 : l'importance de ces fonctions varie selon les missions : le contrôle démocratique n'est pas forcément important pour la collecte des ordures mais peut être critique en matière d'environnement et d'aménagement. De surcroît, pour de nombreuses missions, plusieurs fonctions peuvent être importantes, d'où la nécessité de combiner divers mécanismes de responsabilisation.

Leçon 3.7.4 : tous ces principes cumulés signifient que les nouveaux régimes de responsabilisation des coopérations intercommunales sont susceptibles de constituer une écologie de dispositifs, dans laquelle les dispositions peuvent varier selon les domaines, tandis que des mécanismes de responsabilisation différents peuvent devoir être combinés pour assurer des missions particulières (afin de garantir le contrôle démocratique à l'échelle régionale, l'autonomie locale et l'efficacité, par exemple).

Conseil 3.7.1 : il faut envisager d'expérimenter de nouveaux modes de contrôle démocratique des coopérations intercommunales, en particulier quand ces coopérations ont trait à des domaines critiques et influent sur des décisions régionales stratégiques. Les expériences tentées devraient en outre faire l'objet d'évaluations rigoureuses, et les résultats, être partagés avec tous les acteurs de l'administration locale.

Conseil 3.7.2 : envisagez la constitution d'une assemblée régionale (ad hoc) de conseillers qui décidera de l'adoption de nouveaux dispositifs de contrôle démocratique. Après tout, ces conseillers, en tant que représentants directement élus des conseils populaires sont légitimes pour imaginer de nouvelles formes de contrôle démocratique dans la région où ils exercent leur mandat.

Conseil 3.7.3 : essayez de faire preuve de créativité pour imaginer des expériences et envisager des solutions non conventionnelles. Dans le cadre des coopérations intercommunales, par exemple, la participation directe et le contrôle citoyen pourraient permettre de mieux exprimer les besoins et les attentes des administrés régionaux. En outre, la légitimité démocratique directe de ces décisions intercommunales pourrait également aider à surmonter les blocages du système actuel de coopération volontaire grâce à des garanties institutionnelles solides et protégerait ainsi l'autonomie locale (droit de veto de jure ou de facto exerçable par toutes les communes de la région). Il en résulterait une baisse des coûts de transaction et une action plus déterminée des coopérations intercommunales.

3.8 Comment mieux utiliser les mécanismes existants et nouvellement créés

35 Depuis les années 1960, de nouveaux mécanismes de participation des administrés à la politique et à la gouvernance locales sont sans cesse créés. Outre le droit de voter aux élections, les citoyens de la plupart des pays ont un large éventail de possibilités pour s'engager dans la vie publique et faire connaître leur point de vue et leurs attentes concernant des décisions administratives (importantes) et la fourniture des services publics : introduction de politiques « d'accès à l'information », audiences publiques, enquêtes de consommation et conseils de bénéficiaires, gouvernance interactive, démocratie numérique, référendums et autres formes de démocratie directe, élection des maires et autres membres du pouvoir exécutif local au suffrage direct, formes de démocratie participative (jurys et forums citoyens, mini-publics) et, plus récemment, initiatives collectives (droits de contestation et droits de voisinage). Bon nombre de ces nouveaux mécanismes de citoyenneté active sont créés à l'échelon local. La politique participative est essentiellement LOCALE. La réflexion sur les réformes s'est largement focalisée sur la mise au point et en œuvre de nouvelles formes de participation et beaucoup moins sur des réformes moins spectaculaires mais peut-être encore plus importantes visant à utiliser davantage les mécanismes de participation existants. Pour concevoir des politiques et des instruments qui stimulent et facilitent la participation des citoyens, il est important de savoir pourquoi certains participent et d'autres pas.

Leçons et conseils stratégiques

- 36 De très nombreuses publications traitent des facteurs qui stimulent ou freinent l'utilisation des mécanismes de participation. Nous pouvons facilement classer les facteurs encourageants ou dissuadant la participation en cinq grandes catégories :
- Ambitions : motivations poussant les citoyens à agir. Elles peuvent être d'ordre public et avoir trait au désir d'influer sur les décisions publiques, la qualité de vie, la qualité de la gouvernance, etc. dans sa ville ou son quartier, ou d'ordre privé (obtenir des avantages personnels, comme le permis de construction d'un logement, ou se créer des occasions de rencontrer des gens ou avoir simplement la satisfaction d'accomplir son devoir en s'occupant de son quartier ou de ses concitoyens) ;
 - Contacts : capital relationnel, il est de plus en plus reconnu que l'appartenance à un réseau social est un atout important pour les formes individuelles ou collectives de participation à la vie politique ;
 - Talents et temps : ressources personnelles requises pour faciliter la participation. Ici, le terme « talents » (tout comme dans la parabole biblique) englobe à la fois le capital monétaire (et physique) et humain (connaissances et compétences). Le temps, enfin, est un facteur important et une ressource personnelle souvent de plus en plus rare.
- 37 Ces trois groupes de facteurs se rapportent aux caractéristiques des participants potentiels. Mais l'on considère aussi généralement que la participation peut être stimulée

ou empêchée par certains aspects du contexte politico-administratif¹⁹. À cet égard, deux composantes peuvent être distinguées :

- Institutions : la participation peut être gênée ou facilitée par les règles du jeu formelles et informelles, qui ne déterminent pas seulement la structure des moyens de participation disponibles mais aussi leur accessibilité, leur portée et leur efficacité potentielle ;
- Empathie et réactivité : outre la composante structurelle (facteur I), la culture organisationnelle des organismes gouvernementaux (politiques et administratifs) contribue de manière importante à stimuler ou freiner la participation et influe sur les probabilités d'une participation fructueuse.

38 Ces cinq facteurs, que l'on peut commodément résumer par l'abréviation ACTIE²⁰, offrent un outil complet et pratique pour étayer notre réflexion systématique sur les mesures envisageables pour promouvoir une utilisation (efficace) des mécanismes existants de participation citoyenne (et l'élaboration de nouveaux mécanismes).

Leçon 3.8.1 : nous pouvons distinguer cinq grandes catégories de facteurs qui encouragent ou dissuadent la participation et peuvent être synthétisés par le terme ACTIE, cadre analytique présenté plus haut.

Leçon 3.8.2 : qu'elles soient d'ordre public ou privé, les motivations et les ambitions poussant les citoyens à agir sont cruciales pour le processus participatif et la participation effective.

Leçon 3.8.3 : le capital relationnel est une ressource de plus en plus importante pour les formes individuelles et collectives de participation à la vie politique.

Leçon 3.8.4 : les ressources personnelles sont un atout préalable important pour faciliter la participation. Le capital monétaire et humain, mais aussi le temps disponible, qui se fait toujours plus rare, sont des facteurs nécessaires au déclenchement des processus participatifs.

Leçon 3.8.5 : les institutions formelles et informelles peuvent gêner ou faciliter le jeu participatif en structurant les possibilités de participation et en en déterminant l'accessibilité, la portée et l'efficacité.

Leçon 3.8.6 : la culture organisationnelle des organismes gouvernementaux peut stimuler ou freiner la participation et donc augmenter ou réduire les chances d'une participation réussie.

Conseil 3.8.1 : la réflexion sur les réformes démocratiques ne doit pas viser uniquement à créer en permanence de nouveaux mécanismes de participation ; il faut également, voire principalement, améliorer l'utilisation et l'efficacité des mécanismes existants.

Conseil 3.8.2 : servez-vous du cadre analytique ACTIE pour rechercher systématiquement des moyens d'encourager et de faciliter diverses formes de participation citoyenne. En étudiant avec soin les motivations d'ordre privé (facteur A) et les ressources (facteurs C et T) des différents groupes de participants potentiels, vous pouvez élaborer une stratégie différenciée de mobilisation et de

facilitation et éviter ainsi de ne cibler que les « suspects habituels » (hommes d'âge moyen, aisés et très instruits).

Conseil 3.8.3 : repensez les règles et les pratiques organisationnelles établies (facteur I) et la culture organisationnelle des organismes du secteur public local (facteur E). Faciliter la participation des citoyens ne se résume pas à les inciter et les aider à s'impliquer dans l'administration locale ; il s'agit aussi de veiller à ce que votre propre entité soit à l'écoute des administrés.

NOTES

2. DAHL (R.), « The City in the Future of Democracy » in *The American Political Science Review*, 61 (4), p. 953-970, 1967.
3. VETTER (A.), KLIMOVSKÝ (D.), DENTERS (B.), KERSTING (N.), « Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis » in KUHLMANN (S.) BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 273-286.
4. COPUS (C.), IGLESIAS (A.), HACEK (M.), ILLNER (M.), LIDSTRÖM (A.), « Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five Nation Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016 ; p. 301-315.
5. KERSTING (N.), GASPARIKOVA (J.), IGLESIAS (A.), KRENJOVA (J.), « Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 317-331.
6. KARJALAINEN (M.), « Can Participatory Innovations Strengthen Perceived Legitimacy? Possibilities for Participation, Procedural Fairness and Outcome Satisfaction in Finnish Municipalities », article présenté lors de la Conférence générale de l'APSA à San Francisco, 3-6 septembre 2015.
7. DENTERS (B.), KLOK (P. J.), « Dorps- en wijkraden in Europa » in *Bestuurswetenschappen*, 67, 2013, p. 72-93.
8. DENTERS (B.), « Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur » in *Bestuurswetenschappen*, 2016 (70)1, 2016b, p.37-54.
9. DENTERS (B.), « Community self-organisation: potentials and pitfalls » in EDELENBOS (J.), V. MEERKERK (I.) (eds), *Critical Reflections on Interactive Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016a, p. 230-253.
10. DENTERS (B.), LADNER (A.), MOURITZEN (P. E.), ROSE (L. E.), « Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective », in KUHLMANN (S.) BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 333-345.
11. VETTER (A.), KLIMOVSKÝ (D.), DENTERS (B.), KERSTING (N.), « Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis » in KUHLMANN (S.)

BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 273-286.

12. COPUS (C.), IGLESIAS (A.), HACEK (M.), ILLNER (M.), LIDSTRÖM (A.), « Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five Nation Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016 ; p. 301-315.

13. COPUS (C.), IGLESIAS (A.), HACEK (M.), ILLNER (M.), LIDSTRÖM (A.), « Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five Nation Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016 ; p. 301-315.

14. KERSTING (N.), GASPARIKOVA (J.), IGLESIAS (A.), KRENJOVA (J.), « Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 317-331.

15. RAADSCHELDERS (J.), VIGODA-GADOT (E.), *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*, Californie, Wiley, Jossey-Bass, 2015.

16. CITRONI (G.), LIPPI (A.), PROFETI (S.), « Local public services in Italie: Still fragmentation » in WOLLMANN (H.), KOPRIC (I.), MARCOU (G.) (eds), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 103-117.

17. DENTERS (B.), KLOK (P. J.), « Dorps- en wijkraden in Europa » in *Bestuurswetenschappen*, 67, 2013, p. 72-93.

18. DENTERS (B.), « Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur » in *Bestuurswetenschappen*, 2016 (70)1, 2016b, p.37-54.

19. KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

20. Le cadre analytique ACTIE [qui signifie action en néerlandais] a été initialement élaboré dans le contexte du projet « Citizens making their Neighborhood » (en collaboration avec des collègues néerlandais : Judith Bakker, Imrat Verhoeven et Evelien Tonkens) ; il s'appuie sur des travaux précédents, de Verba et al. et de Lowndes et al. Ce cadre a ensuite été affiné et publié dernièrement dans DENTERS (B.), « Community self-organisation: potentials and pitfalls » in EDELENBOS (J.), et MEERKERK (I.) (eds), *Critical Reflections on Interactive Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016a, p. 230-253.

AUTEUR

BAS DENTERS

Professeur titulaire

Professeur de gouvernance publique

Faculté des sciences du comportement et de la gestion et des sciences sociales (BMS)

Université de Twente, Pays-Bas.

Conclusion. Leçons et conseils à l'intention des futures administrations locales européennes

Christian Schwab, Geert Bouckaert et Sabine Kuhlmann

Réformes aux multiples facettes et tendances contraires – Le besoin de cohérence et de « transposition »

- 1 Les trois concepts clés utilisés ici pour comprendre les évolutions et les effets de la réforme des administrations locales en Europe sont l'autonomie, les performances et la participation. L'amélioration des performances au profit des administrés (en termes d'efficacité, d'efficience et de légitimité) est une fonction essentielle des réformes du secteur public local. Dans ce domaine, la réussite dépend très largement du degré d'autonomie et du niveau de participation. Il importe que les responsables chargés d'élaborer les politiques tiennent compte du fait que les diverses approches de réforme (territoriale, fonctionnelle, démocratique et managériale) influent sur ces trois dimensions de manières assez différentes. On peut observer des effets de renforcement mutuel, de neutralisation ou d'affaiblissement, selon la façon dont les réformes se présentent concrètement, leur orientation et la « situation de départ » de la commune. Dans un certain nombre de pays européens, le gain d'autonomie locale consécutif à la décentralisation et aux réformes participatives a été partiellement voire totalement effacé par les mesures d'austérité et d'économie prises simultanément. Il en va de même pour les réformes de la participation dans les nombreux endroits où le contrôle exercé par les citoyens a été renforcé, entre autres par l'introduction de nouveaux mécanismes consultatifs, tandis que des privatisations inspirées du NPM restreignaient ce contrôle dans des domaines importants de la gouvernance locale. Nous avons également observé

que les réformes procédant du NPM se sont certes souvent traduites par une amélioration des performances locales mais qu'elles ont négligé ou fait reculer la participation et la transparence (à l'issue de privatisations, d'externalisations, etc.). Les évolutions plus récentes postérieures au NPM, comme l'introduction de nouveaux organes consultatifs et de conseils d'usagers, ainsi que les remunicipalisations et les constitutions de sociétés publiques, ont eu en pratique des effets finalement assez limités sur la participation. Le constat est plus problématique encore quand l'autonomisation des administrés est combinée avec des mesures d'austérité, comme l'ont fait certains pays, et que la participation des utilisateurs est purement rhétorique.

- 2 Nous en concluons qu'il faut plus de cohérence quand les réformes sont conduites à plusieurs niveaux et dans plusieurs optiques. Comme les niveaux d'administration les plus élevés sont chargés au premier chef d'élaborer les réformes de l'échelon local et d'en définir le cadre juridique, il serait sans doute dans leur intérêt de préparer des réformes plus concises et d'éviter les stratégies divergentes qui produisent des effets opposés et obligent à des arbitrages. C'est d'autant plus important que, dans un contexte de réforme à plusieurs niveaux, les administrations locales sont le premier niveau (appui) du secteur public et demeurent celles qui suscitent le plus la confiance. « Bonnes à tout faire », elles doivent satisfaire les administrés en quête de services efficaces et efficients et de bons résultats, mais aussi d'une gouvernance démocratique réactive et responsable. Pour les citoyens, la dimension fonctionnelle de la gouvernance locale est importante au même titre que la dimension démocratique. Bien que l'efficacité et l'efficience soient leur priorité, les citoyens européens attachent aussi beaucoup d'importance à la participation démocratique. La perception européenne contraste avec la conception strictement singapourienne de la (bonne) gouvernance locale, caractérisée par la prépondérance des valeurs « efficacité » et « efficience ». Les responsables politiques doivent donc concevoir des programmes de réformes équilibrés pour que tous les aspects importants de la gouvernance locale soient pris en compte, en modulant toutefois l'importance respective de chacun d'entre eux. Les réformes doivent en outre être adaptées aux spécificités nationales, régionales et locales : les décideurs ne devraient pas copier-coller les « meilleures pratiques » en vogue ailleurs, mais élaborer des trains de réformes en gardant à l'esprit les circonstances et besoins particuliers de leurs circonscriptions. Les administrateurs locaux peuvent évidemment apprendre les uns des autres, y compris d'une région ou d'un pays à l'autre, et c'est d'ailleurs un postulat de base de notre étude comparative internationale. Néanmoins, certains instruments de réforme sont efficaces dans certains pays et régions mais peuvent échouer ailleurs. Par conséquent, une analyse rigoureuse de la transférabilité des concepts d'un contexte à l'autre et des efforts de « transposition » sont nécessaires pour éviter les déceptions comme les échecs. La diversité des modèles organisationnels est une des caractéristiques essentielles de la réforme des administrations et des secteurs publics locaux en Europe. De notre point de vue, cette diversité est très intéressante, car elle permet d'élaborer et de conduire des réformes sur mesure en prenant en compte les particularités et les besoins des différentes communes.

Participation, responsabilité et reddition des comptes, légitimité

- 3 Un autre enseignement général peut être tiré de tout ce qui précède : souvent, il vaut mieux améliorer les mécanismes existants (de participation citoyenne, par exemple) ou procéder à des réformes partielles progressives qu'opter pour une stratégie de grands bonds en avant ou des transformations radicales. C'est ce qu'illustre la politique du libre accès à l'information combinée avec les nouvelles technologies numériques, qui promet des avancées rapides à l'échelon local. Généralement, les mesures de ce type sont plus faciles à appliquer et moins contestées que des changements plus fondamentaux des « règles du jeu institutionnel » tels que l'introduction de maires élus au suffrage direct ou de référendums. Cependant, même les réformes plus modérées comme les mesures de libre accès à l'information sur les politiques, se heurtent parfois à de sérieux obstacles au niveau local, surtout quand il est demandé aux organismes parapublics et privés prestataires de services locaux de fournir des informations suffisantes aux usagers. Il importe donc que les autorités locales, en tant que « mandants de dernier ressort », se servent de leurs prérogatives pour garantir l'accès des administrés à l'information. Pour promouvoir des régimes de responsabilisation plus efficaces, les TIC et les nouveaux médias sociaux devraient être davantage mis à contribution, par exemple pour un suivi, des consultations et des enquêtes en ligne. Ces nouveaux canaux de contrôle de la gouvernance locale se prêtent à diverses expérimentations créatives, l'objectif étant de permettre un contrôle par les citoyens, de protéger ces derniers contre des décisions arbitraires, de contribuer à améliorer les performances et de préserver l'autonomie locale (cette dernière ayant une véritable fonction de contrôle dans un contexte de coopération intercommunale). Mais les décideurs politiques devraient être conscients que les différentes missions et les différents dispositifs collaboratifs pour la prestation des services locaux requièrent des mécanismes (ou des panachages de mécanismes) différents. Ils ne devraient pas non plus oublier que ces nouveaux mécanismes de contrôle et de responsabilité présupposent un degré assez élevé de confiance sociale et politique et une société civile solidement constituée, ce que l'on ne peut pas tenir pour acquis dans tous les pays et toutes les régions d'Europe.
- 4 Des tensions naissent aussi quand le rapport entre responsabilités locales et obligation de rendre des comptes n'est pas équilibré. Il est fréquent que les administrations locales doivent rendre des comptes sur une situation dont elles ne sont pas (juridiquement) responsables. Les types de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes devraient être corrélés et proportionnels. Dans la mesure où plus de responsabilités que de ressources sont décentralisées vers l'administration locale (stratégie courante subrepticement utilisée par l'État central pour réaliser des économies) et où les dossiers « épineux » de l'administration centrale sont définis politiquement au niveau local, responsabilité locale et obligation de rendre des comptes seront en conflit. Le respect du principe de l'équivalence budgétaire fait donc partie des approches possibles pour corriger le déséquilibre et devrait donc être reconnu par les responsables politiques qui concevront les futures réformes. Il s'agit d'une contribution essentielle à la « bonne gouvernance locale », théoriquement synonyme de primauté du droit, de transparence, de responsabilité, de reddition des comptes et d'efficacité et d'efficience des prestations de services.

- 5 Les réformateurs doivent être conscients qu'il faut du temps pour que les réformes produisent leurs effets, par exemple sur l'efficacité et l'efficience. Même quand des effets peuvent être escomptés, mieux vaut ne pas s'attendre à des changements rapides. En général, ce n'est pas la simple multiplication des innovations qui améliore les performances ou la légitimité, mais leur utilisation effective et leur impact sur le processus décisionnel local et la mise en œuvre des politiques. Si les résultats des consultations ne sont pas pris au sérieux par les décideurs, les citoyens deviennent sceptiques et hésitent à s'engager et la légitimité recule encore plus. Enfin, les acteurs locaux doivent raisonnablement prendre en compte les facteurs conduisant au succès des processus participatifs et les facteurs contraires. Les facteurs propices sont :
1. les ambitions et les motivations poussant les citoyens à agir ;
 2. les contacts et le capital relationnel sur lesquels ils peuvent s'appuyer ;
 3. les talents et le temps qu'ils y consacrent ;
 4. les institutions et les règles du jeu ;
 5. l'empathie et la réactivité dont font preuve les acteurs gouvernementaux pour stimuler la participation.
- 6 Bien qu'il soit indispensable d'élaborer des programmes de réformes équilibrés et cohérents, certaines réformes sont en elles-mêmes porteuses d'objectifs potentiellement antagoniques et de risques d'arbitrages. Les réformes de fusion administrative, par exemple, qui ont été conduites dans de nombreux pays européens (y compris certains des pays d'Europe du Sud et de l'Est initialement réticents, comme la Grèce et la Lettonie) sont souvent considérées comme des menaces pour la démocratie locale. Il semble pourtant que les villes plus grandes attirent des candidats plus compétents pour exercer les mandats locaux et que les élections locales y soient plus concurrentielles. Les décideurs ne devraient donc pas considérer que les fusions sont synonymes d'un amoindrissement de la démocratie locale, mais devraient tout de même anticiper les craintes des citoyens relatives à la participation et créer des unités intra- ou infracommunales au sein des grandes villes, dotées de leurs propres prérogatives politiques et compétences opérationnelles afin que le pouvoir local demeure proche des administrés malgré la fusion. Toutefois, cette solution ne s'est révélée efficace que dans les cas où ces unités intercommunales avaient une légitimité démocratique solide et des attributions significatives et bénéficiaient d'une grande autonomie ; sans cela, leurs performances démocratiques et opérationnelles sont assez médiocres. Par conséquent, il appartient aux responsables politiques de trouver un équilibre entre, d'une part, l'objectif de réaliser des économies et d'accroître l'efficience en procédant à un changement d'échelle et en réduisant la fragmentation institutionnelle et, d'autre part, l'objectif d'une plus grande proximité entre les administrations publiques et les citoyens par la création de nouvelles entités à l'échelon local.

Réformes internes et externes inspirées du NPM et post-NPM, performances et autonomie

- 7 Dans le cadre de la présente étude, nous avons étudié les améliorations liées aux performances de la fourniture des services locaux dans les villes européennes après des réformes d'externalisation (privatisation contre remunicipalisation, hybridation, etc.) et des réformes de la gestion interne (GRH, informations et mesures liées aux performances,

administration décloisonnée, etc.). Certaines de ces mesures de réforme peuvent être classées selon la grille NPM, d'autres relèvent d'approches visant à corriger certains des résultats inattendus du NPM (réformes « post-NPM ») et un troisième groupe peut être qualifié de « réformes autres » ou « réformes non inspirées du NPM »¹.

- 8 Une de nos conclusions importantes est que, de manière générale, les changements institutionnels provoqués par les réformes NPM (privatisations, externalisations, transformations en sociétés commerciales, en particulier) se sont révélés plus décisifs et durables dans leurs effets globaux que les initiatives post-NPM qui ont suivi (remunicipalisations, internalisations, réintégration d'entités, etc.). Certes, il existe une tendance dans plusieurs pays à remédier aux échecs des premières réformes NPM en ajoutant une couche de réformes, en défaisant certains éléments NPM ou en recourant de plus en plus à des formes d'hybridation de la fourniture des services (partenariats public-privé, coproduction et cocréation avec des citoyens et des prestataires à but non lucratif, etc.). Mais ces tentatives ne concernent pas tous les pays et secteurs. S'agissant de la remunicipalisation, par exemple, il a été noté qu'un retour de balancier avait peut-être été observé mais que le balancier s'était arrêté loin de sa position de départ².
- 9 S'agissant de l'autonomie locale, nous avons constaté que le NPM allait de pair avec la décentralisation et des degrés d'autonomie locale plus élevés ou plus stables dans certains pays comme la Suède, la France et la Suisse, tandis que dans d'autres, il existait aussi des tendances centralisatrices et des reculs partiels de l'autonomie, au moins sur le plan budgétaire (Royaume-Uni, Espagne et certains pays de la CEE). Le programme NPM a parfois même servi à imposer des mesures de centralisation et à exercer un contrôle plus strict sur les communes, comme au Royaume-Uni. Dans ces cas extrêmes, les réformes ont pu au final constituer une véritable menace pour l'autonomie locale, surtout quand elles étaient exclusivement conçues comme des mesures d'austérité destinées à faire face à la crise budgétaire (stratégies d'économies, réductions d'effectifs, externalisation de services, etc.). Dans d'autres cas, en revanche, l'autonomie locale s'est révélée être une condition favorable, voire un moteur pour des réformes NPM élaborées et pilotées à l'échelon local. Fait intéressant, les systèmes administratifs locaux les plus autonomes (Suisse, Allemagne, Suède) se sont aussi activement employés à adapter certaines mesures NPM. Dans ces pays, la conduite des réformes a souvent été un processus ascendant, le pouvoir discrétionnaire et l'autonomie organisationnelle de l'administration locale étant des vecteurs d'innovation. De façon générale, dans la plupart des pays analysés ici, le NPM n'a pas réduit l'autonomie locale de manière notable, comme en témoigne la hausse globale de l'indice à long terme dans la majorité de ses dimensions (voir le chapitre I). Ce constat est intéressant, car il va à l'encontre de l'hypothèse évidente selon laquelle les réformes NPM entraînent un recul du pouvoir discrétionnaire local. Notre étude semble également indiquer qu'un degré d'autonomie élevé constitue un atout, avec des effets positifs sur les performances de l'administration locale, ne serait-ce qu'en raison de la position confortable dans laquelle elle se trouve placée pour décider de ses activités, de ses services, de son organisation et les adapter au mieux en fonction de ses besoins spécifiques.
- 10 En termes d'autonomie institutionnelle interne, nous avons vu que, dans de nombreuses administrations locales, les réformes NPM ont renforcé l'autonomie organisationnelle d'entités à finalité unique telles que des sociétés publiques ou semi-publiques et des organismes locaux. Ces évolutions tendant à l'« autonomisation » d'entités à finalité spécifique ont, dans certains cas, engendré de graves problèmes de pilotage politique, une

responsabilisation insuffisante et des manquements dans la gouvernance territoriale à finalités multiples. En conséquence, la création de nouveaux organismes (« agencification ») ou les transformations d'organismes en sociétés commerciales opérées au plan local en lien avec le NPM et destinées à améliorer les performances ont en réalité souvent contribué à d'importants problèmes de coordination, de responsabilisation politique et de contrôle qui ont dû être corrigés par une vague de réformes ultérieure visant à introduire de nouveaux régimes de responsabilisation, des conseils d'usagers, des approches de décloisonnement des administrations, etc. Les responsables politiques devraient avoir à l'esprit ces conséquences, parfois lointaines et indirectes, de l'agencification et des transformations en sociétés commerciales et les anticiper lorsqu'ils lancent leurs mesures de réforme.

- 11 Concernant les effets des réformes de la gestion interne, on peut formuler une observation d'ordre général : les meilleurs résultats tendent à être obtenus en procédant de façon empirique, en évitant les mesures d'économie systématiques et en adaptant considérablement les TIC. Néanmoins, dans les pays où les communes sont opérationnellement et administrativement peu performantes ou les pays dont la tradition d'autogestion locale est moins développée, il est nécessaire de renforcer les capacités de l'administration locale. Les dirigeants doivent trouver les incitations et les outils appropriés pour permettre aux municipalités de consolider leur structure organisationnelle, de gérer divers dispositifs collaboratifs avec des acteurs extérieurs, dans le contexte d'une coopération intercommunale ou en relation avec des prestataires privés et à but non lucratif. Ils doivent aussi prendre des décisions stratégiques raisonnables concernant le système de fourniture des services (remunicipalisation ou internalisation, par exemple). Les acteurs locaux devraient être conscients que ces modifications substantielles du système de fourniture, en particulier, font souvent l'objet de controverses, peuvent susciter une forte contestation chez diverses parties prenantes et nécessiteront plus de temps de préparation et de mise en œuvre.
- 12 Malgré le consensus en faveur de l'application de la « règle d'or de la subsidiarité », il existe bien entendu de nombreuses options institutionnelles pour améliorer la prestation des services, dont le succès dépendra largement des spécificités du pays ou de la région. Les fusions se sont parfois révélées être la meilleure solution pour résoudre la fragmentation institutionnelle et les faiblesses fonctionnelles du système administratif local. Dans d'autres cas, la coopération intercommunale a été considérée comme une solution plus faisable et plus acceptable. En tout état de cause, les décideurs et les réformateurs doivent tenir compte des avantages et inconvénients de ces différentes options institutionnelles. Ils devraient pour ce faire s'appuyer sur les études existantes consacrées aux effets des réformes ou produire des éléments attestant de ces effets sur diverses dimensions des performances locales (sur l'efficacité/les économies ; l'efficacité/la réalisation des objectifs ; prise en compte/satisfaction des citoyens ; qualité juridique/professionnelle de l'exécution des missions, etc.). Bon nombre de moyens existent pour approfondir les connaissances et « connaître le terrain ». Notre étude a montré que plusieurs méthodes comme l'apprentissage par l'expérience, l'apprentissage par les meilleures pratiques (ne consistant pas à les copier), les « projets phares », les financements d'amorçage, l'analyse des besoins et des potentiels, les enquêtes, l'analyse des points forts et des points faibles (SWOT), l'analyse comparative et les consultations citoyennes avaient démontré leur utilité. Le recours plus fréquent et systématique à certaines de ces mesures étofferait la base d'éléments factuels, élèverait le niveau

d'acceptation et renforcerait la légitimité et semble-t-il aussi les effets à long terme (positifs) des réformes visant le secteur public local.

Performances en termes de démocratie et d'intégration des parties prenantes

- 13 De précédents travaux ont montré que la relation entre les éléments d'une réforme administrative interne se concentrant sur l'efficacité/les performances et les éléments d'une réforme visant en priorité à améliorer la démocratie étaient au minimum ambigus. On considère très généralement que le renforcement de la démocratie entraîne une moindre efficacité car l'introduction d'éléments participatifs, par exemple, est coûteuse. Pourtant, les travaux LocRef ont démontré que ce n'était pas nécessairement le cas et qu'à condition d'utiliser les instruments de manière rigoureuse et d'intégrer les citoyens, un scénario « gagnant-gagnant » était possible. Prenons par exemple la mesure des performances. Bien que plusieurs études aient montré qu'il y avait un risque de pilotage trop strict, de cimetière de données et de coûts de transaction, de problèmes de sous-utilisation et de mesure (pour n'en citer que quelques-uns) en recourant de manière trop extensive à la mesure des performances, cette approche peut incontestablement servir à contrôler, à planifier et à accroître l'efficacité. Lorsque, en particulier, la mesure des performances est utilisée pour évaluer les performances individuelles, il est recommandé de faire preuve de circonspection, car les conséquences néfastes (perte de motivation du personnel, par exemple) sont observées principalement quand la mesure ou l'évaluation est réalisée au niveau individuel (et moins au niveau de l'organisation ou de la politique). En permettant aux citoyens de participer à la conception et à l'adoption des mesures de performances, les municipalités peuvent améliorer la qualité de la fourniture des services, obtenir des gains d'efficacité et simultanément accroître la satisfaction des citoyens, améliorer la responsabilisation et, partant, la démocratie. Il nous semble donc souhaitable de renoncer à une appréciation strictement interne de la « bonne qualité » au profit d'une compréhension collective de ce que les citoyens définissent comme tel, de façon à non seulement accroître la satisfaction des citoyens mais également les rendre comptables de l'évolution de la fourniture des services. Nous en concluons que le point de vue des citoyens constitue une source de données précieuse et un moyen d'améliorer considérablement la qualité des services fournis. Il convient de les inclure parmi les destinataires des rapports sur la mesure des performances mais aussi de les faire participer à l'élaboration d'indicateurs de performances et à l'identification des normes pertinentes non seulement pour l'administration mais aussi pour les bénéficiaires des services. De manière générale, « ramener les citoyens dans le jeu » paraît donc être une bonne idée pour la conception et la mise en œuvre d'instruments de réforme de la gestion interne et externe, puisque les personnels administratifs pourraient ainsi bénéficier de nouveaux éclairages ; ils doivent toutefois être conscients que les processus décisionnels privilégiant davantage le consensus sont indispensables mais parfois difficiles à mener à bien.
- 14 Dans le même ordre d'idées, un autre enseignement général est à tirer des études LocRef : il faut favoriser « l'intégration des citoyens », la communication et la coopération lors de l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des réformes (de la gestion). Mieux communiquer avec toutes les parties prenantes (fonctionnaires, prestataires de services, usagers, citoyens, départements, unités, partenaires de la coopération intercommunale,

etc.) et tenir compte des intérêts stratégiques (groupes d'intérêt, associations de communes, entreprises municipales) avant, pendant et après le processus de réforme est utile. Il convient d'expliquer les raisons pour lesquelles les choses sont réalisées de telle ou telle manière et tenter d'impliquer les parties prenantes chaque fois que possible. La communication est un exercice exigeant mais il en vaut la peine. Des travaux ont montré la validité de ce conseil : la communication diminue l'opposition aux réformes ou la rend moins virulente (pour les réformes prévoyant des privatisations ou des fusions, par exemple) et renforce ou entretient la motivation des personnels (pour les réformes de la GRH, par exemple), ce qui, à l'évidence, améliore l'exécution des tâches administratives et la fourniture des services. Mais contenir l'opposition n'est pas suffisant. Pour qu'une réforme soit mise en œuvre avec succès, en particulier quand des changements de la gestion interne sont envisagés, elle doit bénéficier d'un ardent « défenseur ». Le premier promoteur des réformes au niveau local est assurément le maire, mais d'autres acteurs jouent un rôle clé (chefs de départements, d'unités, etc.). Ils doivent s'assurer des processus de communication et favoriser la coopération entre départements et unités. Surtout lorsqu'il s'agit de projets ou de réformes visant une coordination verticale plus étroite, les acteurs clés devraient intégrer tous les départements ou unités dès le départ et se servir de la planification stratégique pour s'attaquer aux problèmes de coordination. Plus généralement, dans plusieurs domaines de réforme (externalisations, administration décloisonnée, GRH, planification stratégique, etc.), la coopération a été identifiée comme un facteur de réussite décisif. Nous postulons que, dans le futur, les activités de réforme se concentreront (et devraient se concentrer) de plus en plus sur un recours plus systématique aux diverses formes de coopération, que ce soit pour accroître l'efficacité (des coopérations intercommunales, par exemple), pour corriger ou défaire des réformes antérieures (post-NPM ; décloisonnement des administrations), pour augmenter l'efficacité (coordination horizontale entre départements transversaux ; administration électronique ; amélioration de la motivation du personnel dans le cadre de la GRH ; pour la planification stratégique, afin de créer des alliances avec d'autres communes ou associations de communes) ou pour améliorer la logique opérationnelle en favorisant la coopération entre les différents domaines de services.

Autonomie, taille, démocratie

- 15 En Europe, l'autonomie locale a considérablement progressé au cours des 25 dernières années, surtout dans les nouvelles démocraties et, dans une moindre mesure, dans les démocraties plus anciennes. Un recul de l'autonomie locale n'est observé que dans un petit nombre de pays, tout particulièrement en Hongrie et en Espagne. Bien que de nombreux pays, notamment dans le Sud de l'Europe (Chypre, Espagne, Grèce, Italie, Portugal) et dans certaines régions du Nord du continent (Irlande, Royaume-Uni, certains Länders allemands) aient été durement touchés par la crise budgétaire et les mesures d'austérité qui l'ont suivie, la tendance générale en Europe est à une autonomie accrue des communes. Toutefois, dans les pays concernés, les autorités ont fréquemment réagi en transférant des missions aux administrations locales sans augmenter leurs ressources en conséquence. Bien au contraire, les libertés budgétaires et financières locales ont souvent reculé dans ces pays, de même que l'autonomie locale car il est devenu plus difficile d'emprunter. Par conséquent, l'autonomie locale n'a pas évolué malgré la crise dans la plupart des pays observés, mais le principe de l'équivalence budgétaire a été

bafoué dans bien des cas et les gouvernements nationaux ont souvent réagi aux tensions budgétaires par des réflexes unitaires et un contrôle plus strict des actions locales. Cette tension croissante entre responsabilité locale et obligation de rendre des comptes dans les pays où des mesures d'austérité et des stratégies de coupes dans les dépenses ont été appliquées est en contradiction avec le principe de « bonne gouvernance locale ». Manifestement, il y a plus de risques de voir l'autonomie financière locale réduite dans les pays où les communes sont déjà très dépendantes de ressources octroyées par des échelons administratifs supérieurs. Pourtant, ces réactions, a priori compréhensibles si l'on se place du point de vue national, ne sont guère convaincantes à bien y regarder. Comme nous l'avons constaté au fil de notre étude, les communes solides et financièrement autonomes servent de forteresses contre les crises, ont des effets stabilisateurs en période de tensions économiques, sont moins vulnérables, moins susceptibles d'être blâmées à la place d'administrations de rang supérieur et sont généralement plus résistantes en cas de problèmes budgétaires. En conséquence, la réponse aux tensions extérieures, aux problèmes épineux et aux évolutions des crises devrait consister à faire en sorte que les communes soient bien équipées, saines sur le plan budgétaire et fortes, et qu'elles soient en mesure d'épauler leurs administrés et disposent des ressources voulues pour faire face aux effets négatifs des crises. Ceci étant, nous devons tenir compte du fait que l'autonomie locale n'est pas une garantie de croissance économique. Néanmoins, l'expérience montre qu'elle va de pair avec le bien-être économique dans un certain nombre de pays européens (Suisse, Suède, Danemark, Allemagne, par exemple), tandis que les pays où les communes bénéficiaient d'une moindre autonomie ont été en général plus durement touchés par la crise et les tensions économiques (Grèce, Chypre, Irlande).

- 16 Certains pays ont procédé à une réduction drastique du nombre de leurs communes pour résister aux tensions budgétaires (Grèce, Irlande et Albanie) ou pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'offre locale de services (Royaume-Uni, Turquie, Danemark, Pays-Bas, Belgique, Finlande, etc.). Des différences de taille spectaculaires subsistent néanmoins dans les pays européens et même entre eux, sans qu'un modèle régional clair ne se dessine. Il est vrai que les pays nordiques sont ceux où les communes sont les plus grandes et se sont agrandies au fil du temps (comme au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni), mais le phénomène est également observé dans certains pays méditerranéens et de l'Est. Les villes du Centre, du Sud et de l'Est de l'Europe sont petites ou grandes. Les États fédéraux tendent en moyenne à avoir des communes plus petites, mais ce n'est pas le cas en Belgique ; en Allemagne, le tableau est extrêmement hétérogène, avec certains Länder tendant vers le « modèle nordique » et d'autres conservant une structure communale plus fragmentée. De manière générale, les fusions n'ont pas été la solution la plus courante choisie par les administrations pour faire face à la crise budgétaire la plus récente, en 2007. Il est apparu que les périodes de crise sévère n'étaient pas les moments les mieux choisis pour une réorganisation fondamentale des administrations locales. De nombreux pays s'étaient engagés dans des réformes de fusion bien plus tôt, certains dès les années 1950 et 1960. De surcroît, les fusions ne sont pas perçues au premier chef comme un outil destiné à remédier aux tensions budgétaires ou permettant de réaliser des économies à court terme, mais comme un outil grâce auquel équiper les administrations locales à long terme, pour qu'elles disposent de structures plus viables, soit plus à même de fournir des services de qualité à leurs administrés et deviennent des institutions plus résilientes, capables de faire face à leurs missions de plus

en plus nombreuses et aux défis futurs. Dans ce contexte, les fusions (de même que la modernisation liée au NPM) devraient essentiellement être considérées et conçues comme des réformes d'avenir, susceptibles d'accroître l'efficacité et l'efficience, et non comme des mesures d'austérité ou des stratégies de coupes budgétaires.

- 17 Autonomie locale et démocratie locale vont de pair et ces deux aspects se sont globalement améliorés en Europe durant les toutes dernières décennies. En particulier, la possibilité pour les municipalités de décider librement des impôts, de leur système politique et de leur administration, mais aussi d'une large palette de missions est étroitement liée à la qualité de la démocratie (mesurée par la confiance et la participation électorale). Les niveaux de confiance les plus élevés, combinés à de faibles niveaux de corruption, sont observés dans les pays nordiques, en Allemagne, en Autriche, en Suisse et dans les pays du Benelux. La plupart d'entre eux, notamment la Suisse, le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande affichent aussi de bons résultats sur le plan de l'autonomie locale, corroborant l'hypothèse que ces deux propriétés des systèmes d'administration locale sont en étroite relation. De plus, elles sont caractéristiques des pays économiquement forts et performants. Dans ce contexte, les revendications visant à obtenir plus d'autonomie et de démocratie au niveau local, mais aussi à rendre les institutions locales plus durables et efficaces sont justifiées et devraient donc être dûment prises en compte par les décideurs politiques.

NOTES

1. KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 2.
2. BÖNKER (F.), LIBBE (J.), WOLLMANN (H.), « Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Allemagne » in WOLLMANN (H.), KOPRIC (I.), MARCOU (G.) (eds), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 82, 2016.

AUTEURS

CHRISTIAN SCHWAB

Assistant de recherche
Science politique, administration et organisation
Université de Potsdam, Allemagne.

GEERT BOUCKAERT

Professeur titulaire

Président de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA)

Faculté des sciences sociales, KU Leuven, Belgique.

SABINE KUHLMANN

Professeur titulaire

Vice-Présidente du Groupe européen d'administration publique (GEAP) et de l'Institut international des sciences administratives (IISA)

Science politique, administration et organisation

Université de Potsdam, Allemagne.

Références bibliographiques

BALDERSHEIM (H.), ROSE (L.E.) (eds), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

BÖNKER (F.), LIBBE (J.), WOLLMANN (H.), « Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Allemagne » in WOLLMANN (H.), KOPRIC (I.), MARCOU (G.) (eds), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 71-85, 2016.

BOUCKAERT (G.), KUHLMANN (S.), « Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 1-20.

BJØRNÅ (H.), POLZER (T.), LEIXNERING (S.) (eds), *'Joined-up' Local Governments? Restructuring and Reorganising Internal Management*, Vienne, Facultas, 2017.

BLEYEN (P.), KLIMOVSKÝ (D.), BOUCKAERT (G.), REICHARD (C.), « Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. », *Public Management Review*, 2016.

CITRONI (G.), LIPPI (A.), PROFETI (S.), « Local public services in Italie: Still fragmentation » in WOLLMANN (H.), KOPRIC (I.), MARCOU (G.) (eds), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 103-117.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens*, n° 122, Strasbourg, 1985.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local (et outils pour leur mise en œuvre)*, 2014 ; consulté le 23 novembre 2016 à l'adresse http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

COPUS (C.), IGLESIAS (A.), HACEK (M.), ILLNER (M.), LIDSTRÖM (A.), « Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five Nation Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016 ; p. 301-315.

DAHL (R.), « The City in the Future of Democracy » in *The American Political Science Review*, 61 (4), p. 953-970, 1967.

DAHL (R.), « A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation » in *Political Science Quarterly*, 109 (1), 1994, p. 23-34.

DAHL (R.) TUFTE (E.), *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973.

- DENTERS (B.), « Community self-organisation: potentials and pitfalls » in EDELENBOS (J.), MEERKERK (I.) (eds), *Critical Reflections on Interactive Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016a, p. 230-253.
- DENTERS (B.), « Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur » in *Bestuurswetenschappen*, 2016 (70) 1, 2016b, p. 37-54.
- DENTERS (B.), KLOK (P. J.), « Dorps- en wijkraden in Europa » in *Bestuurswetenschappen*, 67, 2013, p. 72-93.
- DENTERS (B.), LADNER (A.), MOURITZEN (P. E.), ROSE (L. E.), « Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective », in KUHLMANN (S.) BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 333-345.
- EUROBAROMÈTRE, *Le rôle et l'influence des autorités locales et régionales au sein de l'Union européenne*. Eurobaromètre spécial 307, 2009, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_307_fr.pdf.
- HEINELT (H.), MAGNIER (A.), REYNAERT (H.) (EDS), *The European Mayor II: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.
- HLEPAS (N.), KERSTING (N.), KUHLMANN (S.), SWIANIEWICZ (P.), TELES (F.) (EDS), *Sub-Municipal Governance in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.
- HLEPAS (N.), KETTUNEN (P.), KUTSAR (D.), MACCARTHAIGH (M.), NAVARRO (C.), RICHTER (P.), TELES (F.), « The Governance of Childcare in Transition: A Comparative Analysis » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 237-251.
- KARJALAINEN (M.), « Can Participatory Innovations Strengthen Perceived Legitimacy? Possibilities for Participation, Procedural Fairness and Outcome Satisfaction in Finnish Municipalities », article présenté lors de la Conférence générale de l'APSA à San Francisco, 3 au 6 septembre 2015.
- KERSTING (N.), GASPARIKOVA (J.), IGLESIAS (A.), KRENJOVA (J.), « Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 317-331.
- KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.
- KUHLMANN (S.), WOLLMANN (H.), *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014.
- KOPRIĆ (I.), WOLLMANN (H.), MARCOU (G.) (eds), *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.
- LADNER (A.), KEUFFER (N.), BALDERSHEIM (H.), *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*, Release 1.0, Bruxelles, Commission européenne, 2015.
- MUSSARI (R.), TRANFAGLIA (A. E.), REICHARD (C.), BJØRNÅ (H.), NAKROŠIS (V.), BANKAUSKAITĖ-GRIGALIUNIENE (S.), « Design, Trajectories of Reform, and Implementation of Performance Budgeting in Local Governments: A Comparative Study of Allemagne, Italie, Lituanie, and Norvège » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 101-119.
- OLSON (M.), « The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government » in *The American Economic Review*, 59 (2), 1969, p. 479-487. Consulté à l'adresse <http://www.jstor.org/stable/1823700>.

POLLITT (C.), BOUCKAERT (G.), *Public management reform: A comparative analysis — New public management, governance, and the Neo-Weberian state*, 3^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2011.

PROELLER (I.), WENZEL (A.-K.), VOGEL (D.), MUSSARI (R.), CASALE (D.), TURC (E.), GUENOUN (M.), « Do They All Fail?: A Comparative Analysis of Performance-Related Pay Systems in Local Governments » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 139-152.

RAADSCHELDERS (J.), VIGODA-GADOT (E.), *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*, Californie, Wiley, Jossey-Bass, 2015.

SALM (M.), SCHWAB (C.), « Human Resource Management Reforms and Change Management in European City Administrations from a Comparative Perspective » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 153-183.

STEINER (R.), KAISER (C.), EYTHORSSON (G. T.), « A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries », in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 23-42.

TELES (F.), *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

TELES (F.), SWIANIEWICZ (P.), (eds) *Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity?* Patricia Silva, Filipe Teles, Joanna Ferreira, première publication 6 février 2018, IRAS.

TICLAU (T. C.) (ed.), « Strategic planning in local communities », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, numéro spécial, décembre 2015.

TURC (E.), GUENOUN (M.), RODRIGUES (M.), DEMIRKAYA (Y.), DUPUIS (J.), « Impacts of NPM-Driven Performance Management Reforms and Ideologies in Napoleonic Local Governments: A Comparative Analysis of France, Portugal, and Turquie » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 121-137.

VETTER (A.), KLIMOVSKÝ (D.), DENTERS (B.), KERSTING (N.), « Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis » in KUHLMANN (S.) BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 273-286.

WOLLMANN (H.), « Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse – or, What Next? » in KUHLMANN (S.), BOUCKAERT (G.) (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 187-204.

WOLLMANN (H.), KOPRIĆ (I.), MARCOU (G.) (eds), *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

Annexe

Tableau 5. Membres de LocRef (pays et institutions¹)

<i>Nom</i>	<i>Pays</i>	<i>Institution</i>
Evis Gjebrea	AL	Université européenne de Tirana
Isabell Egger-Peitler	AU	Université d'économie et de commerce de Vienne
Stephan Leixnering	AU	Université d'économie et de commerce de Vienne
Renate Meyer	AU	Université d'économie et de commerce de Vienne
Tobias Polzer	AU	Université d'économie et de commerce de Vienne
Benedikt Speer	AU	Université de sciences appliquées de Carinthie
Kathrin Stainer-Haemmerle	AU	Université de sciences appliquées de Carinthie
Kathrin Winkler	AU	Université de sciences appliquées de Carinthie
Pieter Bleyen	BE	UK de Leuven
Geert Bouckaert	BE	UK de Leuven
Elke Demeulenaere	BE	UK de Leuven
Bart Depeuter	BE	UK de Leuven
Sofie Hennau	BE	Université de Hasselt
Astrid Molenveld	BE	UK de Leuven
Thibaut Renson	BE	Université de Gand
Johannes Rodenbach	BE	Université de Gand

Thomas A. Soetaert	BE	Université de Gand
Jesse Stroobants	BE	UC de Leuven
Evrin Tan	BE	UC de Leuven
Nicolas Van de Voorde	BE	Université de Gand
Wouter Van Dooren	BE	Anvers
Bram Verschuere	BE	Université de Gand
Ellen Wayenberg	BE	Université de Gand
Jan Wynen	BE	UK de Leuven
Ismet Kumalic	B	Université américaine de Bosnie-Herzégovine, Sarajevo
Claire Kaiser	CH	Université de Berne
David Kaufmann	CH	Université de Berne
Andreas Ladner	CH	Université de Lausanne
Eva Lieberherr	CH	Université de Berne
Lukas Reichmuth	CH	Université de Berne
Reto Steiner	CH	Université de Berne
Kalliopi Agapiou-Josephides	CY	Université de Chypre, Nicosie
Andreas Kirlappos	CY	Université de Chypre, Nicosie
Josef Bernard	CZ	Académie des sciences de la République tchèque, Prague
Juraj Hanuliak	CZ	Université Palacký, Olomouc
Jakob Hurrle	CZ	Université Charles, Prague
Michal Illner	CZ	Académie des sciences de la République tchèque, Prague
Ilona Kruntorádová	CZ	Université Charles, Prague
Michal Kuděla	CZ	Université Palacký, Olomouc
Jakub Lysek	CZ	Université Palacký, Olomouc
Roman Matoušek	CZ	Université Charles, Prague
Beata Meričková	CZ	Université Masaryk, Brno

Karolina Musilová	CZ	Université Charles, Prague
Kateřina Ptáčková	CZ	Université Charles, Prague
Jana Soukopová	CZ	Université Masaryk, Brno
Hartmut Bauer	DE	Université de Potsdam
Janina Blome	DE	Université de Münster
Jörg Bogumil	DE	Université de la Ruhr, Bochum
Frank Bönker	DE	Université de Leipzig
Thomas Danken	DE	Université de Potsdam
Katrin Dribbisch	DE	Université de Potsdam
Caroline Fischer	DE	Université de Potsdam
Jochen Franzke	DE	Université de Potsdam
Emanuele Frezza	DE	Université de Potsdam
Franz Füg	DE	Institut Leibnitz de recherche sociétale et spatiale, Berlin
Panagiotis Getimis	DE	Université technique de Darmstadt
Kai Harbrich	DE	Université de Potsdam
Carsten Herzberg	DE	Université de Potsdam
Miria Jelen	DE	Université de Potsdam
Caroline Kärger	DE	Université de Duisburg-Essen
Norbert Kersting	DE	Université de Münster
Tanja Klenk	DE	Université de Potsdam
Tobias Krause	DE	Université de Potsdam
Bernhard Krieger	DE	Université de Potsdam
Nicole Kuchler-Stahn	DE	Université de sciences appliquées de Francfort
Sabine Kuhlmann	DE	Université de Potsdam
Minh-Nguyet Le	DE	Université de Potsdam
Jens Libbe	DE	Institut allemand d'urbanisme, Berlin

Friedrich Alexander Markmann	DE	Universität de Potsdam
Anne-Kathrin Meier	DE	Universität de Potsdam
Michael Platzek	DE	Universität de Potsdam
Isabella Proeller	DE	Universität de Potsdam
Paula Quentin	DE	Universität technique de Dortmund
Christoph Reichard	DE	Universität de Potsdam
Renate Reiter	DE	Universität de Hagen
Uwe Remer-Bollow	DE	Universität de Stuttgart
Philipp Richter	DE	Universität de Potsdam
Tobias Ritter	DE	Universität allemande des sciences administratives, Spire
Marco Salm	DE	Universität allemande des sciences administratives, Spire
Max Oliver Schmidt	DE	Universität de Potsdam
Moritz Schnittger	DE	Universität de Potsdam
Christian Schwab	DE	Universität de Potsdam
Marc Seuberlich	DE	Universität de la Ruhr, Bochum
John Siegel	DE	Universität de sciences appliquées de Hambourg
Jacob Spanke	DE	Universität de Potsdam
Philipp Stolzenberg	DE	Universität technique de Darmstadt
Basanta Thapa	DE	Universität de Potsdam
Annette Toeller	DE	Universität de Hagen
Angelika Vetter	DE	Universität de Stuttgart
Dominik Vogel	DE	Universität de Potsdam
Marie-Helen Vogt	DE	Universität de Potsdam
Anne-Kathrin Wenzel	DE	Universität de Potsdam
Hellmut Wollmann	DE	Universität Humboldt, Berlin
Annette Zimmer	DE	Universität de Münster

Martin Bækgaard	DK	Université d'Aarhus
Niels Ejersbo	DK	Université du Sud-Danemark
Lars Skov Henriksen	DK	Université d'Aalborg
Marius Ibsen	DK	Université du Sud-Danemark
Poul Erik Mouritzen	DK	Université du Sud-Danemark
Kati Keel	EE	Université technologique de Tallinn
Jelitzaveta Krenjova	EE	Université technologique de Tallinn
Tiina Randma-Liiv	EE	Université technologique de Tallinn
Ringa Raudla	EE	Université technologique de Tallinn
Ralf-Martin Soe	EE	Université technologique de Tallinn
Kaide Tammel	EE	Université technologique de Tallinn
Merit Tartar	EE	Institute of Baltic Studies, Tartu
Germà Bel	ES	Université de Barcelone
Ana Cirera León	ES	Instituto de Investigación y Análisis Ágora (IIAA), Séville
Angel Iglesias	ES	Université technique de Madrid
Nadia Khalil	ES	Université autonome de Madrid
Patricia Madrigal	ES	Université Roi Juan Carlos, Madrid
Jaume Magre Ferran	ES	Université de Barcelone
Carmen Navarro	ES	Université autonome de Madrid
Marina Otero	ES	Instituto de Investigación y Análisis Ágora (IIAA), Seville
Esther Pano Puey	ES	Université de Barcelone
Arturo Rodríguez	ES	Université autonome de Madrid
Jordi Rosell	ES	Université de Barcelone
Diego Sanjurjo	ES	Université autonome de Madrid
Rubén Tamboleo García	ES	Université Complutense de Madrid
Diana E. Valero López	ES	Université de Valence

Lorena Vasquez	ES	Université autonome de Madrid
Jenni Airaksinen	FI	Université de Tampere
Anniina Autero	FI	Université de Tampere
Kristiina Engblom-Pelkkala	FI	Université de Tampere
Jan Erik Johanson	FI	Université de Tampere
Maija Karjalainen	FI	Université de Turku
Pekka Kettunen	FI	Université Åbo Akademi, Turku
Anna-Aurora Kork	FI	Université de Tampere
Maija Mänttâri-van der Kuip	FI	Université de Jyväskylä
Paula Rossi	FI	Université de Tampere
Torsten Seidel	FI	Université de Tampere
Lotta-Maria Sinervo	FI	Université de Tampere
Jarmo Vakkuri	FI	Université de Tampere
Abeer F. Al-Mashni	FR	Université Panthéon Sorbonne, Paris
Rosalyn Allemand	FR	Université de Lorraine, Metz
Pierre Bauby	FR	Université Panthéon Sorbonne, Paris
Nelly Demonfort	FR	Université de Nantes
Magali Dreyfus	FR	Université de Lille
Jacques Fialaire	FR	Université de Nantes
Charline Fouchet	FR	Université Aix-Marseille
Marcel Guenoun	FR	Université Aix-Marseille
Vasiliki Kalimeri	FR	Université Panthéon Sorbonne, Paris
Jana Kapickova	FR	Université de Paris-Est
Maria Lampadaki	FR	Université Panthéon Sorbonne, Paris
Joyce Liddle	FR	Université Aix-Marseille
Gérard Marcou	FR	Université Panthéon Sorbonne, Paris
Isabelle Muller-Quoy	FR	Université de Picardie Jules Verne, Amiens

Alexandre Munoz	FR	Université Aix-Marseille
Mihaela Similie	FR	Sciences Po, Paris
Bruno Tiberghien	FR	Université Aix-Marseille
Emil Turc	FR	Université Aix-Marseille
Claudine Viard	FR	Université de Cergy-Pontoise
Sevasti Chondrou	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Georgios Despotidis	GR	Université de Birmingham
Evi Georgaki	GR	Université d'économie et de commerce d'Athènes
Nikolaos Hlepas	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Manto Lampropoulou	GR	Ministère grec de l'Intérieur
Ioannis Manolis	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Giorgio Oikonomou	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Amalia Papageorgiou	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Maria Petraki	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Sifis Plimakis	GR	National Centre for Public Performance
Angeliki Sarri	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Maria Tolika	GR	Université Aristote de Thessalonique
Athanasia Triantafyllopoulou	GR	Université de Patras
Theodore N. Tsekos	GR	Université du Péloponnèse, Kalamata
Dionysios Vorisis	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Kristy Vougiouklaki	GR	Université nationale et capodistrienne d'Athènes
Dubravka Jurlina Alibegovic	HR	Université de Zagreb
Dana Dobrić	HR	Université de Zagreb
Daria Dubajić	HR	Université de Zagreb
Vedran Đulabić	HR	Université de Zagreb
Petra Đurman	HR	Université de Zagreb
Jasmina Džinić	HR	Université de Zagreb

Ivan Koprić	HR	Université de Zagreb
Iva Lopižić	HR	Université de Zagreb
Romea Manojlović	HR	Université de Zagreb
Annamarija Musa	HR	Université de Zagreb
Sasa Poljanec-Boric	HR	Université de Zagreb
Tereza Rogić Lugarić	HR	Université de Zagreb
Mihovil Škarica	HR	Université de Zagreb
Robert Csoma	HU	Université de Szeged
György Hajnal	HU	Université Corvinus de Budapest
Tamás Horváth	HU	Université de Debrecen
Eva Kovacs	HU	Université Corvinus de Budapest
Miklos Rosta	HU	Université Corvinus de Budapest
Izabella Stecne-Barati	HU	Université d'Europe centrale, Budapest
Márton Ugródsy	HU	Université Corvinus de Budapest
Grétar Thór Eythórsson	IS	Université Bifröst
Eva Marin Hlynsdottir	IS	Université d'Islande, Reykjavík
Olof Juliusdottir	IS	Université d'Islande
Magnus Arni Magnusson	IS	Université Bifröst
Itai Beeri	IL	Université de Haïfa
Noam Cohen	IL	Université de Haïfa
Amir Hefetz	IL	Université de Haïfa
Maoz Rosenthal	IL	Centre interdisciplinaire Herzliya
Gal Talit	IL	Université de Haïfa
Anna Uster	IL	Université de Haïfa
Eran Vigoda-Gadot	IL	Université de Haïfa
Martin Okolikj	IE	University College Dublin
Geraldine Robbins	IE	NUI Galway

Sina Shahab	IE	University College Dublin
Gerard Turley	IE	NUI Galway
Desiree Campagna	IT	Université de Padoue
Giulia Cappellaro	IT	Université Bocconi, Milan
Donatella Casale	IT	Université de Sienne
Giulio Citroni	IT	Université de Calabre
Marco Di Giulio	IT	Université de Bologne
Lucio Dicorato	IT	Université de Rome Tor Vergata
Maria Tullia Galanti	IT	Université de Florence
Giuseppe Grossi	IT	Université de Sienne
Orsiola Kurti	IT	Université de Bologne
Andrea Lippi	IT	Université de Florence
Francesco Longo	IT	Université Bocconi, Milan
Mariano Marotta	IT	Université de Calabre
Riccardo Mussari	IT	Université de Sienne
Vania Palmieri	IT	Université de Sienne
Stefania Profeti	IT	Université de Bologne
Daniela Sorrentino	IT	Université de Sienne
Andrea Terlizzi	IT	Scuola Normale Superiore, Florence
Alfredo Tranfaglia	IT	Université de Sienne
Jiro Uno (expert externe)	JP	Université de Sapporo
Egidijus Barcevičius	LI	Public Policy and Management Institute, Vilnius
Sabina Bankauskaitė	LT	Université de Vilnius
Vitalis Nakrosis	LT	Université de Vilnius
Ieva Žindžiūtė	LT	Université Vytautas Magnus, Kaunas
Ieva Daniela Beinaroviča	LV	Université de Lettonie
Druvis Kleins	LV	Université de Lettonie

Maiga Kruzmetra	LV	Université d'agriculture de Lettonie
Iveta Reinholde	LV	Université de Lettonie, Riga
Baiba Rivza	LV	Université d'agriculture de Lettonie
Taco Brandsen	NL	Université Radboud de Nimègue
Wout Broekema	NL	Université de Leyde
Bas Denters	NL	Université de Twente
Marlies Honingh	NL	Université Radboud de Nimègue
Jan Porth	NL	Université de Leyde
Jelmer Schalk	NL	Université de Leyde
Trui Steen	NL	Université de Leyde
Carola van Eijk	NL	Université de Leyde
Zhongyuan Wang	NL	Université de Leyde
Jostein Askim	NO	Université d'Oslo
Harald Baldersheim	NO	Université d'Oslo
Hilde Bjørnå	NO	Université de Tromsø
Karl Hagen Bjurstrøm	NO	Université d'Oslo
Qun Cui	NO	Université d'Oslo
Vilde Hernes	NO	Université d'Oslo
Linda Hye	NO	University d'Agder
Jan Erling Klausen	NO	Université d'Oslo
Martin Sollund Krane	NO	Université de Tromsø
Christine Martens	NO	Institut norvégien de recherche sociale
Helge Renaa	NO	Institut norvégien de recherche urbaine et régionale
Lawrence E. Rose	NO	Université d'Oslo
Karl Henrik Sivesind	NO	Institut de recherche sociale, Oslo
Harald Torsteinsen	NO	Université de Tromsø
Håkon Dalby Trætteberg	NO	Institut de recherche sociale, Oslo

Kristian Tronstad	NO	Institut norvégien de recherche urbaine et régionale
Signy Irene Vabo	NO	Université d'Oslo
Edyta Bąkowska	PL	Université Adam Mickiewicz, Poznań
Adam Gendźwiłł	PL	Université de Varsovie
Joanna Krukowska	PL	Université de Varsovie
Anna Kurniewicz	PL	Université de Varsovie
Marta Lackowska	PL	Université de Varsovie
Julita Łukomska	PL	Université de Varsovie
Łukasz Mikuła	PL	Université Adam Mickiewicz, Poznań
Andrzej Pawluczuk	PL	Université de technologie de Białystok
Alexandra Picej	PL	Université de Varsovie
Paweł Swianiewicz	PL	Université de Varsovie
Natalia Szajewska	PL	Université de Varsovie
Katarzyna Szmigiel-Rawska	PL	Université de Varsovie
Marzena Walaszek	PL	Université Adam Mickiewicz, Poznań
Waldemar Wilk	PL	Université de Varsovie
Michał Wójcicki	PL	Université Adam Mickiewicz, Poznań
Joana Dos Santos Ferreira	PT	Université d'Aveiro
Filipe Ferraz Esteves de Araújo	PT	Université du Minho
Miguel Angelo Rodrigues	PT	Université du Minho
Patricia Silva	PT	Université d'Aveiro
Antonio Tavares	PT	Université du Minho
Filipe Teles	PT	Université d'Aveiro
Calin Hinteă	RO	Université Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca
Constantin Marius Profireoiu	RO	Université d'études économiques de Bucarest
Septimiu-Rares Szabo	RO	Université d'études économiques de Bucarest
Sergei Sivaev (expert externe)	RU	Institut de l'économie urbaine, Moscou

Vicki Johansson	SE	Université de Göteborg
David Karlsson	SE	Université de Göteborg
Anders Lidström	SE	Université d'Umeå
Stig Montin	SE	Université de Göteborg
Sara Moricz	SE	Université de Lund
Daniel Rauhut	SE	Université Ouest, Trollhättan
Katarina Roos	SE	Université d'Umeå
Johanna Selin	SE	Université de Göteborg
Louise Skoog	SE	Université de Göteborg
Jana Gašparíková	SK	Université de Žilina
Daniel Klimovsky	SK	Université Comenius, Bratislava
Milena Majorošová	SK	Université d'agriculture de Slovaquie, Nitra
Juraj Nemeč	SK	Université Matej Bel, Banská Bystrica
Irena Bačlija Brajnik	SI	Université de Ljubljana
Miro Haček	SI	Université de Ljubljana
Simona Kukovič	SI	Université de Ljubljana
Primos Pevcin	SI	Université de Ljubljana
Ulas Bayraktar	TR	Université de Mersin
Yüksel Demirkaya	TR	Université de Marmara
Yeşeren Eliçin	TR	Université de Galatasaray
Cağla Tansu	TR	Université de Galatasaray
Ali Cenap Yologlu	TR	Université de Mersin
Pobsook Chamchong	UK	University of Birmingham
Colin Copus	UK	De Montfort University, Leicester
Dennis De Widt	UK	Queen Mary University, Londres
Peter Eckersley	UK	Newcastle University
Thomas Kehoe	UK	Durham University

Harold Kolawole	UK	De Montfort University, Leicester
Martin Laffin	UK	Queen Mary University, Londres
Emanuele Lobina	UK	University of Greenwich
Muiris MacCarthaigh	UK	Queen's University, Belfast
Eleanor Mackillop	UK	De Montfort University, Leicester
Riyadh Mansoor	UK	De Montfort University, Leicester
Anja McCarthy	UK	Newcastle University
John McEldowney	UK	University of Warwick
Diana Carolina Morales Arcila	UK	Newcastle University
Dimitra Panagiotatou	UK	Queen Mary University, Londres
Carl Purcell	UK	Durham University
Tutik Rachmawati	UK	University of Birmingham
Denisse Rodriguez Olivari	UK	King's College, Londres
Catherine Saltis	UK	De Montfort University, Leicester
Jane Scullion	UK	De Montfort University, Leicester
Rachel Wall	UK	De Montfort University, Leicester
Kurt Thurmaier (expert externe)	US	NIU
Mildred Warner (expert externe)	US	Cornell University
Lisheng Dong (expert externe)	CN	Académie chinoise des sciences sociales, Pékin

Les membres du Comité de gestion de LocRef apparaissent en gras.

NOTES

1. Les membres du Comité de gestion de LocRef apparaissent en gras.