



Réussir la décentralisation

MANUEL À L'INTENTION DES DÉCIDEURS



Réussir la décentralisation

MANUEL À L'INTENTION DES DÉCIDEURS

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>.

ISBN 978-92-64-42527-9 (imprimé)

ISBN 978-92-64-94054-3 (pdf)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Gabriella Agnér.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La décentralisation fait partie des réformes les plus importantes de ces cinquante dernières années. Mise en œuvre à des degrés divers dans la majorité des pays développés et en développement, elle a de profondes répercussions en raison de son caractère complexe et systémique. Lorsqu'un processus de décentralisation est engagé, toutes les sphères de la société sont concernées, y compris la nature et la qualité de la gouvernance, la richesse nationale et la croissance économique, et, plus généralement, le bien-être des citoyens.

Le rapport 2019 de l'OCDE intitulé « Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs » brosse l'un des tableaux les plus complets des tendances actuelles des politiques de décentralisation des pays de l'OCDE et au-delà ainsi que la marche à suivre pour réussir la décentralisation. Selon les auteurs, il ne s'agit pas de s'interroger sur la question de savoir si la décentralisation est, ou non, une bonne chose dans l'absolu, mais de prendre conscience que ses effets – en termes de démocratie, d'efficacité, d'obligation de rendre compte, de développement régional et local – dépendent pour une large part de la manière dont elle est pensée et mise en œuvre.

La décentralisation ne saurait être considérée comme une solution universelle à tous les types de problèmes qu'un pays peut rencontrer, ni comme une finalité en soi ; il s'agit plutôt d'un moyen d'atteindre certains objectifs. La recherche empirique et l'expérience d'un certain nombre de pays font apparaître que la décentralisation est susceptible de contribuer à l'efficacité du secteur public, au renforcement de la démocratie et à la stabilité politique. Mais dans certains cas la décentralisation s'est soldée par un échec, parce que les réformes ont été mal conçues ou mal mises en œuvre, ou que les multiples dimensions de ce processus ont été mal appréhendées.

Ce rapport livre 10 principes directeurs pour une décentralisation efficace et propice au développement régional. Outre ces principes, il propose des outils pratiques à l'intention des décideurs, dont un ensemble de recommandations détaillées, des listes de contrôle, des indications sur les écueils à éviter et des exemples de bonnes pratiques, dans les pays à structure unitaire ou fédérale.

Ce rapport, qui s'inscrit dans la série des études de l'OCDE sur la gouvernance multiniveaux, a été élaboré par le Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE), sous la direction du Comité des politiques de développement régional (RDPC). Il a été examiné le 8 novembre 2018 à la 40^e réunion des délégués auprès du RDPC qui l'ont approuvé le 22 février 2019 selon la procédure écrite sous la cote [CFE/RDPC(2018)17/REV1] et le 20 novembre 2018, à la 14^e réunion annuelle du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration.

Remerciements

Ce rapport est l'œuvre du Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE) piloté par Lamia Kamal-Chaoui, Directrice, et s'inscrit dans le programme de travail du Comité des politiques de développement régional (RDPC) sur la gouvernance multinationale.

Il a été rédigé par Dorothee Allain-Dupré, Isabelle Chatry et Antti Moisio (Secrétariat de l'OCDE, unité Décentralisation, investissement public et finances infranationales du CFE), et a bénéficié des éclairages de Varinia Michalun et des commentaires de Rudiger Ahrend, Joaquim Oliveira Martins, Yingyin Wu, et Isidora Zapata, du Secrétariat de l'OCDE.

Il a également bénéficié d'importantes contributions d'Anwar Shah, expert en économie et gouvernance publiques, Brookings Institution, Washington, DC (pour le chapitre 5), d'Arjan Schackel, Directeur associé, *Bachelor European Studies* (université de Maastricht, Pays-Bas), d'Andreas Ladner, professeur à l'université de Lausanne, et de Nicolas Keuffer, chargé de recherches principal, à l'université de Lausanne (pour le chapitre 3).

La coordination et la supervision de l'ensemble ont été assurées par Dorothee Allain-Dupré, Chef de l'unité Décentralisation, investissement public et finances infranationales. Cette unité fait partie de la section de l'analyse économique, des statistiques et de la gouvernance du CFE, qui est dirigée par Rudiger Ahrend.

Les auteurs tiennent à remercier les délégués auprès du Comité des politiques de développement régional pour les commentaires et les indications formulés tout au long du processus, ainsi que les membres du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration pour leurs observations.

Que soient également remerciées Eleonore Morena, qui a corrigé et mis en forme le manuscrit, et Pilar Philip, qui a établi la publication finale.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements.....	5
Résumé	11
Quelles sont les tendances actuelles de la décentralisation ?	11
Tirer le meilleur parti des avantages de la décentralisation	12
Anticiper les risques et les réduire au maximum	12
Dix principes directeurs pour une décentralisation efficace, propice au développement régional	13
Chapitre 1. Principaux constats	15
Qu'est-ce que la décentralisation ?	16
Tendances actuelles de la décentralisation	18
Tirer le meilleur parti des avantages de la décentralisation	19
Anticiper les risques et les réduire au maximum	21
Dix principes directeurs pour une décentralisation efficace, propice au développement régional	22
Références.....	24
Chapitre 2. Comprendre les systèmes de décentralisation	25
Un concept multidimensionnel animé par des motivations différentes	26
Il est très difficile de mesurer la décentralisation	40
Des systèmes de décentralisation très divers au sein de l'OCDE et partout dans le monde	44
Attribution des responsabilités : des variations importantes au niveau régional, moindres au niveau local	57
Notes	59
Références.....	60
Chapitre 3. Tendances actuelles de la décentralisation.....	63
Hausse des dépenses et des recettes infranationales dans les pays de l'OCDE	64
Porter la gouvernance à un échelon supérieur : le rôle croissant des régions et des métropoles	74
Tendance croissante à la décentralisation asymétrique.....	89
Partage des responsabilités, dépendance mutuelle et un rôle renouvelé pour les administrations centrales	99
Notes	108
Références.....	109
Chapitre 4. Avantages et défis associés à la décentralisation	113
Possibilités et avantages.....	115
Risques et défis	126
Notes	137
Références.....	138

Chapitre 5. Réussir la décentralisation : manuel à l'intention des décideurs	143
Principe directeur n° 1 : Clarifier les responsabilités des différents niveaux d'administration	144
Principe directeur n° 2 : Faire en sorte que toutes les compétences soient assorties d'un financement suffisant.....	151
Principe directeur n°3: Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations locales pour renforcer la responsabilisation	155
Principe directeur n°4 : Soutenir le renforcement des capacités infranationales	159
Principe directeur n°5 : Instaurer des mécanismes de coordination adaptés entre les niveaux d'administration	163
Principe directeur n° 6 : Soutenir la coopération entre les territoires	168
Principe directeur n° 7 : Renforcer la gouvernance innovante et expérimentale et promouvoir la participation citoyenne.....	174
Principe directeur n° 8 : Ménager la possibilité d'adopter des dispositifs de décentralisation asymétrique et en tirer le meilleur parti	179
Principe directeur n° 9 : Systématiquement améliorer la transparence, élargir la collecte de données et intensifier le suivi des résultats	183
Principe directeur n° 10 : Renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation	187
Notes	193
Références.....	194
Annexe A. Organisation et finances des administrations infranationales : sources des données et méthodologie	197
Sources des données budgétaires	197
Méthodologie	197
Annexe B. L'indice de compétence régionale : méthodologie	199
Annexe C. Collectivités territoriales dans l'OCDE	201
Annexe D. Processus de décentralisation et de recentralisation dans certains pays de l'OCDE	205
Références.....	212

Tableaux

Tableau 2.1. Catégories de décentralisation budgétaire en fonction des dépenses et des recettes fiscales infranationales	53
Tableau 2.2. Types de pays par degré de décentralisation selon les indicateurs budgétaires.....	53
Tableau 2.3. Répartition des responsabilités entre les niveaux d'administration locale : cadre général	57
Tableau 3.1. Indice d'autonomie locale (IAL), classement des pays en 2014, en 1990 et évolution	73
Tableau 3.2. Progrès de la coopération intercommunale (CIC) dans les pays de l'OCDE	77
Tableau 3.3. Nombre de réformes en regard des dix dimensions des compétences régionales	84
Tableau 3.4. Principaux objectifs des réformes de régionalisation	86
Tableau 3.5. Les différents échelons de la décentralisation asymétrique.....	92
Tableau 3.6. Décentralisation asymétrique et fédéralisme	92
Tableau 3.7. Décentralisation asymétrique, par type et par échelon : exemples de pratiques.....	97
Tableau 3.8. Responsabilités partagées entre échelons de l'administration dans les pays fédéraux et unitaires	100

Tableau 4.1. Augmentation des recettes propres des administrations infranationales : avantages et inconvénients.....	132
Tableau 4.2. Décentralisation : avantages et défis.....	136
Tableau 5.1. Attribution des prérogatives fiscales	154
Tableau 5.2. Méthodologie de notation des prérogatives fiscales par l'OCDE.....	155
Tableau A B.1. Les dix dimensions de la compétence des collectivités régionales.....	200
Tableau A C.1. Type et nombre de collectivités territoriales dans l'OCDE, par pays, 2017-2018.....	202
Tableau A D.1. de décentralisation et de recentralisation dans certains pays de l'OCDE	206

Graphiques

Graphique 2.1. Définition de la décentralisation dans les États unitaires et les États fédéraux	31
Graphique 2.2. Décentralisation politique, administrative et budgétaire	33
Graphique 2.3. Facteurs de la décentralisation.....	36
Graphique 2.4. Les réformes institutionnelles, territoriales et de gestion sont étroitement liées entre elles.....	40
Graphique 2.5. Le continuum de l'autonomie budgétaire infranationale	42
Graphique 2.6. Nombre de administrations infranationales par pays au sein de l'OCDE en 2017-2018.....	45
Graphique 2.7. Taille moyenne et médiane des municipalités au sein de l'OCDE et de l'UE en 2017-2018 (nombre d'habitants).....	46
Graphique 2.8. Municipalités par nombre d'habitants au sein de l'OCDE	47
Graphique 2.9. Les administrations infranationales sont des acteurs politiques clés dans tous les pays de l'OCDE	48
Graphique 2.10. Dépenses des administrations infranationales par domaine (2016).....	49
Graphique 2.11. Dépenses infranationales en proportion des dépenses publiques totales par fonction économique	50
Graphique 2.12. Les administrations infranationales jouent un rôle clé dans les investissements publics dans tous les pays de l'OCDE	51
Graphique 2.13. La structure des recettes des administrations infranationales varie grandement d'un pays à l'autre (en %, 2016)	52
Graphique 2.14. Administrations infranationales au niveau mondial	54
Graphique 2.15. Dépenses infranationales en % du PIB et des dépenses publiques au niveau mondial par région.....	54
Graphique 2.16. Dépenses infranationales en % du PIB et % des dépenses publiques au niveau mondial par pays	55
Graphique 2.17. Les administrations infranationales représentent une part importante de l'investissement public au niveau mondial	56
Graphique 3.1. Décentralisation et recentralisation : tendances dans les pays de l'OCDE, 1995-2016.....	66
Graphique 3.2. Transferts de l'État en pourcentage des recettes infranationales, en 1995, 2000 et 2016.....	67
Graphique 3.3. Variations des transferts de l'État et des recettes fiscales en pourcentage des recettes des collectivités territoriales	68
Graphique 3.4. Décentralisation et recentralisation : tendances dans les pays de l'OCDE, 1995-2016.....	69
Graphique 3.5. Légère progression des indicateurs d'autonomie fiscale des administrations infranationales sur la période 1995-2014	71

Graphique 3.6. Fusions territoriales dans certains pays de l'OCDE de 1950 à 2017.....	75
Graphique 3.7. Moteurs de la coopération intercommunale dans les pays de l'OCDE	76
Graphique 3.8. Des formes de coopération qui vont du moins contraignant au plus structuré, dans les pays de l'OCDE	79
Graphique 3.9. Nombre de structures de gouvernance métropolitaine créées ou réformées dans l'OCDE, par décennie	80
Graphique 3.10. Types de réformes renforçant l'autonomie des régions.....	84
Graphique 3.11. - Régionalisation en Amérique, en Asie et en Europe depuis 1950	86
Graphique 3.12. Les trois types principaux de décentralisation asymétrique	90
Graphique 3.13. Nombre de régions autonomes spéciales, de dépendances et de régions asymétriques dans 81 pays depuis 1950.....	91
Graphique 4.1. L'autonomie fiscale infrarégionale est associée en moyenne à des écarts de PIB plus réduits entre régions	121
Graphique 4.2. La décentralisation des responsabilités en matière de dépenses est une caractéristique du développement au niveau mondial (en termes de PIB par habitant, données de 2014).....	122
Graphique 4.3. Les déséquilibres budgétaires verticaux dans la zone OCDE.....	128

Encadrés

Encadré 2.1. Décentralisation dans les États fédéraux et les États unitaires	27
Encadré 2.2. Définition de la décentralisation : l'approche de l'OCDE.....	30
Encadré 2.3. La décentralisation, un principe constitutionnel dans plusieurs pays.....	34
Encadré 2.4. Réformes institutionnelles, territoriales et de gestion : les trois catégories principales de réformes de la gouvernance multiniveau	40
Encadré 2.5. L'indice de compétence régionale et l'indice d'autonomie locale	43
Encadré 3.1. Autonomie locale : des schémas propres aux pays.....	73
Encadré 3.2. La gouvernance métropolitaine telle que mesurée par l'indice de compétence régionale	81
Encadré 3.3. ICR : autonomie et participation	83
Encadré 3.4. Scores ICR des pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe.....	85
Encadré 3.5. Résistance de l'administration centrale aux réformes de décentralisation	101
Encadré 3.6. Coordination de la fixation des salaires entre échelons central et locaux au niveau des administrations infranationales : l'expérience des pays de l'OCDE	103
Encadré 3.7. L'évolution du rôle de l'administration centrale dans le contexte de la décentralisation.....	105
Encadré 3.8. Le rôle rénové de l'administration centrale dans la gestion des politiques de développement régional.....	105
Encadré 3.9. La péréquation dans les pays de l'OCDE : quelques chiffres clés.....	107
Encadré 4.1. Attribution des tâches d'allocation, de redistribution et de stabilisation : les principes du fédéralisme budgétaire.....	116
Encadré 4.2. Le modèle de Tiebout et la mobilité.....	118
Encadré 4.3. Quelques données internationales sur les liens entre décentralisation et développement.....	122

Résumé

La décentralisation fait partie des réformes les plus importantes de ces cinquante dernières années. Ce rapport montre que la question n'est pas de savoir si la décentralisation est bonne ou mauvaise en soit, mais que ses effets – en termes de démocratie, d'efficacité, d'obligation de rendre compte, de développement régional et local – dépendent pour une large part de la manière dont la décentralisation est pensée et mise en œuvre.

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

Quelles sont les tendances actuelles de la décentralisation ?

La décentralisation désigne le processus consistant pour l'État à transférer certaines de ses compétences et responsabilités à des autorités élues au niveau infranational (régions, communes, etc.) bénéficiant d'un certain degré d'autonomie. La décentralisation couvre trois dimensions distinctes mais indissociables : politique, administrative et budgétaire. Depuis plusieurs décennies des processus de décentralisation ont été mis en place dans la majorité des pays de l'OCDE et ont entraîné une augmentation des dépenses des collectivités territoriales, tant en proportion du PIB qu'en proportion des dépenses publiques totales.

Aujourd'hui les collectivités territoriales représentent 40.4% des dépenses publiques et 56.9% de l'investissement public. Les collectivités locales jouent un rôle de plus en plus important dans des domaines clés liés aux mégatrends, comme les transports, l'énergie, le haut débit, l'éducation, la santé, le logement, l'eau et l'assainissement. Par exemple, elles sont responsables de 64% des investissements publics pour l'environnement et le climat.

Les formes et le degré de décentralisation varient grandement d'un pays à l'autre. Les modes de financement des gouvernements infranationaux varient aussi de façon significative, indépendamment de la forme unitaire ou fédérale du pays. En 2016, les impôts représentaient la principale source de revenus des collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE en moyenne pondérée (45 %), devant les dotations et subventions de l'État (37 %).

La décentralisation est trop souvent perçue comme un simple renforcement des compétences des collectivités locales. Or, la réalité est plus complexe, puisque les responsabilités sont, pour la plupart, partagées entre différents niveaux d'administration.

La décentralisation consiste à reconfigurer les relations entre le pouvoir central et les administrations infranationales, dans le sens d'une coopération accrue et d'un rôle plus stratégique des administrations nationales/fédérales.

Les tendances à la décentralisation dans le monde sont souvent allées de pair avec un changement d'échelle de la gouvernance infranationale, via les regroupements de communes, la coopération intercommunale, la gouvernance métropolitaine, et le renforcement des régions. Le morcellement administratif du territoire a poussé les pouvoirs publics à adopter des politiques encourageant, voire imposant, les fusions ou la coopération. Néanmoins, le morcellement administratif reste très présent dans certains pays. Par exemple, les municipalités ayant moins de 5 000 habitants représentent 44% de toutes municipalités dans les pays de l'OCDE. Dans 10 pays, ce ratio dépasse les 80%. Le nombre d'autorité de gouvernance métropolitaine, tout type confondu, a augmenté, notamment à partir des années 1990. Le rôle attribué aux régions a lui aussi été de plus en plus important : sur les 81 pays couverts, 52 ont vu un net élargissement des compétences dévolues aux régions depuis les années 1970 (selon l'indice de compétence régionale).

Parallèlement, on a assisté à la montée en puissance de la décentralisation dite asymétrique i.e. le fait que des administrations infranationales de même échelon possèdent des compétences politiques, administratives ou budgétaires différentes. Si les dispositifs asymétriques semblent plus « naturels » dans les pays fédéraux, ils se rencontrent de plus en plus souvent dans les pays unitaires.

Tirer le meilleur parti des avantages de la décentralisation

La conception et la mise en œuvre de la décentralisation ont une incidence majeure sur les effets obtenus. La décentralisation peut encourager et renforcer la participation citoyenne en rapprochant l'administration des citoyens et peut permettre de mieux adapter la fourniture de services publics aux besoins des citoyens. Si les corrélations ne permettent pas de tirer de conclusions en termes de causalité, certaines mesures de performance économique, comme le PIB par habitant, est associé positivement à la décentralisation. La décentralisation des recettes publiques semble plus étroitement associée à l'augmentation des revenus que la décentralisation des dépenses publiques. Des études empiriques récentes montrent que la décentralisation des recettes peut être associée avec de plus faibles disparités économiques régionales.

Anticiper les risques et les réduire au maximum

Il incombe aux administrations centrales/fédérales de définir les conditions-cadres qui détermineront le fonctionnement des systèmes de décentralisation. Le manque de capacités administratives, techniques ou stratégiques est probablement l'un des défis les plus épineux de la décentralisation. Le renforcement de ces capacités est une entreprise de longue haleine qui requiert un engagement durable des autorités centrales et infranationales.

La dimension budgétaire est souvent le maillon faible, voire le chaînon manquant, de la décentralisation. Les mandats sous-financés ou non-financés, c'est-à-dire quand les administrations infranationales sont tenues de fournir certains services ou de prendre en charge certaines politiques sans disposer des ressources requises, sont loin d'être rares.

Le chevauchement des responsabilités entre les différents niveaux d'administration est un autre défi majeur des systèmes décentralisés. Le manque de clarté dans la répartition des responsabilités accroît les coûts de fourniture des services et d'élaboration des politiques.

La décentralisation peut entraîner la perte de certaines économies d'échelle et la fragmentation des politiques publiques. Déterminer la taille optimale des unités infranationales apparaît donc de la plus haute importance. Cependant, c'est une tâche qui dépend du contexte ; la taille optimale varie non seulement selon les régions ou les pays, mais aussi selon le domaine d'action considéré. Les gouvernements nationaux jouent un rôle clef dans la mise en place de cadres légaux et de régulation ainsi que d'incitations à la coopération entre juridictions.

Dix principes directeurs pour une décentralisation efficace, propice au développement régional

Les données d'expérience et les résultats de recherche accumulés depuis plusieurs décennies peuvent aider les décideurs à mettre en œuvre des réformes de décentralisation tout en évitant les principaux écueils. On constate que lorsqu'elles sont bien pensées et bien mises en œuvre, les politiques de décentralisation s'accompagnent de nombreux avantages comme l'amélioration de la prestation de service public au niveau infranational, une plus forte participation des citoyens, ou encore des retombées positives sur la croissance et le bien-être.

Afin d'aider les pays à déterminer quelles sont les conditions nécessaires pour réussir la décentralisation, ce rapport propose dix principes directeurs destinés à guider la mise en œuvre de la décentralisation, adaptés aux pays unitaires comme aux pays fédéraux. Ces principes directeurs ne se résument pas à de simples recommandations. Chaque section décrit la logique existant derrière chaque principe considéré, et livre des conseils pratiques, des indications sur les écueils à éviter et les bonnes pratiques, ainsi qu'une liste de contrôle des actions à mener, adaptée aux pays fédéraux comme aux pays unitaires.

Chapitre 1. Principaux constats

Ce chapitre présente une synthèse des principaux constats qui se dégagent de ce rapport. Il souligne que la décentralisation figure parmi les réformes les plus importantes des cinquante dernières années et qu'elle a de profondes répercussions, en raison de son caractère complexe et systémique. Il ne s'agit pas ici de s'interroger sur la question de savoir si la décentralisation est, ou non, une bonne chose dans l'absolu, mais de prendre conscience que ses effets – en termes de démocratie, d'efficacité, d'obligation de rendre compte, de développement régional et local – dépendent pour une large part de la manière dont elle est pensée et mise en œuvre. Ce rapport livre 10 principes directeurs pour une décentralisation efficace et propice au développement régional.

Parfois qualifiée de révolution « silencieuse » ou « discrète », la décentralisation fait partie des réformes les plus importantes de ces cinquante dernières années. Mise en œuvre à des degrés divers dans la majorité des pays en développement et développés, elle a de profondes répercussions en raison de son caractère complexe et systémique. Lorsqu'un processus de décentralisation est engagé, toutes les sphères de la société sont concernées, y compris la nature et la qualité de la gouvernance, la richesse nationale et la croissance économique, et, plus généralement, le bien-être des citoyens.

Ce rapport traite des tendances actuelles des politiques de décentralisation des pays de l'OCDE et au-delà, et de la marche à suivre pour réussir la décentralisation. Selon les auteurs, il ne s'agit pas de s'interroger sur la question de savoir si la décentralisation est, ou non, une bonne chose dans l'absolu, mais de prendre conscience que ses effets – en termes de démocratie, d'efficacité, d'obligation de rendre compte, de développement régional et local – dépendent pour une large part de la manière dont elle est pensée et mise en œuvre. La décentralisation ne saurait être considérée comme une solution universelle à tous les types de problèmes qu'un pays peut rencontrer, ni comme une finalité en soi ; il s'agit plutôt d'un moyen d'atteindre certains objectifs. La recherche empirique et l'expérience d'un certain nombre de pays font apparaître que la décentralisation est susceptible de contribuer à l'efficacité du secteur public, au renforcement de la démocratie et à la stabilité politique. Mais dans certains cas la décentralisation s'est soldée par un échec, parce que les réformes ont été mal conçues ou mises en œuvre, ou que les multiples dimensions de cette notion ont été mal appréhendées.

Il est d'autant plus crucial de mettre les avantages de la décentralisation au service du développement régional qu'il existe actuellement une « géographie du mécontentement » et une fracture grandissante entre les territoires qui se sentent les laissés pour compte de la mondialisation et des évolutions technologiques, et ceux qui peuvent profiter des possibilités offertes par les mégatendances à l'œuvre (révolution de l'information, transformation numérique, mondialisation de l'activité économique et urbanisation). Les systèmes de décentralisation dysfonctionnels font notamment partie des facteurs à l'origine des crises que traversent les démocraties, d'où la nécessité de trouver des moyens de les rendre plus efficaces.

Ce rapport livre 10 principes directeurs pour une décentralisation efficace et propice au développement régional. Outre ces principes, il propose des outils pratiques à l'intention des décideurs, dont des ensembles de recommandations détaillées, des listes de contrôle, des indications sur les écueils à éviter et des exemples de bonnes pratiques, dans les pays à structure unitaire ou fédérale.

Qu'est-ce que la décentralisation ?

Bien que largement répandue et abondamment étudiée, la décentralisation est une notion qui se prête à des interprétations différentes et est appliquée à des degrés divers. Elle désigne le processus consistant pour l'État à transférer certaines de ses compétences et responsabilités à des autorités élues au niveau infranational (régions, communes, etc.) bénéficiant d'un certain degré d'autonomie. En ce sens, elle consiste à repenser les relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales dans la perspective de recentrer le rôle des administrations nationales/fédérales sur la coopération et la stratégie. Il s'agit d'une notion multidimensionnelle puisqu'elle recouvre trois dimensions distinctes mais indissociables : les dimensions politique, administrative et budgétaire.

Les formes et l'ampleur de la décentralisation varient considérablement d'un pays à l'autre. Selon les pays, il existe différents degrés de responsabilité, ascendante ou descendante, et de contrôle de la part de l'administration centrale.

Au niveau mondial, selon l'Observatoire mondial des finances locales de l'OCDE et du CGLU, les dépenses des collectivités territoriales représentent 9 % du PIB, 24 % de la dépense publique et 40 % de l'investissement public (OCDE-CGLU, 2016^[1]).

Dans les pays de l'OCDE, les collectivités territoriales représentent une plus grande part des dépenses publiques, soit, en 2016, 16.2 % du PIB, 40.4 % de la dépense publique et 56.9 % de l'investissement public. L'éducation constitue le plus gros poste de dépenses (25 % des dépenses infranationales), devant la santé (18 %), les services généraux des administrations publiques, la protection sociale et les affaires économiques (les transports).

Au lieu d'une séparation claire et nette des responsabilités, on constate que la plupart des compétences sont partagées entre différents niveaux d'administration, fait qui se confirme depuis plusieurs décennies. La nécessité de partager les compétences peut s'expliquer par des raisons fonctionnelles – c'est souvent le cas entre échelon municipal et régional pour les questions liées aux transports et aux infrastructures, à l'environnement et à l'eau, à la culture et au tourisme, à la communication ou encore au développement économique. Les raisons peuvent aussi être financières, pour les services sociaux par exemple. Dans l'ensemble, la disparité dans la répartition des compétences est particulièrement forte au niveau régional, et moindre au niveau local.

Les systèmes de financement des collectivités territoriales sont très divers. Les pays peuvent être classés en quatre grandes familles en fonction de leurs caractéristiques en termes de niveau de dépenses infranationales et d'impôt – qui dépassent les distinctions fondées sur la structure institutionnelle (fédérale ou unitaire) du pays. En 2016, les impôts représentaient la principale source de revenus des collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE en moyenne pondérée (45 %), devant les dotations et subventions de l'État (37 %). Cela étant, le niveau des recettes fiscales ne constitue pas nécessairement un indicateur de l'autonomie fiscale puisque certains impôts font l'objet d'un partage avec l'administration centrale. L'autonomie fiscale dépend de plusieurs facteurs, dont la capacité à fixer le taux et l'assiette des impôts. Il en va de même pour les compétences en matière de dépenses, dans la mesure où les dépenses concernent souvent des fonctions qui ont été déléguées aux collectivités territoriales, et sont très encadrées par les règlements et les règles de discipline budgétaire de l'administration centrale.

Mesurer le degré de décentralisation est une tâche complexe. Les indicateurs budgétaires sont utiles pour donner une vision macro-économique de la décentralisation mais sont incomplets (en ce sens qu'ils se concentrent uniquement sur les aspects budgétaires), et peuvent induire une interprétation erronée de la réalité qui conduirait à surestimer le pouvoir des collectivités territoriales en matière de dépenses et de fiscalité. Il convient donc d'y adjoindre des approches complémentaires et des indicateurs institutionnels qui permettront de mieux cerner la réalité des prérogatives des collectivités territoriales en matière budgétaire. Ainsi, les indicateurs de l'OCDE relatifs à la capacité budgétaire des administrations infranationales montrent que leurs prérogatives en matière de dépenses sont relativement restreintes dans un certain nombre de pays, et sont moindres dans le domaine de la santé que dans ceux du logement, des transports et de l'éducation.

Tendances actuelles de la décentralisation

Même s'il est difficile d'en mesurer l'ampleur, force est de constater que la décentralisation est une tendance de fond (à quelques exceptions près) comme s'accordent à le démontrer les indicateurs budgétaires et institutionnels.

La mise en œuvre des réformes de décentralisation répond à des motivations d'ordre politique, historique et économique, très différentes selon les pays. Plusieurs processus de décentralisation ont été engagés dans une volonté de renforcer le contrôle démocratique, mais aussi l'efficacité de la prestation de services publics, et l'obligation de rendre compte des politiques de développement régional et local. Les mégatendances à l'œuvre contribuent également à accroître le rôle des collectivités territoriales.

Les modes de décentralisation varient considérablement d'un pays à l'autre, certains pays choisissant une transformation radicale du jour au lendemain, d'autre une approche graduelle, d'autres encore procédant par vagues de réformes. Tout processus de décentralisation relève *in fine* d'un choix politique et, à ce titre, devrait être conçu et conduit dans le cadre d'une stratégie plus large de développement territorial et de réformes de la gouvernance publique. La décentralisation doit par ailleurs être envisagée de manière plus globale, en prenant en compte les interactions avec les entités publiques et les parties prenantes privées, notamment les citoyens, les entreprises et les organisations non gouvernementales. Les réformes de décentralisation s'accompagnent souvent d'autres types de réformes de la gouvernance multiniveaux, notamment des réformes territoriales et de gestion publique. En tout état de cause, les systèmes de décentralisation ont besoin d'être examinés et ajustés régulièrement.

Plusieurs tendances complémentaires en matière de décentralisation se dégagent :

- **(i) Hausse des dépenses et des recettes au niveau infranational :** dans la majorité des pays de l'OCDE, les processus de décentralisation ont entraîné une augmentation des dépenses des collectivités territoriales, tant en proportion du PIB que des dépenses publiques totales, au cours des décennies écoulées. Du côté des recettes, les recettes fiscales ont légèrement augmenté, tant en proportion du PIB que des recettes fiscales totales. Les dépenses et les recettes des collectivités territoriales ont augmenté – et, dans certains pays, cette hausse a été amplifiée par la crise financière mondiale. Même si les prérogatives des collectivités territoriales en matière de dépenses sont plus limitées dans la réalité que ne le laissent penser les indicateurs financiers, des indicateurs plus complets, comme l'indice de compétence régionale (ICR) et l'indice de compétence locale (ICL) montrent tout de même un renforcement des compétences des régions et des municipalités durant les dernières décennies.
- **(ii) Montée en puissance de la gouvernance infranationale** par la coopération intercommunale, la gouvernance métropolitaine et le renforcement des régions (régionalisation) :
 - Pour lutter contre **le morcellement du territoire**, les autorités ont adopté des politiques encourageant ou imposant les regroupements de communes. Elles ont également pris des mesures en faveur de la coopération intercommunale afin de générer des économies d'échelle, des gains d'efficacité et des économies. La coopération intercommunale est aujourd'hui assez répandue dans les pays de l'OCDE et concerne tant les communes rurales que les métropoles.

- **Le nombre d'autorités de gouvernance métropolitaine, tout type confondu, a augmenté**, notamment à partir des années 1990. Actuellement, les deux tiers environ des zones métropolitaines de l'OCDE disposent d'une structure de gouvernance à l'échelle de la métropole.
- **Rôle croissant des régions : sur les 81 pays couverts par l'indice de compétence régionale, 52 ont vu un net élargissement des compétences dévolues aux régions** et neuf seulement font état d'un net recul. L'objectif principal est de générer des économies d'échelle dans la prestation de service publics, par exemple dans les secteurs de la santé et des transports publics. Il s'agit également de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de développement régional intégrées prenant en compte les articulations entre zones urbaines et zones rurales. Le processus de régionalisation à l'œuvre rend indispensables la coordination entre échelons administratifs et la clarification des responsabilités incombant à chacun d'eux afin d'éviter les chevauchements.
- **(iii) La décentralisation asymétrique s'est accrue ; elle repose sur** le fait que des administrations d'un même échelon infranational possèdent des compétences politiques, administratives ou budgétaires différentes. Entre les années 1950 et 1970 les dispositifs asymétriques concernaient principalement l'échelon régional ; ils semblent désormais s'appliquer aux grandes zones urbaines. Si ce système paraît plus « naturel » dans les fédérations, il est de plus en plus courant dans les États unitaires et répond à de nouvelles motivations. On constate donc une plus grande convergence entre les pays unitaires et les pays fédéraux en ce qui concerne le recours à une gouvernance différenciée au niveau infranational. En outre, l'expérience montre qu'une fois adoptée, ces dispositifs sont maintenus sur le long-terme.

Parallèlement à ces tendances qui touchent les collectivités territoriales, on observe que le rôle des administrations centrales a évolué. La décentralisation implique un rôle renouvelé pour l'administration centrale. Plus stratégique, ce rôle est centré sur l'instauration de conditions propices à la coordination et à l'alignement des objectifs de l'action publique, le suivi des résultats des régions et des villes, et la réalisation d'un développement équilibré en tous points du territoire national au moyen de politiques actives de développement régional. Dans un contexte où la plupart des responsabilités sont partagées, les politiques de décentralisation supposent de gérer la dépendance mutuelle pour atteindre des objectifs communs. Les réformes de décentralisation consistent pour l'État à passer du rôle de prestataire direct de service public à un rôle consistant à donner les moyens, conseiller et aider, veiller à la cohérence et faciliter la tâche des administrations infranationales. Une telle réorientation suppose de doter l'administration centrale de nouvelles capacités permettant d'assumer ces nouvelles fonctions qui couvrent un large éventail de secteurs.

Les répercussions de la décentralisation sur l'administration centrale sont souvent sous-estimées. Ne pas prendre toute la mesure de cet aspect peut ralentir ou infléchir le processus de réforme et être préjudiciable à son bon déroulement.

Tirer le meilleur parti des avantages de la décentralisation

La conception et la mise en œuvre de la décentralisation peuvent avoir une incidence majeure sur les effets obtenus. Les avantages obtenus sont fonction du système dans

son ensemble : adéquation des capacités des collectivités locales, transparence du processus décisionnel public local, et pertinence des conditions-cadres.

Les effets positifs ou négatifs de la décentralisation peuvent être directs ou indirects. Les effets directs, découlant d'une répartition plus efficiente des ressources, englobent l'amélioration des niveaux de service, de la qualité et de l'efficience des services publics. Les effets indirects de la décentralisation, comme une accélération de la croissance économique ou une plus grande stabilité de la société, découlent des retombées directes de la décentralisation, comme une meilleure éducation ou une plus grande participation à la prise de décision politique. Cependant, puisque de nombreux facteurs ont une incidence sur les effets indirects de la décentralisation, il est difficile de distinguer ce qui relève de la décentralisation de ce qui résulte d'autres évolutions et politiques publiques.

Si les statistiques nationales ne permettent pas de tirer de conclusions en termes de causalité, le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales est associé positivement à l'activité économique. Plus précisément, des indicateurs comme le PIB, l'investissement public dans le capital physique et humain et les résultats en matière d'éducation font apparaître une corrélation positive avec la décentralisation. La décentralisation des recettes publiques semble plus étroitement associée à l'augmentation des revenus que la décentralisation des dépenses publiques. Qui plus est, l'expérience des pays et la recherche empirique indiquent que la décentralisation peut être propice à l'efficience du secteur public, à un renforcement de la démocratie et à la stabilité politique. Notamment, la décentralisation peut encourager et renforcer la participation citoyenne en rapprochant l'administration des citoyens et en la rendant plus accessible. Dans certains cas, elle peut être le ciment qui assure la cohésion du pays.

De récentes données empiriques montrent que la décentralisation des recettes publiques pourrait être associée à une réduction des disparités économiques entre les régions. On peut penser que les recettes propres stimulent la croissance en particulier dans les régions les plus pauvres et renforcent le processus de convergence vers les régions les plus performantes. Un autre avantage potentiel de la décentralisation réside dans la capacité à mener des politiques de développement régional plus efficaces, conçues par des acteurs locaux et régionaux, plus au fait des besoins locaux. La qualité des institutions pourrait apporter un élément de réponse : il semble que la décentralisation accentue la convergence lorsque la qualité des institutions est élevée, et tend à exacerber les disparités territoriales lorsqu'elle est faible.

La décentralisation peut aussi réduire les risques de recherche de rente et de corruption dans l'administration publique. On a observé que lorsque la part des collectivités locales dans les dépenses publiques augmente, la corruption recule. Une fois encore, ces résultats dépendent de la manière dont la décentralisation a été pensée et mise en œuvre. Ainsi, des modèles de gouvernance multiniveau très complexes au sein desquels les responsabilités de chaque niveau restent floues sont apparus plus exposés au risque de corruption.

Enfin, la décentralisation peut servir de laboratoire pour l'expérimentation des politiques publiques. Dans le meilleur des cas, les processus d'innovation décentralisée en matière d'action publique fondés sur « l'apprentissage par la pratique » peuvent générer d'importantes retombées positives liées à la diffusion des informations sur les bonnes pratiques. Les « externalités cognitives » de la décentralisation peuvent profiter non seulement aux administrations infranationales mais aussi au pouvoir central.

Anticiper les risques et les réduire au maximum

Il incombe aux administrations centrales/fédérales de définir les conditions-cadres qui détermineront le fonctionnement des systèmes de décentralisation. Or la conception et la mise en œuvre de la décentralisation présentent certains écueils qu'il convient d'éviter soigneusement.

D'un point de vue général, la décentralisation est un défi pour les collectivités territoriales dans la mesure où elle exige certaines capacités économiques, politiques et administratives. L'insuffisance des capacités administratives, techniques ou encore stratégiques constitue probablement l'un des principaux obstacles en matière de décentralisation. À cet égard, le renforcement des capacités, y compris l'apprentissage par la pratique, devrait faire partie des priorités. Comme ce processus prend du temps, il implique un engagement sur le long-terme de la part des administrations centrales et infranationales. Il existe de nombreux moyens de renforcer les capacités publiques à tous les niveaux, et les politiques en la matière devront être adaptées aux besoins divers des régions. Pour mettre en œuvre ces politiques il faut que des conditions-cadres propices à la décentralisation soient en place.

La dimension budgétaire est bien souvent le maillon faible, voire le chaînon manquant, de la décentralisation. L'un des problèmes les plus fréquemment rencontrés, en particulier dans les pays en développement ou dans les pays qui en sont aux premières étapes de la décentralisation, mais aussi dans les pays développés, réside dans le décalage qui existe entre les responsabilités attribuées aux collectivités territoriales et les ressources mises à leur disposition. Les mandats non financés ou sous-financés, qui désignent les situations dans lesquelles les collectivités territoriales sont chargées de la prestation de certains services ou de la gestion de certaines politiques sans disposer des ressources nécessaires pour ce faire, ne sont pas rares.

Une forte dépendance aux transferts de l'administration centrale risque aussi de ne pas inciter les collectivités territoriales à adopter un comportement responsable en matière budgétaire. Le fait que les collectivités territoriales disposent de recettes propres contribue à la responsabilisation face à la fourniture des services publics au niveau local et à l'efficacité de celle-ci. S'il est difficile de définir une règle générale s'agissant du degré optimal d'autonomie fiscale, les autorités locales devraient compter sur leurs propres recettes pour financer, à la marge, leurs services.

Le chevauchement des missions entre les différents niveaux d'administration constitue un autre écueil important de la décentralisation. L'absence de clarté dans la répartition des responsabilités renchérit le coût de la fourniture de services et de l'action publique ; ce flou contribue également à un déficit démocratique en ce sens qu'il crée de la confusion parmi les citoyens concernant l'organisme ou l'échelon administratif responsable. Une décentralisation déséquilibrée, où les divers domaines ne sont pas décentralisés de la même façon, peut aussi affaiblir les politiques de développement régional.

La décentralisation peut conduire à la disparition de certaines économies d'échelle et au morcellement des politiques publiques. Cette situation peut se produire en particulier lorsque les collectivités territoriales ne parviennent pas à coopérer entre elles. Il convient donc de déterminer le découpage optimal en fonction du contexte ; il variera non seulement selon la région ou le pays, mais aussi selon le domaine d'action. Les administrations nationales ont un rôle important à jouer en mettant en place des

dispositifs juridiques et réglementaires ainsi que des incitations en faveur de la coopération entre collectivités, en particulier au sein des régions fonctionnelles.

Dix principes directeurs pour une décentralisation efficace, propice au développement régional

Il ne s'agit pas de déterminer si la décentralisation est ou non une bonne chose, mais plutôt de savoir dans quelles conditions la décentralisation peut promouvoir la démocratie locale, une prestation des services publics efficace et le développement régional. Les données d'expérience et les résultats de recherche accumulés depuis plusieurs décennies peuvent aider les décideurs à mettre en œuvre des réformes de décentralisation tout en évitant les principaux écueils. On constate que lorsqu'elles sont bien pensées et bien mises en œuvre, les politiques de décentralisation s'accompagnent de nombreux avantages comme l'amélioration de la prestation de service public au niveau infranational, une plus forte participation des citoyens, un recul de la corruption ou encore des retombées positives sur la croissance.

Afin d'aider les pays à déterminer quelles sont les conditions nécessaires pour réussir la décentralisation, l'OCDE a élaboré dix principes directeurs destinés à guider la mise en œuvre de la décentralisation. Ces principes directeurs ne se résument pas à de simples recommandations : chaque section décrit la logique existant derrière chaque principe considéré, et livre des conseils pratiques, des indications sur les écueils à éviter et les bonnes pratiques, ainsi qu'une liste de contrôle des actions à mener, adaptée aux pays fédéraux comme aux pays unitaires.

Principe directeur n° 1 : Clarifier les responsabilités attribuées aux différents niveaux d'administration

- La répartition des responsabilités devrait être explicite, mutuellement comprise et claire pour tous les acteurs. Il importe tout autant d'être clair sur les différentes fonctions attribuées au sein des domaines d'action – financement, réglementation, mise en œuvre ou suivi. Les systèmes de gouvernance multiniveau étant en constante évolution, un examen périodique des attributions des collectivités doit être conduit afin d'assurer la souplesse du système.
- La décentralisation des différentes responsabilités au sein des domaines d'intervention devrait être équilibrée.

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

- L'accès au financement devrait coïncider avec les responsabilités fonctionnelles. La division des responsabilités en matière de financement devrait être établie de sorte qu'il n'y ait aucune mission ou aucun mandat non financé ou sous-financé.

Principe directeur n° 3 : Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations infranationales pour améliorer la responsabilisation

- Les administrations infranationales devraient disposer d'une certaine autonomie pour ce qui est de la conception et de l'exécution de leur mission de service public dans les limites fixées par les réglementations normatives (ex. : normes de service minimum).

- Les administrations infranationales ont besoin de recettes propres autres que les recettes fiscales partagées – et doivent pouvoir dégager d’autres sources de revenu afin de disposer d’un panier de revenus équilibré.

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

- L’administration centrale devrait évaluer régulièrement les problèmes de capacités dans les différentes régions. Les mesures de renforcement des capacités devraient être adaptées aux besoins divers des territoires. Les administrations devraient chercher à renforcer les capacités des fonctionnaires et des organismes publics selon une approche systémique plutôt qu’exclusivement centrée sur le soutien technique.
- Il faudrait former le personnel aux bases de la gestion des finances publiques locales et assurer un recrutement ouvert, concurrentiel et une promotion au mérite.
- La création d’organismes publics spécifiques accessibles à plusieurs collectivités devrait être encouragée dans les domaines d’expertise recherchés (par exemple, des agences régionales de développement, des unités de PPP).

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

- La plupart des responsabilités étant partagées, il est indispensable d’établir des mécanismes de gouvernance pour les gérer. Il est également essentiel d’instaurer une culture de la coopération et une communication régulière pour que la gouvernance multiniveau soit efficace et que les réformes portent leurs fruits dans la durée. Parmi les instruments de coordination verticale figurent des plateformes de dialogue, des conseils budgétaires, des comités permanents et des conseils de consultation inter-administrations, et des accords contractuels.
- Il est important d’éviter de multiplier les mécanismes de coordination n’ayant pas un rôle clairement défini dans le processus de décision.

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

- La coordination horizontale peut s’effectuer au moyen de subventions de contrepartie spécifiques et en encourageant la coopération intermunicipale et interrégionale. La gouvernance métropolitaine devrait elle aussi être encouragée. Le système juridique devrait autoriser ce type d’outils.
- Il faudrait promouvoir les partenariats entre zones rurales et urbaines comme une forme de collaboration entre territoires de nature à stimuler la croissance inclusive grâce à ses nombreux avantages, notamment l’amplification des avantages issus des économies d’agglomération, afin de compenser les défauts de coordination et de renforcer les capacités.

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

- Le citoyen devrait avoir accès à l’information afin de pouvoir participer aux décisions. Veiller à ce que toutes les actions visant la participation et l’implication des citoyens soient aux mains et sous le contrôle des conseils locaux élus.

- La budgétisation participative a le potentiel de consolider la gouvernance inclusive.

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

- La décentralisation asymétrique devrait être soutenue par des mécanismes de coordination verticaux et horizontaux efficaces et s'accompagner d'un système de péréquation adapté. Toute approche de décentralisation asymétrique devrait être fondée sur le dialogue, la transparence et l'accord des principales parties prenantes, et s'inscrire dans une stratégie plus vaste de développement territorial.
- La répartition des responsabilités asymétriques devrait être explicite, mutuellement comprise et claire pour tous les acteurs. Dans toute la mesure du possible, la participation à un dispositif asymétrique devrait demeurer volontaire.

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

- Les administrations nationales devraient mettre au point des systèmes de suivi des performances pour surveiller les politiques de décentralisation et de développement régional. Ces systèmes devront rester simples et comporter un nombre raisonnable d'exigences et d'indicateurs.
- Les échelons administratifs supérieurs doivent suivre les résultats des administrations infranationales dans des domaines de services essentiels à l'aide d'un ensemble minimum d'indicateurs normalisés, formuler rapidement des observations, et comparer les performances des collectivités locales en matière de prestation de services.
- Les administrations infranationales doivent être soumises à des réglementations et des règles budgétaires de niveau supérieur pour garantir la discipline et la viabilité budgétaires.

Principe directeur n° 10 : Renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation afin de réduire les disparités régionales

- Le programme de péréquation, notamment les transferts conditionnels, ne doit pas être considéré séparément du système budgétaire global. Les mécanismes de péréquation doivent être soigneusement conçus de façon à favoriser les efforts des collectivités territoriales en matière de fiscalité et de développement. Les politiques de péréquation budgétaire doivent notamment s'accompagner par anticipation de mesures de développement régional afin de contrer les incitations négatives que peut comporter ce type de système.

Références

OCDE-CGLU (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

[1]

Chapitre 2. Comprendre les systèmes de décentralisation

On trouvera dans ce chapitre une définition de la décentralisation qui englobe ces trois dimensions indissociables : la dimension politique, la dimension administrative et la dimension budgétaire. La décentralisation budgétaire ne peut (ou ne devrait) se concevoir sans décentralisation politique et administrative. Ce chapitre permet de cerner plus précisément ce que recouvre la notion de « décentralisation », que l'on confond parfois avec la « déconcentration ». Enfin, il brosse un tableau complet de la diversité des systèmes d'organisation territoriale et de décentralisation des pays de l'OCDE et au-delà.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Qu'est-ce que la décentralisation et comment peut-elle être mesurée ? Bien que très répandue et analysée en profondeur, la décentralisation a souvent des significations et des portées différentes. Plusieurs définitions existent, traduisant les sens différents que l'on donne à la notion de décentralisation, ce qui augmente encore la complexité de ce concept déjà difficile à appréhender. Ce qui reflète également la diversité des systèmes de gouvernance décentralisés dans le monde. Les formes et le degré de décentralisation varient grandement d'un pays à l'autre – et même au sein des pays. D'importants écarts existent en termes de responsabilités assumées par les administrations infranationales et par les décideurs locaux, notamment par rapport aux ressources disponibles pour répondre aux besoins et à la capacité à lever des recettes propres. On observe également différents degrés de responsabilité ascendante et descendante et de contrôle par l'administration centrale. L'hétérogénéité des expériences sur le terrain explique également la grande difficulté à mesurer (et à évaluer) la décentralisation. Les indicateurs budgétaires, bien qu'ils soient utiles, restent insuffisants pour tenir compte de cette diversité et doivent être complétés par d'autres types d'indicateurs relatifs aux institutions et à la gouvernance afin de bien rendre compte de la décentralisation.

Un concept multidimensionnel animé par des motivations différentes

Qu'est-ce que la décentralisation ? (et qu'est-ce qu'elle n'est pas)

Il importe de définir clairement ce que recouvre la notion de décentralisation dans la mesure où on la confond souvent avec d'autres notions telles que la déconcentration, le transfert de compétences et la délégation. Ces deux derniers correspondent à des degrés différents de décentralisation (Rondinelli, Nellis et Shabbir Cheema, 1983). Si certains pays ont associé à la notion de « décentralisation » d'autres dimensions telles que la délégation ou le localisme, la notion de décentralisation, prise dans son ensemble, est plus large. Globalement, il n'existe pas de frontière nette au sein des systèmes de gouvernance décentralisés, mais des degrés divers de décentralisation en fonction des prérogatives politiques, administratives et financières qui ont été transférées aux échelons d'administration inférieurs, et de l'équilibre des relations entre l'État central et les organes infranationaux.

Décentralisation et transfert de compétences

Le transfert de compétences est une sous-catégorie de la notion de décentralisation. Il s'agit d'une forme plus complète de décentralisation dans la mesure où elle consiste en un transfert de pouvoirs depuis l'administration centrale vers les autorités autonomes des échelons inférieurs qui constituent juridiquement des échelons administratifs distincts. C'est la voie qui a été choisie par le Royaume-Uni en 1998, lors de la création des trois nations que sont l'Irlande du Nord, le Pays de Galles et l'Ecosse, dotées d'une « assemblée nationale » / d'un parlement élu directement et de leur propre exécutif. Des compétences et des responsabilités importantes leur ont été transférées, créant un système de décentralisation asymétrique entre ces nations (qui ne disposent pas des mêmes compétences) et l'Angleterre (qui ne dispose pas d'administrations régionales).

Décentralisation et fédéralisation

Après le transfert de compétences, le stade ultérieur est la fédéralisation, même si en réalité, certains pays fédéraux peuvent être des systèmes assez centralisés où les entités infranationales exercent des pouvoirs limités (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Décentralisation dans les États fédéraux et les États unitaires

Les processus de décentralisation revêtent des formes différentes selon la structure institutionnelle de l'État, i.e. principalement unitaire ou fédérale (confédérations comprises), même s'il existe des formes intermédiaires de « quasi-fédéralisme » dans certains pays. Une minorité de pays ont un système fédéral : sur les 193 États membres de l'ONU, 25 sont régis par un système fédéral (40 % de la population mondiale) et 168 sont des pays unitaires (Forum des Fédérations : <http://www.forumfed.org/countries/>).

Les pays fédéraux ne sont pas nécessairement les plus décentralisés (« fédéralisme centralisé ») et il existe des pays unitaires davantage décentralisés que certains pays fédéraux.

Par ailleurs, dans les pays fédéraux, le degré de décentralisation peut varier au sein d'un même pays dans la mesure où les constitutions des États fédérés et les systèmes juridiques applicables aux collectivités locales diffèrent. Le degré d'autonomie des administrations locales peut varier considérablement d'un État à l'autre (ex. : en Inde).

Pays fédéraux

Dans les pays fédéraux (ou fédérations), la souveraineté est partagée entre l'État fédéral et les entités régionales autonomes (les États fédérés), qui disposent le plus souvent de leur propre constitution (le Canada constitue une exception), d'un parlement et d'un exécutif propres. Dans une fédération, le statut d'autonomie des États fédérés ne peut pas être modifié par une décision unilatérale de l'administration fédérale.

Les pouvoirs et les responsabilités sont attribués à l'État fédéral et aux États fédérés soit par la constitution soit par le biais d'une interprétation jurisprudentielle. En règle générale, l'État fédéral a des responsabilités exclusives et délimitées telles que la politique étrangère, la défense, la monnaie et le système de justice pénale tandis que les États fédérés sont dotés de compétences larges.

Par ailleurs, dans la plupart des pays fédéraux, notamment les plus anciens, les collectivités locales sont des « créations » des États fédérés et relèvent directement de leur compétence (tel n'est pas le cas dans toutes les fédérations : au Brésil, par exemple, les municipalités ne sont pas subordonnées aux États dans lesquelles elles sont situées). Le statut, l'organisation, les responsabilités et le financement des collectivités locales sont définis par la constitution et le droit de l'État fédéré, et sont souvent différentes d'un État à un autre. Comme elles sont régies par la législation de l'État, les collectivités locales n'ont pas de relations indépendantes avec l'État fédéral. Les réformes des administrations locales sont décidées par les États fédérés et non par l'administration fédérale, qui n'a aucun droit de regard en la matière (ex. : Australie, Canada et États-Unis).

Pays unitaires

Un pays unitaire est un État régi par une autorité unique dans lequel le pouvoir central détient l'ensemble des attributs de la souveraineté. Les pays unitaires sont des entités « qui forment un tout indivisible », et la souveraineté n'est pas partagée. Cela signifie que les citoyens sont soumis à un pouvoir unique sur l'ensemble du territoire national.

Cela n'exclut pas l'existence d'autorités infranationales, qui peuvent également être élues directement par la population et dotées d'une certaine autonomie politique et administrative. Toutefois, les administrations infranationales exercent uniquement les compétences que le pouvoir central choisit de déléguer. Les pays unitaires sont donc plus ou moins décentralisés, selon les compétences, les responsabilités et les ressources dont disposent les échelons infranationaux, et leur degré d'autonomie sur ces différents éléments. Dans un pays unitaire, des entités infranationales peuvent être créées et supprimées et leurs compétences peuvent être élargies et restreintes par l'administration centrale.

Certains pays unitaires reconnaissent l'autonomie de certaines régions et de certaines villes, qui ont plus de pouvoirs que d'autres collectivités locales en raison de facteurs géographiques, historiques, culturels ou linguistiques.

Pays quasi-fédéraux

Entre ces deux formes-types, on trouve une situation intermédiaire, celle du pays « quasi-fédéral ». Ce statut de « quasi-fédération » n'est toutefois pas reconnu comme tel. Il s'applique aux pays unitaires ayant des tendances fédérales, c'est-à-dire présentant certaines des caractéristiques d'un pays fédéral. Néanmoins, les régions autonomes ont moins de marge de manœuvre pour définir et réformer le fonctionnement des collectivités locales que les régions au sein des fédérations, et les éléments fondamentaux des fonctions et du financement des collectivités locales sont souvent énoncés dans les constitutions nationales. De plus, même si une autonomie substantielle est accordée aux régions autonomes par rapport aux échelons inférieurs à travers une compétence législative primaire et/ou secondaire, il s'agit souvent d'une compétence partagée avec le pouvoir central. C'est notamment le cas en Espagne et en Afrique du Sud. Bien qu'elle soit constitutionnellement un État unitaire, l'Espagne est en réalité une quasi-fédération, les régions bénéficiant d'un large degré d'autonomie. L'organisation des municipalités et des provinces et la modification des limites municipales au sein du territoire régional sont la prérogative exclusive des Communautés Autonomes, mais leurs attributions et leurs ressources financières sont décidées dans le cadre de la législation nationale (article 148 de la constitution).

Sources : OCDE (2017^[1]), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en> ; OCDE-CGLU (2016^[2]), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

Décentralisation et « localisme »

La décentralisation peut être abordée dans un sens plus large comme en Angleterre avec la réforme de décentralisation de 2011, appelée « *Localism Act* ». Toutefois, il faut se garder de faire la confusion entre les notions de « localisme » et de décentralisation au sens traditionnel. S'inscrivant dans le projet plus large de réappropriation du pouvoir par les citoyens (« *Big society* », par opposition à la notion de « *Big Government* », concentration excessive du pouvoir aux mains des pouvoirs publics au détriment des citoyens) conçu par le gouvernement britannique, la réforme a consisté à transférer une série de responsabilités de l'État non seulement vers les autorités locales mais aussi vers la société civile, c'est-à-dire les coopératives, les communautés de quartier, les citoyens et groupes de bénévoles, les associations, les entreprises sociales, etc. en appelant à une

meilleure « gouvernance participative » et à une responsabilisation accrue des collectivités.

Décentralisation et délégation

La délégation est une forme de décentralisation plus modérée que le transfert complet de compétences. Elle consiste pour le pouvoir central à transférer un certain pouvoir de décision et des compétences administratives en lien avec des missions spécifiques bien définies vers des entités de niveau inférieur semi-autonomes tels que des entreprises publiques ou des établissements régionaux d'aménagement urbain (PNUD, 1999^[3]). Ces fonctions peuvent être déléguées par voie réglementaire ou contractuelle. Les entités semi-autonomes restent soumises au contrôle indirect de l'administration centrale et les missions qui leur sont déléguées peuvent leur être retirées de manière unilatérale.

Décentralisation et déconcentration

Les termes décentralisation et déconcentration sont parfois employés de manière interchangeable alors qu'ils sont radicalement différents. Dans le premier cas, il y a un transfert de compétences depuis l'État central vers les autorités infranationales autonomes / élues. Dans le second cas, on observe un déplacement géographique du pouvoir depuis l'État central vers les unités basées dans les régions (administration territoriale de l'État central, services ministériels, agences territoriales, etc.). Ces services déconcentrés de l'État relèvent de l'administration nationale et représentent l'État central au niveau territorial. À la différence des autorités infranationales, les services déconcentrés de l'État représentent un échelon hiérarchique de l'État central, et ne sont pas des entités juridiques ni des personnes morales. Par conséquent, les collectivités territoriales déconcentrées ne sont pas dotées d'une direction politique propre investie d'un pouvoir décisionnel. Elles n'ont pas la maîtrise de leur budget, qui figure ordinairement dans le budget national. Elles ne disposent pas de recettes fiscales, ne peuvent pas contracter d'emprunt ni effectuer des opérations financières et elles ne détiennent pas d'actifs propres. Leurs effectifs relèvent de la fonction publique nationale (OCDE, 2018^[4] ; 2017^[1] ; Boex, 2011^[5]).

En pratique, il est difficile d'opérer la distinction entre les systèmes de décentralisation et de déconcentration. Des systèmes décentralisés et déconcentrés co-existent dans beaucoup de pays tels que l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Pologne et la Suède. La décentralisation ne signifie pas que l'État central s'abstient de maintenir certaines fonctions au niveau local ou de les faire évoluer et de s'adapter aux évolutions institutionnelles du système de gouvernance. Dans un système décentralisé, le rôle des représentants de l'État au niveau territorial peut toutefois varier selon les pays, allant d'une simple fonction de représentation jusqu'à un rôle plus significatif. Les représentants de l'État au niveau territorial peuvent ainsi être responsables de la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelon régional ou local, et veiller à ce qu'elles soient conformes aux politiques des autorités infranationales. Dans certains pays, les représentants de l'État au niveau territorial assurent également des fonctions de surveillance juridique et budgétaire sur l'action des pouvoirs publics locaux. Ils peuvent également jouer un rôle de coordination entre les différentes parties prenantes, en agissant comme « pivot » du système administratif, en favorisant le dialogue entre les différents échelons de la puissance publique sur le terrain, et parfois, en servant de conseillers et « médiateurs », aptes à rapprocher des points de vue différents. Enfin, les services déconcentrés de l'État peuvent également assurer la fourniture des services public nationaux au niveau territorial.

En France, par exemple, malgré les différentes lois de décentralisation, l'administration nationale reste très active sur la scène locale où elle joue un rôle de premier plan dans de nombreux domaines. Il existe, aux échelons régional et départemental, une administration préfectorale forte et puissante conduite par un préfet, ainsi que les services locaux de différents ministères (les « services déconcentrés »), placés sous l'autorité de celui-ci. En vertu de la Constitution, le préfet est le représentant direct du Premier ministre et de chaque ministère au niveau départemental, assurant la mise en œuvre des politiques gouvernementales et leur planification. Le préfet est responsable des intérêts nationaux, de la surveillance administrative et du respect des lois, ainsi que de l'ordre public (OCDE, 2017^[1]).

Dans certains pays, la coexistence d'un système décentralisé et d'un système déconcentré peut être plus accentuée encore, ce qui rend complexe le système de gouvernance. Cette situation peut s'avérer déroutante, générer des tensions et réduire la transparence et la responsabilisation. Parfois, les administrations infranationales se caractérisent par leur mixité ou leur dualisme (elles sont à la fois déconcentrées et décentralisées), le même organe infranational étant à la fois une administration déconcentrée qui représente l'État central (le pouvoir exécutif) et un gouvernement autonome élu (l'organe délibérant). Tel est le cas en Turquie et en Ukraine (OCDE, 2018^[4]).

Peut-on maintenant définir la décentralisation ?

La décentralisation correspond au transfert de compétences et de responsabilités depuis l'État central vers les autorités élues à l'échelon infranational (collectivités régionales, municipalités, etc.), qui bénéficient d'un certain degré d'autonomie. Les autorités infranationales sont des personnes morales élues directement au suffrage universel et disposant de leur propre budget, de leurs effectifs et d'un pouvoir de décision. Le transfert de compétences et la délégation des tâches répondent à cette définition, mais à des degrés différents.

Encadré 2.2. Définition de la décentralisation : l'approche de l'OCDE

La définition de la décentralisation utilisée par l'OCDE est la suivante : *la décentralisation consiste en un transfert d'une série de compétences, de responsabilités et de ressources depuis l'administration centrale vers les administrations infranationales, définies comme des entités juridiques élues au suffrage universel et bénéficiant d'un certain degré d'autonomie*. Les administrations infranationales sont ainsi gouvernées par des organes politiques (assemblées délibérantes et organes exécutifs) et disposent de leurs propres actifs et personnel administratif. Elles peuvent lever des recettes propres, telles que des taxes, des droits et des redevances et elles gèrent leur propre budget. Elles disposent d'un certain pouvoir de décision et ont notamment le droit d'adopter et de faire appliquer des arrêtés et des règlements de portée générale ou particulière.

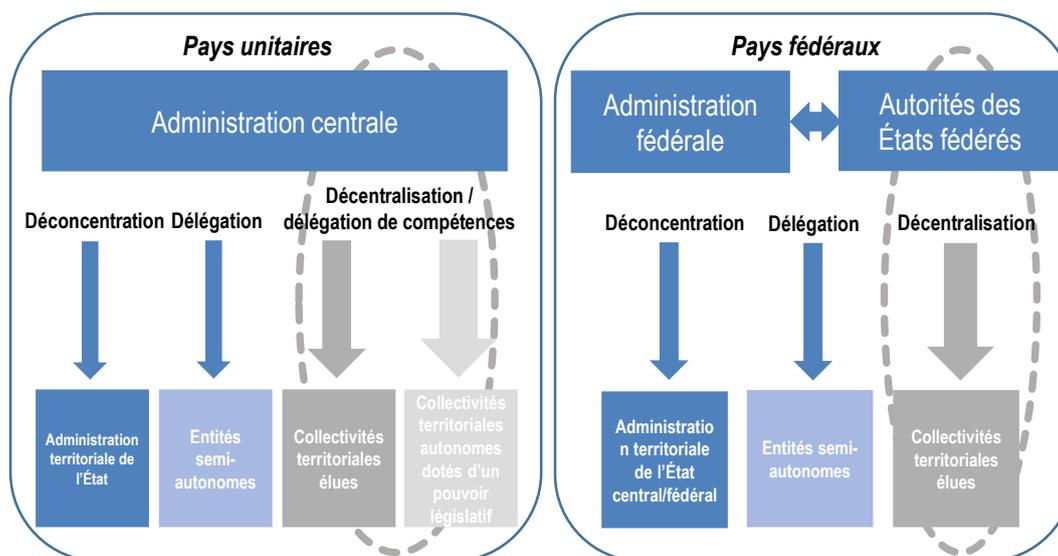
Dans cette définition, la décentralisation consiste non seulement en un transfert de compétences, de responsabilités et de ressources, mais aussi en une reconfiguration des relations entre le pouvoir central et les administrations infranationales à travers une coopération et une coordination accrues. La gestion de la « dépendance mutuelle » nécessite un changement en profondeur de la structure, des pratiques et de la culture au sein même de l'administration centrale, ce qui représente un défi considérable pour les administrations centrales du monde entier (Devas et Delay, 2006^[6]).

De manière générale, cette définition est associée au concept d'autonomie locale tel que défini dans la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), dans les Lignes directrices internationales d'ONU-Habitat sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales (2007) et plus récemment, dans la Charte Africaine sur les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local (2014).

Sources : OCDE (2018^[4]), *Practical Methodological Guide for the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD, Paris ; Boex, J. (2011^[5]), *Exploring the Measurement and Effectiveness of the Local Public Sector: Toward a Classification of Local Public Sector Finances and a Comparison of Devolved and Deconcentrated Finances* ; Devas, N. et S. Delay (2006^[6]), « Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective », <http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>.

Il importe de souligner que la décentralisation peut également être territoriale ou fonctionnelle. Les administrations infranationales ne se définissent pas toujours par leur territoire, c'est-à-dire par le périmètre géographique sur lequel elles exercent leur autorité et assument leurs responsabilités. Même si elles sont élues, les autorités infranationales peuvent également se définir uniquement par les fonctions spécifiques qu'elles remplissent. Parmi les exemples d'« administrations infranationales à vocation spécifique » figurent les conseils d'écoles, les districts des transports, les conseils de l'eau et de l'assainissement. On parle également de « décentralisation fonctionnelle » par opposition à la « décentralisation territoriale ». Aux États-Unis, par exemple, le Bureau du recensement reconnaît cinq types fondamentaux d'administrations locales, dont deux administrations à vocation spécifique : les districts scolaires et les « *special districts* ». Les dispositions législatives régissant ces deux types d'entités sont différentes et leurs caractéristiques fondamentales varient fortement d'un État à l'autre (OCDE, 2018^[4] ; U.S. Census Bureau, 2012^[7]). En Corée, le système d'administration locale comprend 17 bureaux chargés de l'éducation, qui sont des entités indépendantes élues. Aux Pays-Bas, les Offices des eaux sont des organismes publics infranationaux et leurs tâches autonomes sont définies dans la loi régissant les offices des eaux (*Waterschapswet*).

Graphique 2.1. Définition de la décentralisation dans les États unitaires et les États fédéraux



Un processus multidimensionnel

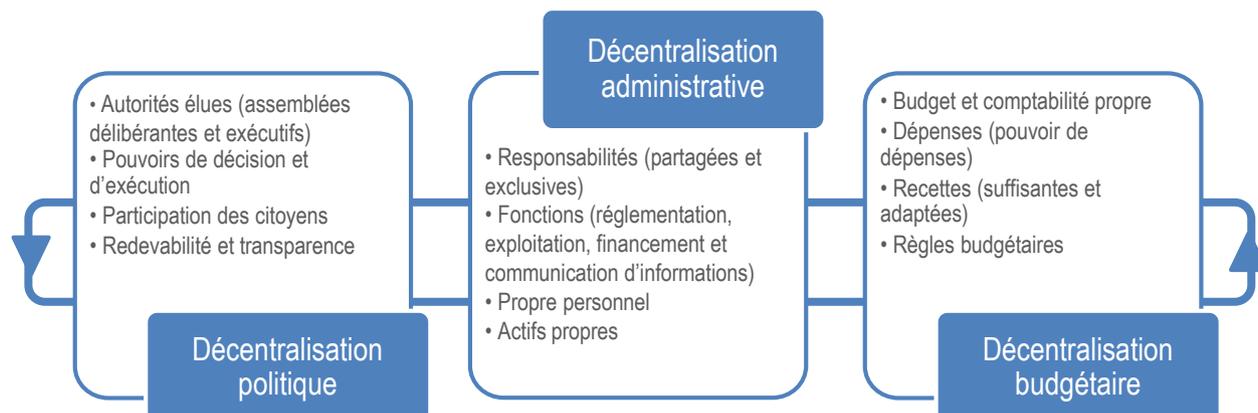
Le concept de décentralisation recouvre trois dimensions : politique, administrative et budgétaire. Ces dimensions sont interdépendantes : la décentralisation budgétaire s'accompagne (ou devrait s'accompagner) nécessairement d'une décentralisation politique et administrative. Parallèlement, sans décentralisation budgétaire, la décentralisation politique et administrative n'a aucun sens.

- **La décentralisation politique** détermine le fondement juridique de la décentralisation. Elle implique une nouvelle répartition des compétences en application du principe de subsidiarité, entre différents niveaux d'administration, avec des objectifs différents, et souvent dans le but de renforcer la démocratie. Elle renvoie donc au mode de désignation des administrateurs infranationaux – par nomination ou par élection.
- **La décentralisation administrative** implique une réorganisation et une attribution claire des missions et des fonctions entre les échelons territoriaux en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la transparence de l'administration territoriale de l'État. Elle est généralement liée au transfert vers les niveaux d'administration inférieurs des décisions de planification, de financement et de gestion de certaines fonctions publiques.
- **La décentralisation budgétaire** correspond à la délégation de prérogatives en matière de fiscalité et de dépenses à des niveaux d'administration territoriale. Le degré de décentralisation dépend alors de l'importance des ressources déléguées et du degré d'autonomie dans la gestion de ces ressources. Par exemple, l'autonomie est d'autant plus grande que les administrations locales peuvent décider des bases imposables, des taux d'impositions et de l'affectation des dépenses.

En théorie, ces trois dimensions – la répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources – sont complémentaires et étroitement liées (graphique 2.2). Cette relation doit être étudiée avec soin afin de maximiser les chances de réussite (chapitre 5). Dans la pratique, il est très difficile de trouver le bon équilibre et la bonne articulation entre ces dimensions qui permettraient de tirer le meilleur parti possible d'une réforme de décentralisation. Il y a souvent un ou deux chaînons manquants ou une articulation inadéquate. Dans certains processus de décentralisation, par exemple, la dimension politique est insuffisamment prise en compte ; on observe alors une faible légitimité démocratique des administrations infranationales, l'absence de véritables dispositifs de responsabilisation ou encore une participation insuffisante des citoyens au niveau local.

Motivations de la décentralisation

De nombreuses raisons ont motivé et continuent de motiver la mise en œuvre des réformes de décentralisation. D'après Ivanayna et Shah, des « facteurs extrêmement complexes tels que la transition politique en Europe de l'Est, la fin du colonialisme, la mondialisation et la révolution de l'information, la reconnaissance des droits fondamentaux des citoyens par les tribunaux, des politiques controversées, l'insatisfaction des citoyens vis-à-vis de la gouvernance qui appellent de leurs vœux une gouvernance réactive et responsable, ont contribué à cette situation explosive » (Ivanayna et Shah, 2014^[8]). Comme le soulignent Hooghe et al. (2016^[9]), la tendance à la décentralisation résulte également de la disparition de la centralisation excessive induite par les régimes autocratiques et nationalistes et les conflits qui ont marqué le XXe siècle.

Graphique 2.2. Décentralisation politique, administrative et budgétaire

La décentralisation a également été mise en œuvre dans le cadre de réformes menées par les États pour améliorer l'efficacité et la qualité des services publics, pour renforcer la productivité et la croissance aux niveaux régional et local, pour atteindre les objectifs de consolidation budgétaire après la récente crise économique, ou en réponse aux programmes institutionnels des organisations supranationales. Parfois, les motivations ne sont pas vertueuses : certains pays ont décentralisé les dépenses publiques pour alléger le déficit de l'État central au détriment des niveaux d'administration inférieurs. Historiquement, les systèmes fortement décentralisés sont souvent le résultat de compromis qui ont été nécessaires dans les pays aux populations diverses, et qui visaient entre autres à assurer la stabilité politique.

La tendance croissante à la décentralisation résulte de trois grandes catégories de facteurs : des facteurs politiques, des facteurs économiques et des mégatendances.

La décentralisation est avant tout un choix politique

Le lancement d'un processus de réformes de décentralisation relève *in fine* d'un choix politique et doit donc être élaboré et mené à bien dans le cadre d'un processus plus large de réformes, comprenant par exemple des réformes du développement territorial, du système judiciaire, de la fonction publique et du cadre réglementaire, tout en augmentant la responsabilisation et en réduisant l'instabilité politique. En théorie, les réformes de décentralisation visent à promouvoir une nouvelle conception de la gouvernance qui ne repose plus sur des relations hiérarchiques verticales descendantes, mais ouvre une perspective ascendante et coopérative, plus transparente, responsable et participative, en particulier pour les citoyens. Les principes de démocratie locale et de subsidiarité, définie comme un « précepte... selon lequel l'action publique et sa mise en œuvre doivent être confiées au plus bas niveau d'administration capable d'atteindre les objectifs », constituent le fondement de ce choix politique (Oates, 1999^[10]). La décentralisation est inscrite dans plusieurs constitutions nationales en tant que principe fondamental visant à renforcer la démocratie, améliorer l'équilibre des forces entre les niveaux d'administration inférieurs et supérieurs et assurer la participation effective des citoyens à la prise de décision (encadré 2.3).

Encadré 2.3. La décentralisation, un principe constitutionnel dans plusieurs pays

La décentralisation est inscrite dans la constitution de plusieurs pays en tant que principe fondamental visant à renforcer la démocratie, à améliorer l'équilibre des pouvoirs entre les niveaux d'administration inférieurs et supérieurs et à assurer la participation effective des citoyens à la prise de décision. En théorie, ce statut constitutionnel protège la structure démocratique et le fonctionnement des administrations infranationales contre les tentatives d'ingérence ou de destitution de la part de l'État central. La Constitution offre donc une protection contre une destitution arbitraire des pouvoirs publics locaux (Shah, 2017^[11]).

Au Pérou par exemple, le processus actuel de décentralisation a été engagé en 2002 lorsque le Congrès, animé d'intentions démocratiques et économiques, a déclaré que le Pérou était constitutionnellement un « État décentralisé » (Article 43 de la Constitution). En Colombie, l'adoption de la nouvelle Constitution en 1991 a sensiblement accéléré le processus de décentralisation, en énonçant que « la Colombie est un État social légalement organisé sous la forme d'une République unitaire, décentralisée, composée d'entités régionales autonomes » (OCDE, 2014^[12] ; 2016^[13]).

Dans les États fédéraux, la constitution fédérale joue un rôle clé dans la définition des règles qui fixent la répartition des pouvoirs entre l'administration fédérale et les gouvernements des États, notamment dans le domaine budgétaire. Toutefois, la constitution fédérale ne tient pas toujours compte du principe de décentralisation au niveau de l'administration locale. En Australie par exemple, les municipalités ne sont pas explicitement reconnues par la Constitution du Commonwealth, malgré l'organisation de référendums en 1974, 1988 et 2013, qui proposaient une reconnaissance constitutionnelle – ces référendums ayant été abandonnés ou ayant vu la victoire du non. Dans certaines fédérations toutefois, le principe d'autonomie locale est garanti dans la constitution fédérale (ex. : Allemagne, Autriche, Belgique, Suisse et Mexique).

Sources : sur la base de Shah, A. (2017^[11]), *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box*, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29867.54564> ; OCDE (2014^[12]), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, <https://doi.org/10.1787/9789264224551-en> ; OCDE (2016^[13]), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>.

En théorie, toute véritable décentralisation implique nécessairement un renforcement de la démocratie dans la mesure où la décentralisation implique des élections locales pluralistes et une participation accrue des citoyens. En pratique toutefois, on l'a vu, il se peut que la démocratie locale soit négligée de même que les mécanismes permettant une réelle implication de la population dans les affaires locales. La restauration ou la mise en place de systèmes démocratiques a été l'une des principales motivations des processus de décentralisation lancés dans plusieurs pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe orientale et centrale. En Corée, la décentralisation a commencé en 1987 par la « Déclaration pour la démocratisation » et s'est accélérée en 1988 avec la réforme « *Local Autonomy Act* », suivie par l'organisation des premières élections locales en 1991 et 1995.

À travers le monde, plusieurs initiatives en faveur de la décentralisation ont été motivées par cette volonté de renforcer la démocratie locale. En Asie, dans une volonté de faire avancer la démocratie, plusieurs pays tels que la Corée, l'Inde ou l'Indonésie, où des mouvements en faveur de la démocratie et des mobilisations populaires exprimaient un rejet des gouvernements autocratiques centralisés et des dictatures, ont engagé des

processus de décentralisation. Au Japon, les efforts en faveur de la décentralisation, qui apparaissait comme un moyen de rendre plus démocratique le système politique, ont commencé après la Seconde Guerre mondiale. La promotion d'un système démocratique d'administration locale figurait parmi les priorités nationales (Chatry et Vincent, à paraître^[14]).

On a observé le même phénomène dans les pays d'Europe orientale et centrale au début des années 1990, en réaction à l'échec des États communistes centralisés depuis quatre décennies, et dans plusieurs pays latino-américains où le retour à la démocratie s'est assorti d'un processus de décentralisation. En Afrique, le processus de décentralisation de l'Afrique du Sud a été une composante essentielle de la transition entre le régime de l'apartheid et un régime démocratique (OCDE, 2008^[15] ; 2011^[16]).

La décentralisation a également été un moyen d'assurer une meilleure stabilité politique, en empêchant l'État-nation de voler en éclats dans les pays où les identités régionales sont fortes, ou dans ceux qui avaient engagé leur reconstruction à l'issue d'un conflit, tels que l'Ukraine (OCDE, 2018^[17]).

Les motivations économiques sont également un moteur important de la décentralisation

L'approche économique de la décentralisation met l'accent sur l'amélioration des services publics au niveau local, l'idée étant que les collectivités locales sont plus au fait des besoins financiers et des préférences au niveau local, et donc mieux à même que l'administration centrale de satisfaire certains besoins de la population, à un coût plus faible (chapitre 4).

La mise en œuvre d'un processus de décentralisation peut être motivée par la volonté d'améliorer l'efficacité des services publics, d'optimiser l'utilisation des ressources publiques et d'assurer l'efficacité des dépenses publiques (notamment dans un contexte de crise des finances publiques et des contraintes budgétaires qui en ont résulté), de rendre l'accès et les services plus équitables, et d'adapter les politiques aux contextes locaux et aux besoins de la population. Ces motivations ont joué un rôle important dans le soutien que des organisations multilatérales, telles que le FMI et la Banque mondiale, ont exprimé en faveur de la décentralisation.

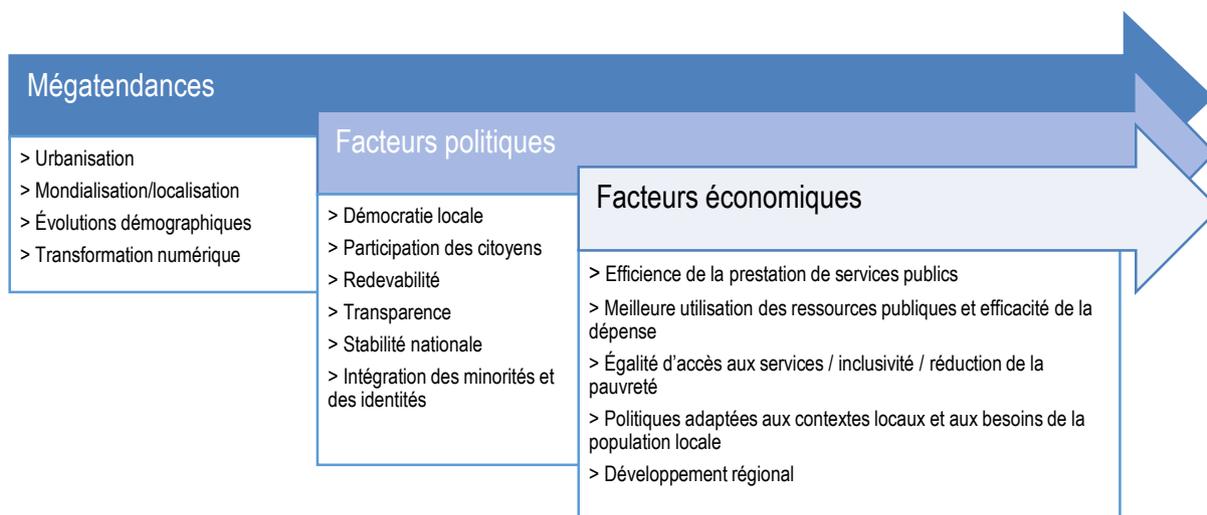
Mégatendances et décentralisation

Les mégatendances à l'œuvre que sont la transformation numérique, la mondialisation de l'activité économique et l'urbanisation, contribuent à renforcer le rôle des administrations infranationales. Du fait de la mondialisation, les capitaux peuvent circuler librement dans les pays et entre eux, ce qui signifie que les villes peuvent se faire concurrence pour attirer les investissements étrangers, une mission qui était jadis la prérogative exclusive de l'État central (Olowu, 2003^[18]). Parallèlement, la mondialisation a réveillé les identités culturelles locales, ce qui a augmenté le pouvoir économique et politique des entités infranationales. Ces dernières années, le rôle des États-nations a été remis à l'honneur dans un contexte de rejet de la mondialisation. Face à la crise démocratique que connaissent de nombreux pays, les collectivités locales jouent également un rôle de plus en plus important en tant que niveau d'administration le plus proche des citoyens, perçu comme plus apte à faire écho à leurs exigences et à leurs besoins. Ramener l'administration au niveau « local » peut apparaître comme une réponse aux forces de la mondialisation. L'articulation entre le mondial et le local est souvent appelée « *glocalisation* » (Sharma, 2018^[19]).

L'urbanisation constitue une autre tendance mondiale majeure qui touche la décentralisation. Aujourd'hui, plus de 50 % de la population mondiale vit dans les villes, une proportion qui devrait atteindre 85 % en 2100. En 150 ans, la population urbaine sera passée de moins de 1 milliard de personnes en 1950 à 9 milliards en 2100. Cette période d'urbanisation rapide aura également vu la montée des mégalopoles, c'est-à-dire d'agglomérations ayant une population totale supérieure à 10 millions d'habitants. Si on ne comptait que deux mégalopoles en 1950, en l'occurrence New York et Tokyo, elles n'étaient pas moins de 28 en 2014 (OCDE, 2015_[20]). À mesure qu'elles se développent en termes de population, d'infrastructures et de réseaux, les villes deviennent de plus en plus complexes.

La révolution de l'information et de la transformation numérique ont réduit la capacité des pouvoirs publics à contrôler les flux d'informations. Les TIC et les autres révolutions technologiques (*blockchain*, Système d'Information Géographique (SIG), robotique) ont également multiplié les possibilités pour les collectivités locales d'améliorer la manière dont elles communiquent avec les citoyens et dont elles sollicitent leur implication (démocratie électronique et participation à l'aide des TIC, responsabilité et transparence dans la gouvernance locale). Les outils numériques aident également les pouvoirs publics à fournir des services publics au niveau local (administration électronique), à gérer plus efficacement les ressources publiques (ex. : pour le recouvrement de l'impôt), à améliorer les moyens et la gestion des effectifs et à adopter de nouveaux modèles de gestion publique. Les TIC peuvent améliorer les relations entre l'État central et les administrations infranationales, facilitant la transition vers des pratiques de gouvernance plus décentralisées.

Graphique 2.3. Facteurs de la décentralisation



Les différents modes de décentralisation

Big bang ou approche progressive

Il existe différentes manières de mener les réformes de décentralisation : en optant pour une transformation radicale, de type « big bang », ou pour une approche progressive, par étapes ou par vagues (ex. : au Japon avec la première et la deuxième réforme de

promotion de la décentralisation, ou en France avec les trois lois sur la décentralisation entre 1982 et 2015).

La méthode du « big bang » présente deux traits caractéristiques ; (a) elle suppose une démarche holistique (complète) qui intègre les trois principales composantes de la décentralisation (politique, administrative et budgétaire) (b) elle est mise en œuvre dans un délai court. L'un des principaux objectifs de cette approche est de s'assurer que les grandes mesures visant à mettre en œuvre la décentralisation politique, administrative et fiscale soient adoptées dans le cadre d'un paquet législatif unique, sans qu'aucune composante ne manque, et que « l'ensemble des pièces du puzzle s'assemblent – c'est-à-dire que l'équilibre souhaité en termes d'autonomie et de responsabilité soit obtenu tout en prévoyant des incitations pour réduire les coûts ». Il convient alors d'agir rapidement afin de profiter au mieux de la fenêtre d'opportunité qu'offre la mise en place de la décentralisation, sachant que les perdants de cette réforme, comme de toute réforme, pourront profiter d'une longue période de mise en œuvre pour s'organiser et se regrouper afin de contourner ou de bloquer la réforme (Shah et Thompson, 2004^[21]).

Toutefois, la méthode du « big bang » peut comporter quelques inconvénients. Elle peut donner le sentiment d'être imposée trop rapidement par le pouvoir central et risque alors d'être rejetée comme une greffe qui n'a pas pris. Plusieurs pays ont dû battre en retraite parce que le processus de décentralisation qu'ils avaient lancé était trop rapide et trop vaste. Tel fut le cas, par exemple, dans les pays d'Europe orientale et centrale, ainsi que dans de nombreux pays en développement. Certaines lois de décentralisation n'ont jamais été mises en œuvre, ou seulement partiellement, parce que le programme était trop ambitieux et peu réaliste.

Ainsi, l'approche progressive comporte quelques avantages. L'introduction successive des différentes mesures peut aider à leur mise en œuvre et faciliter les ajustements nécessaires. Cela peut également permettre une mise à niveau progressive des moyens des administrations locales, ce qui les rend mieux à même d'assumer les nouvelles responsabilités qui leurs sont attribuées et de gérer efficacement leurs ressources. Un processus graduel de réformes peut donner de nouvelles occasions de convaincre et de mobiliser les citoyens autour de ce processus afin d'obtenir leur adhésion et de renforcer le consensus au moyen de consultations, d'une bonne information, de débats publics, etc. Enfin, chaque étape peut créer une force d'impulsion pour de nouvelles réformes émanant de l'État central, des autorités locales et de la société civile.

Les expériences pilotes (ex. : les expériences des « municipalités libres » au Danemark, en Finlande, et en Suède) et la régionalisation expérimentale (ex. : en Finlande, en France et en Suède) constituent des approches intéressantes de la décentralisation dans la mesure où elles peuvent démontrer l'efficacité des réformes et ouvrir la voie à de nouveaux changements à une échelle plus large (OCDE, 2017^[1]).

Quelle que soit la voie empruntée, la décentralisation est un processus sans fin : la modification du système de gouvernance implique une adaptation continue au nouveau système. Dans un système déjà décentralisé, la décentralisation consiste davantage en un processus de reconfiguration du système multiniveau, qui n'implique pas nécessairement de transferts majeurs de responsabilités, mais plutôt des ajustements du système actuel (réattribution de certaines fonctions ou ressources budgétaires) comme en France et aux Pays-Bas.

La décentralisation est également un processus dynamique. Les moteurs des réformes peuvent donc évoluer dans le temps en fonction des contextes politique, économique, social et budgétaire. Certains facteurs peuvent être cycliques et évoluer au gré des conditions économiques. Par exemple, la crise mondiale de 2008 a accéléré les réformes de décentralisation.

Par ailleurs, les expériences internationales montrent que la conception et la mise en œuvre sont les phases les plus difficiles d'une réforme de décentralisation. Beaucoup de ces réformes ont été bloquées, ont échoué, ont été abandonnées, retardées ou se sont soldées par une marche arrière. D'autres ont été modifiées et ajustées en cours de route, ou partiellement mises en œuvre. Pour obtenir les avantages escomptés, des réformes supplémentaires et complémentaires sont souvent nécessaires pour corriger les dérives éventuelles et améliorer les mécanismes de gouvernance multiniveau.

Les approches descendante et ascendante

Une réforme de la décentralisation peut être menée de manière descendante ou ascendante. Historiquement, les processus ascendants ont été la voie principale choisie pour la décentralisation en Amérique du Nord et en Europe du Nord. Aujourd'hui, il existe peu d'exemples de l'approche ascendante. La réforme régionale menée en Suède est l'un de ces exemples, les réformes étant initiées par le haut mais décidées par le « bas ». À la différence de beaucoup de pays, le gouvernement suédois n'a pas imposé un modèle unique de régionalisation, mais a mené des expériences sur des « régions pilotes » et permis aux régions de disposer d'organes de gouvernance et de responsabilités différents. Cette approche de la régionalisation a favorisé l'apprentissage, le réglage fin de la réforme et l'élaboration d'un consensus (OCDE, 2017^[22]). L'approche descendante par laquelle l'administration nationale décide de déléguer une part de ses responsabilités, est plus fréquente et a été le processus le plus souvent adopté en Europe méridionale et dans l'ensemble des pays en développement et en transition (Shah et Thompson, 2004^[21]). Dans ces pays, toutefois, la décentralisation a parfois été encouragée par les élites locales et régionales, en tant que stratégie permettant de mobiliser et de maintenir les appuis politiques dans les régions (Devas et Delay, 2006^[6]).

Dans le cas des approches descendantes, les raisons qui ont motivé la décentralisation étaient loin d'être politiques ou économiques (démocratie locale, redevabilité, efficacité, etc.) mais relevaient davantage de considérations à court terme (calculs politiques, rejet de la responsabilité de mesures impopulaires, déplacement de la charge budgétaire vers les niveaux inférieurs). Telle a par exemple été la voie empruntée par certains pays durant la récente crise financière, certaines tâches sociales ayant été décentralisées sans réelle compensation budgétaire, contraignant les collectivités locales à jouer le rôle d'« amortisseur social » (on parle alors de « décentralisation de la crise »). Le plus souvent, ce type d'approche aboutit à un processus de décentralisation inachevé, les dimensions politique ou budgétaire faisant alors défaut.

Les réformes de décentralisation ont également été fortement encouragées (voire imposées) par la communauté internationale (ex. : banques multilatérales, agences et donateurs internationaux). Lorsque la crise financière de 1997 a touché la Corée de plein fouet, le programme de sauvetage du FMI a imposé au gouvernement coréen de mener une réforme du secteur public en 1999 qui prévoyait un programme complet de décentralisation. Le même phénomène s'est produit plus récemment en Europe, certains pays sévèrement touchés par la crise financière et économique mondiale ayant demandé l'aide du FMI pour surmonter leurs déséquilibres budgétaires et externes. En 2008-09, le

soutien apporté à la Grèce par le FMI, la Commission européenne et la Banque centrale européenne était conditionné à des réformes territoriales et institutionnelles (ex. : la réforme *Kallikratis*). Il s'agissait de rationaliser l'organisation territoriale, de réduire et d'optimiser les dépenses publiques en accentuant la décentralisation. La décentralisation a également été proposée en Afrique et en Asie par les banques multilatérales ainsi que les agences et les donateurs internationaux en réaction à l'inefficacité des services publics et de la lutte contre la pauvreté des États centraux. La promotion des avantages économiques de la décentralisation a parfois coïncidé avec un programme néolibéral visant à réduire le rôle de l'État central au nom de la « bonne gouvernance », mais a donné des résultats mitigés, les conditions préalables à une décentralisation efficace n'étant pas réunies (Devas et Delay, 2006^[6]), (voir chapitre 4).

La décentralisation s'accompagne souvent d'autres réformes

La décentralisation n'est pas seulement une réforme du secteur public. Elle doit être abordée d'une manière globale et « polycentrique », notamment à travers l'observation des interactions entre entités publiques et acteurs du secteur privé (à but lucratif ou non lucratif), en particulier les citoyens et les entreprises (Ostrom, 2010^[23]). Les réformes de décentralisation s'accompagnent souvent d'autres types de réformes de la gouvernance multiniveau, notamment de réformes de la gestion territoriale et publique (OCDE, 2017^[1]). Ces trois catégories de réformes sont souvent interdépendantes et complémentaires (encadré 2.4 et graphique 2.4.).

Une réforme territoriale peut résulter en partie d'une réforme de décentralisation. Compte tenu du nombre croissant de missions transférées aux collectivités locales, une augmentation de leur taille et de leurs moyens s'impose de plus en plus pour faire face à ces responsabilités supplémentaires. Tel est le cas de la réforme actuelle en Ukraine où les regroupements de communes constituent une première étape et « un point de départ pour la décentralisation » (OCDE, 2018^[17]). Pour obtenir de nouvelles responsabilités et de nouveaux financements, les municipalités doivent fusionner pour constituer des collectivités territoriales unifiées.

L'inverse est également vrai : une réforme de décentralisation peut résulter en partie d'une réforme territoriale. En France, par exemple, la réforme territoriale de 2015 a consisté avant tout à ramener de 22 à 13 le nombre de régions pour constituer des entités plus grandes et plus fortes. L'argument invoqué pour mener cette réforme était de réaliser des économies et d'obtenir des gains de productivité, de constituer des régions plus homogènes d'un point de vue socio-économique et de leur conférer un prestige suffisant pour favoriser la coopération aux niveaux international et européen. Huit mois plus tard, la loi relative à la « Délimitation des régions » a été suivie par une autre loi modifiant l'attribution des compétences entre les échelons d'administration, conduisant notamment à un renforcement des responsabilités régionales.

Enfin, les réformes de la gestion publique peuvent également être introduites dans le cadre de réformes institutionnelles et/ou territoriales, de manière simultanée ou successive, dans la mesure où elles donnent l'occasion de vérifier et de moderniser les processus de gestion et de gouvernance.

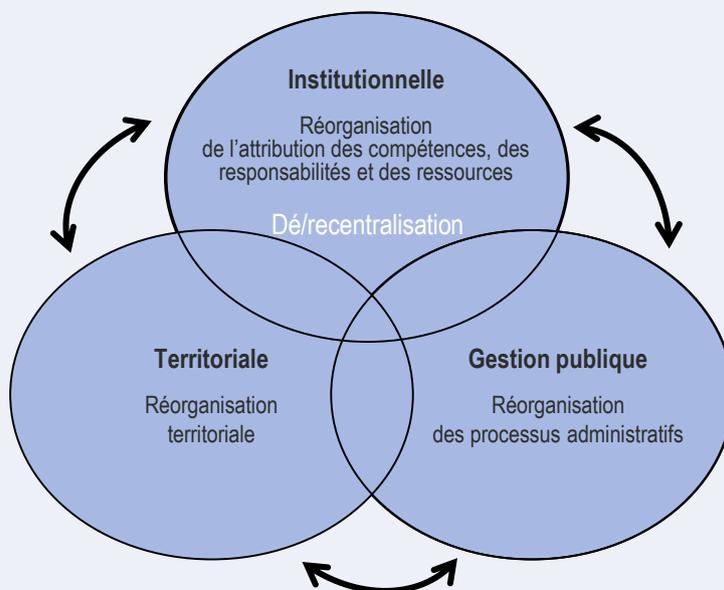
Encadré 2.4. Réformes institutionnelles, territoriales et de gestion : les trois catégories principales de réformes de la gouvernance multiniveau

Les réformes institutionnelles visent à réorganiser les pouvoirs et les responsabilités entre tous les échelons administratifs. Elles comportent donc des processus soit de décentralisation soit de recentralisation, qui consiste en un transfert de compétences, d'actifs, de moyens humains et budgétaires du pouvoir central vers les administrations infranationales et vice versa, et redéfinit donc les relations entre tous les niveaux administratifs.

Les réformes territoriales visent à réorganiser les structures territoriales, souvent à travers une mise à jour et un « redimensionnement » des prérogatives administratives des autorités régionales et locales, ce qui entraîne une modification de leurs frontières géographiques. Elles visent à obtenir une meilleure adéquation entre la taille des structures infranationales et leurs responsabilités et leurs fonctions.

Les réformes de la gestion publique visent à réorganiser les processus administratifs et exécutifs des administrations locales, notamment la gestion des ressources humaines, la gestion financière, l'administration électronique, etc.

Graphique 2.4. Les réformes institutionnelles, territoriales et de gestion sont étroitement liées entre elles



Source : OCDE (2017^[1]), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

Il est très difficile de mesurer la décentralisation

La diversité des définitions de la décentralisation, sa nature multidimensionnelle et l'hétérogénéité des expériences sur le terrain expliquent la grande difficulté à mesurer effectivement la décentralisation. Les indicateurs budgétaires sont utiles pour obtenir une

vision macro-économique de la décentralisation, mais ils demeurent partiels – puisqu’unique­ment centrés sur les aspects budgétaires – et peuvent donner une image erronée de la situation lorsqu’ils ne sont pas complétés par une analyse plus large. Les indicateurs budgétaires sont nécessaires mais non suffisants pour obtenir une idée fidèle de la décentralisation. Des approches complémentaires conjuguant indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont indispensables pour prendre toute la mesure de la décentralisation, bien cerner les tendances à l’œuvre et évaluer l’impact et les conséquences de la décentralisation.

Autonomie budgétaire infranationale

L’évaluation de l’autonomie budgétaire est ardue (encadré 2.5). L’autonomie budgétaire concerne les deux aspects du budget : les dépenses et les recettes. L’autonomie en termes de dépenses peut se trouver limitée, soit parce que les administrations infranationales agissent en tant qu’« agent payeur », exécutant un programme de dépenses défini au niveau de l’État central avec un pouvoir de décision et une marge de manœuvre limités, voire nuls ; soit parce que les réglementations, les normes ou règles budgétaires imposent des plafonds ou des dépenses obligatoires. L’autonomie en termes de recettes est également une question complexe qui dépasse la simple autonomie budgétaire. Elle dépend, par exemple, de l’ampleur du pouvoir discrétionnaire dans les transferts intergouvernementaux (transferts préaffectés et conditionnels ou dotations générales fondées sur une formule de calcul), du type de recettes fiscales (recettes fiscales partagées avec un pouvoir fiscal limité, voire nul, ou recettes fiscales propres avec une certaine autonomie en terme de taux et d’assiette), de la capacité à fixer le niveau des droits et redevances ou de la possibilité d’obtenir des recettes à partir des actifs locaux.

L’autonomie budgétaire comprend également les possibilités d’accès aux financements externes (ex. : emprunt, mise en place de partenariats public-privé). Elle suppose également la capacité à gérer les budgets, à embaucher et licencier des salariés, à choisir les modes de prestation des services publics locaux ainsi que le contrôle et les mécanismes de communication d’information, d’évaluation des performances, etc. Enfin, des instruments de péréquation sont également susceptibles de limiter l’autonomie budgétaire des administrations infranationales, notamment la péréquation horizontale (des collectivités les plus aisées vers les plus démunies, également appelé le « principe Robin des Bois »).

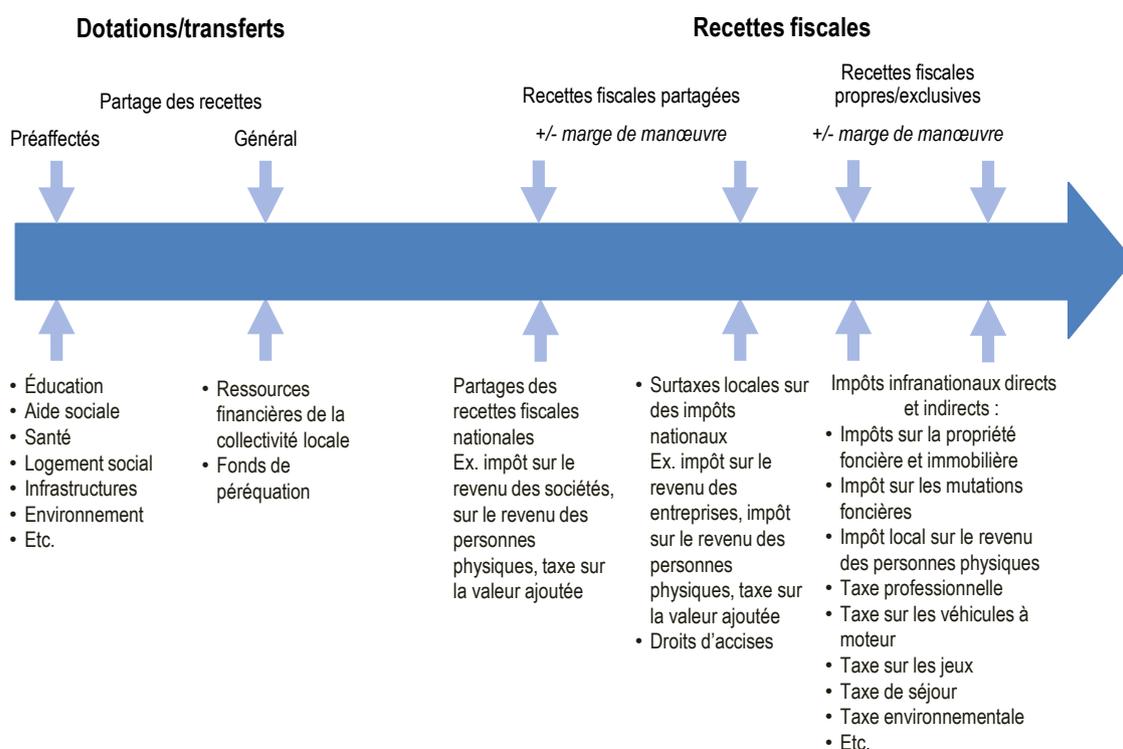
L’autonomie en termes de recettes est au cœur de la décentralisation. La part des dotations par rapport aux recettes fiscales dans le revenu infranational et la maîtrise des recettes sont essentielles. Un défi particulier consiste à mettre en place la répartition verticale des recettes fiscales entre les échelons d’administration et de définir quelles taxes attribuer aux administrations infranationales, selon quels critères, et avec quelle marge de manœuvre quant à l’assiette et aux taux d’imposition.

Il importe de souligner qu’il n’existe pas de frontière claire entre les différentes sources de recettes. Il s’agit plutôt d’un continuum aux frontières imprécises, qui va d’un faible degré d’autonomie pour les dotations préaffectées (attribuées pour des missions ou des projets spécifiques et assorties de directives, de contrôles plus stricts et d’obligations de communication d’information) à un degré élevé, pour les recettes fiscales propres lorsque les administrations infranationales ont la liberté de fixer l’assiette et les taux d’imposition (ex. : typiquement les taxes foncières) (graphique 2.5). Même dans ce cas, la liberté de fixer les taux et les assiettes d’imposition peut également être réglementée et restreinte, ce

qui réduit le pouvoir fiscal des administrations locales (ex. : à travers la fixation de plafonds ou d'exemptions par l'État central, etc.).

Entre ces deux extrêmes, il existe une gradation dont les différents stades sont le partage des recettes (dotations générales), le partage des recettes fiscales, l'application d'une surtaxe locale sur les taxes nationales telles que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des sociétés ou la taxe sur la valeur ajoutée, jusqu'aux recettes fiscales propres avec plus ou moins de latitude pour fixer le taux et l'assiette (plafonnement des taux par exemple, ou limitation des exonérations).

Graphique 2.5. Le continuum de l'autonomie budgétaire infranationale



Les indicateurs budgétaires ne sont pas suffisants pour mesurer la décentralisation

Les indicateurs budgétaires, tels que la part des dépenses, des recettes et des investissements revenant aux entités infranationales, donnent une indication très précieuse sur l'affectation des fonds. Toutefois, ils ne permettent pas de mesurer tous les aspects de l'autonomie en matière de dépenses et de recettes. En particulier, les indicateurs budgétaires peuvent s'avérer trompeurs dans la mesure où les dépenses décentralisées peuvent seulement être des dépenses déléguées pour le compte de l'État central. Dans de nombreux pays, les administrations infranationales n'ont guère d'autonomie en matière de dépenses, notamment lorsqu'elles jouent le rôle d'« agent payeur » pour l'administration centrale, par exemple pour verser les rémunérations des enseignants ou distribuer les prestations et les aides sociales aux ménages, en ayant très peu de marge de manœuvre, voire pas du tout, sur l'affectation des dépenses (ex. : au Danemark dans le secteur social). Souvent, les administrations infranationales ne disposent pas d'une autonomie et d'une capacité de décision entières dans leur domaine de

responsabilité et elles fonctionnent parfois davantage comme des agences financées et réglementées par l'administration centrale que comme des décideurs indépendants. Les pays nordiques, par exemple, tendent en pratique à être moins décentralisés qu'il n'y paraît à la seule vue des indicateurs budgétaires (ex. : Danemark, Finlande, Suède). Dans beaucoup de pays, une part importante des dépenses publiques sont effectuées aux échelons d'administration inférieurs, mais cette information prise isolément donne une idée incomplète des actions que les collectivités territoriales peuvent réellement mener de façon autonome au service des personnes résidant sur leur territoire.

L'aspect budgétaire est l'une des dimensions de la gouvernance multiniveau et doit être complétée par d'autres indicateurs pour donner une image complète des systèmes de décentralisation. De fait, il existe plusieurs indicateurs qui traitent des autres dimensions¹. L'indice de compétence régionale (ICP) et l'indice d'autonomie locale (IAL) s'inscrivent dans une démarche globale visant à mesurer le degré réel d'autonomie des administrations infranationales – au-delà des indicateurs budgétaires. Ils donnent une image de la gouvernance multiniveau qui est plus proche de la réalité que celle qui est donnée par les seuls indicateurs budgétaires.

Prenant la région comme unité d'analyse, l'indice de compétence régionale analyse 10 dimensions dans 81 pays sur une base annuelle de 1950 à 2010 (Hooghe, Marks et Schakel, 2010^[24] ; Hooghe et al., 2016^[9]). L'ICR opère la distinction entre les différents niveaux intermédiaires de gouvernance (cf. également chapitre 3)². Parmi les 10 dimensions de l'ICR figurent notamment l'autonomie budgétaire, la liberté d'emprunt, mais aussi le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (cf. annexe 1). L'indice d'autonomie locale (IAL) suit, le cas échéant, la méthodologie de l'ICR. Élaboré pour 39 pays européens, l'IAL présente les évolutions intervenues entre 1990 et 2014.

Encadré 2.5. L'indice de compétence régionale et l'indice d'autonomie locale

L'indice de compétence régionale (ICR) suit l'évolution du degré d'autorité régionale sur une base annuelle de 1950 à 2010 dans 81 pays. L'échantillon se compose de l'ensemble des États membres de l'UE, l'ensemble des pays membres de l'OCDE, l'ensemble des pays d'Amérique latine, dix pays d'Europe hors UE et onze pays de la région Pacifique et Asie du Sud-est. L'unité d'analyse est la région/l'échelon régional. La série de données comprend les collectivités ayant une population moyenne d'au moins 150 000 habitants. Les régions ayant un statut autonome spécial ou des accords asymétriques font également l'objet d'une codification séparée.

La compétence régionale est mesurée sur dix dimensions : la complexité institutionnelle, le périmètre des compétences, l'autonomie budgétaire, la liberté d'emprunter, la représentation, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir budgétaire, l'influence en matière d'emprunt et de réforme constitutionnelle.

Les sources primaires (constitutions, législation) ont été associées à la documentation secondaire et à une consultation d'experts des pays pour obtenir des estimations fiables et valides. La série de données régionales contient les scores annuels pour les administrations ou les autorités régionales et la série de données nationales agrège ces scores au niveau du pays.

Ayant démontré une solide validité convergente du contenu (Schakel, 2008), l'IAR a été utilisé en tant qu'instrument multidimensionnel pour mesurer le degré de régionalisation ou de décentralisation.

En ce qui concerne l'IAL, quelques adaptations ont dû être apportées pour tenir compte des caractéristiques spécifiques des autorités locales. Par exemple, il n'est pas opportun de parler d'administration locale non déconcentrée ou de l'existence d'un organe législatif indépendant étant donné que, par définition, ces aspects font partie de l'autonomie locale (cf. Charte européenne de l'autonomie locale). De plus, d'autres dimensions ont été prises en compte et certaines variables ont été revues (Ladner, Keuffer et Baldersheim, 2016, p. 325).

Sources : Hooghe, L. et al. (2016^[9]), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford ; Regional Authority Index (<http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>) ; Schakel, 2008 ; Ladner, Keuffer et Baldersheim 2016, p. 325.

Ivanyna et Shah ont également élaboré des indicateurs complets du pouvoir décisionnel au niveau local, c'est-à-dire à l'échelon d'administration le plus proche des citoyens (Ivanyna et Shah, 2014^[8]). La série de données compilée par les auteurs couvre 182 pays et permet d'évaluer les dimensions institutionnelles de l'autonomie politique, budgétaire et administrative dont bénéficient les collectivités locales. Ces dimensions sont agrégées pour parvenir à un « indice de décentralisation » puis sont ajustées de l'hétérogénéité pour obtenir un « indice de proximité des pouvoirs publics ». L'analyse effectuée sur la base de cet indice montre que la gouvernance locale décentralisée telle que mesurée par l'indice de proximité des pouvoirs publics est associée à un développement humain plus élevé, à une corruption plus faible et à une croissance plus vigoureuse.

Une série d'indicateurs des dépenses infranationales a été élaborée en 2010 par le Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration à partir d'une évaluation détaillée du contrôle institutionnel, réglementaire et administratif exercé par l'administration centrale sur les différents domaines de compétences des administrations locales (Bach, Blöchliger et Wallau, 2009^[25]). Cinq catégories ont été établies : autonomie politique, budgétaire, de moyens, de résultats, et de suivi et évaluation. Elles permettent de mieux mesurer les différences entre indicateurs de dépenses, et de connaître le degré de compétence des administrations infranationales dans ces domaines de compétences particuliers.

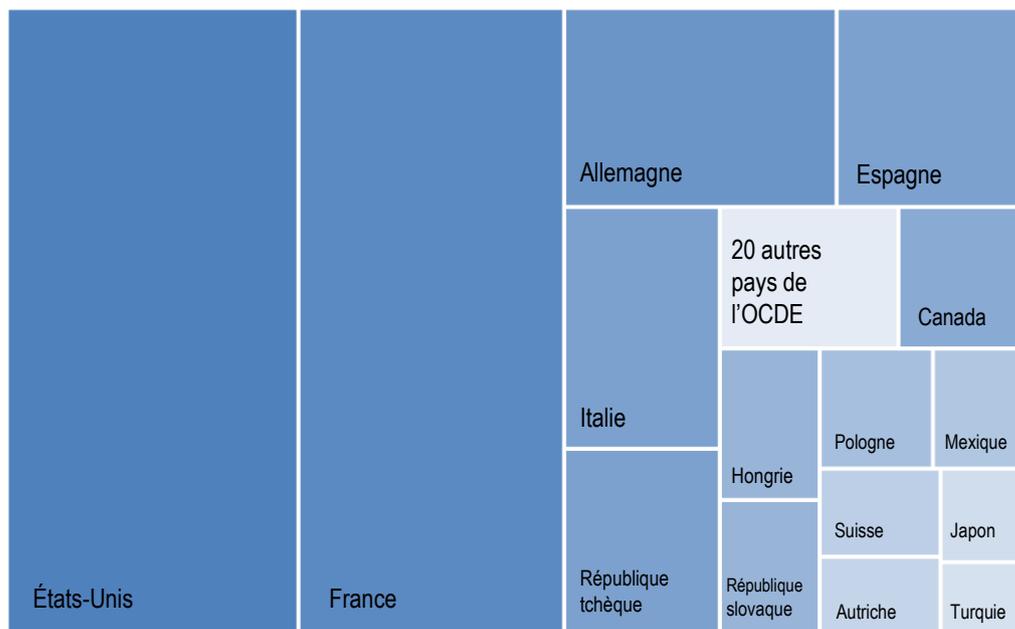
Des systèmes de décentralisation très divers au sein de l'OCDE et partout dans le monde

Les administrations infranationales au sein de l'OCDE

En 2018, les pays de l'OCDE comptaient environ 136 800 administrations infranationales, dans neuf pays fédéraux et quasi-fédéraux et 26 pays unitaires. Le nombre d'administrations infranationales varie grandement d'un pays à l'autre (annexe 2). Ce nombre n'est pas nécessairement lié à la taille ou à la densité de population : la France et les États-Unis ont environ le même nombre d'administrations infranationales. Il en est de même pour la République Tchèque (ou la Suisse) et le Mexique, qui ont environ le même nombre d'administrations infranationales, alors que la République Tchèque est 11 fois moins peuplée que le Mexique (et la Suisse 15 fois).

Au total, la France et les États-Unis représentent 54 % de l'ensemble des administrations infranationales de l'OCDE, suivis par l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie qui en comptent ensuite le plus grand nombre. Vingt pays de l'OCDE représentent moins de 4 % de l'ensemble des administrations infranationales de l'OCDE (graphique 2.6).

Graphique 2.6. Nombre de administrations infranationales par pays au sein de l'OCDE en 2017-2018



Source : à partir de OCDE (2018_[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

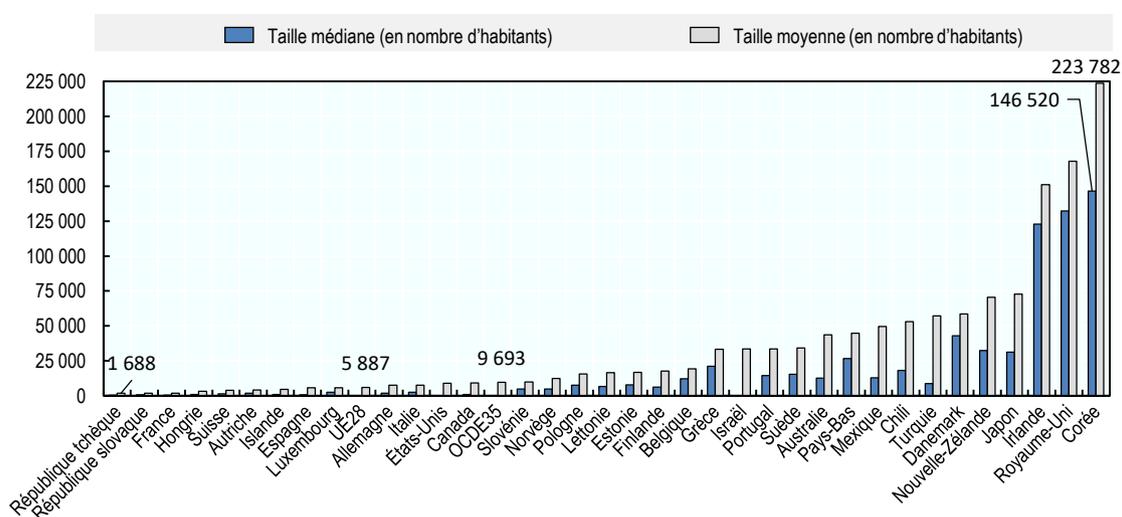
Le grand nombre de administrations infranationales reflète le nombre élevé de municipalités. De fait, on compte environ 132 300 municipalités au sein de l'OCDE, 4 000 administrations intermédiaires et 519 régions et administrations d'États fédérés. Au sein de l'OCDE, neuf pays ont un seul niveau d'administration infranational, celui des municipalités. Il s'agit principalement de petits pays en termes de population et/ou de territoire : ensemble, ils représentent 2,1 % de la superficie totale de l'OCDE et 2,7 % de sa population. Dix-neuf pays ont deux niveaux (municipalités et régions/États fédérés) et sept pays en ont trois (municipalités, régions/États fédérés et un niveau intermédiaire entre les deux comme les départements en France, les provinces en Espagne, les *Kreise* en Allemagne, les comtés aux États-Unis). L'Italie appartenait à ce dernier groupe jusqu'à la réforme de 2014-2015 qui a supprimé les collectivités territoriales des provinces, qui étaient élues au suffrage direct. Les pays à trois niveaux d'administration représentent un tiers de la superficie totale de l'OCDE et la moitié de sa population.

Certains pays de l'OCDE se caractérisent par un morcellement du territoire particulièrement important, ce qui rend inefficace la fourniture de services locaux et soulève la question de l'égalité d'accès aux services, et de la qualité variable de ces services. La taille des municipalités varie considérablement d'un pays à l'autre, ainsi qu'au sein d'un même pays. En moyenne, la taille d'une municipalité était d'environ 9 700 habitants au sein de l'OCDE entre 2017 et 2018 (graphique 2.7), et elle était

comprise entre environ 1 700 habitants en République Tchèque et presque 225 000 habitants en Corée.

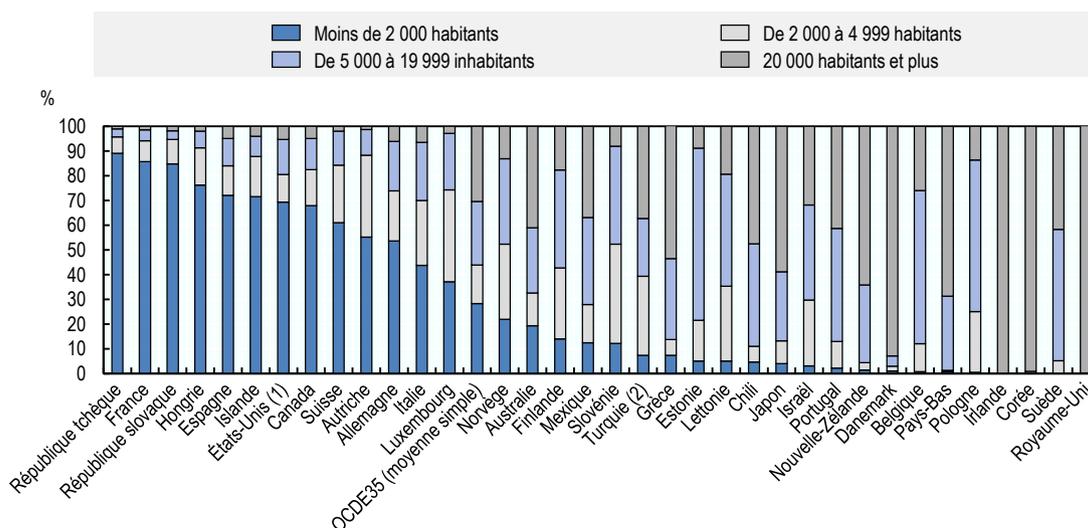
La plupart des pays ayant des municipalités de grande taille ont un niveau sous-municipal structuré qui leur permet de maintenir un certain degré de proximité et de démocratie locale malgré la grande taille des administrations municipales. Ces municipalités se caractérisent par des subdivisions administratives municipales civiles « de type paroissial » régies par le droit public et peuvent avoir leur propre budget délégué et leurs représentants élus (conseil municipal, maire). Elles ont aussi parfois leurs propres effectifs mais ne disposent pas d'une autonomie locale complète dans la mesure où elles sont une création de la municipalité. Ces réseaux de localités existent dans différents pays, notamment la Corée, la Grèce, l'Irlande, la Nouvelle Zélande, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovénie.

Graphique 2.7. Taille moyenne et médiane des municipalités au sein de l'OCDE et de l'UE en 2017-2018 (nombre d'habitants)



Source : à partir de OCDE (2018^[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Non seulement la taille moyenne et médiane des municipalités est faible dans plusieurs pays de l'OCDE, mais un nombre significatif de pays peuvent avoir une forte proportion de municipalités très petites, soit en termes de population, soit en termes de superficie, ou les deux. En France, en République slovaque, et en République Tchèque, plus de 85 % des municipalités comptent moins de 2 000 habitants (graphique 2.8).

Graphique 2.8. Municipalités par nombre d'habitants au sein de l'OCDE

1. États-Unis : les catégories sont légèrement différentes : moins de 2 499 habitants, 2 500 à 4 999, 5 000 à 24 999, 25 000 et plus.

2. Turquie : les municipalités métropolitaines ne sont pas prises en compte afin d'éviter une double comptabilisation.

Source : à partir de OCDE (2018^[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Diversité des degrés de responsabilité en matière de dépenses parmi les administrations locales

Pour comprendre les systèmes de décentralisation, il est utile d'interpréter les indicateurs budgétaires sous l'angle des dépenses des autorités infranationales dans leurs différents domaines de compétences. Les pays de l'OCDE ont différents niveaux de décentralisation, mesurés soit par le degré de décentralisation des dépenses, soit par les recettes fiscales perçues par les administrations infranationales.

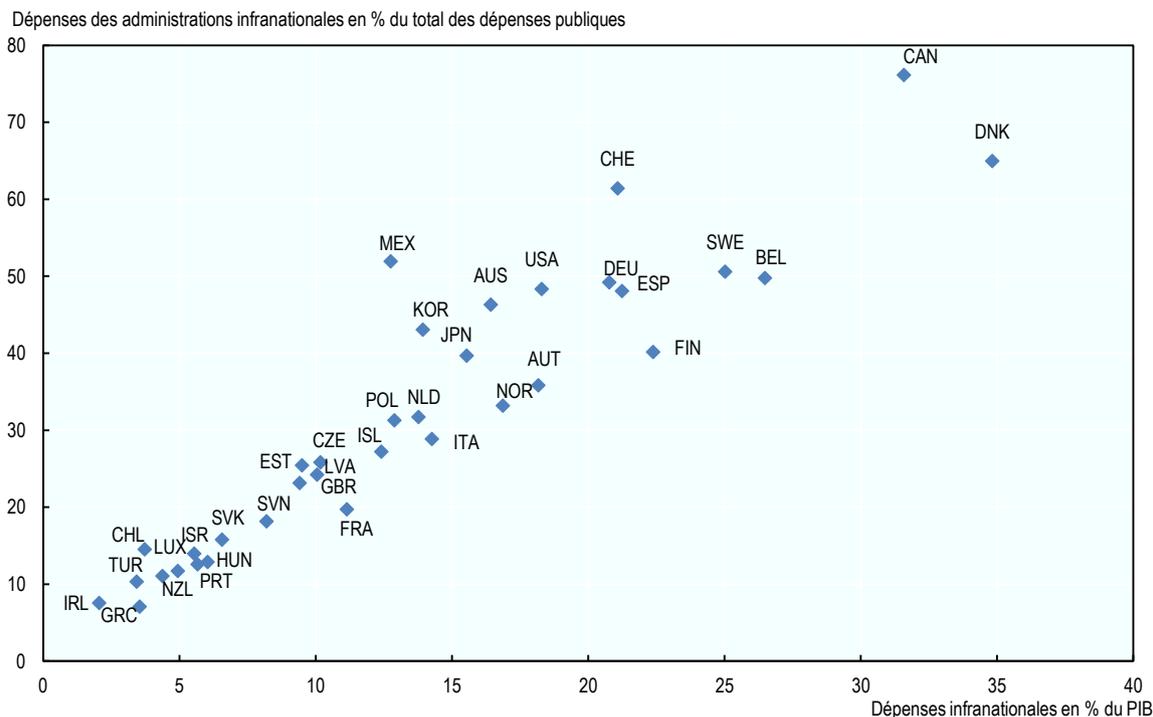
Les administrations infranationales représentent en moyenne une part importante des dépenses publiques au sein de l'OCDE. En 2016, les dépenses des administrations locales représentaient 16,2 % du PIB et 40,4 % des dépenses publiques au sein de l'OCDE. L'importance des administrations infranationales dans l'économie est particulièrement évidente si l'on considère leur rôle en tant qu'employeurs. La majeure partie des salariés du secteur public sont employés par le niveau infranational, 63 % des dépenses de personnel des pouvoirs publics étant supportées par ce niveau d'administration. Celui-ci joue également un rôle essentiel dans les marchés publics à travers les achats de biens et de services pour consommation intermédiaire et les commandes de travaux publics. En 2016, les administrations infranationales représentaient 49,5 % de la commande publique au sein de l'OCDE.

Les compétences des administrations locales en matière de dépenses varient d'un pays à l'autre, selon qu'il s'agit d'un pays fédéral ou unitaire, de sa taille et de son organisation territoriale, de son degré de décentralisation et de la nature des responsabilités assumées dans certains secteurs. En fait, certains postes de dépenses tels que l'éducation, les services sociaux et la santé sont plus conséquents que d'autres parce qu'ils supposent des dépenses courantes importantes (ex. : prestations sociales, salaires des enseignants, des travailleurs sociaux et du personnel hospitalier). Lorsque les administrations

infranationales assument ces responsabilités, cela se traduit automatiquement par un niveau de dépenses élevé. Pourtant, cela ne signifie pas nécessairement un degré élevé de décentralisation. Dans certains cas, ces dépenses sont d'ailleurs déléguées par l'État central. Les dépenses des administrations locales peuvent également être contraintes par les réglementations, par les normes ou par des objectifs d'équilibre budgétaire.

Graphique 2.9. Les administrations infranationales sont des acteurs politiques clés dans tous les pays de l'OCDE

Dépenses des administrations locales en % du PIB et des dépenses publiques (2016)



Note : données de 2015 pour la Nouvelle Zélande, le Mexique et la Turquie. Données du FMI pour l'Australie et le Chili.

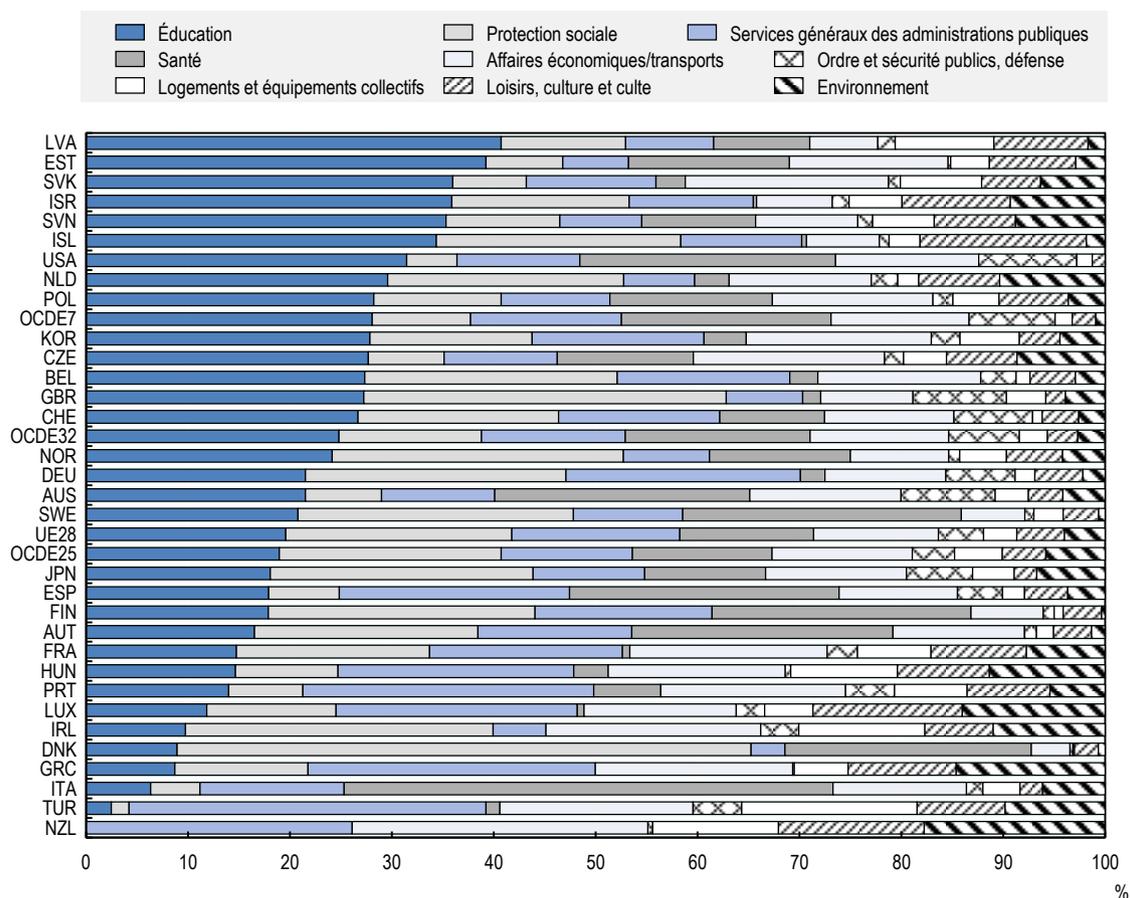
Source : à partir de OCDE (2018^[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Dans les pays fédéraux, les dépenses des autorités infranationales sont le plus souvent plus élevées que dans les pays unitaires parce qu'elles intègrent à la fois celles de l'État fédéré et celles des collectivités locales. Le Canada se distingue à cet égard. Certains pays unitaires ont également un niveau élevé de dépenses au niveau infranational tels que le Danemark, la Suède et la Finlande. En revanche, dans les pays où les pouvoirs publics locaux ont des compétences limitées, le niveau de dépenses est également limité (ex. : Irlande, Grèce, Turquie, Nouvelle Zélande, et Luxembourg).

La décomposition des dépenses infranationales par secteur économique permet de mesurer le rôle des administrations locales dans plusieurs domaines (graphique 2.10). L'éducation, qui représente en moyenne 25 % des dépenses des administrations locales dans les 32 pays de l'OCDE (4 % du PIB), est le plus gros poste de dépense. La santé est le deuxième poste budgétaire, à 18 % des dépenses infranationales (2,9 % du PIB). Les secteurs des services publics généraux (administration) et de la protection sociale

viennent en troisième position du budget infranational, chacun représentant 14 % des dépenses infranationales (2,3 % du PIB). Vient ensuite le secteur des affaires économiques (principalement le transport, mais aussi les échanges et l'emploi, les interventions économiques, l'agriculture, l'énergie, les industries minière et manufacturière, la construction, etc.). Ce poste de dépenses représente 13,6 % des dépenses infranationales au sein de l'OCDE en moyenne (2,2 % du PIB).

Graphique 2.10. Dépenses des administrations infranationales par domaine (2016)

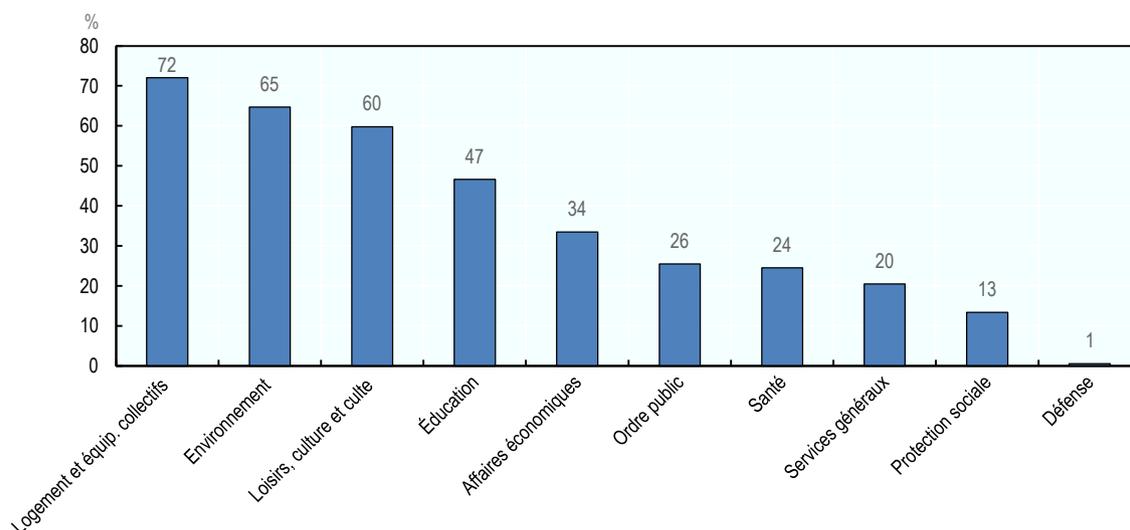


Note : estimations du FMI pour la Turquie et la Nouvelle Zélande. Aucune donnée pour le Canada, le Mexique et le Chili.

Source : à partir de OCDE (2018^[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Il est également intéressant d'examiner les responsabilités en matière de dépenses entre tous les échelons d'administration (graphique 2.9). Dans certains domaines, les administrations infranationales sont les principaux acteurs, à plus de 60 % des dépenses publiques (logement et équipements collectifs qui intègrent la distribution d'eau potable, l'éclairage public, la collecte des déchets ; environnement ; loisirs, culture et culte). Dans d'autres domaines, les responsabilités en matière de dépenses sont le plus souvent partagées avec l'État central. Tel est le cas de l'éducation, des affaires économiques et du transport, de l'ordre public, de la santé et de la protection sociale, même si ces secteurs représentent les parts les plus importantes des dépenses infranationales. Ces moyennes masquent d'importantes variations d'un pays à l'autre (OCDE, 2018^[27]).

Graphique 2.11. Dépenses infranationales en proportion des dépenses publiques totales par fonction économique



Note : aucune donnée pour le Canada, le Mexique et le Chili. Pour les États-Unis, les données présentées dans la fonction « Logement et équipements collectifs » intègrent les données de la fonction « protection de l'environnement ». La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée. Le total des dépenses publiques n'est pas consolidé.

Source : sur la base de OCDE (2018^[27]), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en.

Diversité en termes d'investissement public infranational

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les administrations infranationales jouent un rôle clé dans l'investissement public. L'investissement des administrations infranationales représentait 56,9 % de l'investissement public en 2016. Toutefois, les situations nationales sont diverses. Ce ratio tend à être plus élevé dans les États fédéraux que dans les États unitaires, même si les administrations infranationales jouent un rôle particulièrement important dans certains pays unitaires comme la Corée, la France, Israël et le Japon.

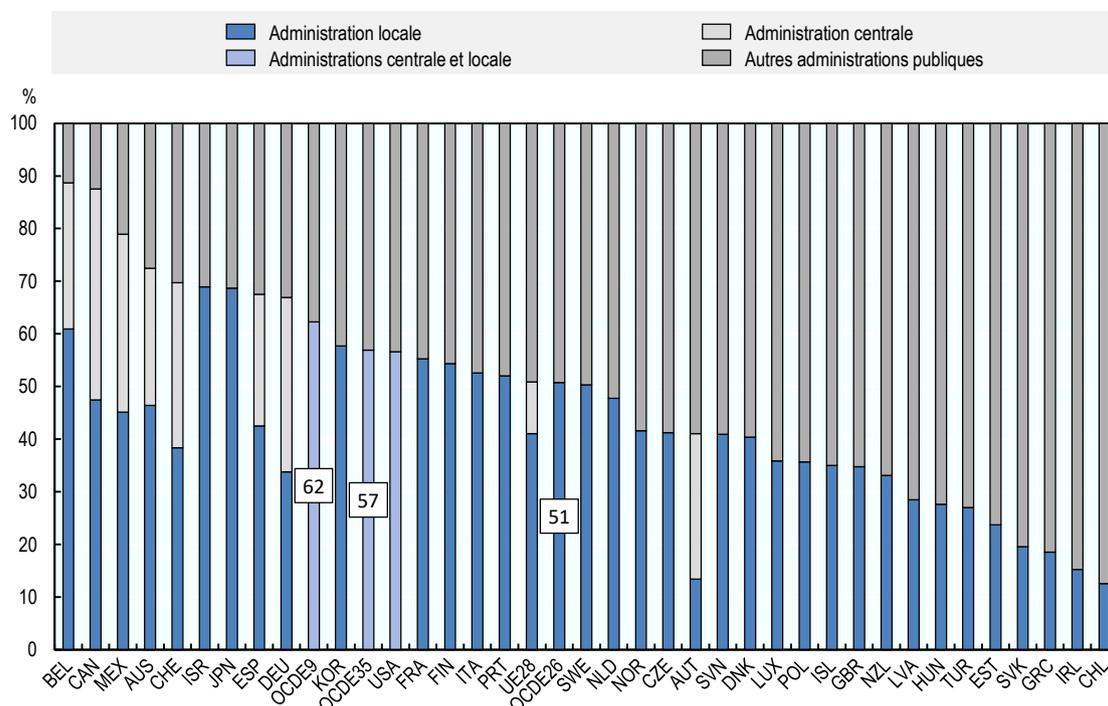
La diversité des modèles de financement

Il existe une grande variété de systèmes de financement des administrations gouvernements infranationales. Les modèles de financement dépendent d'une série de critères, notamment du caractère fédéral ou unitaire du pays, du degré et du type de décentralisation des dépenses, ainsi que de facteurs économiques, historiques et culturels. La structure des recettes des administrations locales varie également grandement d'un pays à l'autre (graphique 2.13).

En 2016, les impôts représentent la principale source de recettes (45 %) pour les administrations infranationales au sein de l'OCDE, avant les dotations et les subventions (37 %). Les recettes provenant des redevances et des droits afférents à la prestation de services publics, les revenus immobiliers (vente et exploitation d'actifs physiques et financiers) et les cotisations sociales représentaient respectivement 15 %, 2 % et 1 % des recettes des administrations locales.

Graphique 2.12. Les administrations infranationales jouent un rôle clé dans les investissements publics dans tous les pays de l'OCDE

Investissements des administrations infranationales en % de l'investissement public (2016)



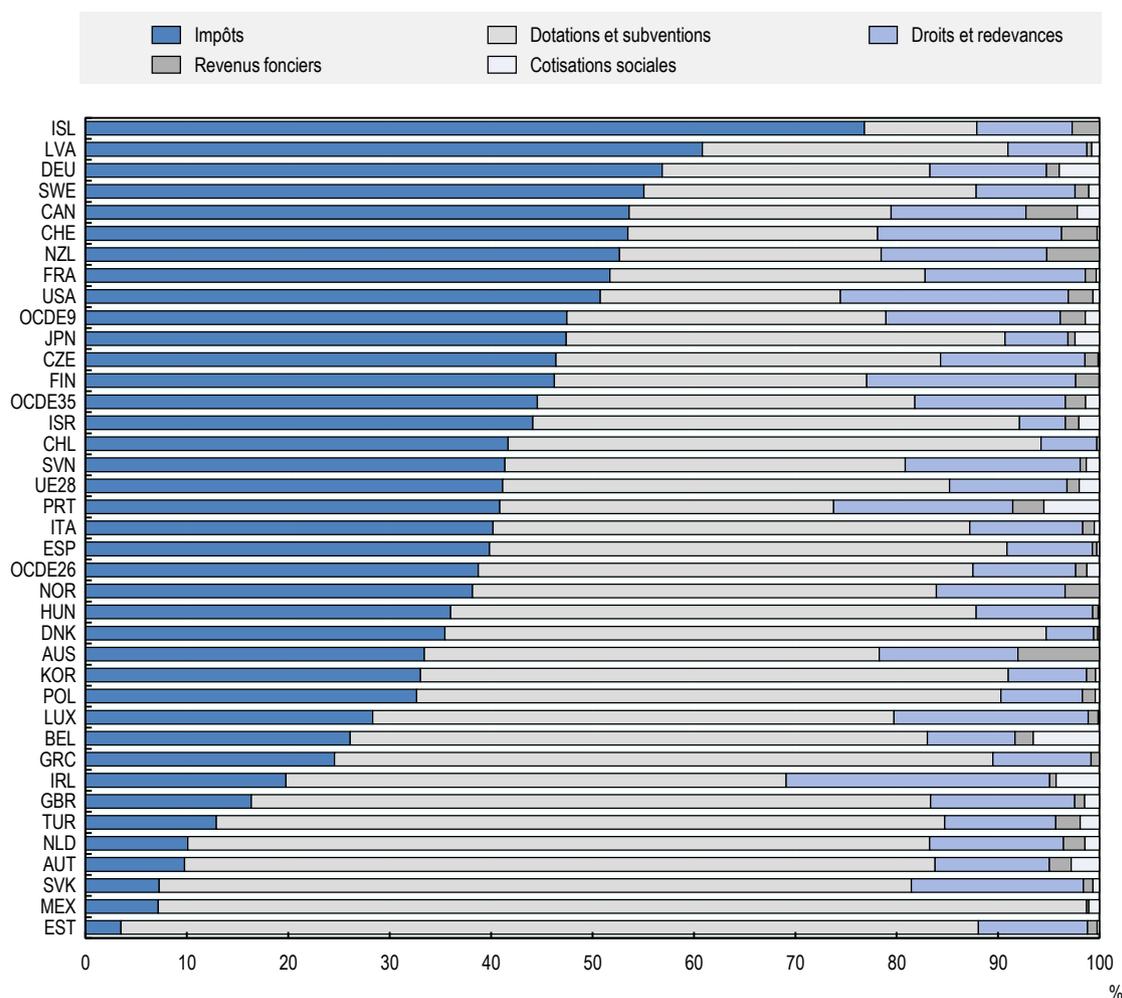
Note : données de 2015 pour la Nouvelle Zélande, le Mexique et la Turquie. Données du FMI pour l'Australie et le Chili.

Source : à partir de OCDE (2018^[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

La part des recettes fiscales dans les recettes infranationales varie grandement d'un pays à l'autre. Elle est particulièrement significative dans certains pays fédéraux, où les recettes fiscales proviennent souvent de recettes fiscales propres et de mécanismes de répartition des recettes fiscales entre l'administration fédérale et celle des États fédérés, ainsi que les collectivités locales dans certains cas. Aux États-Unis, il n'existe pas de système de partage des recettes fiscales entre l'administration fédérale et les administrations infranationales. Au Mexique et en Autriche, deux autres pays fédéraux, les recettes fiscales – qu'elles proviennent d'un partage des recettes fiscales ou de la fiscalité propre – ont contribué à hauteur de moins de 10 % aux recettes infranationales en 2016. Dans certains pays unitaires, les recettes fiscales ont représenté plus de 52 % des recettes fiscales locales en 2016 (ex. : France, Islande, Lettonie, Nouvelle Zélande et Suède). À l'opposé, les impôts ont représenté moins de 15 % des recettes locales en Turquie, aux Pays-Bas, en République slovaque et en Estonie.

La part des recettes fiscales ne reflète pas le degré d'autonomie budgétaire, qui dépend de nombreux facteurs – tels que le droit d'introduire ou de supprimer une taxe, de fixer les taux d'imposition, de définir l'assiette fiscale ou d'accorder des abattements ou des allègements fiscaux aux ménages et aux entreprises.

Graphique 2.13. La structure des recettes des administrations infranationales varie grandement d'un pays à l'autre (en %, 2016)



Note : sur ce graphique, les recettes fiscales n'intègrent pas les cotisations sociales, qui sont incluses dans la définition des impôts établie par l'OCDE. Veuillez vous référer à la section A2 du Guide d'interprétation de l'OCDE pour plus d'informations. *OECD26* et *OECD9* désignent respectivement les pays unitaires et les pays fédéraux.

Source : à partir de OCDE (2018^[26]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Les pays peuvent être regroupés en quatre familles en fonction du degré de décentralisation des dépenses et des recettes fiscales, indépendamment de la distinction entre pays fédéral et pays unitaire (tableau 2.1).

Tableau 2.1. Catégories de décentralisation budgétaire en fonction des dépenses et des recettes fiscales infranationales

Décentralisation des dépenses (en % du PIB et en % des dépenses publiques totales)		Décentralisation des recettes fiscales (en % du PIB et en % des recettes publiques fiscales totales)	
Dépenses très décentralisées	Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Japon, Suède, Suisse	Recettes fiscales élevées	Allemagne, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Islande, Japon, Suède, Suisse
Dépenses moyennement décentralisées	Autriche, Colombie, Corée, Estonie, France, Islande, Italie, Lettonie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie	Recettes fiscales moyennes	Australie, Belgique, Colombie, Corée, République tchèque, France, Italie, Lettonie, Norvège, Pologne, Slovaquie
Dépenses peu décentralisées	Chili, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Portugal, Slovaquie, Turquie	Recettes fiscales faibles	Autriche, Chili, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Turquie

Sources : Allain-Dupré, D. . (2018^[28]), *Assigning Responsibilities Across Levels of Government: Trends, Challenges and Guiding Principles for Policy-makers*, OCDE, Paris; OCDE (2017^[29]), *Subnational Governments in the OECD: Key Data*, Brochure et Base de données, OCDE, Paris.

Tableau 2.2. Types de pays par degré de décentralisation selon les indicateurs budgétaires

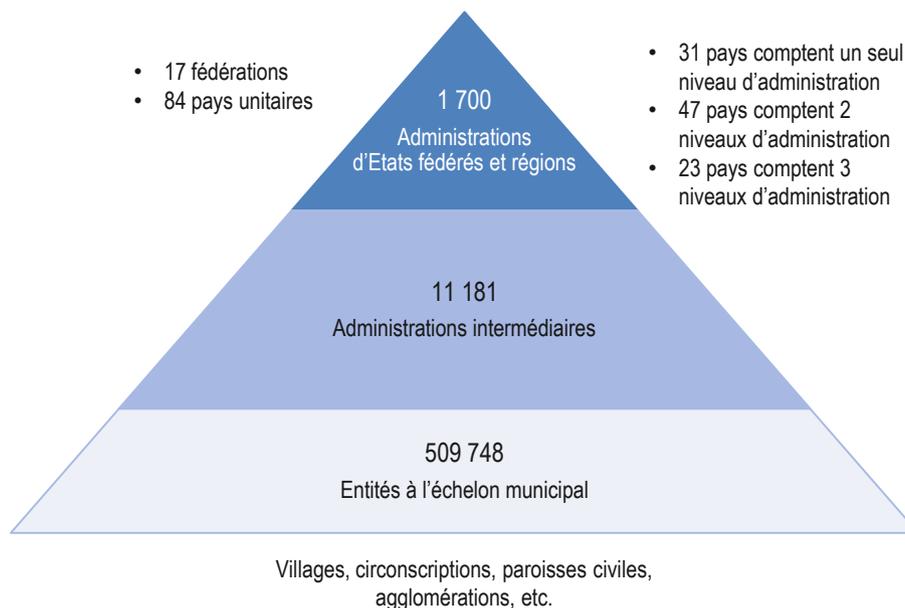
Type 1	Dépenses très décentralisées et niveau élevé de recettes fiscales	Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Japon, Suède, Suisse
Type 2	Dépenses moyennement décentralisées et niveau moyen de recettes fiscales	Corée, France, Islande, Italie, Lettonie, Norvège, Pologne, République tchèque, Slovaquie
Type 3	Dépenses moyennement décentralisées et faible niveau de recettes fiscales	Autriche, Estonie, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni
Type 4	Dépenses peu décentralisées et faible niveau de recettes fiscales	Chili, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Portugal, Slovaquie, Turquie

Sources : Allain-Dupré, D. . (2018^[28]), *Assigning Responsibilities Across Levels of Government: Trends, Challenges and Guiding Principles for Policy-makers*, OCDE, Paris ; OCDE (2017^[29]), *Subnational Governments in the OECD: Key Data*, Brochure et Base de données, OCDE, Paris.

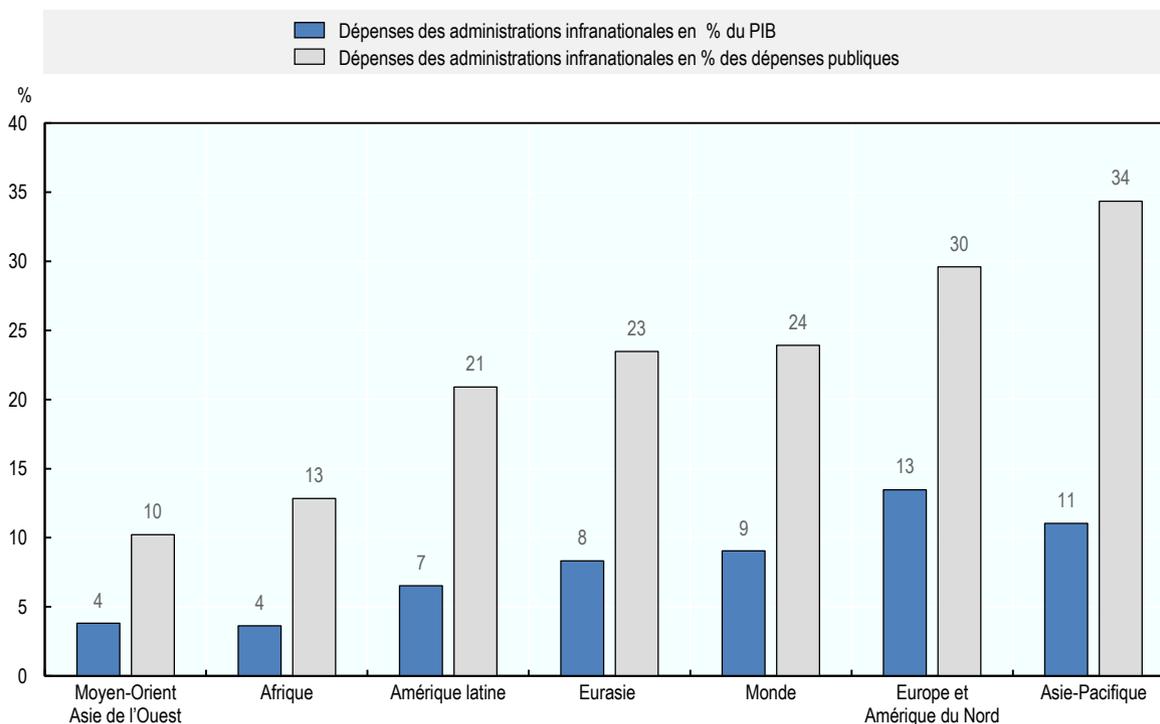
Les administrations infranationales au niveau mondial

Au niveau mondial, l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales né du partenariat entre l'OCDE et le CGLU a identifié environ 523 000 administrations infranationales dans 100 pays dans le monde entier qui représentent près de 6 milliards d'habitants, c'est-à-dire 82 % de la population mondiale et environ 88 % du PIB mondial. On observe une grande diversité dans les structures infranationales, qui peuvent avoir une incidence sur la manière dont les pays conçoivent et mettent en œuvre les réformes de décentralisation (graphique 2.14).

Au niveau mondial, les dépenses infranationales se sont élevées à 9 % du PIB et 24 % des dépenses publiques en 2013-2014 (OCDE-CGLU, 2016^[2]). Le niveau des dépenses infranationales est inégal d'une région à l'autre, (graphique 2.15) et d'un pays à l'autre (graphique 2.16).

Graphique 2.14. Administrations infranationales au niveau mondial

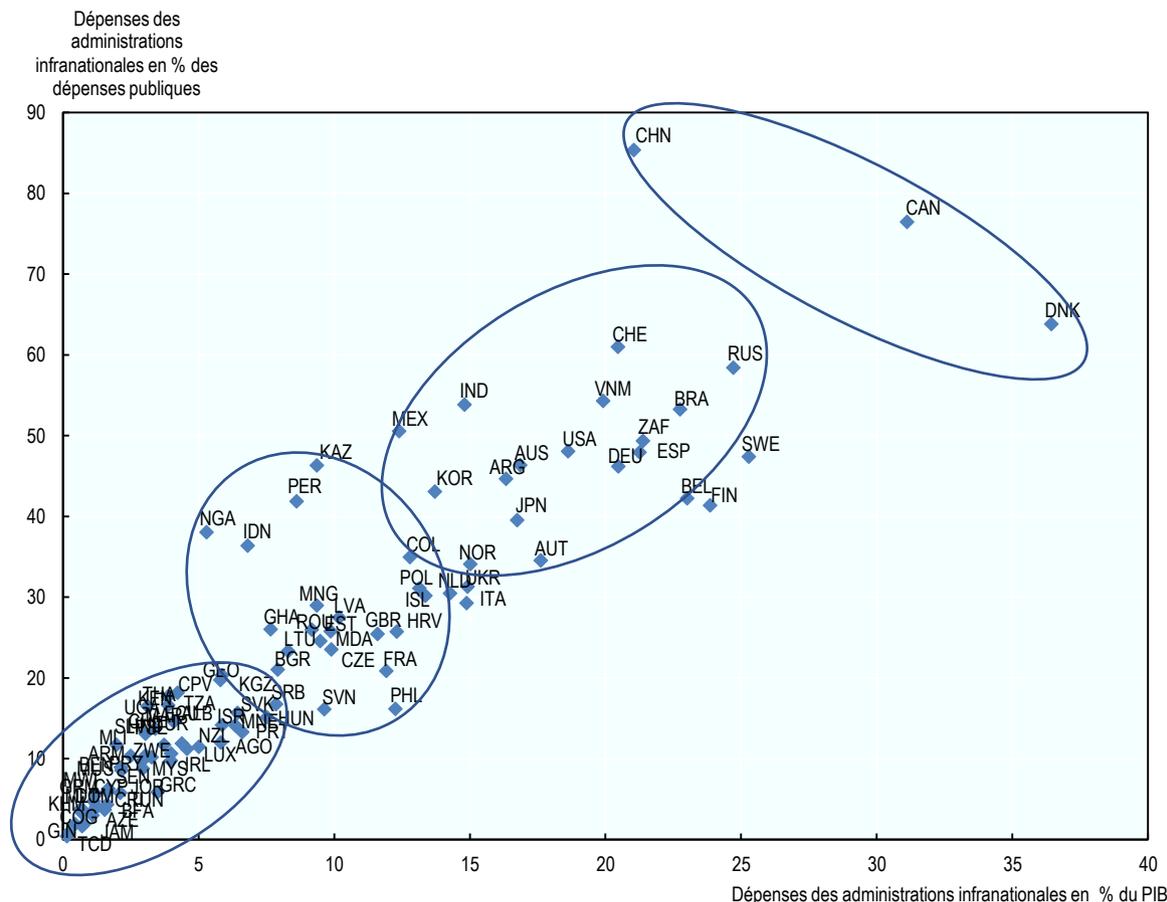
Source : sur la base de OCDE-CGLU (2016^[2]), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

Graphique 2.15. Dépenses infranationales en % du PIB et des dépenses publiques au niveau mondial par région

Note : moyennes non pondérées.

Source : sur la base de OCDE-CGLU (2016^[2]), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

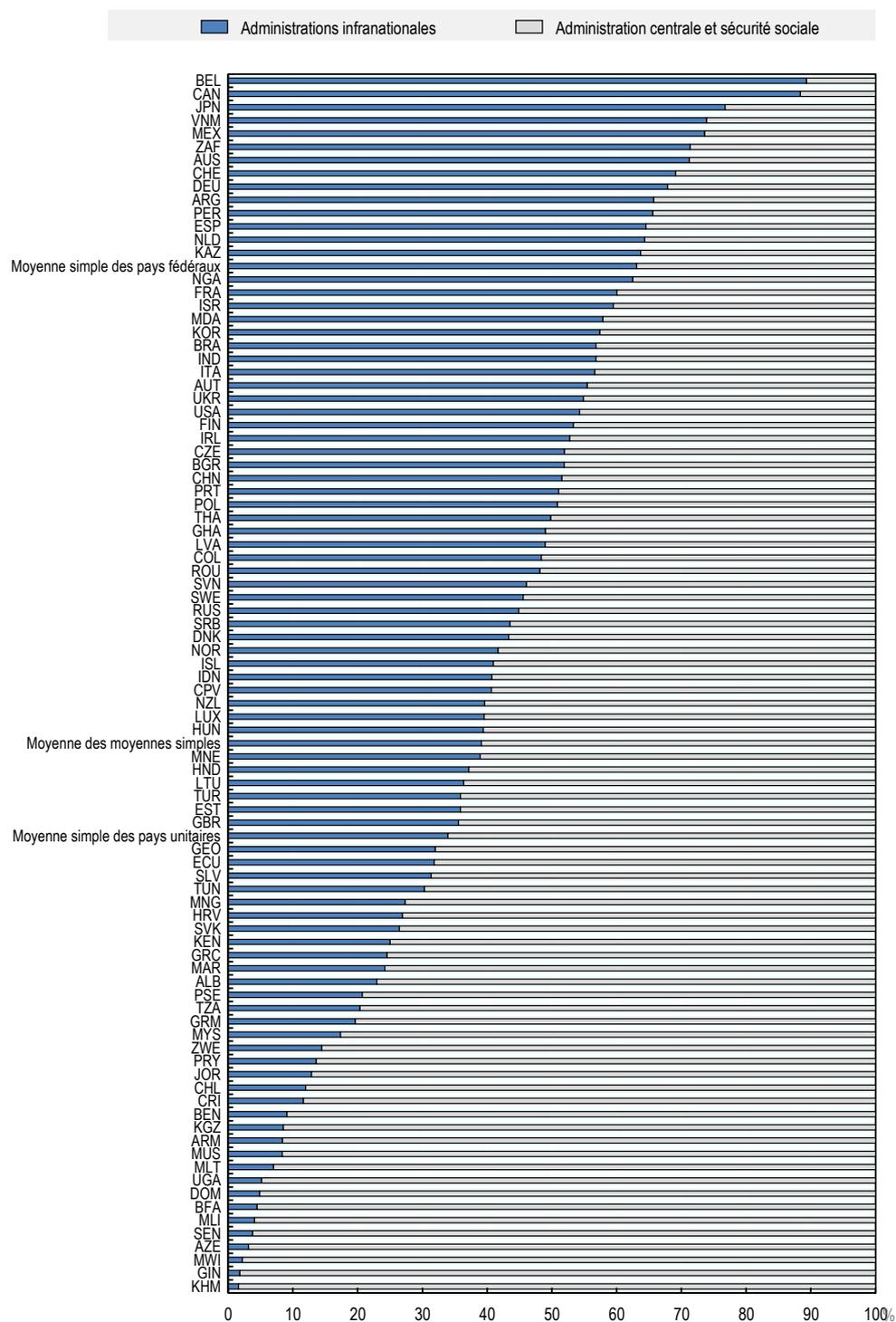
Graphique 2.16. Dépenses infranationales en % du PIB et % des dépenses publiques au niveau mondial par pays



Source : sur la base de OCDE-CGLU (2016^[2]), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

Les administrations infranationales apportent également une contribution très importante aux investissements publics (40 % en moyenne au niveau mondial, soit 1.5 % du PIB mondial). Ces chiffres démontrent qu'au niveau mondial, l'investissement public est une responsabilité partagée entre tous les échelons d'administration, rendant sa gouvernance particulièrement complexe. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, adoptée en 2014, reconnaît l'importance d'une meilleure gouvernance de l'investissement public. Cette recommandation est pertinente non seulement pour les pays de l'OCDE, mais partout dans le monde.

Graphique 2.17. Les administrations infranationales représentent une part importante de l'investissement public au niveau mondial



Source : sur la base de OCDE-CGLU (2016^[2]), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

Attribution des responsabilités : des variations importantes au niveau régional, moindres au niveau local

L'attribution des responsabilités dépend de nombreux facteurs, notamment de la structure institutionnelle de chaque pays. Il est possible d'identifier certaines tendances communes en matière d'attribution des responsabilités (tableau 2.3). De manière générale, on observe plus d'écarts entre les pays dans la répartition des compétences au niveau régional qu'au niveau local (Allain-Dupré, 2018^[28]). Contrairement aux collectivités locales, qui ont souvent une mission généraliste, il n'est pas rare que les niveaux intermédiaires soient déconcentrés, qu'ils soient dotés de deux exécutifs, ou qu'ils aient une autonomie limitée, notamment dans les pays unitaires. Dans certains pays, les entités locales ont également une vocation unique ou spécifique (ex. : conseils et agences chargés de l'éducation, de la santé et de l'assainissement, et sociétés publiques/privées de services aux collectivités).

Tableau 2.3. Répartition des responsabilités entre les niveaux d'administration locale : cadre général

Niveau municipal	Niveau intermédiaire	Niveau régional
<p>Large éventail de responsabilités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Clause générale de compétence ● Autres attributions éventuelles conférées par la loi <p>Services à la collectivité :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Éducation (accueil des jeunes enfants (crèches, maternelles) et écoles primaires) ● Aménagement urbain ● Réseaux collectifs locaux (eau, assainissement, déchets, hygiène...) ● Réseau routier local et transports urbains ● Affaires sociales (aide aux familles et à l'enfance, aux personnes âgées, handicapées, en situation de pauvreté, prestations sociales...) ● Soins primaires et prévention ● Loisirs (sport) et culture ● Ordre public et sécurité (police municipale, brigades de pompiers) ● Développement économique local, tourisme, salons ● Environnement (espaces verts) ● Logement social ● Services administratifs et permis 	<p>Responsabilités spécialisées et plus restreintes d'intérêt supramunicipal</p> <p>Rôle important d'assistance aux petites municipalités</p> <p>Exercice éventuel de responsabilités déléguées par les régions et l'administration centrale</p> <p>Responsabilités déterminées par le niveau fonctionnel et la zone géographique :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Enseignement secondaire ou spécialisé ● Protection sociale et protection de la jeunesse à l'échelon supramunicipal ● Hôpitaux de soins secondaires ● Ramassage et traitement des déchets ● Routes secondaires et transports publics ● Environnement 	<p>Responsabilités hétérogènes, plus ou moins larges en fonction des pays (notamment en fonction du statut fédéral ou unitaire du pays)</p> <p>Services d'intérêt régional :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Enseignement secondaire/ supérieur et formation professionnelle ● Aménagement du territoire ● Développement économique régional et innovation ● Santé (soins secondaires et hôpitaux) ● Affaires sociales (ex. services de l'emploi, formation, inclusion, soutien à certains groupes) ● Routes régionales et transports publics ● Culture, patrimoine et tourisme ● Protection de l'environnement ● Logement social ● Ordre public et sécurité (ex. : police régionale, protection civile) ● Supervision des administrations infranationales dans les pays fédéraux)

Source : OCDE (2017^[30]), *Making Decentralisation Work in Chile : Towards Stronger Municipalities*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

Dans de nombreux pays, le niveau municipal gère généralement les services collectifs. Les responsabilités des municipalités ne sont pas toujours définies de manière précise. Les réglementations font souvent référence à une clause générale de compétence ou au « principe de subsidiarité ». Ce principe donne explicitement aux autorités locales la liberté d'agir au mieux des intérêts de leurs administrés au niveau local. Il est alors rare que les lois limitent ou précisent les compétences locales. Elles énumèrent plutôt les fonctions générales, à moins qu'une responsabilité particulière ne soit dévolue par la loi à un autre niveau d'administration.

Dans les systèmes à deux niveaux d'administration infranationale, le niveau régional assure généralement les services d'intérêt régional car son périmètre d'action est plus vaste. Ces services bénéficient d'économies d'échelle, produisent des retombées, ont un effet redistributif et sont conditionnés par l'application homogène des normes dans la région toute entière. Le niveau régional peut également favoriser la coopération et la formulation d'un plan stratégique.

Dans les systèmes à trois niveaux, la répartition peut s'avérer complexe, donnant parfois lieu à un phénomène de doublons, de chevauchements et à des difficultés de coordination. Depuis quelques décennies, cependant, le niveau intermédiaire a perdu une grande partie de ses compétences et de ses responsabilités en faveur des régions, qui ont gagné en importance. Dans la majorité des pays, les niveaux intermédiaires sont désormais principalement responsables des tâches administratives et déléguées, ils disposent de budgets limités et n'ont généralement qu'un pouvoir fiscal limité, voire nul.

Il importe d'opérer la distinction entre les compétences et les fonctions. Pour chaque domaine de responsabilité, différentes fonctions clés peuvent être distinguées : la réglementation, l'exploitation, le financement et la communication d'informations. En ce qui concerne la fonction de financement, une autre distinction peut être opérée entre les dépenses courantes et les investissements. Au sein de l'OCDE, la santé, l'éducation, la protection sociale et le maintien de l'ordre public sont en grande partie financés par les autorités infranationales, les administrations infranationales étant chargées de rémunérer le personnel soignant, les enseignants, les travailleurs sociaux et les agents de police ou de fournir les prestations sociales pour le compte de l'administration centrale. Souvent, les administrations infranationales agissent en tant qu'« agent payeurs », accomplissant ces fonctions déléguées sans véritable pouvoir de décision ou marge de manœuvre, et ces responsabilités en matière de dépenses peuvent fortement peser sur leur budget.

Le plus souvent, les responsabilités ne font pas l'objet d'une répartition bien distincte et sont partagées entre tous les échelons d'administration. De fait, la tendance au partage des responsabilités s'est accentuée au cours des dernières décennies (cf. chapitre 3). Or, les administrations infranationales sont soumises aux cadres législatifs nationaux, et il est donc rare qu'elles disposent de compétences véritablement exclusives, même dans les pays fédéraux. Les compétences sont partagées soit en vertu d'une disposition législative explicite, soit par l'attribution de domaines d'action résiduels. La nécessité de partager les responsabilités peut être due à des raisons fonctionnelles — ce qui est courant entre les niveaux municipal et régional dans les domaines des transports et des infrastructures, de l'environnement et de l'eau, de la culture et du tourisme, de la communication, ou du développement économique. Elle peut également être liée à des facteurs financiers, comme c'est le cas pour les services sociaux. Cette dépendance mutuelle nécessite une répartition claire des fonctions, une bonne compréhension des responsabilités de l'ensemble des parties, et des mécanismes de coordination bien développés (cf. chapitre 5).

Notes

¹ Voir Ivanyna et Shah (2014[8]) ; l'indice de décentralisation institutionnelle de Arzaghi et Henderson (2005) ; les niveaux de décentralisation politique de Brancati (2008) ; l'indice du fédéralisme de Lijphart (1999) ; la décentralisation de la prise de décision de Treisman (2002) ; l'indice d'autonomie de Woldendorp, Keman, et Budge (2000).

² Sauf dans le cas particulier des capitales qui relèvent du niveau régional, l'IAR ne codifie pas la gouvernance municipale. Il n'évalue pas non plus l'usage que font les unités territoriales de leur autorité, mais s'intéresse aux accords formels de gouvernance multiniveaux.

Références

- Allain-Dupré, D. (2018), *Assigning Responsibilities Across Levels of Government: Trends, Challenges and Guiding Principles for Policy-makers*, OCDE, Paris. [28]
- Bach, S., H. Blöchliger et D. Wallau (2009), *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/223123781022>. [25]
- Boex, J. (2011), *Exploring the Measurement and Effectiveness of the Local Public Sector: Toward a Classification of Local Public Sector Finances and a Comparison of Devolved and Deconcentrated Finances*. [5]
- Chatry, I. et R. Vincent (à paraître), *A Global View on Subnational Governments in Asia: Structure and Finance*. [14]
- Devas, N. et S. Delay (2006), « Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective », *Local Government Studies*, vol. 32/5, pp. 677-695, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>. [6]
- Hooghe, L., G. Marks et A. Schakel (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, Londres. [24]
- Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford. [9]
- Ivanyina, M. et A. Shah (2014), « How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization », *Economics*, <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>. [8]
- Oates, W. (1999), « An essay on fiscal federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37/3, pp. 1120-1149, <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A>. [10]
- OCDE (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [17]
- OCDE (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en. [27]
- OCDE (2018), *Practical Methodological Guide for the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD, Paris. [4]
- OCDE (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, Brochure et Base de données, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>. [26]
- OCDE (2017), *Making Decentralisation Work in Chile : Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [30]

- OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [1]
- OCDE (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [22]
- OCDE (2017), *Subnational Governments in the OECD: Key Data*, Brochure et Base de données, OCDE, Paris. [29]
- OCDE (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [13]
- OCDE (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>. [20]
- OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>. [12]
- OCDE (2011), *OECD Territorial Reviews: The Gauteng City-Region, South Africa 2011*, OECD Territorial Review, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264122840-en>. [16]
- OCDE (2008), *OECD Territorial Reviews: Cape Town, South Africa 2008*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264049642-en>. [15]
- OCDE-CGLU (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>. [2]
- Olowu, D. (2003), « Local institutional and political structures and processes: Recent experience in Africa », *Public Administration and Development*, vol. 23, pp. 41–52. [18]
- Ostrom, E. (2010), *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, American Economic Association, <https://www.jstor.org/stable/27871226>. [23]
- PNUD (1999), « Decentralization: a sampling of definitions », Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany. [3]
- Rondinelli, D., J. Nellis and G. Shabbir Gheema (1983), decentralising in Developing Countries: a Review of recent experience, World Bank. [11]
- Shah, A. (2017), *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box*, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29867.54564>. [3]
- Shah, A. et T. Thompson (2004), *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353>. [21]
- Sharma, C. (2018), « Emerging dimensions of decentralization debate in the age of glocalization », Kurukshetra University, Kurukshetra, Haryana, Inde, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6734/>. [19]
- U.S. Census Bureau (2012), *The Economics and Statistics Administration of the U.S. Individual State Descriptions: 2012*, Department of Commerce, <https://www2.census.gov/govs/cog/2012isd.pdf>. [7]

Chapitre 3. Tendances actuelles de la décentralisation

Ce chapitre met en lumière le cheminement vers la décentralisation qui s'est opéré dans la majorité des pays de l'OCDE au cours des dernières décennies. Il souligne par ailleurs que les tendances à la décentralisation dans le monde sont souvent allées de pair avec un changement d'échelle de la gouvernance infranationale, via les regroupements de communes, la coopération intercommunale, la gouvernance métropolitaine, et le renforcement des régions. Le morcellement administratif du territoire a poussé les pouvoirs publics à adopter des politiques encourageant, voire imposant, les fusions ou la coopération. Parallèlement, on a assisté à la montée en puissance de la décentralisation dite asymétrique (le fait que des administrations infranationales de même échelon possèdent des compétences politiques, administratives ou budgétaires différentes). Si les dispositifs asymétriques semblent plus « naturels » dans les pays fédéraux, ils se rencontrent de plus en plus souvent dans les pays unitaires. Enfin, on verra que la décentralisation est trop souvent perçue comme un simple renforcement des compétences des collectivités locales. Or, la réalité est plus complexe, puisque les responsabilités sont, pour la plupart, partagées entre différents niveaux d'administration. La décentralisation consiste à reconfigurer les relations entre le pouvoir central et les administrations infranationales, dans le sens d'une coopération accrue et d'un rôle plus stratégique des administrations nationales/fédérales.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Le présent chapitre porte sur les tendances de la décentralisation dans les pays de l'OCDE, mais aussi dans le reste du monde. Au cours des 70 dernières années, la tendance générale s'est exercée dans le sens d'une décentralisation plus poussée, parfois qualifiée de « révolution silencieuse » (Ivanyna et Shah, 2014^[1]). Les indicateurs qui mesurent les pouvoirs dévolus aux régions administratives (indice de compétence régionale, ICR) montrent que toutes les régions du monde ont vu cet indice s'élever, à partir des années 1960-1970 pour les pays occidentaux (principalement européens) ; des années 1980 pour les pays d'Asie et du Pacifique ; et des années 1980 pour les pays d'Amérique latine, quoique dans une moindre mesure (Hooghe et al., 2016^[2]). En Europe, l'indice d'autonomie locale (IAL) fait apparaître un accroissement de l'autonomie locale entre 1990 et 2005, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale (Ladner, Keuffer et Baldersheim, 2016^[3]).

Plusieurs pays de l'OCDE, qu'il s'agisse de fédérations ou d'États unitaires, ont déjà une longue tradition, solidement ancrée, d'autonomie des administrations infranationales. Cette tendance à la décentralisation n'a cessé de s'intensifier sur les dernières décennies, en particulier dans les États unitaires. D'autres pays ont toutefois connu des allers-retours entre décentralisation et recentralisation.

La crise mondiale de 2008-2009 a conduit dans certains pays à une recentralisation, accompagnée d'une hausse des dotations de l'administration centrale aux collectivités territoriales. Il ne s'agissait cependant que d'une tendance temporaire, puisqu'elle a été suivie, dans la plupart des pays, de coupes claires dans les dotations versées par l'administration centrale après 2010-2011. De nombreux pays, dont près d'un tiers des pays membres de l'OCDE, ont adopté dans le sillage de la crise des règles budgétaires visant à maîtriser les dépenses infranationales. Il est possible aussi que ce contrôle renforcé exige une coordination accrue entre administrations, laquelle renforce le pouvoir de négociation dont jouissent les collectivités infranationales pour influencer l'élaboration des politiques nationales (de Mello et Tovar Jalle, 2018).

Il se dégage, au sein du mouvement de décentralisation, plusieurs tendances complémentaires qui doivent être replacées dans le contexte de la dépendance mutuelle entre niveaux de l'administration : i) l'accroissement des dépenses et des recettes au niveau infranational ; ii) le renforcement de l'autonomie locale (compétences locales) ; iii) l'intensification de la gouvernance infranationale, reposant sur la coopération intercommunale, la gouvernance métropolitaine et le renforcement des régions ; et iv) le développement de la décentralisation asymétrique, c'est-à-dire le fait que les administrations infranationales ne disposent pas toutes des mêmes compétences.

Hausse des dépenses et des recettes infranationales dans les pays de l'OCDE

Accroissement des dépenses infranationales

Dans la majorité des pays de l'OCDE, les dépenses des administrations infranationales augmentent depuis 1995, tant en pourcentage du PIB que du total de la dépense publique (graphique 3.1). Les hausses les plus fortes, sur les 21 dernières années (1995-2016), ont été enregistrées en Pologne, en Allemagne, au Danemark, en Belgique, en Suède et en Espagne. C'est en Espagne que l'augmentation a été la plus forte. Dans ce pays, en effet, la décentralisation de l'éducation et de la santé, opérée en 2002 et 2005, s'est traduite par une progression de 13 points de pourcentage de la part des administrations infranationales dans la dépense publique et de 5 points de pourcentage de la contribution des dépenses infranationales au PIB entre 1995 et 2016. En Belgique, la hausse considérable du poids

de la dépense infranationale dans le PIB (6 points de pourcentage) et dans la dépense publique (11 points) s'explique par l'adoption, en 2011, de la sixième réforme de l'État (entrée en vigueur en 2014), qui a délégué de nouvelles responsabilités de l'administration fédérale aux régions et aux communautés. En Suède, les dépenses infranationales ont augmenté constamment sur cette période et, aujourd'hui, l'administration infranationale n'est plus simplement prestataire des services publics locaux proprement dits, mais aussi de plusieurs fonctions redistributives de l'État-providence, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé (OCDE, 2017^[4]). En Pologne, l'accroissement des dépenses infranationales a commencé avant 1995, avec l'adoption de la loi de 1990 sur les collectivités territoriales rétablissant l'autonomie des collectivités locales et leur transférant de larges responsabilités. Une deuxième vague de décentralisation a eu lieu en 1999, lorsque les niveaux régionaux et intermédiaires ont été créés pour prendre en charge plusieurs domaines de compétences, comme l'éducation, la santé, la protection sociale, les transports et le développement économique régional, suivie, en 2009, d'un nouveau transfert de missions au bénéfice des régions.

Dans d'autres pays de l'OCDE, la progression des dépenses infranationales sur la période, si elle s'explique aussi par la décentralisation, comme en Allemagne, au Danemark, au Canada, etc. (annexe 3), peut néanmoins être imputée à d'autres facteurs, comme l'augmentation des besoins sociaux – en particulier avec la crise –, le vieillissement démographique, le relèvement des normes environnementales, de sécurité et de qualité, ainsi que le coût des services.

A l'inverse, plusieurs pays de l'OCDE ont enregistré une réduction de la part des dépenses infranationales dans le PIB ou dans les dépenses publiques sur les vingt dernières années. Ainsi, en Hongrie, la recentralisation a débuté en 2011-2012 avec la réforme de la Constitution et la loi sur les collectivités locales, qui ont amené le gouvernement à réorganiser le secteur hongrois des collectivités territoriales et à reprendre la main sur de nombreuses fonctions antérieurement exercées par les communes et les comtés. En conséquence, la Hongrie, qui était auparavant très décentralisée par rapport aux autres pays de l'OCDE, est devenue l'un des pays les plus centralisés. Alors qu'en 2010, les dépenses infranationales se montaient à 25 % des dépenses publiques, soit 12 % du PIB, elles avaient diminué de moitié en 2017, revenant respectivement à 13 % et 6 % (OCDE, 2018^[5]).

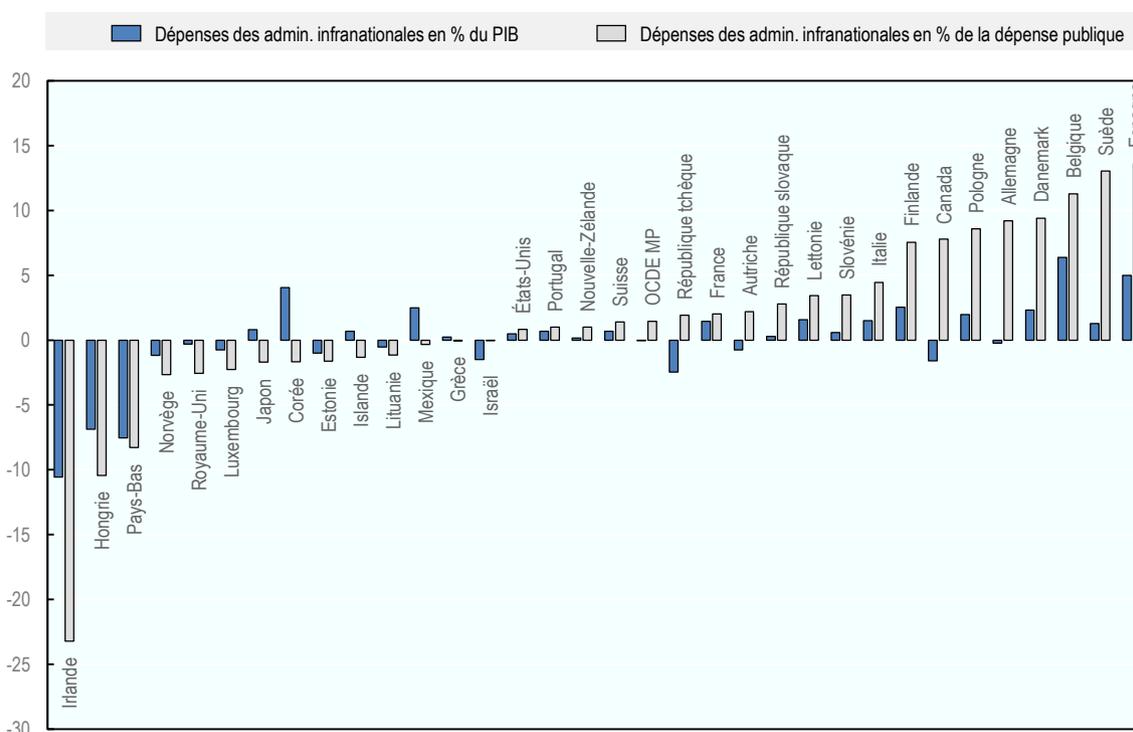
Une telle baisse des dépenses infranationales peut aussi résulter d'autres tendances, en particulier depuis la crise mondiale, qui a lourdement pesé sur les budgets infranationaux. Dans plusieurs pays, le recul des dépenses infranationales s'explique moins par une démarche de recentralisation proprement dite que par des mesures d'assainissement budgétaire (réduction des dépenses, programmes d'économies) ou des réformes de la gestion publique visant à améliorer l'efficacité et l'efficience (mutualisation et accords de partage de services, évaluation des performances, réformes de la fonction publique, gestion des actifs, etc.).

Le cas de l'Irlande est intermédiaire. La forte baisse des dépenses infranationales enregistrées en 2005, 2010 et 2014 résultait à la fois d'une tendance à la recentralisation (services des eaux et autres missions, en 2014) des réformes dites « *Better Local Government* », pour l'amélioration de la gestion territoriale, qui a fusionné 114 collectivités locales en 31 administrations territoriales et aboli les huit régions existantes, et de la récession de 2008. La crise a sensiblement réduit les revenus des collectivités locales et nécessité des réductions de dépenses et d'effectifs imposées par l'administration centrale (Quinn, 2015^[6]).

Aux Pays-Bas, une baisse des dépenses infranationales n'a été observée qu'en 1995-1996, celles-ci sont alors passées de 40 % à 33 % de la dépense publique et de 21 % à 15 % du PIB. Depuis cette date, les dépenses des collectivités territoriales ont été très stables et les dépenses sociales transférées en 2007 et 2015 sont compensées par des mesures d'assainissement budgétaire et des réformes de gestion (OCDE, 2014^[7]).

Graphique 3.1. Décentralisation et recentralisation : tendances dans les pays de l'OCDE, 1995-2016

Variation des dépenses des administrations infranationales en pourcentage du PIB et de la dépense publique entre 1995 et 2016



Note : Mexique : 2003-2016 ; Islande : 1998-2016 ; Japon : 2005-2016. On ne dispose pas de données pour le Chili, la Turquie et l'Australie en raison de l'absence de séries chronologiques. La moyenne OCDE30 est non pondérée (MNP) et n'inclut pas le Chili, la Turquie, l'Australie, le Japon, l'Islande et le Mexique. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : calculs de l'OCDE d'après les Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux. Données consultées le 9 octobre 2018.

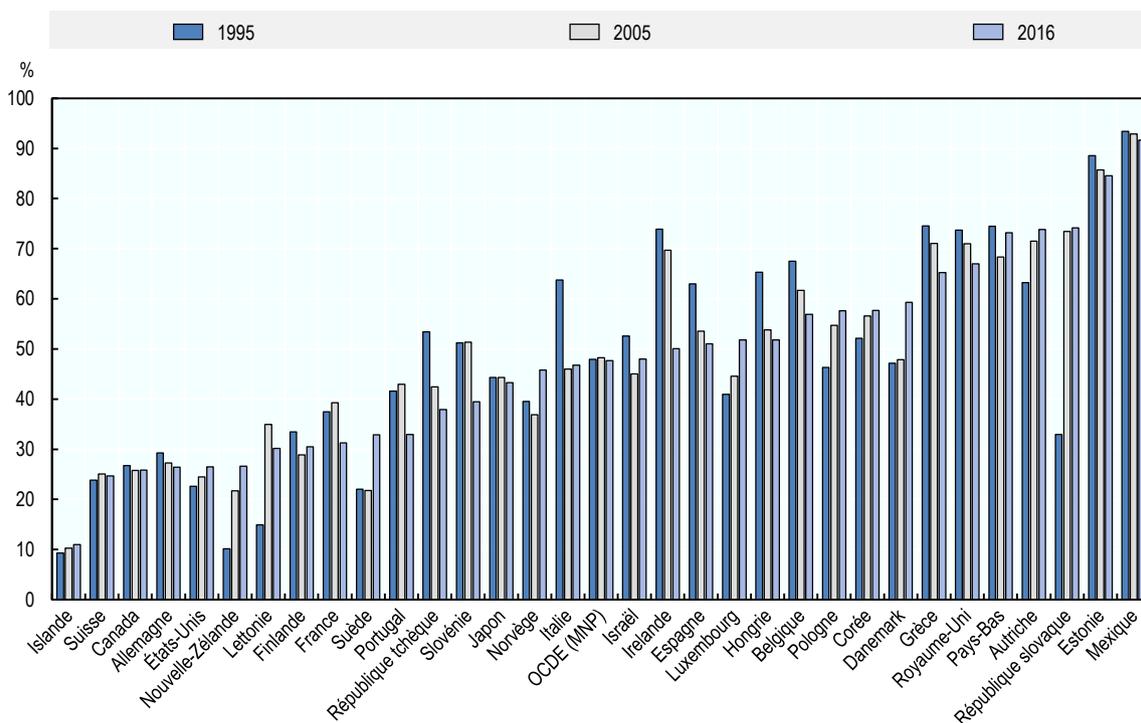
Accentuation de la décentralisation des recettes

À l'échelle de l'OCDE, la part des dotations dans le total des recettes est restée relativement stable en moyenne entre 1995 et 2016. Toutefois, deux étapes se sont succédé durant cette période, avant et après la crise (Blöchliger et Kim, 2016^[8]). Pendant les années 1990 et jusqu'en 2008 environ, la politique généralisée de décentralisation des responsabilités, dans des domaines tels que l'éducation, la protection sociale, les infrastructures de transport, les services d'intérêt général, etc., était financée principalement par des transferts de l'administration centrale, tandis que les recettes fiscales des collectivités territoriales demeuraient, pour l'essentiel, stables. Il en a résulté une aggravation du déséquilibre budgétaire vertical (la différence entre les recettes

propres des collectivités et leurs dépenses obligatoires). La réponse à l'augmentation des dépenses infranationales a été l'élargissement toujours plus grand du régime des subventions. Un recours accru aux transferts a également été utilisé pour prévenir les disparités régionales, corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités, et satisfaire aux obligations de service public de l'administration centrale (Daniel et al., 2006^[9]).

Au niveau des pays, la part des transferts s'est accrue de 1995 à 2005, principalement pour répondre à la politique généralisée de décentralisation des dépenses. Pendant la crise économique et budgétaire, les transferts de l'État ont augmenté considérablement dans certains pays afin de soutenir les plans de relance, mais cela n'a pas duré. Après la crise, les programmes d'assainissement des finances publiques adoptés par de nombreux pays se sont traduits par le gel ou la réduction des transferts de l'administration centrale. C'est en Irlande, en Slovaquie, au Portugal, en France et en Grèce que le recul des dotations en pourcentage des recettes infranationales a été le plus marqué entre 2005 et 2016. De ce fait, et malgré les fluctuations observées ces 21 dernières années, la composition des recettes des collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE est en moyenne aujourd'hui très proche de son niveau de 1995. Au niveau des pays, sur l'ensemble de la période 1995-2016, la part des subventions dans le total des recettes infranationales a le plus augmenté en République slovaque, au Danemark, en Lettonie et en Nouvelle-Zélande. Les plus fortes diminutions ont été enregistrées, sur cette période, en Hongrie, en République tchèque, en Italie et en Irlande.

Graphique 3.2. Transferts de l'État en pourcentage des recettes infranationales, en 1995, 2000 et 2016

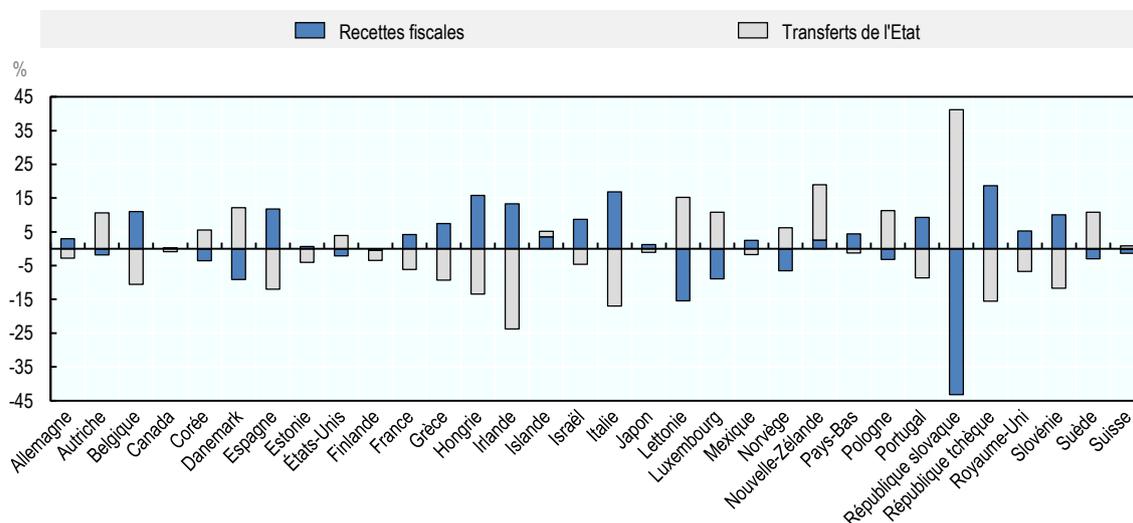


Note : Irlande : 1998-2016 ; Japon : 2005-2016 ; Mexique : 2003-2016. On ne dispose pas de données pour l'Australie, la Turquie et le Chili. La moyenne de l'OCDE est non pondérée (MNP).

Source : calculs de l'OCDE d'après les Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux. Données extraites en octobre 2018.

Graphique 3.3. Variations des transferts de l'État et des recettes fiscales en pourcentage des recettes des collectivités territoriales

Variations en points de pourcentage entre 1995 et 2016.



Note : Irlande : 1998-2016 ; Japon : 2005-2016 ; Mexique : 2003-2016. On ne dispose pas de données pour l'Australie, la Turquie et le Chili. La moyenne de l'OCDE est non pondérée.

Source : calculs de l'OCDE d'après les Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux. Données extraites en octobre 2018.

Les recettes fiscales infranationales, quant à elles, ont augmenté légèrement, tant en proportion du PIB que du total des recettes fiscales de l'État. Les recettes fiscales englobent les impôts partagés et les recettes propres, ce qui ne permet pas d'évaluer l'évolution de l'autonomie fiscale. Entre 1995 et 2016, les recettes fiscales infranationales ont sensiblement augmenté – ou diminué – dans plusieurs pays en pourcentage du total des recettes fiscales de l'État et du PIB. Ces changements reflètent généralement la santé de l'économie, puisque les taxes et impôts sur le revenu des particuliers, le bénéfice des sociétés, la valeur ajoutée, les transactions immobilières, la consommation, le secteur de la construction, etc. sont sensibles aux fluctuations économiques. Ils résultent aussi des réformes fiscales qui touchent indirectement les collectivités territoriales (variations de la part partagée de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés, par exemple) ou qui les concernent directement.

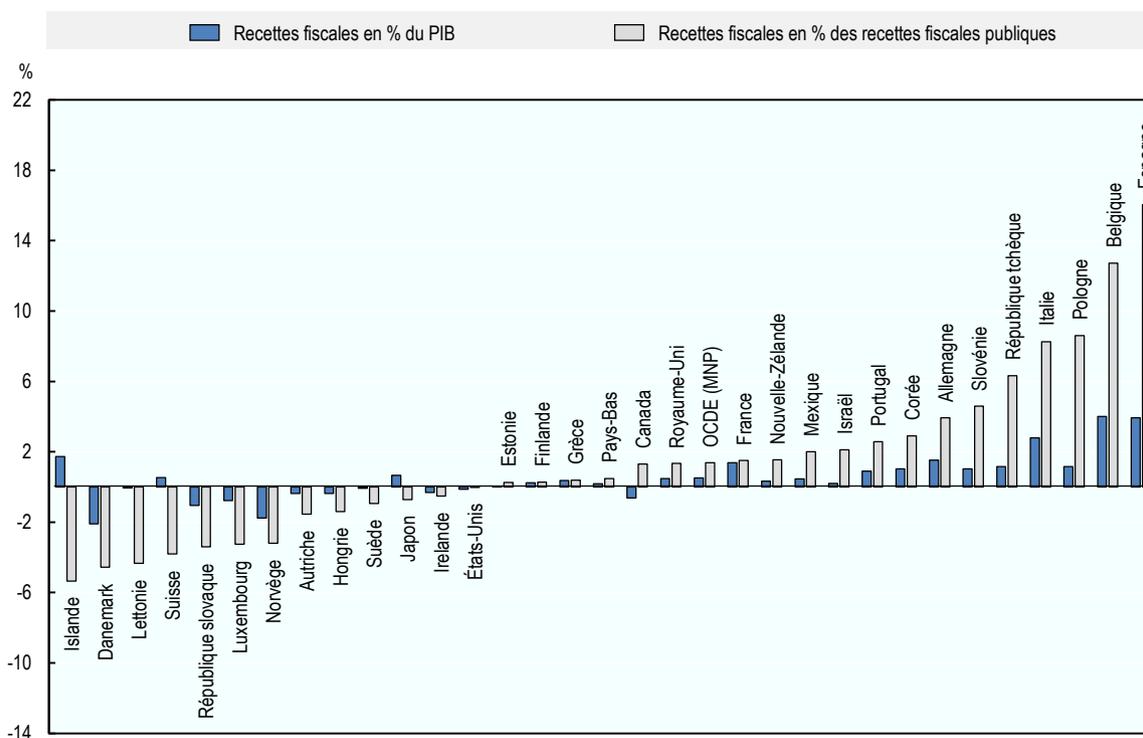
Au cours des 21 dernières années, plusieurs réformes de la fiscalité ont eu pour objet d'accroître la place des recettes fiscales dans le financement des collectivités territoriales, soit en allouant une fraction plus large des impôts nationaux aux administrations infranationales, soit en accordant à ces dernières davantage de compétences fiscales (pouvoir de création de taxes locales, de détermination des taux et des assiettes, et d'octroi de déductions ou d'allègements fiscaux). Ces réformes ont entraîné une hausse significative des recettes fiscales infranationales en Belgique (2002 et 2014), en République tchèque (2005), en Pologne (2004), en Slovénie (2009) et en Espagne (2002, 2009 et 2012). En Italie, après la réforme Bassanini de 1998, les recettes fiscales ont considérablement augmenté, passant de 25 %, en 1997, à 41 % du total des recettes infranationales après la réforme de 2009.

A l'inverse, la part des impôts dans les recettes infranationales s'est contractée au Danemark (surtout après la réforme des collectivités locales de 2007 et l'abolition des comtés, qui collectaient auparavant des impôts), en Hongrie (réforme de recentralisation), en Lettonie, en Norvège (abolition, en 1999, de l'impôt national sur le bénéfice des sociétés en tant que taxe locale), en République slovaque (réforme de 2005) et en Suisse.

Cependant, ces chiffres ne donnent pas une idée juste des changements, en l'absence de distinction entre impôts partagés et recettes fiscales propres, pour lesquelles les collectivités territoriales ont une certaine marge de manœuvre quant aux taux et à l'assiette. En France, par exemple, la réforme des finances locales de 2010 n'a pas modifié la part des recettes fiscales dans les recettes locales ou dans le PIB, mais elle a fortement réduit la part des recettes propres et, de fait, l'autonomie fiscale des collectivités. Dans d'autres pays, c'est la situation inverse qui prévaut : on a pu observer une stabilité des recettes fiscales alors que l'autonomie fiscale avait été élargie avec l'introduction d'une nouvelle fiscalité locale propre et l'élargissement de la latitude offerte aux collectivités locales pour fixer les taux ou l'assiette de taxes locales existantes (taxe foncière, par exemple).

Graphique 3.4. Décentralisation et recentralisation : tendances dans les pays de l'OCDE, 1995-2016

Variation des recettes fiscales infranationales en % du PIB et en % du total des recettes fiscales de l'État entre 1995 et 2016



Note : Mexique : 2003-2016 ; Islande 1998-2016 ; Japon : 2005-2016. On ne dispose pas de données pour le Chili, la Turquie et l'Australie en raison de l'absence de séries chronologiques. La moyenne OCDE30 est non pondérée (MNP) et n'inclut pas le Chili, la Turquie, l'Australie, le Japon, l'Islande et le Mexique. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Source : calculs de l'OCDE d'après les Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux. Données consultées le 9 octobre 2018.

Si l'on veut avoir une image complète de la situation, on peut consulter les indicateurs d'autonomie fiscale élaborés par le Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration (Fiscal Network). Ils montrent que, de 1995 à 2011, l'autonomie fiscale s'est accrue, aux dépens des régimes de fiscalité partagée (Blöchliger et Kim, 2016^[8]). Au Danemark et en France, les réformes fiscales ont conduit à une contraction de l'autonomie infranationale en matière de recettes, alors qu'en Finlande, en Italie, au Japon, en Corée, au Portugal et en Turquie, l'autonomie fiscale des collectivités locales s'est développée (OCDE, 2017^[10]).

Modeste élargissement des compétences infranationales en matière de dépenses de 1995 à 2014

Bien souvent, la part infranationale des dépenses financières ne reflète pas exactement les compétences des collectivités territoriales en matière de dépenses, parce que les dépenses infranationales sont, de manière générale, strictement réglementées ou autrement influencées par l'administration centrale. À partir des réponses reçues des pays membres du Réseau sur le fédéralisme budgétaire de l'OCDE à la suite du récent questionnaire sur la capacité budgétaire, l'OCDE a construit des indicateurs institutionnels comparant ces compétences infranationales entre pays et entre secteurs de l'action publique (OCDE, à paraître^[11]).

Ces résultats laissent penser que les prérogatives infranationales en matière de dépenses sont, en moyenne, relativement faibles. Cette capacité budgétaire est très équilibrée entre les secteurs, tout en étant moins élevée dans la santé et les soins tertiaires, et plus élevée dans le logement social, les transports ainsi que l'enseignement primaire et secondaire (« l'éducation »).

Si les données recueillies à partir de questionnaires isolés ne permettent pas d'établir des comparaisons au fil du temps, la base de données de l'OCDE sur le fédéralisme budgétaire contient néanmoins des informations utiles à des fins descriptives. Par exemple, l'évolution du pouvoir fiscal de 1995 à 2014 peut être décrit à l'aide des données sur les recettes fiscales infranationales en pourcentage du PIB et en pourcentage du total des recettes fiscales de l'État.

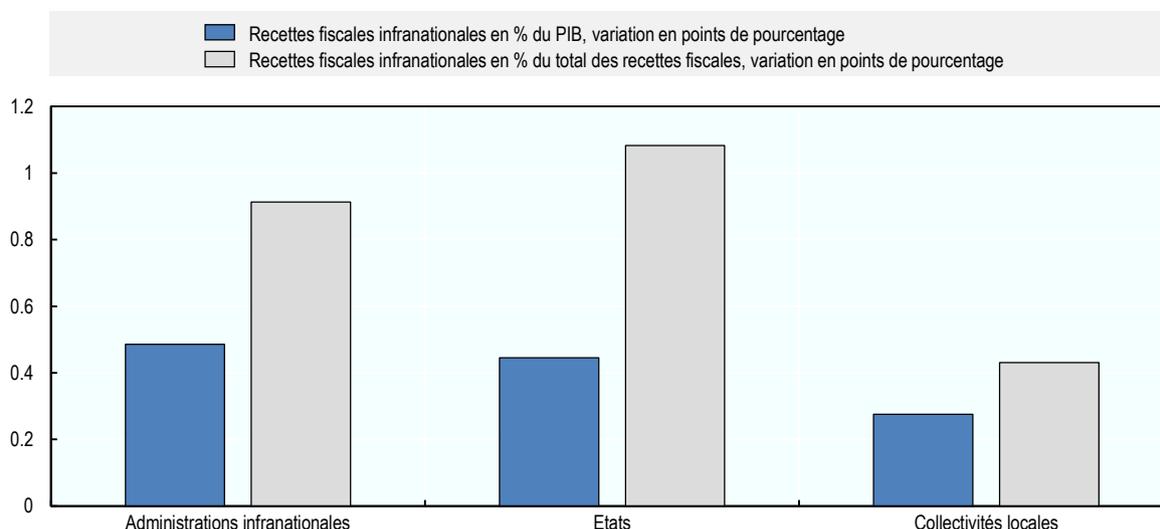
On constate ainsi que la part moyenne des recettes fiscales infranationales a légèrement augmenté entre 1995 et 2014 (graphique 3.5). Le schéma d'évolution du pouvoir d'imposition a été, lui, plus complexe, avec des fluctuations selon les années et les types de collectivités (la base distingue les données relatives aux États fédérés et aux collectivités locales). En moyenne, la part des recettes fiscales infranationales dans le total des recettes fiscales a progressé de 0.9 point de pourcentage, soit 1.1 point pour le niveau des États et 0.43 point pour les collectivités locales.

Renforcement de l'autonomie locale dans les pays couverts par l'indice d'autonomie locale (IAL)

Comme expliqué au chapitre 2, les données financières ne sont pas suffisantes pour évaluer l'autonomie locale. D'autres éléments doivent aussi entrer en ligne de compte, comme le degré auquel les collectivités sont libres de décider du type de services qu'elles souhaitent financer, comment elles veulent s'organiser et si elles peuvent influencer sur les décisions prises à un niveau d'administration supérieur. La section qui suit examine les tendances de ces différentes dimensions de l'autonomie locale dans 39 pays européens (Keuffer et Ladner, 2018^[12]).

Graphique 3.5. Légère progression des indicateurs d'autonomie fiscale des administrations infranationales sur la période 1995-2014

Variation de la part des recettes fiscales infranationales entre 1995 et 2014, en points de pourcentage



Note : calculs de l'auteur. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. Aux États-Unis, les collectivités territoriales jouissent d'un large éventail de compétences fiscales, mais il n'est pas possible de cerner la part de chacune d'elles. La moyenne non pondérée pour 1995 et 2014 s'applique aux parts des recettes infranationales dans les 35 pays de l'OCDE. La moyenne non pondérée pour les États ne s'applique qu'aux 10 pays qui déclarent des données pour les États ou les régions. L'Italie et l'Espagne sont considérées comme des pays régionalisés aux fins des indicateurs d'autonomie fiscale.

Source : base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire, OCDE (s.d.), OECD Fiscal Decentralisation Database, <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>.

L'indice d'autonomie locale (IAL) compte sept dimensions :

1. *L'autonomie légale* indique si l'existence des collectivités territoriales est garantie par la Constitution et si elles peuvent ou non être fusionnées contre leur gré, par exemple.
2. *Le périmètre des compétences* décrit la gamme des services que les collectivités sont chargées d'assurer.
3. *La liberté d'action* rend compte du pouvoir décisionnel dont jouissent les collectivités dans l'accomplissement de leurs missions.
4. *L'autonomie financière* signifie que les collectivités disposent de leurs propres ressources financières, peuvent collecter l'impôt et en fixer l'assiette et le taux, et sont en mesure d'emprunter des fonds.
5. *L'autonomie d'organisation* décrit la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'organiser leur administration et de la doter en personnel comme elles l'entendent ainsi que de décider des caractéristiques de leur système politique.
6. *La non-ingérence* se rapporte aux relations verticales avec les niveaux supérieurs de l'administration et décrit la manière dont s'organise la supervision ainsi que l'existence ou non de transferts financiers accordés sans condition.

7. *L'accès* rend compte du degré auquel les collectivités peuvent influencer les décisions des niveaux supérieurs.

En ce qui concerne la *dimension légale*, l'examen de l'IAL semble indiquer que les législateurs, en Europe, renforcent progressivement le degré d'autonomie accordé aux collectivités territoriales (tableau 3.1). S'agissant du *périmètre des compétences*, il subsiste d'amples différences entre pays européens ; les pays nordiques et quelques pays d'Europe centrale se situent au sommet de l'échelle, tandis que certains pays de la mer Noire ainsi que le Royaume-Uni et l'Irlande se trouvent à l'autre extrémité. Le périmètre des compétences varie aussi en fonction des secteurs examinés (éducation, assistance sociale, santé, aménagement du territoire, transports publics, logement, police ou encore aide à la personne). Les collectivités locales jouissent de compétences plus larges dans les domaines de l'aménagement du territoire (plan d'occupation des sols, permis de construire), des locaux scolaires, du logement, des fonctions d'aide à la personne et des transports publics. Dans de nombreux pays européens, ce sont les collectivités locales qui sont chargées de ces missions. Il est plus inhabituel qu'elles soient responsables de la police, des activités menées à l'intérieur des établissements d'enseignement (programmes scolaires, recrutement et rémunération des enseignants) ou des services de santé.

L'autonomie financière fait l'objet de vastes variations, non seulement au fil du temps mais aussi entre pays. Pendant la majeure partie de la période 1990-2014, la tendance dominante a été à l'accroissement de l'autonomie financière. C'était particulièrement vrai pour les pays d'Europe centrale et orientale sortant de l'ère communiste qui sont partis d'un très bas niveau d'autonomie financière. Une progression a également été observée dans d'autres parties du continent, en Italie et à Malte, notamment. Avec la crise financière de 2008, cette tendance globale s'est en partie inversée, les changements les plus visibles concernant la réglementation de l'emprunt et se situant dans les pays les plus durement touchés par la crise. Il est intéressant de noter que l'IAL ne permet pas de montrer que l'attribution d'un large éventail de fonctions aux collectivités locales génère un désir accru de contrôle des finances locales. Il semble même que ce soit plutôt le contraire, l'autonomie en matière de fiscalité et d'emprunt est souvent plus grande dans les pays où la décentralisation fonctionnelle est plus large.

D'après l'IAL, la plupart des administrations infranationales d'Europe jouissent d'un niveau très élevé d'*autonomie organisationnelle*. Les collectivités territoriales sont habituellement en mesure d'élire leur exécutif au suffrage direct et ont quelque latitude pour organiser leur administration comme elles l'entendent. Dans certains pays, les collectivités peuvent décider de certaines caractéristiques de leur système électoral, comme le nombre et la taille de leurs circonscriptions, le type de scrutin – proportionnel ou majoritaire –, ainsi que la forme, ou la taille, de leur exécutif (par exemple, au Danemark, en Estonie, en Islande, en Norvège, en République tchèque, en Suède et en Suisse). Dans la plupart des pays, toutefois, ces paramètres sont fixés par la législation nationale. En ce qui concerne l'administration locale, elle est libre, dans la plupart des pays, de recruter elle-même son personnel, d'en fixer la rémunération, de choisir un modèle d'organisation et de créer des entités juridiques et des entreprises locales. Dans certains pays, cependant, l'administration locale est plus directement organisée et administrée par l'administration centrale (en France, par exemple). Si des changements se sont produits dans le degré d'autonomie organisationnelle, la plupart ont eu lieu pendant les années 1990. En effet, c'est pendant cette période qu'ont été consolidées, dans de nombreux pays mais surtout en Europe centrale et orientale, les réformes actives de la démocratie et la transformation de la culture politique.

Les résultats de l'IAL signalent une accentuation générale de l'autonomie entre 1990 et 2009. Les indicateurs de la base de données de l'OCDE sur le fédéralisme budgétaire font état d'une tendance similaire. C'est un phénomène qui a touché en particulier les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, comme l'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie. Certains pays, comme la Hongrie, poursuivent cependant des politiques de recentralisation depuis quelques années. L'IAL montre que, en 2014, la Suisse et les pays nordiques (Finlande, Islande, Danemark, Suède et Norvège) se classaient parmi les pays offrant le plus d'autonomie locale, aux côtés de l'Allemagne, du Liechtenstein et de la Pologne (tableau 3.1 et encadré 3.1).

Tableau 3.1. Indice d'autonomie locale (IAL), classement des pays en 2014, en 1990 et évolution

Pays	IAL 2014	IAL 1990	Variation	Pays (suite)	IAL 2014	IAL 1990	Variation
Suisse	79.6	78.4	1.2	Pays-Bas	59.6	53.6	6
Finlande	79.4	75.2	4.2	Macédoine	59.3	33.4	25.9
Islande	78.1	68.4	9.7	Roumanie	58.1	29.3	28.9
Suède	75.1	73.7	1.4	Croatie	56.7	41	15.8
Danemark	74.7	75.8	-1.1	Luxembourg	55.9	62.6	-6.7
Pologne	74.1	68.5	5.6	Espagne	55	60.6	-5.6
Allemagne	73.9	73.5	0.4	Lettonie	54.2	51.3	3
Norvège	73.9	65.1	8.8	Hongrie	50.8	62.8	-12.1
Liechtenstein	69.4	72.7	-3.3	Albanie	50.6	13.5	37.2
Italie	68.2	51.1	17.1	Slovénie	48.9	23.6	25.4
Serbie	67	48.4	18.6	Grèce	47.9	41.5	6.4
France	66.8	64.2	2.6	Ukraine	47.7	42.4	5.3
Bulgarie	66.2	25.3	40.9	Royaume-Uni	45.7	46.8	-1.2
Lituanie	65.1	47.3	17.8	Chypre ¹	42.3	37.1	5.2
République tchèque	64.9	43.7	21.2	Turquie	39.7	40.2	-0.5
Autriche	64.8	63.5	1.4	Malte	39.2	30.1	9.1
Estonie	63.7	64.5	-0.8	Géorgie	38.4	23	15.4
Portugal	61.6	51.8	9.7	République de Moldova	35.9	16.5	19.4
Belgique	61.3	51.9	9.4	Irlande	34.9	30.4	4.5
Slovaquie	60.9	44	16.8				

Note : classement des pays : 2014. Pour l'Albanie, la Lettonie, Malte, la Roumanie et l'Ukraine : pas de données pour 1990. Les premières années de mesure pour ces pays sont 1992, 1991, 1993, 1992 et 1991, respectivement.

Source : Keuffer, N. et A. Ladner (2018^[12]), *The Local Autonomy Index Project – Extent, Patterns and Effects of Local Autonomy in Europe*.

Encadré 3.1. Autonomie locale : des schémas propres aux pays

Plus parlants qu'un simple classement général, les schémas propres aux pays renseignent davantage sur le degré d'autonomie locale. La Finlande, par exemple, affiche un profil « complet », atteignant un degré élevé sur chacune des sept dimensions, alors que l'Irlande est dans le cas opposé. A l'inverse, un degré élevé d'autonomie légale associé à une moindre autonomie sur les autres dimensions est un cas de figure caractéristique parmi les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est comme la Bulgarie, la Roumanie, l'Estonie et la République tchèque. Ces deux derniers pays se distinguent par leur degré élevé d'autonomie organisationnelle.

La France, après avoir intensifié ses efforts de décentralisation pendant les années 1980, affiche un degré substantiel d'autonomie sur pratiquement toutes les dimensions, à l'exception de certains éléments du système politique et de l'organisation administrative au niveau local. En Suisse, les collectivités territoriales sont autonomes en matière financière et organisationnelle, et jouissent en outre d'une protection légale, mais elles ont moins de latitude pour décider des politiques à appliquer. Cette situation est en rapport avec la petite taille de ces collectivités et la version suisse du fédéralisme, qui offre aux cantons la liberté d'action en matière politique. Les collectivités locales d'Allemagne, beaucoup plus grandes – malgré la structure fédérale du pays –, sont plus autonomes eu égard au périmètre des compétences et à la liberté d'action.

La Hongrie, la Slovénie et l'Ukraine partagent un même schéma, fait d'une absence d'autonomie financière et d'un déficit d'accès et de non-ingérence. Ces pays obtiennent un score moyen sur les quatre autres dimensions de l'autonomie. Il est intéressant de noter aussi les similitudes entre l'Espagne et le Royaume-Uni. Dans la première, toutefois, l'autonomie organisationnelle est faible et l'autonomie financière est grande, tandis que c'est le contraire dans le second. Le schéma pour l'Irlande fait apparaître, en définitive, des niveaux très faibles d'autonomie sur pratiquement toutes les dimensions.

*Source : Keuffer, N. et A. Ladner (2018_[12]), *The Local Autonomy Index Project – Extent, Patterns and Effects of Local Autonomy in Europe*.*

Une analyse préliminaire semble indiquer que l'IAL est positivement corrélé avec la confiance placée dans l'administration locale et régionale, même quand d'autres variables sont prises en compte (Keuffer et Ladner, 2018_[12]). Quant aux résultats, les analyses font apparaître deux corrélations importantes lorsqu'on observe la taille moyenne des collectivités territoriales et des pays post-communistes, à savoir entre l'autonomie locale et un faible degré de corruption et entre l'autonomie locale et un niveau élevé de bonheur. Les analyses de l'IAL montrent aussi que l'autonomie financière est la dimension qui est presque toujours la plus fortement corrélée avec les différentes mesures de la performance. Très souvent, on constate aussi des corrélations positives entre le périmètre de compétences de l'administration locale et la marge de manœuvre politique d'un côté, et les indicateurs de performance de l'autre. Ces résultats pointent vers la nécessité de mener une analyse plus approfondie. Le développement plus poussé de ces indicateurs est une étape essentielle pour mener une analyse empirique de bonne qualité portant sur les effets et l'efficacité de la décentralisation.

Porter la gouvernance à un échelon supérieur : le rôle croissant des régions et des métropoles

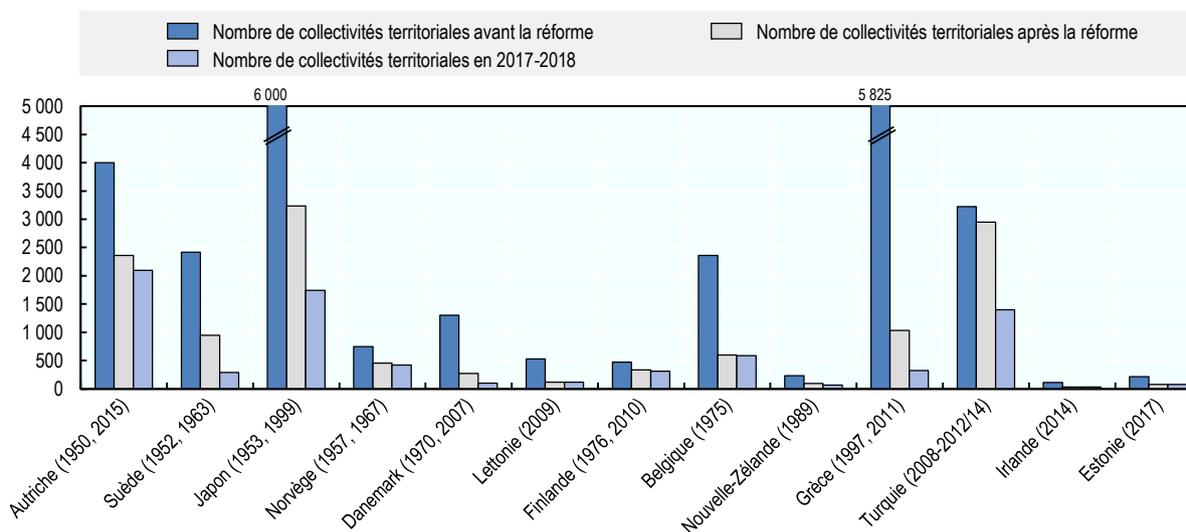
Si la décentralisation implique un élargissement de l'autonomie locale, elle va aussi de pair avec un changement d'échelon de la gouvernance infranationale, reposant sur la coopération intercommunale, la gouvernance métropolitaine et le renforcement des régions. La présente section expose les données factuelles dessinant ces tendances au niveau intercommunal, métropolitain et régional, et met en évidence certaines conséquences pour l'action publique.

Regroupement de communes et coopération territoriales

Le morcellement administratif du territoire, qui peut se traduire par un manque d'efficacité dans la prestation des services locaux et qui pose des problèmes d'équité dans l'accès aux services de manière générale et à des services de qualité équivalente, pousse les pouvoirs publics à adopter des politiques encourageant ou à imposer des fusions de communes. Il donne également lieu à des politiques qui favorisent la coopération intercommunale (OCDE, 2017^[10]) aux fins de générer des économies d'échelle, des gains d'efficacité et des réductions de coûts.

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays de l'OCDE ont procédé à des fusions de communes. Dans certains pays, les réformes ont été menées par vagues successives. Dans d'autres, le processus a été progressif et étalé sur une longue période, qui peut être encore en cours. La crise mondiale a fait office de catalyseur pour réactiver ou instaurer des politiques de regroupement de communes. Ainsi, des réformes ont eu lieu récemment en Grèce (2011), en Turquie (2012-2014), en Irlande (2014) et en Estonie (2017), où le nombre de communes a été ramené de 213 à 79 (dont 14 urbaines et 65 rurales) après la réforme administrative qui s'est achevée en octobre 2017 (OCDE, 2018^[13]). Les fusions de communes se poursuivent, au coup par coup, dans plusieurs pays, dont la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Norvège. Par ailleurs, certains États fédéraux ont procédé à des fusions sous l'égide de leurs États fédérés, notamment les cantons de Thurgovie, de Fribourg, de Vaud, du Tessin et des Grisons en Suisse, les États de Nouvelle-Galles du Sud et d'Australie méridionale en Australie, le Land de Styrie en Autriche, et le Land de Saxe-Anhalt en Allemagne.

Graphique 3.6. Fusions territoriales dans certains pays de l'OCDE de 1950 à 2017



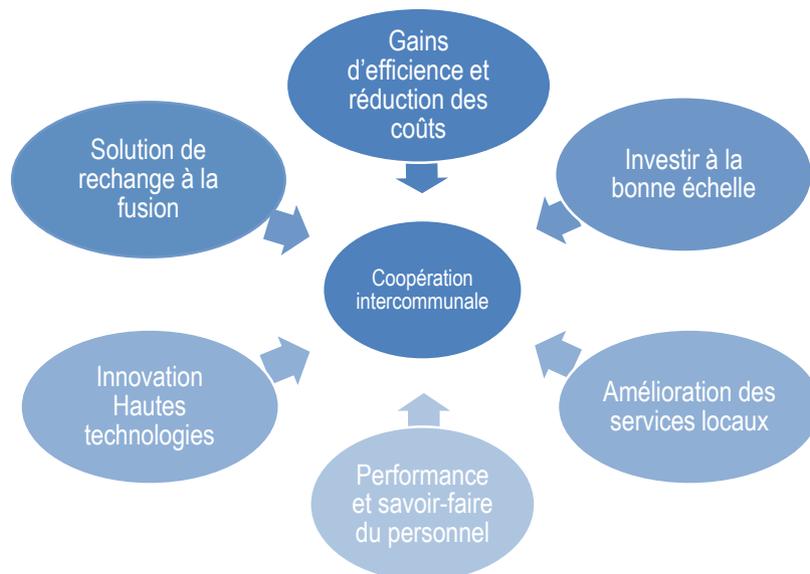
Source : OCDE (2017^[4]), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, <https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>, mis à jour.

Les raisons présidant à ces fusions sont nombreuses et comprennent notamment la nécessaire adaptation aux changements démographiques (vieillesse, migrations et expansion ou contraction de la population, par exemple) et la réduction du décalage entre des frontières administratives obsolètes et les zones fonctionnelles d'activité socioéconomique. Parmi les justifications figurent aussi la nécessité de réaliser des

économies d'échelle et de gamme, de générer des économies et d'internaliser les retombées dans la prestation des services publics locaux, de renforcer les capacités administratives des collectivités, d'améliorer la qualité et la quantité des infrastructures locales et, plus généralement, d'améliorer la gouvernance, le professionnalisme et l'efficacité de la gestion locale (OCDE, 2017_[10]). Cependant, en dépit des incitations à la fusion, la mise en œuvre des politiques de regroupement se heurte souvent à une résistance, ce qui conduit certains pays à rendre les fusions territoriales obligatoires, à tempérer leurs ambitions initiales ou à abandonner purement et simplement ce projet.

Aujourd'hui, la coopération intercommunale (CIC) est très répandue dans l'OCDE, et fermement ancrée dans les pratiques de gestion territoriale en Europe et dans les autres pays de l'OCDE. Elle s'est installée dans tous les pays, indépendamment de la taille des collectivités, et elle offre des avantages aux zones rurales comme métropolitaines (chapitre 4). Différents facteurs ont fait progresser la CIC, surtout depuis la crise mondiale (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Moteurs de la coopération intercommunale dans les pays de l'OCDE



Les cadres juridiques et les politiques à l'appui de la coopération intercommunale ont considérablement évolué au cours des 15 dernières années (tableau 3.2). Aujourd'hui, les modalités de collaboration entre communes sont extrêmement diverses et reflètent des degrés variables de coopération. Il existe, au sein des pays de l'OCDE, différents formats de CIC, allant des formes d'intégration les plus légères – accords ou contrats de coopération à vocation unique ou multiple (par exemple, les accords ou programmes de partage de services en Angleterre/Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Australie ou Irlande) – aux plus approfondies (autorités supracommunales dotées de fonctions déléguées, comme en Espagne, au Portugal et en France). Entre les deux, la coopération couvre toute une série de formes et de domaines, qu'elle soit centrée sur des questions techniques ou porte sur le développement social et économique (OCDE, 2017_[10]).

Tableau 3.2. Progrès de la coopération intercommunale (CIC) dans les pays de l'OCDE

Pays	Cadres juridiques et politiques
Allemagne	La CIC est fortement encouragée par les Länder, en particulier pour certains services locaux standards, comme la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement ou encore les transports (<i>Zweckverbände</i> et associations communales).
Australie	Les <i>Regional Organisations of Councils</i> , une importante forme de coopération à vocation multiple entre les conseils régionaux depuis plus de 70 ans, ont été profondément restructurés ou réformés ou, dans certains États, ont entièrement disparu. Il existe d'autres formes de CIC : administrations locales régionales (Australie-Occidentale), <i>Regional Subsidiaries</i> (Australie-Méridionale), conseils de comté (Nouvelle-Galles du Sud), etc. Les dispositifs de mutualisation des services sont encouragés au niveau des États et des administrations infranationales dans toute l'Australie.
Autriche	La CIC est conçue et mise en œuvre par les différents Länder, mais la Constitution stipule que les collectivités territoriales peuvent joindre leurs forces par voie contractuelle ou légale pour former des organisations intercommunales (<i>Gemeindeverbände</i>). Un amendement apporté en 2011 à la Constitution fédérale a encore conforté la capacité des collectivités à s'associer entre elles.
Belgique	Les régions de Flandre et de Wallonie encouragent aujourd'hui la « supracommunalité ». En Flandre, il existe cinq structures juridiques de CIC : l'association interlocale, l'association de projet, l'association prestataire de services, l'association chargée de mission et l'association avec participation du secteur privé.
Canada	Les agences spéciales, conseils conjoints et commissions sont des formes répandues de coopération permettant de fournir des services spécifiques à des groupes de collectivités locales. Certaines provinces peuvent avoir des politiques spéciales de promotion de la CIC, comme le Nouveau-Brunswick.
Chili	Une loi de 2009 permet aux associations de communes d'obtenir la personnalité juridique de droit privé. En 2011, une nouvelle loi a donné un élan renouvelé à la création d'associations communales.
Corée	Les administrations infranationales peuvent créer des communautés de communes, mais ces structures ne sont guère utilisées.
Danemark	La CIC relève d'initiatives volontaires, comme les « <i>Business Regions</i> ».
Espagne	Les <i>Mancomunidades</i> sont des structures de création volontaire destinées à réaliser des projets conjoints et à fournir des services communs. La loi n° 27/2013 encourage l'intégration ou la coordination de services municipaux à l'aide d'incitations financières.
Estonie	Il existe un cadre pour la CIC volontaire afin d'assurer des missions non obligatoires pour le compte des collectivités locales qui est défini dans la loi de 1993 sur l'organisation des collectivités locales (ONG, entreprises municipales, etc.). La récente réforme territoriale encourage une CIC renforcée.
États-Unis	La CIC est conçue et mise en œuvre par les États fédérés. En 2012, il existait 51 146 structures officielles (circonscriptions scolaires, districts pour les transports, gestion des eaux, services d'incendie), qui sont en cours de consolidation. Les accords formels de partage de services gérés par l'administration de l'État existent depuis 20 à 30 ans.
Finlande	Les collectivités conjointes à vocation spéciale (184 actuellement) assurant des services pour plusieurs collectivités territoriales, principalement dans la santé et l'éducation, seront concernées par la réforme en cours des administrations infranationales, qui créera des régions et leur transférera certaines fonctions communales.
France	Il existe différentes catégories de structures de CIC dotées d'un pouvoir fiscal (EPCI à fiscalité propre) et notamment, depuis les changements apportés par la loi dite « MAPTAM » de 2014 : les communautés de communes, en milieu rural, ainsi que les communautés d'agglomération et onze communautés urbaines en milieu urbain et pour les métropoles (plus de 400 000 habitants). La loi NOTRe, de 2015, a relevé le seuil démographique pour les communautés de communes.
Grèce	Les structures de CIC à vocation unique ou multiple sont autorisées par le code territorial, mais nombre d'entre elles sont inactives.
Hongrie	La CIC est encouragée par la loi de 1997 sur les associations et la coopération des collectivités locales. La loi cardinale de 2011 sur les collectivités locales prévoit la mutualisation obligatoire des services administratifs pour les collectivités de moins de 2 000 habitants au sein de bureaux communs, de districts ou de micro-régions.
Irlande	Un programme est en cours d'élaboration pour la réglementation de la gestion des déchets et des services partagés.
Islande	La CIC existe à l'échelle régionale et prend la forme de conseils régionaux, de fédérations régionales et d'agences de développement économique cogérés par les collectivités locales (loi n° 45/1998 sur les collectivités locales). La CIC est obligatoire pour les petites communes (moins de 8 000 habitants) à la suite de la décentralisation des services sociaux pour les personnes handicapées.

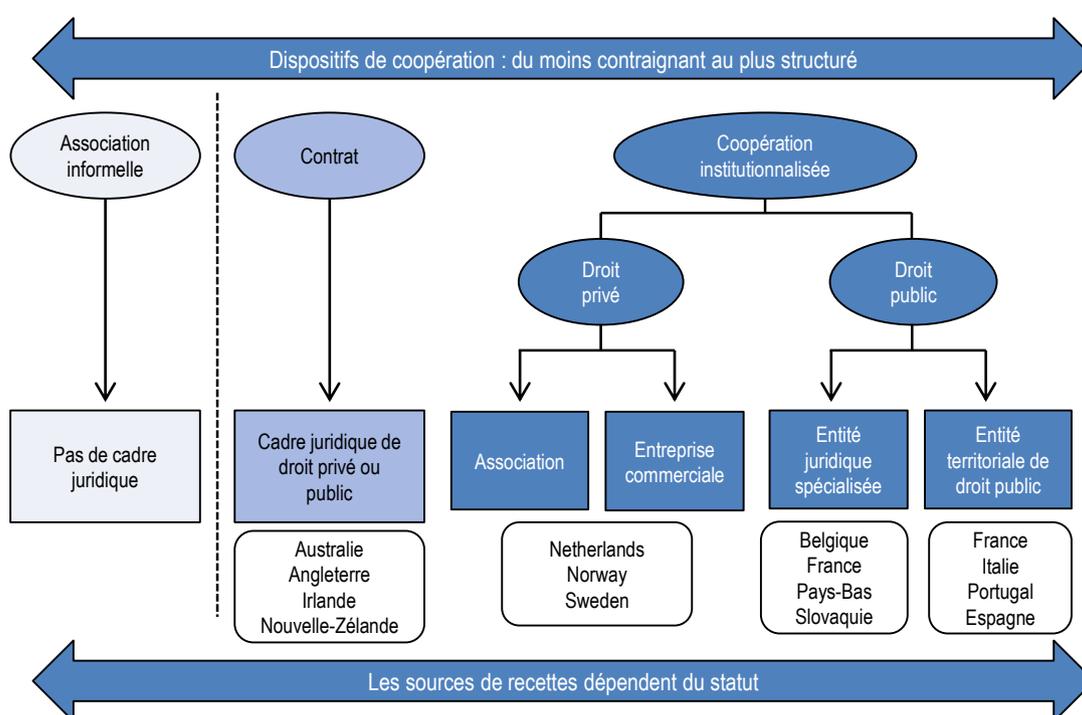
Pays	Cadres juridiques et politiques
Israël	Il existe des associations de communes.
Italie	La CIC est encouragée depuis 1990, en particulier sous la forme d'unions communales et de communautés de territoires montagneux. La loi n° 56, de 2014, a encouragé la CIC en renforçant les unions communales, en établissant un seuil minimal et en élargissant le périmètre de leurs missions. La CIC est obligatoire pour les petites communes (moins de 5 000 habitants). Cette loi a aussi transformé les provinces en structures de CIC, y compris les 14 métropoles.
Japon	La CIC repose sur des accords de partenariat volontaire créés par la loi sur l'autonomie locale entrée en vigueur en 2014.
Luxembourg	Il existe environ 75 syndicats intercommunaux qui mènent une très large gamme d'activités.
Mexique	Depuis 1999, les collectivités locales peuvent créer des syndicats intercommunaux et conclure des accords intercommunaux formels pour la prestation conjointe de services publics comme l'eau et l'assainissement, la sécurité publique et les transports publics.
Norvège	Depuis la loi de 1992 sur les collectivités locales et la loi du 29 janvier 1999 sur les entreprises intercommunales, les accords de CIC et les structures intercommunales sont très répandues. En 2006, un amendement à la loi de 1992 a élargi la gamme des missions déléguées, par contrat, aux structures de CIC ou à une « collectivité hôte ».
Nouvelle-Zélande	La CIC et le partage de services entre collectivités locales sont encouragés par la loi de 2013 sur les collectivités locales, amendant la loi de 2002 en la matière.
Pays-Bas	Quelque 700 structures de CIC avaient été créées en 2010 aux termes de la loi sur les réglementations communes (<i>Wet Gemeenschappelijke Regelingen</i>) et, depuis 2004, de la loi sur le travail et la sécurité sociale (création de centres de services partagés, par exemple pour les services sociaux), outre des régions fonctionnelles pour la sécurité et la santé.
Pologne	L'instauration des « contrats territoriaux », en 2014, visait à resserrer les partenariats et à améliorer la coordination des activités axées sur les territoires que menaient diverses parties prenantes.
Portugal	La CIC est encouragée depuis les lois de 2003 qui ont créé les communautés de communes (<i>comunidades intermunicipais</i>). En 2013, une nouvelle loi a imposé la création de 23 communautés de communes, regroupant des communautés urbaines, des syndicats intercommunaux à vocation générale et certaines métropoles créées en 2003 et abolies en 2008. Avec la création des contrats multiniveaux, les accords de partenariat avec la CE sont utilisés pour encourager la CIC.
République slovaque	Les collectivités locales coopèrent dans le cadre d'un « bureau local conjoint » de création volontaire. Il s'agit de dispositifs de coordination et d'exécution à vocation multiple couvrant 21 domaines différents. Le Programme ESO 2012-2013 a renforcé le rôle de ces bureaux dans la gestion des fonctions déléguées par l'État.
République tchèque	La CIC est encouragée par la loi de 2000 sur les collectivités locales et peut prendre la forme d'associations volontaires de communes et de micro-régions. Quelques 790 structures de CIC sont actives dans les domaines de l'éducation, de l'aide sociale, de la santé, de la culture, de l'environnement et du tourisme.
Royaume-Uni	En Angleterre, les Accords sur des services communs (<i>Shared Service Agreements</i>) définissent la collaboration entre au moins deux collectivités locales et encouragent la fusion des administrations en milieu urbain. En Écosse, les collectivités locales sont habilitées à créer des conseils conjoints ou des comités conjoints avec d'autres collectivités pour fournir certains services sur le territoire agrégé des collectivités participantes.
Slovénie	Les amendements apportés en 2005 à la loi sur le financement des collectivités territoriales prévoient des incitations financières pour l'administration volontaire de communautés de communes.
Suède	Les règles en matière de CIC ont été définies par la loi sur les collectivités locales établissant des contrats, des « comités communs » destinés à gérer conjointement les services de santé ou d'éducation, et des « fédérations territoriales » (<i>kommunalförbund</i>).
Suisse	Le cadre et les politiques de CIC sont conçus et mis en œuvre par la Constitution et la loi des cantons.
Turquie	Les collectivités locales peuvent fournir conjointement certains services, surtout en milieu rural, par le biais des unions communales et des syndicats communaux d'irrigation.

Dans l'ensemble, les pays de l'OCDE ont choisi de commencer par appliquer un modèle de droit privé. Celui-ci repose habituellement sur la liberté laissée aux collectivités territoriales d'opter pour différentes formules, comme le contrat, l'association ou l'entreprise commerciale. L'étape suivante consiste souvent à passer à un modèle de droit public. Cela signifie que la coopération fait l'objet d'une réglementation de droit public

assez détaillée, portant sur les dispositions contractuelles, le financement, le type de fonctions déléguées, la structure de gouvernance, la supervision, le contrôle, etc.

En termes de financement, les structures intercommunales sont le plus souvent financées par les contributions des communes membres, qui sont habituellement complétées par d'autres sources de recettes, en fonction du service concerné (redevances des usagers, commissions). Elles peuvent aussi recevoir des dotations de l'administration centrale. C'est une manière pour celle-ci d'encourager la coopération et c'est une pratique suivie dans plusieurs pays de l'OCDE (Espagne, Estonie, France et Norvège). La France est le seul pays de l'OCDE qui ait systématiquement créé des structures publiques d'intercommunalité dotées d'un pouvoir fiscal, c'est-à-dire en mesure de lever leurs propres recettes fiscales (*EPCI à fiscalité propre*).

Graphique 3.8. Des formes de coopération qui vont du moins contraignant au plus structuré, dans les pays de l'OCDE



Source : adapté et complété par l'OCDE à partir de <http://www.municipal-cooperation.org>.

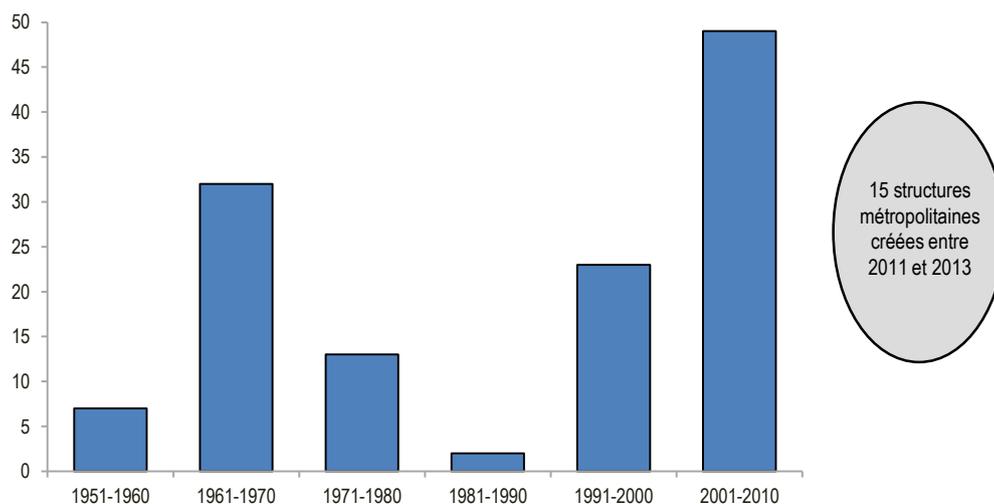
Gouvernance métropolitaine

Les réformes de la gouvernance métropolitaine visent à remédier au problème du morcellement à l'échelle des zones urbaines fonctionnelles. Une gouvernance métropolitaine efficace est devenue un sujet brûlant dans de nombreux pays. Les frontières administratives au sein des métropoles, fondées sur des schémas d'urbanisation historiques, ne reflètent plus les activités humaines actuelles ni les relations fonctionnelles, sur le plan économique et social, d'aujourd'hui (OCDE, 2015^[14]). Le renforcement de la coopération et de la coordination des politiques publiques à l'échelle d'une métropole, en particulier pour la fourniture des infrastructures et des services publics, a pour but d'améliorer la qualité de la vie dans les grandes villes et leur compétitivité internationale.

Le nombre de structures de gouvernance métropolitaine a considérablement augmenté et, dans les structures créées ou réformées depuis les années 1990, on a observé un nouvel élan dans le contexte de la récession du début des années 1990 et de la crise financière de 2008. Environ deux tiers des zones métropolitaines de l'OCDE disposent aujourd'hui d'une structure de gouvernance qui leur est propre (Ahrend, Gamper et Schumann, 2014^[15]). Les responsabilités supplémentaires confiées aux métropoles concernent souvent les infrastructures et la planification, comme les transports publics, l'environnement et l'aménagement du territoire, outre les services destinés aux entreprises locales.

Ces dernières années, de plus en plus de pays de l'OCDE ont adopté une gouvernance locale différenciée pour les zones métropolitaines. Des régions-capitales dotées d'un statut d'autonomie spécial ont souvent vu le jour au milieu du XX^e siècle avec des niveaux de compétence plus faibles, en raison de restrictions relatives à la représentation ou à d'autres éléments d'autonomie.

Graphique 3.9. Nombre de structures de gouvernance métropolitaine créées ou réformées dans l'OCDE, par décennie



Source : mis à jour sur la base de Ahrend, R., C. Gamper et A. Schumann (2014^[15]), *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.

La dernière mise à jour de l'indice de compétence régionale (ICR) (2010-2016) mettait notamment l'accent sur la gouvernance métropolitaine et urbaine (encadré 3.2). Dans les 45 pays qui remplissent les critères relatifs à l'administration régionale, les collectivités métropolitaines et urbaines contribuent toutes à une différenciation de la gouvernance infranationale, mais de différentes manières. Bien que les administrations métropolitaines et urbaines constituent un échelon supplémentaire de l'administration infranationale dans une partie seulement du pays, elles exercent souvent leur pouvoir sur une grande partie de la population. En France, par exemple, les communautés urbaines et les métropoles représentent 1 485 des près de 36 000 communes (4.1 %), mais elles représentent une population d'environ 27.7 millions d'habitants, soit 43 % de la population totale. En Italie, les métropoles (*città metropolitana*) abritent près de 22 millions de personnes sur une population totale de 59 millions d'habitants (37 %). Les sept métropoles (*combined*

authorities) du Royaume-Uni regroupent 44 collectivités locales, abritant environ 13.5 millions d'habitants, soit environ 21 % de la population totale. Dans certains pays, la quasi-totalité de la population vit dans des collectivités métropolitaines et urbaines. Au Portugal, les communautés de communes et les zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto (*Área Metropolitana de Lisboa/do Porto*) concernent 278 des 308 communes (88 %) et abritent près de 9.5 millions d'habitants, sur une population totale de 10.5 millions de personnes (90 %).

Encadré 3.2. La gouvernance métropolitaine telle que mesurée par l'indice de compétence régionale

L'indice de compétence régionale (ICR) définit l'administration métropolitaine et urbaine selon les mêmes critères qu'une administration régionale.

1. Il s'agit d'un échelon intermédiaire de l'administration qui s'insère entre l'échelon local ou communal et l'administration nationale. Un échelon infra-métropolitain ou infra-urbain peut être composé de conseils ou d'assemblées établis dans des districts de la ville ou dans les collectivités membres.
2. C'est une administration à vocation multiple et non à vocation unique ou spécifique.
3. Elle exerce ses compétences en vertu de la loi et n'est pas une collaboration purement fondée sur une démarche volontaire. Cela signifie que les compétences de l'administration métropolitaine et municipale sont écrites dans la loi, soit dans un texte spécifique, soit dans un chapitre de la loi sur les collectivités locales ou régionales.
4. La taille moyenne de sa population totale est d'au moins 150 000 habitants.

Sources : Keuffer, N. et A. Ladner (2018_[12]), *The Local Autonomy Index Project – Extent, Patterns and Effects of Local Autonomy in Europe* ; Schakel, A. et al. (2018_[16]), *Final Report on Updating the Regional Authority Index (RAI) for Forty-Five Countries (2010-2016)*.

Une autre façon dont les administrations métropolitaines contribuent à une différenciation de la gouvernance infranationale réside dans les compétences supplémentaires qu'elles peuvent posséder par rapport à leurs « pairs » du même échelon d'administration. Par exemple, les métropoles d'Italie prennent en charge les compétences des provinces, et se voient confier en outre des responsabilités supplémentaires en matière de police locale, de routes, de transports ainsi que d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le maire de la métropole est élu au suffrage direct. Par comparaison avec les provinces, les métropoles obtiennent de meilleurs scores pour les indicateurs de l'ICR relatifs au périmètre des compétences et au pouvoir exécutif, mais des scores semblables pour la complexité institutionnelle, l'autonomie budgétaire et la liberté d'emprunter. En Hongrie, les villes qui sont dotées des droits d'un comté peuvent emprunter, avec l'approbation préalable de l'administration centrale, alors que les comtés n'ont pas le pouvoir d'emprunter.

Une troisième façon dont les administrations métropolitaines et urbaines contribuent à la différenciation de la gouvernance infranationale réside dans les modalités spéciales d'autonomie qui ne s'appliquent qu'à la capitale. On recense sept capitales qui ont leur loi propre et qui remplissent les critères d'administration régionale : Barcelone, Bruxelles, Bucarest, Copenhague, Helsinki, Paris et Prague. Ce qui distingue ces capitales d'autres

capitales régies par une loi spéciale est que ce sont des administrations à vocation générale, exerçant d'importantes compétences supplémentaires par rapport à d'autres administrations régionales. Ainsi, Prague est à la fois une commune et une région et, à la différence des autres régions, qui dépendent complètement de dotations d'une autre administration, la ville peut, en sa qualité de municipalité, fixer le taux de la taxe foncière. De même, Bucarest est une commune jouissant des mêmes droits qu'un comté et qui, avant 1999, avait plus d'autonomie budgétaire et de liberté d'emprunter que les autres comtés, du fait de son statut juridique de commune.

Il existe 26 collectivités métropolitaines et urbaines, ce qui montre que ce type de gouvernance infranationale est un phénomène relativement récent. La tendance générale des compétences régionales enregistre un accroissement significatif à partir des années 1970. La plupart des collectivités métropolitaines et urbaines ont été créées dans les années 1990 et 2000. Sur les onze collectivités de ce type créées avant 1990, toutes sauf deux concernent une zone ou un territoire particuliers. Sur les 16 collectivités créées en 1990 ou plus tard, huit sont constituées d'une entité unique et huit englobent des unités administratives multiples.

Toutes les collectivités métropolitaines et urbaines ont des responsabilités en matière de promotion industrielle, de planification environnementale, d'élimination des déchets, de transports publics, d'aménagement du territoire régional, de développement économique régional, de loisirs, de parcs régionaux, de promotion du tourisme, de planification et de réglementation de la circulation, et d'alimentation en eau. Sur 24 collectivités métropolitaines et urbaines, neuf obtiennent un score de 2 en matière de périmètre de compétences parce qu'elles ont des compétences (limitées) dans les domaines de la culture et de l'éducation (installations culturelles, sportives et de loisirs, bibliothèques intercommunales, musées et locaux scolaires, par exemple), et de la politique sociale (hôpitaux, santé publique, logement social ou services sociaux).

Une autre caractéristique notable de ces collectivités est leur autonomie limitée en matière de budget et d'emprunt. Neuf de ces collectivités dépendent entièrement des transferts de leurs membres et des redevances des usagers, tandis que 15 peuvent fixer le taux de la taxe foncière². De plus, six collectivités métropolitaines et urbaines ne peuvent pas emprunter et 15 peuvent seulement emprunter selon des règles strictes et avec l'approbation préalable de l'administration centrale (ou de l'échelon régional supérieur). De manière générale, le pouvoir fiscal et l'autonomie budgétaire de ces collectivités sont particulièrement limités, ce qui les rend dépendantes des fonds que leur versent les communes participantes et les administrations régionales et nationales. Cette situation peut non seulement nuire à leur autonomie mais aussi compliquer les négociations budgétaires.

Le rôle croissant des régions

L'indice de compétence régionale (ICR) est utile pour étudier les tendances de la décentralisation dans un grand nombre de pays. Cet indice représente une démarche complète et détaillée visant à mesurer les compétences des administrations intermédiaires, au-delà des indicateurs budgétaires. L'ICR est spécifiquement centré sur les régions, définies comme un échelon intermédiaire de l'administration, entre l'échelon local et l'administration nationale, avec en moyenne un minimum de 150 000 habitants par unité régionale. Cet indicateur décrit les compétences régionales selon dix dimensions, dans 81 pays, entre 1950 et 2010 (Hooghe et al., 2016^[2] ; Hooghe, Marks et Schakel, 2010^[17]). Parmi les dix dimensions de l'IRC figurent l'autonomie budgétaire et la liberté

d'emprunter, mais aussi le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (encadré 3.3 ; annexe 1).

L'IRC compte deux composantes, l'autonomie et la participation, dont chacune se mesure sur cinq dimensions. Le tableau 3.4 présente le nombre de réformes en faveur de l'autonomie ou du partage des compétences, pour chacune des dix dimensions, dans 81 pays, entre 1950 et 2010. Deux observations sont particulièrement importantes : i) le nombre total de réformes influant sur l'autonomie est plus de trois fois supérieur au nombre total de réformes ayant une incidence sur la participation ; et ii) un examen plus attentif révèle que ce sont les indicateurs budgétaires qui ont le moins fait l'objet de réformes. Les réformes sont trois fois moins susceptibles de concerner les aspects budgétaires (autonomie et pouvoir) et relatifs à l'emprunt (liberté et influence), que d'autres dimensions, comme le périmètre de compétences ou la représentation (graphique 3.11).

Encadré 3.3. ICR : autonomie et participation

L'autonomie (« *self-rule* ») désigne le pouvoir exercé par une collectivité territoriale, à l'échelle régionale, sur les administrés qui vivent dans cette région. Elle décrit le degré auquel une administration régionale est autonome plutôt que déconcentrée (complexité institutionnelle), la gamme des politiques dont la région est responsable (périmètre des compétences), le pouvoir fiscal indépendant dont jouit la région (autonomie fiscale), l'autonomie dont dispose la région en matière d'emprunt (liberté d'emprunter), et la présence d'un corps législatif et d'un exécutif indépendants (représentation).

La participation (« *shared rule* ») décrit le pouvoir dont dispose une administration régionale ou ses représentants au sein de l'administration nationale. Elle peut s'exercer par la présence de représentants de la région à la chambre haute du parlement national et par la participation à des réunions interadministrations avec les instances nationales et d'autres exécutifs régionaux. Comme pour l'autonomie, le pouvoir de participation d'une région se décline sur plusieurs dimensions :

- le degré auquel les représentants de la région co-déterminent la législation nationale (pouvoir législatif) ;
- le degré auquel l'exécutif de la région co-détermine la législation nationale (pouvoir exécutif) ;
- le degré auquel les représentants de la région co-déterminent la répartition des recettes de l'impôt national (pouvoir budgétaire) ;
- le degré auquel l'administration de la région co-détermine les limites infranationales et nationales en matière d'emprunt (influence en matière d'emprunt) ;
- le degré auquel les représentants de la région co-déterminent les modifications de la Constitution.

L'annexe 1 fournit davantage de précisions sur les scores obtenus au regard de chacune de ces dix dimensions.

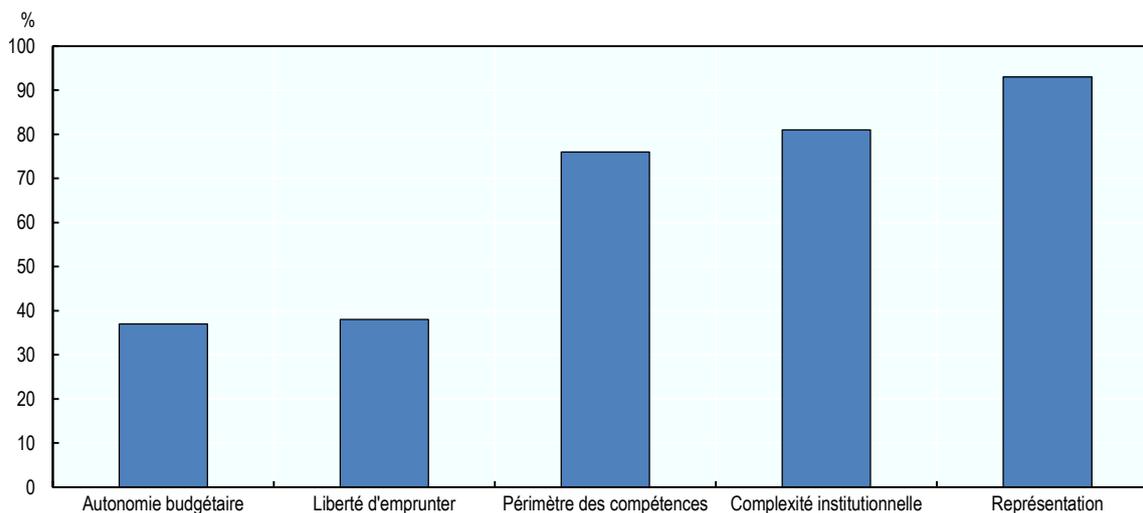
Sources : Keuffer, N. et A. Ladner (2018^[12]), *The Local Autonomy Index Project – Extent, Patterns and Effects of Local Autonomy in Europe* ; Hooghe, L. et al. (2016^[21]), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Tableau 3.3. Nombre de réformes en regard des dix dimensions des compétences régionales

Dimension	Effet positif	Effet négatif	Dimension	Effet positif	Effet négatif
Complexité institutionnelle	81	27	Pouvoir législatif	21	15
Périmètre des compétences	76	20	Pouvoir exécutif	21	1
Autonomie budgétaire	37	11	Pouvoir budgétaire	17	7
Liberté d'emprunter	38	16	Influence en matière d'emprunt	11	1
Représentation	93	29	Réforme constitutionnelle	27	17
Autonomie	325	103	Participation	97	41

Note : nombre de réformes produisant un effet positif ou négatif sur cinq dimensions de l'autonomie et cinq dimensions de la participation, dans 81 pays sur la période 1950-2010. Une réforme est prise en compte dès lors qu'elle entraîne une variation d'au moins 0.1 sur un score de l'ICR d'un pays au cours d'une année donnée.

Source : Schakel, A. et al. (2018^[16]), *Final Report on Updating the Regional Authority Index (RAI) for Forty-Five Countries (2010-2016)*.

Graphique 3.10. Types de réformes renforçant l'autonomie des régions

Source : Schakel, A. et al. (2018^[16]), *Final Report on Updating the Regional Authority Index (RAI) for Forty-Five Countries (2010-2016)*.

Toutes les régions sont par l'accroissement de l'ICR (encadré 3.3). Le graphique 3.11 présente le score ICR concernées obtenu par les pays d'Amérique, d'Asie et d'Europe depuis 1950. Il apparaît clairement que les compétences régionales augmentent pour les trois groupes de pays et cette tendance est particulièrement observable à partir des années 1970. En 2010, la moyenne des compétences régionales était de 55 % supérieure à ce qu'elle était en 1950. Sur les 81 pays couverts par l'ICR, 52 ont enregistré une augmentation nette des compétence régionales et seulement neuf ont vu le niveau net de ces compétences diminuer³.

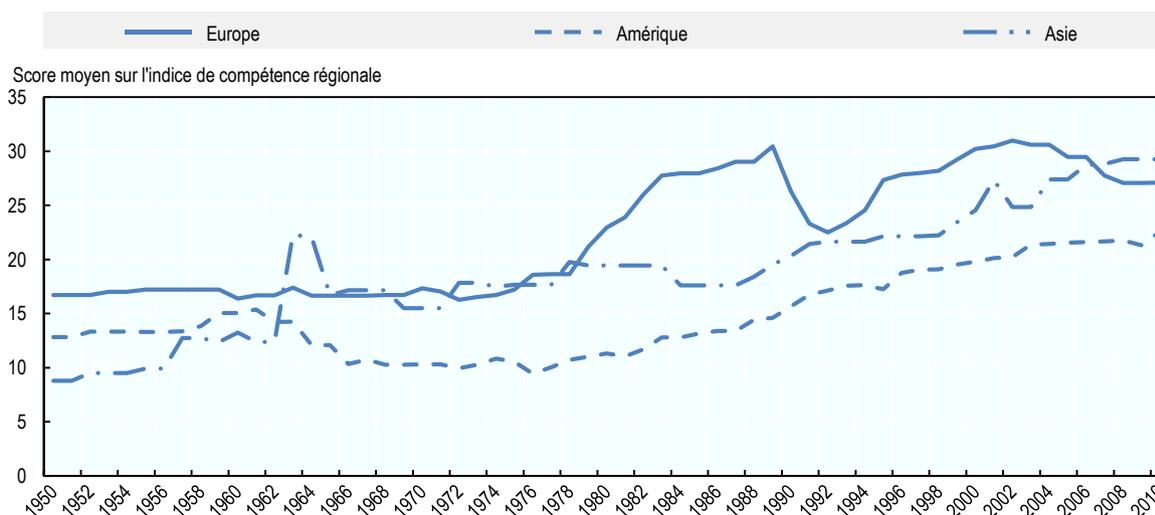
Encadré 3.4. Scores ICR des pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe

En 1970, le score ICR moyen était de 10.3 pour l'Amérique, de 15.5 pour l'Asie, et de 17.3 pour l'Europe. En 2010, ces scores étaient passés respectivement à 22.6, 29.3 et 27.1. Une augmentation de 10 à 14 points indique que, en moyenne, chaque pays couvert par l'ICR a créé un échelon administratif intermédiaire doté de tous les moyens nécessaires. Une augmentation de 12 points de l'ICR correspond à l'établissement d'un niveau régional chargé de fonctions générales et soumis au veto de l'administration centrale (+ 2 points), investi de compétences en matière de politique économique et culturelle/éducative (+ 2 points), disposant du pouvoir de taux et d'assiette pour des impôts secondaires (+ 2 points), ayant la capacité d'emprunter sans autorisation préalable de l'administration centrale (+ 2 points), disposant d'une assemblée élue au suffrage direct (+ 2 points) et d'un exécutif régional nommé par l'assemblée régionale ou directement élu (+ 2 points).

Source : Schakel, A. et al. (2018^[16]), *Final Report on Updating the Regional Authority Index (RAI) for Forty-Five Countries (2010-2016)*.

Les réformes de régionalisation répondent à différents objectifs selon les pays. La taille du pays a son importance parce que les grands pays ont souvent plus d'échelons d'administration infranationale (OCDE-CGLU, 2016^[18]). Cependant, de nombreux pays de taille relativement modeste ont aussi instauré ou renforcé un échelon régional au cours des dernières décennies. Les réformes de régionalisation ont pour principaux objectifs une intensification de la gouvernance en vue de réaliser des économies d'échelle dans la prestation des services publics, par exemple dans les secteurs de la santé et des transports publics. Les régions sont peut-être aussi mieux placées pour réagir à l'élargissement des marchés fonctionnels du travail. D'autres objectifs consistent à améliorer la coordination entre les niveaux locaux et intermédiaires de l'administration dans des domaines tels que la réalisation des infrastructures et l'aménagement du territoire. Des régions plus vastes sont par ailleurs supposées être plus compétitives : elles ont en effet une masse critique plus importante, davantage de ressources pour mettre en œuvre des stratégies de développement régional efficaces, ainsi que la possibilité d'encourager la coordination intrarégionale et d'appliquer une planification territoriale plus intégrée. Elles peuvent peut-être mieux cibler les avantages comparatifs régionaux du fait qu'elles ont plus accès aux savoirs locaux que l'administration nationale ou que des administrations locales morcelées.

Plusieurs pays ont créé de nouvelles régions, en particulier en Europe de l'Est dans le sillage de l'élargissement de l'UE. D'autres ont renforcé les régions existantes : c'est le cas des réformes récentes ou en cours dans les pays nordiques, en France ou en Italie. Dans plusieurs pays nordiques et d'Europe centrale et orientale, des responsabilités telles que l'enseignement supérieur, les soins de santé spécialisés et les transports publics régionaux, auparavant prises en charge par les administrations locales et centrales, ont été réaffectées à l'échelon régional nouvellement créé. Ces dernières années, quelques pays européens ont toutefois pris la direction opposée et réduit le rôle des régions. C'est le cas du Danemark, qui a restreint les responsabilités attribuées aux régions, par exemple, ou de la Hongrie, qui a mené des réformes de recentralisation.

Graphique 3.11. - Régionalisation en Amérique, en Asie et en Europe depuis 1950

Note : scores moyens sur l'indice de compétence régionale obtenus par 29 pays d'Amérique, 11 pays d'Asie et 41 pays d'Europe. Amérique : Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, États-Unis, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela. Asie : Australie, Brunei, Corée du Sud, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande et Timor-Leste. Europe : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Chypre⁴, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Croatie, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Kosovo⁵, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie-et-Monténégro (jusqu'en 2006), Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie.

Source : Schakel, A. et al. (2018_[16]), *Final Report on Updating the Regional Authority Index (RAI) for Forty-Five Countries (2010-2016)*.

Tableau 3.4. Principaux objectifs des réformes de régionalisation

Objectif général	Objectifs en matière de gouvernance et de gestion	Problèmes actuels à résoudre	Contre-arguments
Réaliser des économies d'échelle dans la prestation des services publics	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure efficacité du système de santé • Économies d'échelle dans les services du marché du travail, les transports publics et les infrastructures • Internalisation des retombées, prestation améliorée des services publics • Amélioration de la coordination entre collectivités locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Morcellement des responsabilités en matière de prestation des services publics dans de nombreux domaines (infrastructures, transports, santé, logement, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de créer des constructions bancales • Taille optimale : il est très difficile de définir la taille optimale pour une prestation efficace des services publics. • Questions d'efficacité : contre-argument avancé par les tenants de la position selon laquelle de plus petites unités sont plus efficaces et moins bureaucratiques, parce qu'elles connaissent mieux le terrain, peuvent choisir des mesures mieux adaptées aux besoins des clients, et sont plus en mesure d'ajuster la prestation des services aux variations de la demande locale.

Objectif général	Objectifs en matière de gouvernance et de gestion	Problèmes actuels à résoudre	Contre-arguments
Renforcer la compétitivité et la croissance régionale	<ul style="list-style-type: none"> Des régions plus grandes ont une masse critique plus importante, davantage de ressources pour mettre en œuvre des stratégies de développement régional efficaces, ainsi que la possibilité d'encourager la coordination intrarégionale et d'appliquer une planification territoriale plus intégrée. Meilleur accès aux savoirs locaux, remède aux asymétries d'information Pour les biens publics produisant de fortes externalités locales ou régionales – en rapport avec le développement régional comme l'innovation, ou avec la politique du marché du travail comme l'urbanisme et les transports publics, il est rationnel que l'administration régionale ait davantage de responsabilités, pour des raisons de proximité ou de connaissance du terrain, ou pour mieux assortir les politiques aux zones fonctionnelles. Pour d'autres biens publics, l'administration nationale peut être la mieux placée, pour des raisons d'échelle ou de capacité, pour fournir les services de manière efficiente⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de stratégies de développement régional – les stratégies sont soit trop morcelées soit à la seule initiative de l'administration nationale. Nécessité d'améliorer l'aménagement du territoire à l'échelle régionale Besoin d'améliorer les synergies entre politiques sectorielles (infrastructures, innovation, enseignement supérieur, logement, marché du travail, par exemple) Nécessité de renforcer la coopération pour répondre à la tendance à l'élargissement du marché du travail fonctionnel dans la région 	<ul style="list-style-type: none"> Les marchés du travail locaux étant parfois plus étroits que chaque collectivité locale, les problèmes de coordination pourraient être résolus par des dispositions intercommunales au cas par cas. Risque de transfert de ressources insuffisant et manque de capacités régionales pour assurer une planification stratégique adéquate dans les zones éloignées
Renforcer la démocratie locale	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer la démocratie locale et la transparence de la prise de décisions grâce à l'élection directe des instances régionales 	<ul style="list-style-type: none"> Limites de la coopération intercommunale : la coopération horizontale se fait au détriment de la transparence du processus de prise de décisions, parce que les conseils de coopération régionale sont élus indirectement, ce qui réduit l'influence des électeurs et la transparence de la prise de décisions. 	<ul style="list-style-type: none"> Rien n'indique que les citoyens soutiennent les réformes de régionalisation, par manque de consultation et du fait que les départements sont des unités territoriales très anciennes, dotées d'une forte identité. Comme la région assume davantage de compétences, l'administration régionale devient plus importante, et pourtant le taux de participation aux élections régionales est faible. Ce problème est plus important pour les collectivités métropolitaines et urbaines, dont les instances sont souvent élues au suffrage indirect, ce qui rend indirecte aussi la chaîne de responsabilité entre les électeurs et leurs représentants.

Responsabilités conférées aux régions

Par comparaison avec les régions des États unitaires, les régions des pays fédéraux ont souvent des périmètres de compétences plus larges et une certaine latitude pour mettre en œuvre ou organiser certains grands domaines de la politique sociale, comme la santé, l'éducation et la protection sociale. Dans les fédérations, l'échelon régional est

généralement responsable de ses emprunts, alors que la situation est plus variée dans les États unitaires. A contrario des collectivités locales, qui sont souvent à vocation générale, il n'est pas rare que les régions soient déconcentrées, possèdent un exécutif dual, ou jouissent d'une autonomie plus limitée, en particulier dans les États unitaires.

La quasi-totalité des régions qui ont une administration à vocation générale jouent un rôle dans la coordination et l'administration de l'enseignement (souvent secondaire), de la santé (soins spécialisés et hôpitaux), des services sociaux, des infrastructures et du développement économique, bien que les niveaux de compétences varient largement. Certaines régions autonomes ont un périmètre de compétences très restreint, comme les *Regioner* au Danemark ou les *Provincias* en Espagne. À l'autre extrémité du spectre, on trouve les États australiens, le Québec au Canada et les cantons suisses, qui ont toute latitude en matière de politiques publiques ainsi que les compétences en matière d'immigration, de citoyenneté et de résidence.

Certaines administrations régionales dépendent entièrement du centre ou de leurs collectivités membres pour leur financement, tandis que d'autres jouissent d'une autonomie fiscale et donc de ressources propres importantes, ainsi que d'une part protégée par la Constitution des transferts de l'administration centrale ou des impôts nationaux (partage des recettes fiscales). Les régions qui disposent entièrement de recettes fiscales importantes se trouvent par exemple aux États-Unis, au Canada et en Suisse.

Lorsque l'administration infranationale ne compte que deux échelons, c'est l'échelon régional – entre les collectivités locales et l'administration centrale – qui, parce qu'il opère à plus grande échelle, fournit généralement les services d'intérêt régional. Ceux-ci bénéficient ainsi d'économies d'échelle, génèrent des retombées, s'accompagnent d'une redistribution et sont tenus de respecter le même niveau de qualité sur tout le territoire (OCDE, 2017_[19]). L'échelon régional peut aussi faciliter la coopération et la planification stratégique.

Dans un système à trois échelons, comme en Espagne, en France, en Italie et en Pologne, la répartition peut être complexe, donnant parfois lieu à des duplications, chevauchements et problèmes de coordination. Cependant, au cours des dernières décennies, l'échelon intermédiaire, dans une majorité de ces pays, a perdu une grande partie de ses compétences et responsabilités au profit des régions, lesquelles ont gagné en importance. Les administrations intermédiaires sont désormais chargées principalement de tâches administratives et déléguées, leurs budgets sont restreints et elles n'ont généralement qu'un pouvoir fiscal limité, voire nul.

Accroissement des compétences régionales : conséquences pour les politiques publiques et la gouvernance

La tendance à la régionalisation est claire dans les pays de l'OCDE comme dans le reste du monde, et elle entraîne plusieurs conséquences pour les politiques publiques et la gouvernance. Elle accentue la nécessité d'une coordination entre les échelons de l'administration ainsi que le besoin de clarifier l'attribution des responsabilités afin d'éviter tout chevauchement. Le fait que l'autonomie et la capacité budgétaires ne se soient pas renforcés au même rythme que d'autres dimensions (comme le périmètre des compétences) implique que les régions dépendent lourdement de l'administration nationale pour leur financement. Cette situation peut circonscrire l'autonomie de l'administration régionale au point que les transferts de l'administration centrale soient assortis de conditions. Il est fort probable que la tendance à la régionalisation continuera de progresser au cours des décennies à venir, l'objectif étant de générer des économies

d'échelle dans la prestation des services publics et d'accroître l'efficacité des politiques de développement régional, compte tenu de la persistance des disparités territoriales. Cependant, dans le contexte actuel de crise de la démocratie s'exprime aussi un appel au renforcement des collectivités locales, l'échelon administratif le plus proche des citoyens. Les questions d'échelle doivent donc être contrebalancées/nuancées par l'obligation de rendre compte et l'exercice de la démocratie. La différenciation des responsabilités assignées aux différentes régions est une autre tendance qui pourrait se développer. La section qui suit étudie cette tendance en détail.

Tendance croissante à la décentralisation asymétrique

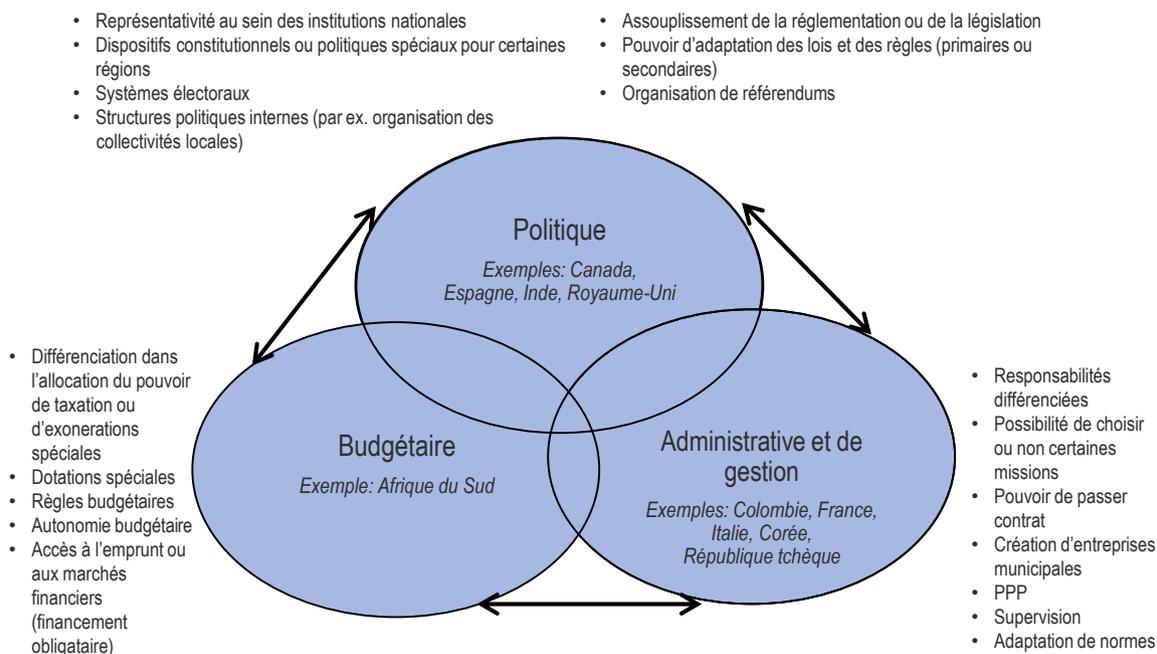
Les dispositifs asymétriques sont courants depuis au moins les années 1950, et leur attrait ne cesse de s'accroître. En 1950, il existait, dans la moitié environ des pays couverts par l'ICR, un type ou un autre de gouvernance différenciée au niveau régional. En 2010, près des deux tiers des pays couverts par l'IRC avaient institué des dispositifs asymétriques sous une forme ou une autre. La décentralisation asymétrique est toutefois en phase de transition, entre les années 1950 et 1970, les dispositifs asymétriques concernaient essentiellement l'échelon régional, alors qu'ils semblent désormais s'appliquer aux grandes zones urbaines. La décentralisation asymétrique peut être motivée par des facteurs politiques, économiques ou administratifs (Bird et Ebel, 2006^[20]). La présente section examine les tendances récentes en matière de décentralisation asymétrique dans les pays de l'OCDE.

Qu'est-ce que la décentralisation asymétrique ?

La décentralisation est dite asymétrique lorsque des administrations d'un même échelon de l'administration infranationale possèdent des compétences politiques, administratives ou budgétaires différentes (Congleton, 2015^[21]) (graphique 3.12). *La décentralisation asymétrique sur le plan politique* désigne des situations dans lesquelles des régions ou des administrations infranationales jouissent d'une autonomie politique qui ne représente pas la norme ni la moyenne.

La décentralisation asymétrique est souvent répartie en deux catégories, selon qu'il s'agit de dispositions *de jure* ou *de facto* (Martinez-Vazquez, 2007^[22] ; Bird et Ebel, 2006^[20]). La décentralisation asymétrique *de jure* est fondée sur le statut juridique spécial d'une région. Dans certains cas, ce statut est inscrit dans la Constitution, mais le plus souvent il est établi par la loi (et parfois les deux)⁷. Les régions dotées d'un statut spécial *de jure* bénéficient souvent d'une autonomie politique beaucoup plus large que les autres régions. Lorsque l'asymétrie a des fondements politiques, elle conduit habituellement aussi à une asymétrie administrative et budgétaire.

Même lorsque des administrations infranationales appartenant au même échelon de l'administration sont traitées de façon symétrique sur le plan du système politico-juridique, il peut néanmoins exister une asymétrie *de facto* dans la mise en œuvre concrète. Cette *asymétrie administrative* a souvent pour but de prendre en considération les différentes capacités des administrations infranationales. Elle peut par exemple consister à appliquer une politique nationale de manière différenciée dans le temps, de sorte que les administrations infranationales qui remplissent certains critères prédéterminés se voient accorder plus d'autonomie en matière de dépenses et de recettes. Les autres administrations infranationales peuvent alors évoluer pour accéder à ce statut au fil du temps.

Graphique 3.12. Les trois types principaux de décentralisation asymétrique

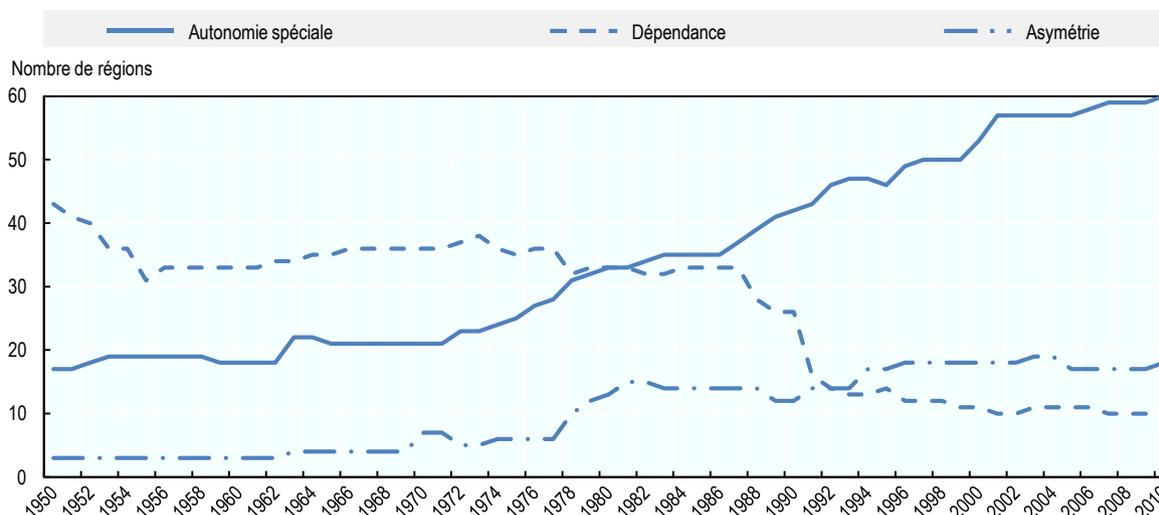
Les *dispositifs budgétaires asymétriques* consistent en diverses mesures comprenant notamment un régime spécial pour les responsabilités relatives aux dépenses, l'assiette des recettes ou le pouvoir fiscal, ainsi que des transferts supplémentaires. Les principales formes que prend la décentralisation budgétaire asymétrique peuvent être résumées comme suit.

- *Compétences différenciées en matière de dépenses.* Par exemple, certaines régions ou administrations infranationales peuvent se voir confier la fourniture de services spécifiques, qui seraient autrement assurés par l'administration centrale, ou du moins par un échelon supérieur de l'administration infranationale.
- *Autonomie différenciée en matière de recettes.* Les administrations infranationales dotées de capacités plus grandes peuvent bénéficier d'une autonomie fiscale supérieure, qui peut aussi être utilisée pour collecter des redevances d'utilisation ou vendre des biens immobiliers.
- *Traitement différencié au sein du système de transferts.* Les régions ayant des besoins de services uniques en leur genre ou un environnement opérationnel exceptionnel peuvent recevoir des dotations à usage spécifique ou bénéficier de critères particuliers pour les dotations fondées sur des formules de calcul. Des transferts spéciaux peuvent être utilisés à la place d'un régime d'autonomie différencié en matière de recettes.
- *Différenciation des règles budgétaires.* Certaines administrations infranationales peuvent bénéficier d'une marge de manœuvre plus grande en matière d'emprunt, par exemple. Ce peut être le cas si une administration a des besoins spéciaux d'investissement public et si elle est à même d'assumer ses obligations.

Une tendance croissante à la décentralisation asymétrique

Au cours des sept dernières décennies environ, les dispositions asymétriques sont devenues de plus en plus courantes, surtout dans les États unitaires. En 1950, environ 45 % des pays couverts par l'IRC et constitués de régions pratiquaient une forme ou une autre de gouvernance modulée (autonomie, asymétrie ou dépendance). En 2010, cette proportion atteignait 62 % (Hooghe et al., 2016_[21]) (graphique 3.13).

Graphique 3.13. Nombre de régions autonomes spéciales, de dépendances et de régions asymétriques dans 81 pays depuis 1950



Note : les régions asymétriques et autonomes spéciales ainsi que les dépendances sont soumises à un régime d'autonomie différent de celui des régions ordinaires. Les dépendances sont gouvernées directement par l'administration centrale et n'ont qu'une autonomie très limitée. La baisse du nombre de dépendances est en grande partie due à la transformation des dépendances en régions ordinaires en Amérique du Sud.

Source : Hooghe, L. et al. (2016_[21]), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Les dispositifs asymétriques se multiplient dans les zones métropolitaines

La décentralisation asymétrique s'applique souvent à trois échelons différents : la région (ou l'État fédéré, la province), la métropole et l'échelon local (tableau 3.5). La tendance à la décentralisation asymétrique est toutefois en évolution, alors que ces dernières décennies, les dispositifs asymétriques concernaient essentiellement l'échelon régional, ils semblent désormais s'appliquer aux grandes zones urbaines et à une sélection de collectivités locales. Cette transition s'explique peut-être en partie par le fait que les avantages de l'urbanisation et des économies d'agglomération sont aujourd'hui mieux compris et acceptés.

Les dispositifs asymétriques se multiplient surtout dans les États unitaires

Si l'asymétrie est souvent une caractéristique de base des pays fédéraux, il en existe cependant différents degrés ; certains pays fédéraux sont ainsi fortement asymétriques, comme le Canada, l'Espagne, l'Inde et la Russie. Certaines fédérations favorisent plutôt la symétrie, comme l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, les États-Unis et la Suisse. Pourtant, même les fédérations les plus symétriques (comme les États-Unis et la Suisse) possèdent des éléments d'asymétrie (Bird, 2003_[23] ; Dafflon, 2006_[24]).

Tableau 3.5. Les différents échelons de la décentralisation asymétrique

Échelon régional	Échelon métropolitain	Échelon local
<ul style="list-style-type: none"> • La forme la plus courante • En 1950, la moitié environ des pays couverts par l'indice de compétence régionale (ICR) pratiquaient une forme ou une autre de gouvernance différenciée au niveau régional. • En 2010, près de deux tiers des pays couverts par l'IRC avaient institué des dispositifs asymétriques sous une forme ou une autre. • Tendance à la hausse. • Tendance à long terme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis les années 1950 : statut spécifique pour les villes-capitales. • Depuis les années 1990 : développement de la gouvernance métropolitaine pour remédier aux problèmes et capacités spécifiques des régions métropolitaines. • 87 structures métropolitaines créées depuis 1991 contre 14 entre 1971 et 1991. 	<ul style="list-style-type: none"> • Différents ensembles de responsabilités pour différentes collectivités locales, selon leurs capacités. • Catégorisations des collectivités locales en fonction de leur population, accès aux services publics, budget et performance. • Classement des collectivités urbaines/rurales : purement statistique ou déterminant une modulation du financement ou des responsabilités.

Dans les États unitaires, la symétrie est souvent l'un des principes de base de l'État, motivé par l'égalité et l'intégration des différentes régions du pays, comme au Chili et en France. Cependant, certains États unitaires ont de robustes éléments d'asymétrie, en particulier lorsqu'ils accordent un statut différent à des territoires qui ont une forte histoire ou identité (comme en Italie et au Royaume-Uni), ainsi qu'à des territoires périphériques comme des terres lointaines, des îles ou des régions isolées (Finlande, France et Portugal, par exemple).

La décentralisation asymétrique s'accroît dans les pays unitaires pour de nouvelles raisons, notamment comme dispositifs de gouvernance métropolitaine ou de décentralisation administrative asymétrique, ou encore pour octroyer davantage de responsabilités aux régions dotées de capacités plus grandes. Il apparaît ainsi une convergence entre pays unitaires et fédéraux dans leur tendance à développer la gouvernance modulée au niveau infranational (tableau 3.6).

Tableau 3.6. Décentralisation asymétrique et fédéralisme

États fédéraux	États unitaires
<ul style="list-style-type: none"> • Si l'asymétrie est souvent une caractéristique de base d'une fédération, il en existe cependant différents degrés. <ul style="list-style-type: none"> ○ Fédérations asymétriques : Belgique, Canada, Espagne, Inde et Russie. ○ Fédérations plus symétriques : Allemagne, Australie, Autriche, États-Unis et Suisse. • Pourtant, même les fédérations les plus symétriques (comme les États-Unis) possèdent des éléments d'asymétrie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans les États unitaires, la symétrie est souvent l'un des principes de base de l'État (avec l'unité et l'intégration). • Cependant, certains États unitaires ont de robustes éléments d'asymétrie, en particulier lorsqu'ils accordent un statut différent à des territoires dotés d'une forte histoire ou identité (Italie, Royaume-Uni), ainsi qu'à des territoires périphériques comme des terres lointaines, des îles ou des régions isolées (Finlande, France, Portugal). • La décentralisation asymétrique s'accroît pour de nouvelles raisons.

Une convergence accrue ces dernières années

Exemples de décentralisation asymétrique

Décentralisation asymétrique sur le plan politique

La décentralisation asymétrique sur le plan politique est couramment pratiquée dans les pays de l'OCDE, entre autres. Ce type de décentralisation concerne généralement l'échelon de la région (ou de l'État fédéré, de la province). En Italie, il existe actuellement cinq régions (sur 20) dotées d'un statut constitutionnel spécial, approuvé par le Parlement italien. Définies par la Constitution italienne en 1948, les îles de Sicile et de Sardaigne ainsi que les régions alpines du Val d'Aoste, du Frioul-Vénétie julienne⁸ et du Trentin-Haut-Adige jouissent d'un statut spécial dont le but est d'éviter les mouvements séparatistes et de protéger les minorités linguistiques. La décentralisation asymétrique implique que ces régions possèdent d'amples pouvoirs législatifs et d'une autonomie financière considérable. Le Val d'Aoste, par exemple, conserve 90 % du total des impôts qu'il perçoit, et la Sicile jusqu'à 100 %. Si la réforme de la Constitution italienne, en 2001, a accordé à toutes les régions italiennes d'importantes compétences dans le domaine législatif, l'évolution récente en Italie (surtout depuis 2009) indique que la tendance à la décentralisation a commencé à s'inverser, et qu'une recentralisation semble être en cours (mémoire du Conseil de l'Europe, 2015). Si la tendance à la centralisation prévaut dans toutes les régions sauf celles qui bénéficient d'un traitement asymétrique, les différences d'autonomie entre les cinq régions spéciales et les 15 régions ordinaires devraient s'accroître. De plus, certains éléments récents indiquent qu'une différenciation reste prévue dans certains cas. Ainsi, les régions d'Émilie-Romagne, de Lombardie et de Vénétie ont récemment signé un projet d'accord avec le gouvernement italien en vue d'une autonomie accrue, bien que cette disposition doive encore être approuvée par le Parlement italien avant d'entrer en vigueur⁹.

La Corse, auparavant département français, est devenue une collectivité territoriale à statut particulier en 1991. Elle dispose de ses propres institutions (Assemblée de Corse et Conseil exécutif de Corse, chacun dirigé par un président) et de pouvoirs plus étendus que les autres régions françaises. Elle est malgré tout régie, dans tous les cas où n'existe aucune disposition spécifique, par le droit applicable aux régions. La réforme des régions de 2015 a ramené le nombre des régions françaises de 22 à 13, hormis la Corse (Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe, 2016).

Au Canada, si la Constitution est fondée sur une base unifiée, elle autorise néanmoins des dispositifs asymétriques pour les provinces canadiennes. Plus précisément, la décentralisation asymétrique au Canada repose essentiellement sur le « fédéralisme à la carte », qui offre à chaque province le choix d'adhérer ou non à diverses dispositions. La province du Québec a fait usage de cette option plus fréquemment que les autres provinces (Smith 2005, Milne 2005). De manière générale, le Québec est un exemple de décentralisation asymétrique politique *de jure* qui repose sur des fondements historiques, culturels et linguistiques. Du fait qu'elle est la plus grande province et la deuxième des dix provinces du Canada par le nombre d'habitants, le Québec francophone est un membre influent au sein de l'administration fédérale du pays. Cette situation contraste avec celle de nombreux autres pays, où les dispositions asymétriques concernent surtout les régions de moindre importance économique. Le Québec dispose par exemple de compétences spécifiques en matière de santé, de régime de retraite, d'utilisation de la langue française dans l'administration et d'immigration. Bien que le mouvement séparatiste québécois bénéficie depuis les années 1980 d'un soutien croissant, la majorité des électeurs, consultés par référendum (1980 et 1995) ont voté contre l'indépendance. Quant à l'efficacité du modèle de décentralisation asymétrique du Canada, si les débats

semblent se poursuivre au sujet du traitement équitable des provinces au sein de la fédération, l'objectif principal – préserver l'unité de la fédération canadienne – a été atteint (Bird et Vaillancourt, 2007^[25]).

Au Royaume-Uni, depuis la réforme de 1998-1999 qui a délégué certains pouvoirs et responsabilités aux exécutifs régionaux élus, l'organisation et les fonctions des collectivités territoriales sont définies et réformées par le gouvernement (et le Parlement) du Royaume-Uni pour l'Angleterre, et par les instances déléguées pour le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord.

Au Portugal, il existe aussi une organisation asymétrique pour deux régions autonomes – les Açores et Madère, qui ont des responsabilités législatives en tant que territoires extérieurs (il n'y a pas de région autonome sur le territoire continental du Portugal). Ces régions autonomes sont responsables du financement et de la supervision générale des collectivités locales sur leur territoire, et elles ont aussi le pouvoir législatif de créer, dissoudre et modifier les frontières des collectivités locales conformément aux lois nationales.

Décentralisation asymétrique sur le plan administratif

La Suède est un exemple de pays fortement décentralisé où les échelons infranationaux de l'administration accomplissent d'importantes missions et jouissent d'une grande autonomie, et où l'approche de la décentralisation est asymétrique et novatrice. La Suède possède une longue histoire de décentralisation asymétrique. Il existe entre les comtés de profondes différences géographiques, démographiques et socioéconomiques, ce qui a incité l'administration centrale à autoriser des initiatives et réformes ascendantes, visant à ajuster les structures de gouvernance et les compétences en fonction des capacités territoriales. Alors qu'une réforme régionale concernant tous les comtés aurait été politiquement difficile, ce sont les comtés eux-mêmes qui ont progressivement et volontairement appliqué eux-mêmes des réformes régionales.

En Finlande, le gouvernement prépare actuellement une vaste réforme régionale, qui sera lancée en 2020¹⁰. Cette réforme consisterait à transférer aux 18 nouveaux comtés les services sanitaires et sociaux, ainsi que le développement régional et les services du marché du travail, qui relèvent actuellement, pour les premiers, des collectivités locales et, pour les seconds, de l'administration centrale. Le secteur de la santé serait organisé de manière asymétrique, puisque les soins hospitaliers les plus pointus, y compris les secours d'urgence, ne seraient fournis que par 12 régions, les six autres régions n'étant pas jugées en mesure de le faire. De plus, la région métropolitaine de Helsinki, au sein de la région de Uusimaa, bénéficierait de dispositions spéciales en matière de développement régional et de services du marché du travail.

En France, en décembre 2017, plusieurs députés français ont présenté une proposition de loi visant à moduler et simplifier les normes applicables sur les territoires. L'objet de cette proposition serait de remplacer les normes réglementaires par des mesures adaptées à la diversité des situations locales. La loi proposée se fonde sur le constat de prolifération des normes applicables aux territoires. Il est également proposé de créer un principe de subsidiarité en chargeant les collectivités locales d'adapter les normes d'application de la loi. Les normes et critères (dans les secteurs du bâtiment, des travaux publics et de l'environnement, par exemple) seraient ainsi différenciés en fonction des particularités géographiques ou de l'administration locale.

Au Royaume-Uni, la loi de 2016 sur la délégation de pouvoirs aux villes et aux collectivités locales est considérée comme une étape importante vers la décentralisation. Cette loi apporte divers amendements à la loi de 2009 pour déléguer davantage de pouvoirs à des collectivités regroupées (logement, transports, planification et pouvoir de police) et pour mettre en place des maires élus directement grâce aux accords de délégations, les *Devolution deals*, qui font suite aux *City deals* antérieurs (OCDE, 2017^[10]). Les nouveaux accords portent aussi sur les politiques budgétaires, décrites dans la section suivante.

Une autre raison intéressante, mais peut-être moins fréquente, motivant la décentralisation asymétrique est la déréglementation et la simplification des orientations administratives imposées aux collectivités locales. Au fil du temps, la réglementation normative s'est accumulée au point de devenir un obstacle à la fourniture efficace et à la réforme des services publics. La libéralisation des services assurés par les administrations infranationales n'est cependant pas une tâche aisée. C'est pourquoi de nombreux gouvernements choisissent souvent de procéder avec prudence, par exemple en mettant des solutions à l'essai. Par exemple, au Danemark, entre 2012 et 2015, neuf collectivités locales ont été dispensées d'appliquer les règles gouvernementales et les exigences documentaires afin de tester de nouveaux modes d'exécution de leurs missions, dans le cadre d'une expérience dénommée « Municipalité libre »¹¹.

Décentralisation asymétrique sur le plan budgétaire

En Espagne au cours des dernières décennies, le gouvernement central a transféré des compétences de façon asymétrique aux administrations infranationales. Les communautés autonomes bénéficiant du régime foral (le Pays basque et la Navarre) ont un statut constitutionnel spécial et un pouvoir fiscal autonome, alors que les autres régions n'ont qu'un pouvoir fiscal local limité. Les communautés forales administrent de façon autonome l'impôt et peuvent en fixer le taux et l'assiette (dans certaines limites). C'est ainsi que les principales assiettes fiscales, telles que le revenu des particuliers, le bénéfice des sociétés, le patrimoine, les successions et les transferts de patrimoine, sont entièrement gérées par ces administrations régionales. Pour compenser les services que l'administration centrale fournit dans ces régions, celles-ci reversent une quote-part des impôts prélevés à l'administration centrale. Pour ce qui est des dépenses, le régime foral n'est pas différent du régime qui s'applique aux autres régions espagnoles (Garcia-Milà et McGuire, 2007^[26]).

Au Royaume-Uni, le financement en capital des collectivités locales offre un exemple de décentralisation asymétrique sur le plan budgétaire. Alors que l'emprunt auprès de l'office des prêts pour les travaux publics (*Public Works Loan Board*) est la forme la plus courante de financement des équipements pour les collectivités locales, de nouveaux canaux se développent en parallèle pour l'accès aux ressources en capital destinées à financer les investissements dans les infrastructures locales. En 2013-2014, par exemple, le gouvernement britannique a instauré un mécanisme de financement adossé à la hausse des recettes, qui permet aux collectivités locales d'emprunter sur la base de l'accroissement futur des recettes de la taxe sur les biens immobiliers à usage commercial. Un autre exemple est le *New Development Deal*, une convention de développement dont bénéficient en particulier les villes jouissant d'un statut spécial tel que défini par l'administration centrale. Le budget 2012 a limité à GBP 150 millions le montant qui pouvait être emprunté sur la base de ces conventions, un financement qui ne serait autorisé que pour les « villes principales » (Chambre des Communes, 2016).

En Afrique du Sud, les 278 collectivités locales possèdent des compétences budgétaires et administratives différentes. Le gouvernement sud-africain a adopté une approche de décentralisation différenciée, en particulier sur le plan du financement local. Pour ce faire, les collectivités sont regroupées suivant différentes classifications. La Constitution de 1996 prévoit trois catégories : A (métropoles), B (collectivités locales) et C (districts). Des classifications différentes existent dans d'autres domaines, comme le cadre d'investissement local pour les infrastructures, qui définit sept catégories de collectivités, en fonction de leurs caractéristiques spatiales, de la taille et du budget de leurs institutions et des variables démographiques, entre autres. Le Trésor national classe lui aussi les collectivités ; il les répartit en six groupes de performance sur la base de variables économiques, démographiques et de performance comme l'accès aux services de base, le taux de pauvreté, la viabilité de la collectivité, le besoin de personnel, la dette locale, la densité de population et la taille de l'économie de la collectivité. Comme l'a souligné la Commission financière et budgétaire, l'existence des différentes classifications susmentionnées est une façon de reconnaître que les collectivités locales ont besoin d'une approche différenciée, tenant compte de leurs différents besoins et caractéristiques. Cette commission a toutefois soutenu que cette approche n'était pas toujours claire, et que certaines classifications ne sont pas toujours utiles pour prendre des décisions ou allouer les ressources. La raison en est que ces classements dépendent souvent des politiques publiques qu'ils sont censés servir et omettent souvent de prendre en considération les relations entre collectivités rurales et urbaines. De plus, ce grand nombre de méthodes de classement peut miner les stratégies coordonnées de prise de décisions et d'intervention (OCDE, 2017^[19]).

En Colombie, les 1 101 collectivités locales sont chargées de fournir l'électricité, les transports urbains, le service cadastral (registre foncier), la planification locale et la police municipale. Les collectivités sont groupées en unités certifiées ou non-certifiées ; seules les collectivités certifiées sont autorisées à fournir des services importants comme ceux qui concernent la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement. Si la collectivité n'est pas jugée capable de fournir ces services ou n'y est pas admissible pour d'autres raisons, les services sont assurés par le niveau d'administration supérieur (département) (OCDE-CGLU, 2016^[18] ; OCDE, 2014^[27]).

En Norvège, les petites collectivités rurales qui tirent des recettes substantielles des centrales hydroélectriques offrent un autre exemple de décentralisation asymétrique sur le plan budgétaire. Ainsi, les collectivités où sont situées les centrales perçoivent des taxes et d'autres recettes de la part de la compagnie d'électricité. Ces recettes sont considérées comme une compensation pour les dommages environnementaux subis et elles jouent un rôle important dans le financement local de projets qui profitent à l'ensemble de la société. En 2007, le total des recettes par habitant perçues par les collectivités locales ayant des recettes d'hydroélectricité s'est élevé en moyenne à NOK 32 600 (USD 6 520). Par comparaison, les recettes de toutes les autres collectivités locales se montaient à NOK 28 300 (USD 5 430) (Borge, Parmer et Torvik, 2015^[28]).

En Suède, le système de dotations inter-collectivités est un exemple de péréquation « à la Robin des Bois » qui compense une grande partie des différences entre les administrations infranationales eu égard à l'assiette des recettes et au coût des services. Une formule assez complexe sert à calculer les dotations accordées aux collectivités territoriales. Si le système de transferts est essentiellement fondé sur les dotations générales, des subventions discrétionnaires et des dotations conditionnelles sont aussi utilisées. Les dotations dites « structurelles », destinées à appuyer la politique régionale, visent à renforcer les collectivités peu peuplées, dont la population décroît ou dont le

marché du travail est en difficulté. Ces dotations sont principalement accordées aux collectivités les plus éloignées, comme le comté de Norrland (OCDE, 2017^[4])

Tableau 3.7. Décentralisation asymétrique, par type et par échelon : exemples de pratiques

	Politique	Administrative	Budgétaire
Régional	<ul style="list-style-type: none"> • Italie : cinq régions sont dotées d'un statut constitutionnel spécial. • France : la Corse jouit d'un statut régional spécial. • Portugal : les régions autonomes de Madère et des Açores ont un pouvoir législatif spécial. • Canada : la province de Québec fait abondamment usage de l'adhésion facultative à certaines dispositions qui est offerte à toutes les provinces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suède : une réforme volontaire de régionalisation est en cours sur le plan de la représentation et des responsabilités politiques dans différentes régions et à différents stades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Espagne : les communautés autonomes bénéficiant du régime foral ont un pouvoir fiscal indépendant.
Métropolitain		<ul style="list-style-type: none"> • France : 14 métropoles vont obtenir des responsabilités plus larges que les municipalités standard. • Italie : 14 métropoles ont été créées pour administrer les grandes zones urbaines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Royaume-Uni : mécanisme spécial de financement de l'investissement pour les villes clés. • États-Unis : certains États affectent une partie de leurs recettes fiscales aux municipalités abritant une part importante de la population de l'État (New York, St Louis, Kansas City). • Allemagne : les villes-États telles Berlin ont des responsabilités et des recettes qui sont à la fois celles des Länder et des collectivités locales.
Local	-	<ul style="list-style-type: none"> • Danemark : l'expérimentation dans le cadre des « collectivités libres » vise à simplifier la réglementation. • République tchèque : un petit nombre de collectivités remplissent des fonctions déléguées par l'administration centrale pour le compte des plus petites collectivités environnantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombie : le produit des redevances est affecté aux collectivités locales dans certaines régions minières ou pétrolières. • Norvège : certaines collectivités locales perçoivent des recettes provenant des centrales hydroélectriques. • Suède : les collectivités les plus rurales ou éloignées reçoivent des dotations spéciales.

Source : Allain-Dupré, Chatry et Moisiso, 2018^[53]

Conséquences pour l'action des pouvoirs publics

Il existe clairement une tendance au recours accru à la décentralisation asymétrique dans les pays de l'OCDE et le reste du monde. Les tendances montrent aussi que les dispositifs asymétriques, une fois adoptés, restent en place sur le long terme. Ainsi, la totalité des pays qui avaient, en 1950, des dispositifs de décentralisation différenciée avaient encore des régions différenciées en 2010, tandis que 10 des 24 pays sans différenciation en 1950 comptaient des régions différenciées en 2010 (Hooghe et al., 2016^[2]).

Il n'existe pas de schéma préétabli ou de stratégie optimale qui permettrait de choisir entre une approche asymétrique ou symétrique, parce que la stratégie optimale dépend généralement de chaque cas et des circonstances locales. Il est néanmoins possible de formuler certaines observations et conclusions sur la base de la littérature économique et de l'expérience tirée de la pratique. La présente section vise à mettre en évidence les avantages et les inconvénients des dispositifs asymétriques en fonction de considérations essentielles relatives aux politiques publiques. La décentralisation asymétrique offre des avantages, mais pose aussi des problèmes. Les avantages sont liés au fait que les cadres institutionnels et budgétaires sont mieux adaptés aux capacités locales et peuvent permettre d'apporter une meilleure réponse aux besoins locaux. De manière générale, la décentralisation asymétrique favorise l'expérimentation, l'apprentissage par la pratique et l'innovation dans l'action des pouvoirs publics. En définitive, il s'agit d'une forme évoluée de politiques publiques territorialisées. Les problèmes que pose la décentralisation asymétrique sont associés au coût de la coordination d'un système complexe qui peut manquer de clarté pour les citoyens et conduire à des problèmes pour ce qui est de rendre compte aux administrés, notamment à l'échelon métropolitain. D'autres difficultés potentielles incluent les différences croissantes de capacités entre régions, qui nécessiteraient des systèmes de péréquation adéquats.

Une application des réformes modulée dans le temps peut aider les administrations centrales et infranationales à tirer des leçons des réussites et des erreurs, et à prendre des mesures pour réviser les réformes si nécessaire. Sous cet angle, la décentralisation asymétrique peut être considérée comme une forme d'expérimentation et de fédéralisme « à la carte », qui permet aux administrations infranationales de choisir volontairement les missions qui servent au mieux leurs propres intérêts (Congleton, 2015^[21]). La décentralisation asymétrique contribue en outre à mettre en œuvre des cadres de gouvernance sur mesure et des politiques régionales territorialisées. Par exemple, les chocs exogènes majeurs tels que les catastrophes naturelles ou les effets des changements climatiques ont une incidence différente sur différentes régions. Le fait de tenir compte de préférences différentes en matière d'autonomie politique et budgétaire parmi les régions peut aussi apaiser les mouvements séparatistes et maintenir la stabilité politique.

Le risque qui est peut-être le plus important, en matière de décentralisation asymétrique, se rapporte au fait que, par définition, les dispositions asymétriques ne favorisent pas directement l'égalité de traitement entre citoyens et entre administrations infranationales. Dans certains cas, la décentralisation asymétrique peut donner l'impression que l'asymétrie est synonyme d'écart par rapport à l'objectif global d'égalité. Les missions assorties de dépenses comportant une claire dimension de redistribution, comme l'éducation, la santé et les services sociaux, seraient des exemples de tels services. De plus, le risque existe que la décentralisation asymétrique soit perçue comme un soutien aux régions ou administrations infranationales les plus riches. Les collectivités « favorisées » seraient ainsi en mesure d'attirer des citoyens et des entreprises venant d'autres régions, ce qui pourrait accélérer un développement économique et social différencié entre régions (Congleton, 2006^[29]). S'ils sont largement appliqués, les dispositifs asymétriques peuvent réduire la transparence de la gouvernance ainsi que l'obligation de rendre compte, et se traduire par des systèmes administratifs complexes (Bahl et Martinez-Vazquez, 2005^[30]). Comme pour la décentralisation en général, les effets et les résultats de la décentralisation asymétrique dépendent des modalités de mise en œuvre.

Partage des responsabilités, dépendance mutuelle et un rôle renouvelé pour les administrations centrales

Les politiques de décentralisation ont bien entendu une incidence sur les administrations infranationales, mais aussi sur les administrations nationales. Elles impliquent une rénovation du rôle des administrations centrales, qui devient plus stratégique mais aussi plus centré sur la mise en place des conditions d'une bonne coordination et d'un alignement des objectifs de l'action publique, d'un suivi de la performance des régions et des villes, et d'un développement équilibré de toutes les composantes du territoire national. Étant donné que la plupart des responsabilités sont partagées, les politiques de décentralisation supposent de gérer la dépendance mutuelle pour atteindre les objectifs communs.

La plupart des responsabilités sont partagées entre les administrations centrales et infranationales

Comme souligné au chapitre 2, la plupart des responsabilités – hormis la défense et la politique monétaire – font l'objet d'un partage entre les différents échelons de l'administration. Le degré de partage dépend aussi du service en question. Ainsi, les responsabilités sont plus souvent partagées dans le domaine des transports publics que dans les soins aux enfants ou aux personnes âgées (OCDE, 2016^[31]). Parmi les exemples de responsabilités fréquemment partagées figurent les suivantes :

- *Les infrastructures physiques* et l'investissement public connexe font partie des responsabilités les plus communément partagées (OCDE, 2014). Les administrations infranationales sont généralement responsables du réseau routier et des infrastructures de transport au niveau local. Ce sont habituellement les échelons supérieurs de l'administration qui gèrent les investissements assortis de fortes externalités.
- *L'éducation* est le service public important le plus fréquemment partagé, et de façon approfondie, entre de multiples échelons de l'administration (OCDE, 2016^[31] ; 2016^[32]). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les échelons inférieurs de l'administration sont chargés de la gestion et du financement des premiers degrés de l'enseignement (maternelle, primaire et parfois premier degré du secondaire), tandis que la responsabilité de l'enseignement secondaire, et surtout les degrés supérieurs, relève plus souvent des provinces, des régions ou de l'administration centrale. Par ailleurs, c'est l'administration centrale qui établit la législation cadre, tandis que les collectivités locales se chargent habituellement de l'entretien et de la construction des infrastructures physiques ainsi que de la rémunération du personnel, bien que, dans nombre de cas, elles n'aient pas le pouvoir effectif d'embaucher ou de fixer le niveau des salaires.
- *La santé* est un secteur habituellement plus centralisé que l'éducation parce qu'il s'agit d'un système extrêmement complexe, où les différentes strates de l'administration ont des rôles spécifiques, mais souvent moins d'autonomie. (OCDE, 2016^[32])
- *L'assistance ou la protection sociale* est un domaine beaucoup plus varié, plus susceptible d'être géré conjointement, compte tenu du caractère fortement redistributif du service.

- *L'aménagement du territoire*, au niveau local, relève généralement des instances locales, même si plusieurs pays utilisent des schémas directeurs définis au niveau intercommunal ou régional pour établir des plans d'occupation des sols. Les administrations nationales et régionales se chargent avant tout de l'aménagement stratégique et de la formulation de grandes orientations. La plupart des pays n'établissent pas de plans d'occupation des sols pour l'ensemble de leur territoire, mais se concentrent davantage sur les zones présentant une importance particulière (OCDE, 2017^[33]).

Tableau 3.8. Responsabilités partagées entre échelons de l'administration dans les pays fédéraux et unitaires

Proportion de décisions faisant intervenir plus d'un échelon de l'administration (%)

	Éducation	Soins de santé tertiaires	Services de transport	Logement social	Santé
<i>Autriche</i>					13
<i>Australie</i>					78
<i>Argentine</i>					100
<i>Fédération de Russie</i>	34	38	44	26	
<i>Afrique du Sud</i>	2	34	74	61	
<i>Belgique</i>	59	42	16	23	39
<i>Allemagne</i>		35	82	45	20
<i>Italie</i>	11	58	44	59	29
<i>Canada</i>	11	23	92	73	13
<i>Suisse</i>	28	21	54	48	65
<i>Espagne</i>	21	68	76	93	19
<i>Brésil</i>	69	68	62	80	
<i>Mexique</i>	83	78	76	33	77
Moyenne pour les pays fédéraux	35	46	62	54	45
<i>Chili</i>	10	25	28	35	2
<i>Nouvelle-Zélande</i>	0	12	5	56	36
<i>Luxembourg</i>	6	38	13	28	32
<i>Danemark</i>	23	11	33	25	67
<i>Lettonie</i>	19	36	42	15	16
<i>Pays-Bas</i>	0	60	45	40	26
<i>Norvège</i>	37	35	37	31	26
<i>Finlande</i>	31	31	42	22	44
<i>Corée</i>	67	14	48	73	
<i>Indonésie</i>	67	67	31	60	
<i>Pologne</i>	43	44	61	48	41
<i>Estonie</i>	38	58	51	78	20
Moyenne pour les pays unitaires	30	36	36	43	28

Note : les calculs ci-dessus tiennent compte, pour chaque pays, des réponses « sans objet » et de l'absence de réponse.

Source : OCDE (à paraître), *The Spending Power of Subnational Governments across Five Policy Sectors*, Éditions OCDE, Paris.

La décentralisation implique un rôle renouvelé pour l'administration centrale

L'incidence de la décentralisation sur l'administration centrale est souvent sous-estimée. La décentralisation s'accompagne en effet de défis considérables pour l'administration centrale parce qu'elle nécessite une profonde modification de l'organisation, des pratiques, de la culture et des compétences au sein de l'administration centrale elle-même (Devas et Delay, 2006^[34]).

Qui plus est, les réformes de décentralisation ont des effets non seulement pour l'administration centrale dans la capitale, mais aussi pour la représentation de l'État dans les territoires.

Si l'on ne prend pas pleinement la mesure de ce phénomène, la réussite des réformes peut être compromise, parce que le processus de réforme sera ralenti ou modifié (OCDE, 2017^[10]). L'opposant le plus farouche aux efforts de décentralisation est souvent l'administration centrale elle-même, qui peut percevoir la décentralisation comme une menace (encadré 3.5).

Les réformes de décentralisation impliquent que l'administration nationale joue un rôle plus stratégique, centré sur la mise en place de stratégies, de conditions et de règles d'ensemble ainsi que d'incitations – plutôt que sur la mise en œuvre des politiques. Elles entraînent une modification du rôle de l'administration centrale qui, au lieu de participer directement à la prestation des services, doit plutôt rendre possible, conseiller et assister, assurer la cohérence, faciliter le travail des administrations infranationales et parfois aider au partage des bonnes pratiques entre collectivités locales. Il faut pour cela doter l'administration centrale de nouvelles capacités lui permettant de remplir ces nouvelles fonctions, lesquelles couvrent un large éventail de secteurs.

Encadré 3.5. Résistance de l'administration centrale aux réformes de décentralisation

C'est souvent l'administration centrale elle-même qui oppose la plus forte résistance aux réformes de décentralisation, même si elle est le principal promoteur de la réforme et est responsable de sa conception et de sa mise en œuvre. Les directions chargées de diriger le processus de décentralisation peuvent échouer à persuader d'autres directions ou ministères d'abandonner une partie de leurs pouvoirs.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. En premier lieu, l'administration nationale n'a souvent qu'une confiance limitée dans les compétences des administrations infranationales et dans leur aptitude à rendre compte de leurs échecs (Gash, Randall et Sims, 2014^[35]). Ensuite, la décentralisation peut entraîner une perte de postes de fonctionnaires et de maîtrise des affaires publiques. Enfin, elle exige de modifier en profondeur l'organisation, les pratiques, la culture et les compétences de l'administration centrale elle-même.

La décentralisation implique une diminution des effectifs de l'administration centrale. Elle peut aussi avoir une incidence directe sur des postes de fonctionnaires, en particulier s'ils sont transférés dans les administrations infranationales, ce qui peut s'accompagner d'une situation moins avantageuse en termes de statut, de salaires, de retraite et d'autres avantages. En Ukraine, par exemple, la décentralisation va réduire d'environ 30 % les effectifs de l'administration centrale car de nombreuses fonctions seront transférées aux échelons infranationaux (OCDE, 2018^[36]). Au Chili, la création de régions autonomes, avec l'élection directe et démocratique des gouverneurs, aura aussi un impact sur les

bureaux de représentation des ministères nationaux dans les régions (SEREMI) et des antennes régionales de l'administration centrale (OCDE, 2017^[19]).

En France, c'est une question qui n'a été abordée que récemment. Les initiatives de décentralisation n'ont pas été accompagnées d'une réforme structurelle de l'administration centrale, surtout au niveau local. Cette situation a engendré des chevauchements de responsabilités, de services et de personnel entre l'administration centrale et les unités infranationales déconcentrées (OCDE, 2017^[10]).

Sources : Gash, T., J. Randall et S. Sims (2014^[35]), *Achieving Political Decentralisation: Lessons from 30 Years of Attempting to Devolve Political Power in the UK*, Institute for Government ; OCDE (2018^[36]), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en> ; OCDE (2017^[19]), *Making Decentralisation Work in Chile : Towards Stronger Municipalities*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en> ; OCDE (2017^[10]), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

Il est essentiel que l'administration nationale ou fédérale fasse en sorte que la décentralisation n'accentue pas les disparités, en termes d'accès et de qualité, pour ce qui est des services publics fournis par les administrations infranationales dans leurs nouvelles fonctions. Il existe un risque d'hétérogénéité considérable des capacités financières et humaines, compte tenu des différences de ressources humaines et de performance locales entre les collectivités territoriales. Dans le contexte de l'approfondissement de la décentralisation, l'administration centrale doit relever ce défi à l'aide d'outils appropriés pour suivre, diagnostiquer et améliorer la performance des services locaux. Il pourrait s'agir par exemple de modèles de gestion et de certification reposant sur des normes de qualité minimales et des indicateurs de performance pour les services locaux essentiels. Au Chili, par exemple, un facteur clé, dans la réforme du système de gestion des collectivités locales, a consisté à fixer un minimum garanti pour les services locaux (*Servicios Municipales Garantizados – SEMUG*), afin de réduire les disparités horizontales entre collectivités. Dans un premier temps, ce sont sept services locaux qui constituent ensemble la « première génération » du service minimum garanti. Il s'agit de services qui ont une grande incidence sur la communauté ou qui sont assortis d'un coût ou d'un revenu élevé pour la collectivité. Le niveau garanti représente une quantité et une qualité minimales pour qu'un même ensemble de services puisse être assuré de façon certaine par toutes les collectivités locales du Chili, et accessible à tous les citoyens, où qu'ils habitent dans le pays. Les sept services sélectionnés comprennent 22 normes et 47 indicateurs (OCDE, 2017^[19]). En Norvège, le système KOSTRA de mesure de la performance publique, sous forme électronique et dans un délai d'un mois après réception, les résultats des collectivités locales, appuyant ainsi la fourniture de services publics et la capacité des collectivités à cet égard. Certains autres pays de l'OCDE, comme les États-Unis, l'Italie ou les Pays-Bas, sont allés au-delà de la définition de normes minimales et ont élaboré des chartes de services afin d'encourager l'amélioration continue des services publics et de prendre des engagements clairs quant aux niveaux de qualité que les citoyens peuvent attendre.

Un autre défi que l'administration centrale doit relever concerne la gestion des ressources humaines, afin que la décentralisation n'aboutisse pas à une fonction publique à deux vitesses. Au Chili, par exemple, bien que les collectivités locales appliquent désormais les mêmes dispositions que l'administration centrale en termes d'emploi dans la fonction

publique, elles n'offrent pas les mêmes conditions d'emploi. De ce fait, les capacités locales demeurent insuffisantes parce qu'il est difficile d'attirer et de retenir une main-d'œuvre hautement qualifiée. De bas salaires, des opportunités de carrière limitées et des enjeux politiques ne sont que quelques-uns des facteurs qui pèsent sur l'attractivité des administrations infranationales en tant qu'employeurs, et constituent donc un défi à relever pour que la décentralisation soit une réussite (OCDE, 2017_[19]). La décentralisation devrait s'accompagner d'une convergence des statuts, des salaires et des avantages de la fonction publique aux niveaux central et infranationaux. Les disparités entre l'administration centrale et le secteur infranational peuvent être considérables. L'administration centrale a un rôle capital à jouer en matière de réglementation et de coordination pour faire en sorte que les administrations infranationales disposent de l'autonomie et de la flexibilité nécessaires dans ce domaine. Elle devrait ainsi définir le cadre général de l'emploi public (les conditions juridiques, financières et sociales de l'emploi, les procédures de recrutement, les catégories de personnel et la grille des salaires, les conditions du départ à la retraite, les règles déontologiques, la planification des effectifs, le système d'évaluation des performances, etc.), élaborer des programmes de formation et d'apprentissage pour combler le déficit de capacités, encourager la mobilité du personnel entre échelons de l'administration, etc.

L'administration centrale est aussi appelée à revoir son rôle de supervision et de suivi vis-à-vis des administrations infranationales, surtout en matière juridique et budgétaire. Le contrôle devrait en effet s'effectuer *a posteriori* plutôt qu'*a priori*. En ce qui concerne la supervision et le contrôle budgétaires et financiers, les dispositifs de contrôle *ex post* sont essentiels dans un contexte de décentralisation et d'autonomie budgétaire accrues. L'administration centrale a également un rôle à jouer eu égard au principe de l'autonomie locale. L'audit financier est nécessaire pour évaluer la qualité de l'information financière fournie ainsi que la fiabilité et l'exactitude des données financières et de la gestion fournies par les collectivités locales. En ce qui concerne l'audit externe, toutefois, la supervision financière de l'État et le système de contrôle des administrations infranationales devraient être adaptés au nouveau contexte de la décentralisation, et il pourrait se dérouler par exemple en liaison avec un organisme d'audit externe et indépendant. Dans plusieurs pays de l'OCDE, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques peut vérifier à la fois les budgets de l'État et des collectivités locales, du côté des dépenses comme des recettes.

Encadré 3.6. Coordination de la fixation des salaires entre échelons central et locaux au niveau des administrations infranationales : l'expérience des pays de l'OCDE

L'OCDE a répertorié plusieurs raisons pour lesquelles une administration nationale peut chercher à influencer ou maîtriser la rémunération et d'autres conditions d'emploi du personnel dans les administrations infranationales. Des différences de conditions d'emploi pourraient : i) entraver la mobilité entre administrations publiques et entre échelons de l'administration, dans le but : ii) d'offrir un moyen de limiter ou plafonner la croissance de la dépense publique, ou ii bis) d'assurer la cohérence des conditions de l'emploi public. Les pays ont recours à divers instruments pour surveiller la masse salariale des collectivités locales, tout en accordant à celles-ci une certaine souplesse pour fixer elles-mêmes le niveau des salaires.

- En Espagne, la loi qui régleme la fonction publique régleme aussi la structure salariale applicable aux fonctionnaires à l'échelon national et infranational. La hausse de rémunération annuelle est inscrite dans le budget général de l'État. Les emplois sous contrat sont régis par les conditions normales du marché du travail.
- En France, chaque collectivité territoriale peut déterminer la rémunération et autres conditions d'emploi de ses agents, mais les mesures qu'elle peut prendre sont inscrites dans la loi et régies par la réglementation assez complexe des corps de l'État.
- Au Danemark, les administrations infranationales fixent elles-mêmes le montant des salaires de leurs agents. Cependant, l'Autorité des employeurs publics entretient un dialogue informel et continu avec les associations locales et régionales qui font office d'employeur central pour l'administration infranationale. Cet organisme est aussi représenté au sein des conseils locaux et régionaux chargés des salaires et des tarifs, qui ont pour fonction de représenter les employeurs dans les négociations avec les syndicats de ces secteurs ; il dispose en outre d'un droit de veto au conseil régional.

Sources : OCDE (2008^[37]), « Challenges of human resource management for multi-level government », Public Employment and Management Working Party, OCDE, Paris ; OCDE (2017^[19]), *Making Decentralisation Work in Chile : Towards Stronger Municipalities*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

C'est le cas en Allemagne, en France (Cour des comptes), en Italie (*Corte dei Conti*), en Pologne (NIK) et au Portugal, par exemple. Certaines institutions supérieures nationales de contrôle des finances publiques peuvent disposer d'un réseau de chambres régionales (Chambres régionales des comptes, en France, par exemple) (OCDE, 2018^[36] ; 2017^[19]).

Enfin, le rôle de l'administration nationale qui consiste à établir des mécanismes de coordination adéquats – favorisant l'alignement des objectifs et des politiques au sein des niveaux de l'administration et entre eux – est fondamental dans ce contexte en évolution. Il en va de même pour son aptitude à concevoir des instruments établissant des relations efficaces ainsi que la coopération et le dialogue entre administrations, car ils sont susceptibles de nourrir la confiance au sein d'un processus de réforme (encadré 3.7).

Ce rôle est particulièrement important pour les politiques de développement régional. Les responsabilités en la matière sont en effet aujourd'hui distribuées entre des acteurs nationaux, régionaux et locaux, qui ont des ressources, des objectifs et un statut juridique ou politique différents. Dans ce contexte, l'administration centrale joue un rôle de plus en plus important parce qu'elle peut offrir un cadre général et de grandes orientations pour les politiques de développement régional. Elle doit aussi superviser les mécanismes de coordination qui permettent de formuler et de mettre en œuvre la politique régionale.

Pour que les objectifs et les priorités soient alignés – en particulier dans les activités qui appuient le développement régional mais où les responsabilités ou les intérêts se chevauchent (développement économique, transports, santé et éducation, par exemple), des mécanismes verticaux de coordination sont nécessaires pour encourager une relation de partenariat entre les échelons de l'administration.

Encadré 3.7. L'évolution du rôle de l'administration centrale dans le contexte de la décentralisation

La France a commencé à tenir compte de cette nécessité en 2010 avec la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), qui visait à rationaliser l'administration territoriale et améliorer les relations anciennes et complexes entre déconcentration et décentralisation. En 2015, la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a découlé d'une réflexion sur la modernisation du fonctionnement des services de l'État au niveau territorial et d'une redéfinition de leur rôle et de leurs missions (Charte de la déconcentration). Plus récemment, le gouvernement français a donné une nouvelle impulsion dans cette direction, sur la base des recommandations formulées par le Comité Action Publique 2022 (CAP 22), face à la nécessité de tirer toutes les conséquences de la décentralisation, d'éliminer le chevauchement des compétences entre les administrations centrale et infranationales et de repenser le rôle ainsi que les domaines et méthodes d'intervention de l'État à l'échelle régionale et locale.

Certains pays de l'OCDE se sont attachés, très tôt dans leur processus de décentralisation, à améliorer les structures de gouvernance entre niveaux d'administration et entre secteurs (chapitre 5). Au Danemark, le Forum sur la croissance régionale intègre les activités de développement au niveau local, régional, national et européen au sein d'une seule et même structure de programmation. En Suède, la politique de croissance régionale vise à améliorer la compétitivité locale et régionale dans toutes les régions grâce à des programmes régionaux et à une amélioration de la coordination régionale et sectorielle (OCDE, 2010^[38]).

Encadré 3.8. Le rôle rénové de l'administration centrale dans la gestion des politiques de développement régional

Dans le nouveau paradigme des politiques de développement régional, de nouveaux rôles sont apparus pour l'administration centrale :

- favoriser le consensus et la cohérence entre régions et secteurs, notamment par la définition d'objectifs, de calendriers et de périmètres territoriaux ;
- recueillir et analyser des données et informations appropriées, et coordonner des débats et des bases de données à propos des besoins et des opportunités ; faciliter le dialogue entre les décideurs ;
- construire des cadres juridiques, budgétaires et administratifs, des cadres ou des grandes orientations permettant de gérer la complexité, la pluralité et l'imbrication des hiérarchies qui caractérisent la plupart des modes de coordination ;
- faire office de « cour d'appel » pour les différends entre secteurs et entre régions, y compris en assumant la responsabilité politique de la décision ultime, tout particulièrement en cas de défaillance de la gouvernance ;
- s'employer à rééquilibrer les différentiels de pouvoirs entre secteurs, régions et échelons de l'administration ; pour un bon fonctionnement de l'ensemble du système de gouvernance, l'administration nationale peut et doit aider les entités

plus faibles à construire des stratégies de développement des capacités (y compris en assurant elle-même une formation) ;

- évaluer et suivre les résultats de l'action publique ; combler les déficits d'informations et améliorer la qualité de la prise de décisions par les acteurs à tous les échelons de l'administration (OCDE, 2010_[38]).

Source : OCDE (2010_[38]), *Regional Development Policies in OECD Countries*, <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>.

Assurer un développement équilibré en tous points du territoire national

Dans un contexte décentralisé, l'administration nationale a un rôle clé à jouer pour assurer un développement équilibré en tous points du territoire national et pour minimiser le risque potentiel d'une aggravation des disparités (chapitre 4). Pour ce faire, elle peut appliquer des politiques actives de développement régional au niveau national ainsi que des politiques de péréquation bien conçues, qui encouragent les efforts de développement des administrations infranationales. La péréquation budgétaire vise à corriger les déséquilibres entre collectivités territoriales, de façon à favoriser l'équité entre territoires, qu'il s'agisse de régions ou de localités.

Les disparités budgétaires peuvent être de deux ordres : différences de capacités de mobilisation de recettes ou différences de besoins de financement au titre des services publics. Dans la première catégorie, les inégalités en matière de recettes fiscales résultent de différences de PIB par habitant entre juridictions. Dans la seconde, les inégalités peuvent tenir à des facteurs géographiques spécifiques (régions montagneuses, îles, zones isolées ou faiblement peuplées, etc.) ou à la présence en plus grand nombre de groupes particuliers – enfants, personnes âgées, personnes handicapées, etc. – qui renchérissent le coût par unité de service, relevant ainsi le coût global des services publics.

Les mécanismes de péréquation sont largement utilisés dans les pays de l'OCDE, fédéraux comme unitaires, qu'il s'agisse de transferts verticaux (de l'administration centrale ou fédérale vers les administrations infranationales financièrement plus faibles) ou de transferts horizontaux (des collectivités les plus riches vers les plus pauvres) ou les deux (chapitre 5). Ces mécanismes visent en outre à mettre en place des normes nationales destinées à garantir l'égalité d'accès aux services locaux et un niveau minimal de qualité dans la prestation des services publics locaux.

La plupart des pays de l'OCDE appliquent divers dispositifs de péréquation, qui associent redistribution horizontale et verticale avec une péréquation des recettes fiscales et des coûts. C'est la péréquation verticale qui prévaut généralement, même si chaque système présente des avantages et des inconvénients (OCDE, 2013_[39]). Les mécanismes de péréquation des recettes fiscales et des coûts représentent à peu près le même volume, même si les différences de recettes fiscales sont entre quatre et six fois plus grandes que les disparités des coûts (Kim et Lotz, 2008_[40]). Lorsqu'il s'agit d'instaurer un système de péréquation, l'une des principales difficultés réside dans la manière de mesurer la capacité à mobiliser des recettes fiscales ou le coût des services (chapitre 5).

- En Allemagne, la règle de l'uniformité des conditions de vie de tous les citoyens de la fédération ainsi que le principe de péréquation sont inscrits dans la Constitution. En Suisse, le mécanisme de péréquation a été établi en 1958 par la loi fédérale sur la péréquation financière et entièrement réformé en 2008.

- En Australie, la péréquation budgétaire n'est pas mentionnée dans la Constitution, mais l'objectif de répartition équitable est important. Le pays cherche en effet à s'assurer que tous les États aient la même capacité budgétaire par habitant, afin d'offrir les mêmes services et les mêmes infrastructures à tous les résidents.
- En Italie, le mécanisme de péréquation horizontal entre les régions, créé en 2001, a été réformé dans le cadre de la loi 42/2009, renforçant la péréquation verticale par le biais d'un fonds géré par l'État. Il vise à garantir le financement des services publics essentiels (santé, éducation et assistance sociale, par exemple) dans les régions dont les recettes fiscales sont modestes.
- En Suède, le système de péréquation verticale et horizontale repose sur cinq allocations, visant notamment à l'égalisation des revenus et des coûts. Ce système est régulièrement révisé en vue d'évaluer les effets contreproductifs et dissuasifs qu'il pourrait avoir et de corriger toute dérive, dans une direction ou une autre.

Dans la plupart des cas, la péréquation produit des effets substantiels sur la réduction des disparités budgétaires entre administrations infranationales dans l'OCDE (encadré 3.9). Cependant, la péréquation fait souvent l'objet de débats techniques et politiques, et de critiques à l'encontre de sa complexité, de son manque de transparence et de ses effets potentiellement négatifs en ce qu'ils inciteraient à élargir l'assiette fiscale et accroître le niveau des dépenses (OCDE, 2013^[39] ; 2018^[41]).

Encadré 3.9. La péréquation dans les pays de l'OCDE : quelques chiffres clés

Pour un ensemble de 15 pays de l'OCDE, la péréquation représente environ 2.3 % du PIB, 4.8 % du total des dépenses publiques et environ la moitié de l'ensemble des dotations interadministrations au titre des transferts de péréquation budgétaire, ce qui confirme qu'il reste une ample marge d'amélioration de la péréquation.

Dans les pays de l'OCDE, la péréquation s'accompagne d'un robuste effet de redistribution ; en moyenne, la péréquation budgétaire réduit les disparités des capacités de collecte de recettes – telles que mesurées par le coefficient de Gini ou de variation – de près des deux tiers, l'abaissant de 29 % à 10 %. Dans certains pays, comme l'Allemagne, l'Australie et la Suède, les disparités à ce titre ont ainsi pratiquement disparu. Après péréquation, les disparités budgétaires sont nettement moins grandes que les disparités économiques, telles que mesurées par le PIB régional. En d'autres termes, l'aptitude à fournir les services publics est répartie plus également que la production économique.

Sources : Keuffer, N. et A. Ladner (2018^[12]), *The Local Autonomy Index Project – Extent, Patterns and Effects of Local Autonomy in Europe* ; OCDE (2013^[39]), *Fiscal Federalism 2014 : Making Decentralisation Work*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>.

Notes

¹ La note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

² Les *combined authorities*, au Royaume-Uni, constituent une exception importante à cet égard. Depuis la réforme de 2016, il est possible d'organiser l'élection directe du maire, et les *combined authorities* ayant à leur tête un maire élu directement peuvent relever de 2 % le taux de la taxe sur les biens immobiliers à usage commercial. Cette réforme est entrée en vigueur dans six de ces collectivités lorsque leur maire a été élu, le 4 mai 2017. Ces données ne sont pas entrées dans la mise à jour de l'ICR pour 2010-2016.

³ Pour les 48 pays couverts par l'ICR pendant la totalité des 60 années, les compétences régionales sont passées d'une moyenne de 8.1 à 12.6.

⁴ Voir note de fin n°1.

⁵ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁶ En particulier, il se dessine depuis peu, dans des pays de l'OCDE comme l'Allemagne, le Danemark et la Norvège, une tendance à la recentralisation de la prestation des soins de santé. C'est une option qui a aussi été envisagée en Suède. La proposition consistait à réorganiser le système de santé de façon à confier les soins de santé primaires aux collectivités locales et à rapprocher les soins spécialisés des centres de recherche. Une telle décision aurait entraîné une recentralisation des soins de santé spécialisés. Cependant, la réforme régionale qui est en cours en Suède ne va pas dans cette direction, même si certaines options sont en discussion.

⁷ Cette répartition des dispositifs asymétriques (sur une base légale) entre statut constitutionnel et statut légal simple est bien sûr une description simplifiée de la réalité. Dans de nombreux cas, comme en Espagne par exemple, les régions peuvent avoir un statut spécial en vertu de la Constitution et de la loi ordinaire.

⁸ La région du Frioul-Vénétie julienne jouit d'un statut spécial depuis 1963.

⁹ Source : <http://www.italianinsider.it/?q=node/6454> (consulté le 16 mai 2018).

¹⁰ Pages internet du ministère finlandais de la Santé et des Affaires sociales : http://alueuudistus.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018?p_p_auth=opMDJ79x (consulté en février 2018).

¹¹ En réalité, la tradition d'expérimentation dans le cadre de l'initiative « Municipalité libre » remonte aux années 1980 dans plusieurs pays nordiques. Les premiers essais ont été lancés en Suède en 1984, au Danemark en 1985, en Norvège en 1987 et en Finlande en 1989. (Gouvernement suédois, 1991). La Norvège a adopté, dès 1993, une loi sur l'expérimentation continue, qui autorise l'expérimentation volontaire dans les collectivités locales, les comtés et l'administration centrale.

Références

- Ahrend, R., C. Gamper et A. Schumann (2014), *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>. [15]
- Bahl, R. et J. Martinez-Vazquez (2005), *Sequencing Fiscal Decentralization*. [30]
- Bird, R. (2003), *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*. [23]
- Bird, R. et R. Ebel (2006), « Subsidiarity, solidarity and asymmetry: Aspects of the problem », dans Bird, R. et R. Ebel (dir. pub.), *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries*, Edward Elgar Publishing Limited et Banque mondiale. [20]
- Bird, R. et F. Vaillancourt (2007), « Expenditure-based equalization transfers », dans Martinez-Vazquez, J. et B. Searle (dir. pub.), *Fiscal Equalization*, Springer, https://doi.org/10.1007/978-0-387-48988-9_11. [25]
- Blöchliger, H. et J. Kim (dir. pub.) (2016), *Fiscal Federalism 2016 : Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>. [8]
- Borge, L., P. Parmer et R. Torvik (2015), « Local natural resource curse? », *Journal of Public Economics*, vol. 131/C, pp. 101-114. [28]
- Congleton, R. (2015), « Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the political economy of decentralisation », dans Ahmad, E. et G. Brosio (dir. pub.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing Limited. [21]
- Congleton, R. (2006), « Asymmetric federalism and the political economy of decentralisation », dans Ehtisham, A. et G. Brosio (dir. pub.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Limited. [29]
- Dafflon, B. (2006), « The assignment of functions to decentralised government: from theory to practice », dans Bird, R. et R. Ebel (dir. pub.), *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries : Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*. [24]
- Daniel, B. et al. (2006), « Intergovernmental transfers and decentralised public spending », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/4, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art24-en>. [9]
- Devas, N. et S. Delay (2006), « Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective », *Local Government Studies*, vol. 32/5, pp. 677-695, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>. [34]
- Garcia-Milà, T. et T. McGuire (2007), « Fiscal decentralization in Spain: An asymmetric transition to democracy », dans Bird, R. et R. Ebel (dir. pub.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries : Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar Publishing. [26]
- Gash, T., J. Randall et S. Sims (2014), *Achieving Political Decentralisation: Lessons from 30 Years of Attempting to Devolve Political Power in the UK*, Institute for Government. [35]

- Hooghe, L., G. Marks et A. Schakel (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, Londres. [17]
- Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford. [2]
- Ivanyna, M. et A. Shah (2014), « How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization », *Economics*, <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>. [1]
- Keuffer, N. et A. Ladner (2018), *The Local Autonomy Index Project – Extent, Patterns and Effects of Local Autonomy in Europe*. [12]
- Kim, J. et J. Lotz (2008), *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop*, Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare. [40]
- Ladner, A., N. Keuffer et H. Baldersheim (2016), « Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014) », *Regional & Federal Studies*, vol. 26/3, pp. 321-357, <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>. [3]
- Martinez-Vazquez, J. (2007), *Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison?*, http://scholarworks.gsu.edu/econ_facpub. [22]
- OCDE (2018), *Key Data on Local and Regional Governments in the European Union*, OCDE et UE, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale>. [5]
- OCDE (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [36]
- OCDE (2018), *Practical Methodological Guide for the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OCDE, Paris. [41]
- OCDE (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, Brochure et Base de données, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>. [13]
- OCDE (2017), *Governance of Land Use*, Éditions OCDE, Paris. [33]
- OCDE (2017), *Making Decentralisation Work in Chile : Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [19]
- OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [10]
- OCDE (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [4]

- OCDE (2016), « Assigning responsibilities across government levels », Note by the secretariat COM/CTPA/ECO/GOV(2016)3, OCDE, Paris. [31]
- OCDE (2016), *Panorama des régions de l'OCDE 2016*, OCDE, Paris. [32]
- OCDE (2015), *Governing the City*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>. [14]
- OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>. [27]
- OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209527-en>. [7]
- OCDE (2013), *Fiscal Federalism 2014 : Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>. [39]
- OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>. [38]
- OCDE (2008), « Challenges of human resource management for multi-level government », Public Employment and Management Working Party, OCDE, Paris. [37]
- OCDE (s.d.), *OECD Fiscal Decentralisation Database*, Base de données, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>. [42]
- OCDE (à paraître), *The Spending Power of Subnational Governments across Five Policy Sectors*, Éditions OCDE, Paris. [11]
- OCDE-CGLU (2016), *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>. [18]
- Quinn, B. (2015), « Local government reform: plus ça change, plus c'est la même chose », *Administration*, vol. 63/2, pp. 7–29, <http://dx.doi.org/10.1515/admin-2015-0008>. [6]
- Schakel, A. et al. (2018), *Final Report on Updating the Regional Authority Index (RAI) for Forty-Five Countries (2010-2016)*. [16]

Chapitre 4. Avantages et défis associés à la décentralisation

La décentralisation donne souvent lieu à des débats passionnés entre les tenants de cette démarche, qui mettent en avant ses avantages, et ses opposants, qui en soulignent les inconvénients. Plusieurs décennies de mise en œuvre concrète ont heureusement permis d'accumuler une masse non négligeable d'informations sur les effets de la décentralisation. Ce chapitre examine les avantages et les défis de la décentralisation en s'appuyant sur les meilleures informations disponibles sur les résultats des recherches et sur les politiques publiques appliquées sur le terrain dans divers pays de l'OCDE. Après une brève introduction, il s'attache à décrire des avantages et des possibilités qu'offre la décentralisation, avant d'en examiner les risques et les défis. Les aspects positifs et négatifs seront examinés sous l'angle économique, administratif et politique. On trouvera à la fin du chapitre une conclusion et un tableau récapitulant les principaux effets évoqués.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Comme l'ont indiqué les chapitres 1 et 2, la décentralisation progresse un peu partout dans le monde (Hooghe et al., 2016^[1]). En outre, les pratiques de divers pays montrent que la mise en œuvre de la décentralisation évolue à mesure que de nouveaux défis commencent à émerger. En témoignent, par exemple, les tendances de l'urbanisation et de la régionalisation. Par ailleurs, la crise économique qui a éclaté en 2008 et les mesures d'austérité et d'assainissement qui ont suivi ont eu de multiples répercussions sur le processus de décentralisation budgétaire. Ce chapitre examine brièvement les avantages de la décentralisation et les défis qu'elle soulève, et présente les résultats de quelques travaux empiriques récents consacrés à cette question.

Au fil des dernières décennies, des pays divers ont accumulé une solide expérience pratique en matière de réforme de décentralisation, dont les effets sont débattus par les chercheurs et les spécialistes du terrain. L'un des aspects majeurs de ces débats concerne l'incidence de la décentralisation sur la croissance économique et le bien-être. Bien que les statistiques nationales ne permettent pas de tirer des conclusions strictement causales, des données recueillies au cours des années récentes montrent que la compétence budgétaire des administrations infranationales peut être positivement associée à l'activité économique (Blöchliger, 2013^[2]). Plus spécifiquement, des indicateurs tels que le PIB, les investissements publics en capital physique et humain et les résultats en matière d'éducation sont corrélés positivement avec la décentralisation. La décentralisation des recettes est plus étroitement associée à la hausse des revenus que ne l'est la décentralisation des dépenses (Blöchliger, 2013^[2]). En outre, des exemples et des travaux de recherche portant sur différents pays montrent que la décentralisation peut stimuler l'efficacité du secteur public et favoriser la démocratisation et la stabilité politique (Faguet, 2014^[3]; Ivanyina et Shah, 2014^[4]). Cependant, ces effets dépendent fortement de la façon dont la décentralisation est conçue et mise en œuvre. Il convient de souligner que la réforme de décentralisation est toujours, *in fine*, un choix politique. Ce type de réforme devrait toujours s'inscrire dans le cadre d'un processus de réforme politique plus large, pour s'assurer que le pouvoir judiciaire, la fonction publique et les dispositifs réglementaires auront les capacités requises pour gérer les éventuels changements associés à la décentralisation.

La gouvernance multiniveau a donné lieu à un abondant corpus de théories économiques et de recherches empiriques. Les théories économiques du fédéralisme budgétaire dites de « première génération », élaborées dans les années 1950 et 1960, soulignaient les avantages de la décentralisation. Cette vision optimiste de la décentralisation était justifiée par la bienveillance supposée des prises de décision publiques ou, de façon peut être plus réaliste, par les effets positifs des pressions électorales rendues possibles par les régimes politiques démocratiques (Ahmad et Brosio, 2006^[5]; Oates, 2005^[6]). Bon nombre de réformes de décentralisation engagées dans les années 1970, 1980 et 1990 ont été inspirées par les principes initiaux du fédéralisme budgétaire. Une autre motivation importante de la décentralisation était la volonté de faire avancer les processus de démocratisation. Les théories du fédéralisme budgétaire de « deuxième génération », qui ont commencé à émerger à la fin des années 1990, ont, pour l'essentiel, assoupli les hypothèses sur lesquelles reposaient les recherches antérieures. Les recherches sur les choix publics et l'économie politique donnent une vision plus critique et nuancée de la décentralisation, par exemple en admettant que les prises de décision publiques peuvent être motivées par l'intérêt personnel (Weingast, 2014^[7]; Lockwood, 2002^[8]). La littérature de deuxième génération préconise de compléter les théories de première génération par des notions d'économie politique, de manière à rendre rigoureusement compte des avantages de la décentralisation en termes d'appariement en fonction des

préférences et de responsabilisation (Oates, 2008^[9]). Un autre pan important de la deuxième génération d'études sur le fédéralisme budgétaire trouve son origine dans les crises des finances publiques qu'ont provoquées les comportements budgétaires des administrations intergouvernementales de certains pays d'Amérique latine et d'Europe. Cette génération insiste sur les dangers inhérents aux réformes de décentralisation impartiales ou mal équilibrées et examine les conditions dans lesquelles les pays décentralisés peuvent garantir la discipline budgétaire (Rodden, Eskeland et Litvack, 2003^[10]). Par ailleurs, les recherches sur le développement régional ont étudié les liens entre décentralisation et développement régional et les effets de la décentralisation sur les disparités entre régions (Ezcurra et Rodríguez-Pose, 2013^[11] ; Tselios et al., 2012^[12]).

Si de nombreux pays se considèrent comme étant décentralisés, la réalité peut être tout autre. Le degré de décentralisation observé peut varier dans une mesure considérable en fonction de l'indicateur de décentralisation utilisé (Hatfield, 2015^[13]). La façon dont la décentralisation est conçue et mise en œuvre a un impact majeur sur ses résultats. Par exemple, de nombreux chercheurs font valoir qu'une « décentralisation partielle » peut produire des effets inattendus et entraîner une perte d'avantages potentiels. Un exemple typique de décentralisation partielle est une situation dans laquelle les fonctions de dépenses sont en grande partie déléguées aux exécutifs infranationaux, alors que les recettes infranationales propres demeurent très limitées. Il faut également savoir que la décentralisation des dépenses ou des recettes ne peut pas assurer ou garantir à elle seule la concrétisation de l'ensemble des avantages potentiels de la décentralisation. Pour que la décentralisation budgétaire porte ses fruits, d'autres conditions sont requises : les capacités des administrations infranationales doivent être suffisantes, les processus de décision publique locale transparents, et la gouvernance globale de bonne qualité (OCDE, 2013^[14] ; Allain-Dupré, 2018^[15] ; Kim et Dougherty, 2018^[16] ; OCDE, 2017^[17]).

Les avantages et défis associés à la décentralisation peuvent être directs ou indirects. Les effets directs comprennent les changements de niveaux de service, de la qualité et de l'efficacité des services publics. Les effets indirects de la décentralisation, qui comprennent par exemple les retombées sur la croissance économique ou la stabilité sociale, découlent des résultats directs de la décentralisation, tels que l'élévation du niveau d'études ou le renforcement de la participation aux prises de décision politiques. Ces effets indirects étant influencés par différents facteurs, il est plus difficile, dans leur cas, de dissocier le rôle de la décentralisation de celui d'autres tendances et politiques.

Possibilités et avantages

L'essor des réformes de décentralisation a été motivé par une série de facteurs économiques, politiques et autres, qui sont très variables d'un pays à l'autre (voir chapitre 2). Dans certains pays, par exemple, la décentralisation a été engagée en réaction à l'extrême centralisation, voire aux tendances autocratiques, qui avaient cours par le passé (Hooghe et al., 2016^[11]). Dans leur cas, la décentralisation a été un moyen de s'assurer que le processus de démocratisation ne serait pas remis en cause. Dans d'autres pays, la décentralisation est allée de pair avec la réforme du secteur public et visait notamment à rendre les services publics plus efficaces, afin de juguler la croissance des dépenses publiques. Quant aux autres motivations, la décentralisation est souvent perçue comme porteuse d'un certain nombre d'effets positifs – responsabilisation et amélioration de la transparence de la gouvernance publique, baisse de la corruption, renforcement de la participation politique et innovation sur le plan des politiques. Ces avantages sont examinés plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Avantages économiques

La décentralisation peut faciliter la mise en place de services adaptés aux besoins locaux

L'avantage direct le plus important de la décentralisation réside peut-être dans les gains d'efficacité d'allocation qui découlent de la fourniture de services publics locaux. Les administrations infranationales détiennent généralement des informations précieuses sur les besoins et contextes locaux, qui leur permettent d'adapter au mieux la fourniture des services publics aux besoins des résidents. Les choix décentralisés offrent la possibilité d'améliorer le bien-être économique en adaptant la fourniture des services aux préférences hétérogènes de groupes de population plus restreints (Wallis et Oates, 1988^[18]). Obtenir de telles informations serait coûteux pour l'administration centrale, qui est donc encline à fournir un niveau de prestations publiques uniforme dans l'ensemble des juridictions. En cas de préférences hétérogènes et de biens publics locaux, les exécutifs infranationaux parviennent à de meilleurs résultats que le pouvoir central sur le plan de l'allocation des ressources publiques (Oates, 2005^[6]).

Il est important de noter que c'est pour les « services publics locaux » – définis comme un ensemble de tâches publiques qui produisent des avantages sur une zone géographiquement limitée – que la fourniture des services à l'échelon infranational engendre les gains d'efficacité d'allocation les plus élevés¹. Dans l'idéal, ces « zones d'avantage » devraient coïncider avec les frontières administratives des collectivités locales. Les services publics qui produisent d'importantes externalités ou d'importantes économies d'échelle se prêtent moins à une fourniture localisée, même si des retombées positives restent possibles sur le plan de l'efficacité d'allocation. Dans le cas des services redistributifs, tels que l'éducation et les soins de santé, une coordination est généralement assurée à un échelon administratif plus élevé (encadré 4.1).

Encadré 4.1. Attribution des tâches d'allocation, de redistribution et de stabilisation : les principes du fédéralisme budgétaire

Les études traditionnelles sur le fédéralisme budgétaire répartissent les tâches publiques en trois grandes catégories : allocation, redistribution et stabilisation (Musgrave et Musgrave, 1980^[19]). En vertu de cette classification, la fonction d'allocation – c'est-à-dire la fourniture des services publics – peut relever de la compétence de l'administration centrale ou des administrations infranationales. L'exercice centralisé de la fonction d'allocation est surtout indiqué pour les services qui ne présentent pas d'intérêt local particulier. A contrario, la délégation de cette fonction à l'échelon infranational se justifie lorsque les biens ou services procurent des avantages géographiquement limités. De plus, en vertu du « théorème de la décentralisation » (Oates, 1972^[20]), l'échelon infranational est celui qui se prête le mieux à la fourniture des services et des biens, à moins que le pouvoir central ne bénéficie d'un avantage manifeste en la matière. Ce peut être le cas, par exemple, si la fourniture permet de dégager des économies d'échelle considérables.

D'après la classification de Musgrave, la redistribution et la stabilisation sont des fonctions qui relèvent essentiellement de la compétence du pouvoir central. Plus particulièrement, celui-ci apparaît comme le mieux placé pour conduire la politique monétaire et budgétaire (Musgrave et Musgrave, 1980^[19]). Il est par ailleurs largement admis que la fonction de redistribution devrait échoir principalement à l'administration

centrale, plus apte à redistribuer le revenu des plus riches aux plus pauvres et à établir des normes minimales de services publics valables pour l'ensemble des régions (King, 1984^[21]).

En règle générale, on considère que les « biens locaux purs », tels que les infrastructures locales (éclairage public, routes locales), l'assainissement, l'aménagement du territoire ou l'enseignement de base, doivent être fournis de préférence par les administrations infranationales. Il n'est pas rare toutefois que les collectivités territoriales participent, au moins dans une certaine mesure, à la fourniture de services présentant une composante redistributive. Dans certains pays comme les pays nordiques, même les services de santé, d'éducation et de protection sociale ont été délégués du pouvoir central aux administrations infranationales. Lorsque la redistribution est décentralisée, l'État demeure généralement responsable de la coordination et doit veiller à l'équité territoriale des citoyens. Ces fonctions peuvent être assurées par exemple au moyen de transferts de l'administration centrale vers les administrations infranationales, de réglementations normatives (normes minimales) ou d'une combinaison des deux méthodes.

Sources : Boadway, R. et J. Tremblay (2012^[22]), « Reassessment of the Tiebout model », <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.01.002> ; Musgrave, R. et P. Musgrave (1980^[19]), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill Kogahusha ; Tiebout, C. (1956^[23]), *A Pure Theory of Local Expenditures*, <http://www.jstor.org/stable/1826343> Accessed:28/07/200805:58 ; Oates, W. (1972^[20]), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York ; King, D. (1984^[21]), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, Allen & Unwin.; Allain-Dupré, D. (2018^[15]), « Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guiding principles for policy-makers », OCDE, Paris.

La décentralisation peut rendre la fourniture des services publics plus efficiente

A contrario d'une structure centralisée, la décentralisation contribue à une responsabilisation accrue dans la mesure où elle modifie les incitations adressées aux autorités qui délivrent les services aux populations locales. Dans un modèle décentralisé, les élus locaux doivent rendre des comptes aux résidents qui financent et consomment les services. Dans un système de fourniture centralisée des services publics, les administrateurs rendent compte non pas à la population locale mais à leurs supérieurs de l'administration centrale. La décentralisation inverse la chaîne de responsabilités, qui de « descendante » devient « ascendante », et a donc une incidence sur les motivations de l'ensemble des parties prenantes.

La décentralisation permet d'instaurer de multiples formes de concurrence politique et budgétaire, qui peuvent à leur tour améliorer l'efficacité. D'un point de vue politique, elle augmente le nombre d'enceintes politiques, d'où une baisse des coûts d'entrée pour les nouveaux candidats politiques. Cette multiplication des forums politiques offre aux citoyens-électeurs un choix plus large dans les processus électoraux. Aussi les électeurs sont-ils mieux à même d'exprimer leurs préférences en matière de fourniture de services et d'informer les responsables politiques des problèmes rencontrés à l'échelon local.

Les élections locales et nationales sont le principal mécanisme par lequel les citoyens peuvent peser sur les politiques et faire entendre leur voix. Il est cependant important qu'ils aient accès à d'autres formes de participation citoyenne (Inman et Rubinfeld, 1997^[24]) – par exemple, participation à des enquêtes, des réunions municipales ou des référendums locaux, ou participation directe à la fourniture des services (Azfar et al., 1999^[25]).

Une mobilisation et un engagement accrus peuvent faciliter l'appropriation locale des programmes publics. En outre, le renforcement de la participation citoyenne générale peut contribuer à intensifier la concurrence politique non seulement à l'échelon local mais aussi lors des scrutins nationaux. Cette concurrence peut, à son tour, contribuer à l'amélioration générale des politiques et rendre la mise en œuvre des programmes publics plus efficiente.

La décentralisation peut stimuler la concurrence non seulement au sein des juridictions locales, mais aussi entre les juridictions. Le mécanisme qui sous-tend cet effet est le départ des contribuables dans une autre juridiction – ou la menace de leur départ. Plus les exécutifs infranationaux sont tributaires des recettes fondées sur des ressources mobiles, plus les collectivités risquent d'être en concurrence. Ce cas de figure est illustré par le modèle traditionnel de gouvernement décentralisé dit du « vote avec les pieds » (Tiebout, 1956^[23]). Bien qu'en réalité, la mobilité des ménages et des entreprises soit loin d'être parfaite, la crainte de voir partir des contribuables exerce une pression supplémentaire sur les élus locaux, qui doivent donc s'employer à fournir des services adaptés aux besoins locaux tout en maintenant la charge fiscale à un niveau compétitif (Oates, 2005^[6]). Globalement, cette forme de concurrence améliore l'adéquation entre services fournis et préférences locales, d'où une allocation plus efficace des ressources (encadré 4.2).

Encadré 4.2. Le modèle de Tiebout et la mobilité

Le célèbre article de Charles Tiebout « Une théorie pure des dépenses locales » (1956^[23]) est l'une des toutes premières contributions à la théorie moderne du fédéralisme budgétaire et de la décentralisation. Ce modèle ne prétendait pas proposer une description théorique complète du gouvernement décentralisé. L'idée était plutôt de montrer de quelle manière les électeurs peuvent révéler leurs préférences en matière de services publics non pas par la « prise de parole » (« *voice* ») mais pas la « défection » (« *exit* »). Cependant, la notion de « vote avec les pieds » du modèle de Tiebout a ensuite été largement reprise comme hypothèse théorique dans les travaux de modélisation de la décentralisation.

Dans le modèle de Tiebout, la mobilité parfaite des ménages conduit à une répartition optimale des ménages entre les localités. Musgrave et Musgrave ont décrit les collectivités concurrentes de Tiebout en ces termes : « Les personnes qui aiment le sport choisiront d'habiter avec d'autres qui, comme elles, veulent bien financer des terrains de sports. Celles qui aiment la musique se regrouperont avec d'autres pour financer la construction d'une salle de concerts, et ainsi de suite. Chaque collectivité agira selon ses propres préférences, et tout le monde sera content ».

Les hypothèses qui sous-tendent le modèle de Tiebout sont strictes. Outre la mobilité parfaite des ménages, le modèle présuppose l'offre de biens publics locaux, un nombre endogène de collectivités et la taxation des avantages. Le modèle ne comporte qu'un niveau d'administration et ne prévoit aucun mécanisme de transfert.

Depuis la publication de l'article de Tiebout, la théorie du fédéralisme budgétaire a continuellement progressé, et bon nombre des hypothèses strictes du modèle initial ont été assouplies. Comme l'observent Broadway et Tremblay, le fédéralisme budgétaire doit en réalité s'envisager dans un monde qui comporte plusieurs niveaux d'administration autonomes. La mobilité des ménages est loin d'être parfaite, ce qui affaiblit les effets de la concurrence entre les collectivités. Les tâches prises en charge à l'échelon infranational

sont sans doute moins hétérogènes que ne le supposait le modèle de Tiebout, dans la mesure où les autorités des États fédérés, des régions et des municipalités sont fréquemment amenées à fournir des services que leur a délégués le pouvoir central.

Pour Oates, les gains issus de la décentralisation budgétaire ne dépendent pas de la mobilité des ménages. La décentralisation peut générer des gains de bien-être même sans mobilité, dans la mesure où les administrations infranationales peuvent adapter les services aux demandes et à la situation locales. Cependant, la mobilité, si elle est mise en pratique, devrait renforcer les avantages attendus de la décentralisation.

Sources : Tiebout, C. (1956^[23]), *A Pure Theory of Local Expenditures*, <http://www.jstor.org/stable/1826343A> accessed:28/07/200805:58 ; Boadway, R. et J. Tremblay (2012^[22]), « Reassessment of the Tiebout model », <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.01.002> ; Musgrave, R. et P. Musgrave (1980^[19]), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill Kogahusha ; Oates, W. (2008), « On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions », *National Tax Journal*, vol. LXI/2.

La « concurrence par comparaison » est une forme de concurrence qui ne fait pas intervenir la mobilité. Elle se produit quand les électeurs peuvent comparer les niveaux d'imposition et de qualité des services dans leur collectivité et les collectivités voisines. Si les électeurs constatent que le rapport services-charge fiscale est meilleur dans les collectivités voisines (ou dans d'autres localités comparables), ils pourront alors sanctionner leurs représentants élus en ne leur accordant pas leur suffrage aux élections locales suivantes. La concurrence par comparaison peut engendrer des gains d'efficacité si les électeurs sont capables d'identifier véritablement et de réélire les « bons » responsables politiques et d'écarter les « mauvais » (Ahmad et Brosio, 2006^[5]). La publication d'informations librement accessibles sur les résultats peut faciliter ce type d'évaluation comparative. (Weingast, 2014^[7] ; Faguet, 2014^[3]).

Ces mécanismes de responsabilité élémentaires seront plus efficaces si les résidents sont fortement incités à évaluer l'efficacité de leur administration locale. Cette motivation dépend essentiellement du mode de financement des services publics locaux et des informations disponibles sur la qualité des services fournis. Si une part considérable des services locaux est financée par les impôts locaux, les résidents seront d'autant plus attentifs aux performances de leur administration.

La décentralisation peut stimuler la croissance économique

Plusieurs travaux théoriques et empiriques ont étudié les liens entre croissance et décentralisation. Les recherches théoriques sur cette question peuvent être classées en trois grandes catégories, selon l'aspect qu'elles mettent en exergue : renforcement de la concurrence, amélioration de l'appariement selon les préférences et responsabilisation accrue (Hatfield, 2015^[13]). Même si les résultats des travaux théoriques ne sont pas tous concordants, la conclusion générale est que la décentralisation peut stimuler la croissance à condition d'être judicieusement conçue et mise en œuvre (OCDE, 2016^[26]), et notamment si la concurrence entre collectivités s'exerce d'une manière qui encourage l'efficacité, la responsabilisation et l'appariement selon les préférences à l'échelon infranational.

Il existe un abondant corpus de recherches empiriques sur les effets de la décentralisation sur la croissance (Hatfield, 2015^[13]). Une grande partie de ces travaux a consisté à faire régresser une mesure de la croissance économique sur des mesures de la décentralisation telles que la part des recettes locales ou la part des dépenses locales, en s'appuyant sur

des données internationales. Par exemple, des analyses récentes de données provenant de pays de l'OCDE montrent que la compétence budgétaire des administrations infranationales est associée positivement à l'activité économique (Blöchliger, 2013^[2] ; OCDE, 2016^[26]). D'après l'étude, cette impulsion positive semble provenir de l'amélioration combinée de la productivité et du capital humain. Ainsi la décentralisation peut-elle améliorer l'efficacité et la productivité du secteur public et, par effet d'entraînement, contribuer à accroître la productivité du secteur privé. Elle peut également déboucher sur une hausse des investissements dans l'éducation et un renforcement du capital humain, qui sont deux facteurs importants de la croissance économique (Blöchliger, Égert et Fredriksen, 2013^[27]).

La part des investissements en capital physique et humain dans les dépenses des administrations publiques est sensiblement plus élevée dans les pays plus décentralisés. On estime qu'en moyenne, une augmentation de 10 points de pourcentage de la décentralisation induit une augmentation de la part des investissements dans les dépenses totales des administrations publiques de 3 % à 4 % (Blöchliger, Égert et Fredriksen, 2013^[27]). La relation est plus étroite pour les investissements en capital humain que pour les investissements en capital physique, et pour la décentralisation des recettes que pour la décentralisation des dépenses.

Les résultats de recherches récentes donnent à penser que la décentralisation des recettes, en particulier, est liée à la croissance (Blöchliger, 2013^[2] ; OCDE, 2016^[26]). Le lien entre décentralisation des dépenses et croissance économique semble moins net. Ce résultat empirique pourrait s'expliquer par le fait que la part des recettes infranationales reflète mieux le degré de véritable autonomie budgétaire que la part des dépenses infranationales, qui peuvent être en grande partie imposées ou réglementées par le pouvoir central (Blöchliger, 2013^[2]).

Le deuxième groupe d'études examine l'effet des variations de la part des recettes et des dépenses publiques locales entre provinces ou entre États fédérés sur les résultats dans un pays donné. Le troisième groupe de travaux empiriques se concentre sur les effets de la concurrence entre collectivités, en utilisant le nombre de collectivités au sein d'une unité géographique donnée comme mesure de la concurrence. Les résultats des études empiriques des deuxième et troisième groupes sont mitigés. En outre, la relation endogène qui peut exister entre croissance et décentralisation ne permet pas de tirer des conclusions causales. Cela étant, sur l'ensemble de ces études empiriques, un constat général semble émerger parmi les autres : il est important qu'une quantité minimum d'impôts soit prélevée à l'échelon local pour que la décentralisation budgétaire contribue à la croissance économique (Weingast, 2014^[7] ; Hatfield, 2015^[13] ; Ivanyina et Shah, 2014^[4] ; Blöchliger, 2013^[2]). S'il est à l'évidence difficile de définir une règle générale concernant le degré d'autonomie fiscale optimal, on s'accorde souvent à reconnaître que les autorités locales devraient compter sur leurs propres recettes pour financer leurs services à la marge. Ce principe contribue à garantir que si une autorité décide d'étendre un programme public, les surcoûts induits seront bien pris en compte (Oates, 2008^[9]).

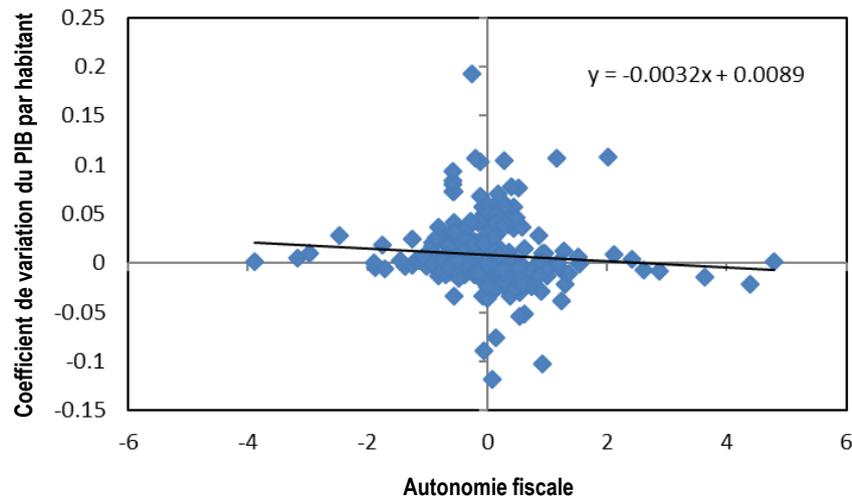
La décentralisation peut contribuer à atténuer les disparités régionales

Des données empiriques récentes indiquent que la décentralisation des recettes pourrait être associée à une diminution des disparités économiques régionales (Bartolini, Stossberg et Blöchliger, 2016^[28]). La raison en est que la production de recettes propres pourrait stimuler la croissance en particulier dans les régions les plus pauvres, et favoriser ainsi leur convergence vers les régions les plus performantes (Blöchliger, Bartolini et

Stossberg, 2016_[29]) (graphique 4.1). Dans certains pays comme le Mexique, la décentralisation est motivée par la volonté de réduire la pauvreté et les disparités territoriales (Faguet, 2014_[3]).

Graphique 4.1. L'autonomie fiscale infrarégionale est associée en moyenne à des écarts de PIB plus réduits entre régions

Coefficient de variation du PIB par habitant (axe vertical) et autonomie fiscale (axe horizontal)



Note : l'échantillon couvre 20 pays de l'OCDE (19 pour l'autonomie fiscale) sur la période 1995-2011. Chaque point correspond au coefficient de variation du PIB régional par habitant dans un pays donné au cours d'une année donnée. La ligne indique les résultats d'une régression MCO à deux variables. Les variables sont normalisées par les moyennes nationales correspondantes, afin d'éliminer les différences entre pays qui persistent dans le temps.

Source : Blöchliger, H., D. Bartolini et S. Stossberg (2016_[29]), *Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?*.

Il a été établi qu'une part élevée des transferts intergouvernementaux dans le total des recettes publiques infranationales était corrélée avec les disparités de PIB régional par habitant. Il semble donc que l'autonomie budgétaire et le recours à des ressources propres aident davantage les régions en rattrapage que celles qui se situent au-dessus de la moyenne nationale (Blöchliger, Bartolini et Stossberg, 2016_[29]). Ce résultat est corroboré par une étude récente de Tselios et al., de laquelle il ressort que la décentralisation est associée positivement à une réduction des inégalités interpersonnelles à l'échelon régional. Cette relation semble s'affaiblir à mesure que le revenu global augmente (Tselios et al., 2012_[12]). Pour autant, ces résultats ne signifient pas nécessairement qu'il existe une relation causale entre la décentralisation et les disparités régionales (encadré 4.3). Il est assurément nécessaire d'approfondir les recherches sur cette question.

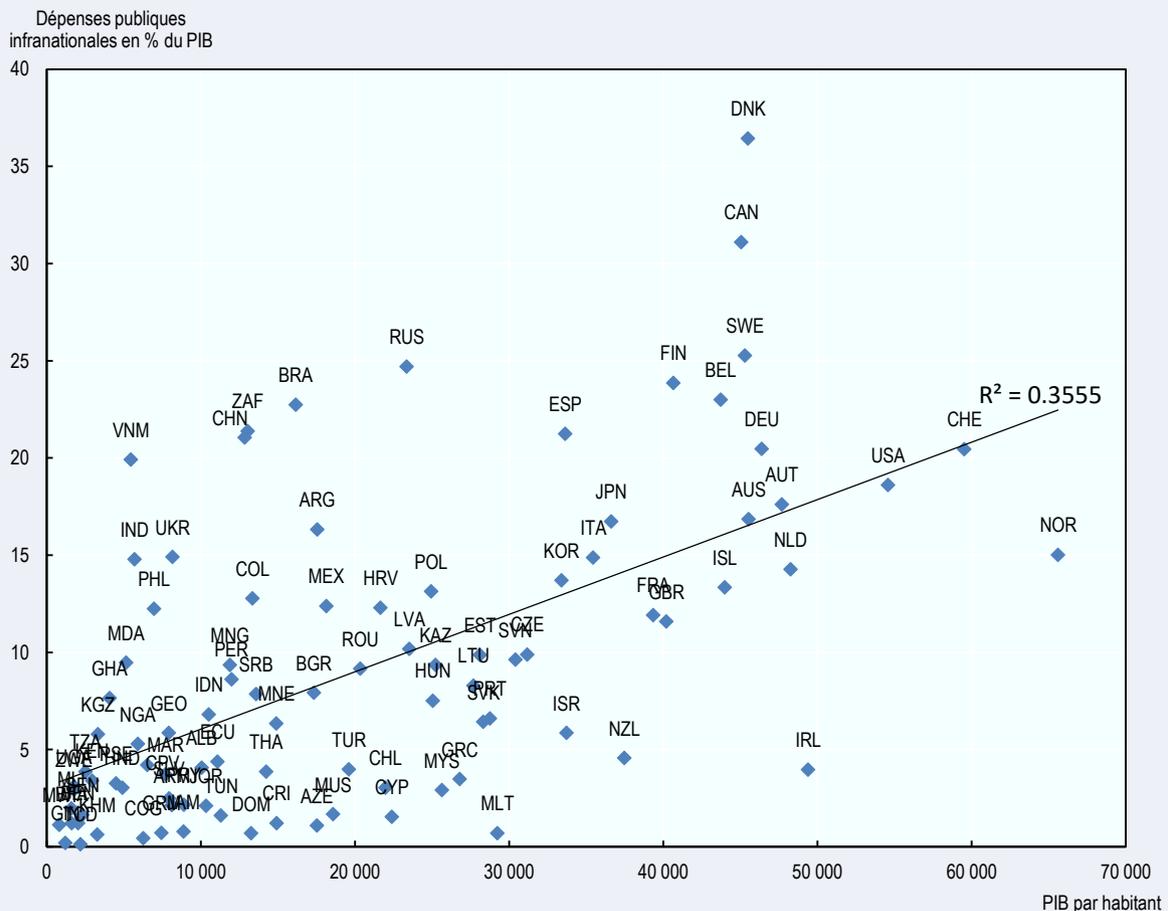
Si les incitations adressées aux exécutifs infranationaux pour qu'ils génèrent leurs propres recettes sont utiles aux politiques régionales de croissance, bon nombre d'entre eux ont besoin de transferts financiers massifs du pouvoir central pour assurer les services dont ils ont la charge (Shah, 2017_[30]). En conséquence, les systèmes de transferts sont fréquemment conçus de manière à aplanir les différences de coûts et les différences des bases de recettes. Des systèmes de péréquation bien conçus peuvent contribuer à assurer un niveau d'homogénéité raisonnable des services publics et des charges fiscales correspondantes. Dans le meilleur des cas, la péréquation peut contribuer à la croissance

économique en instaurant des règles du jeu plus équitables, qui facilitent les flux inter-régionaux de travailleurs et d'entreprises motivés par des incitations économiques et retardent les flux qui ne répondent qu'à des considérations fiscales. Les transferts de péréquation soutiennent les objectifs nationaux et des États fédérés en établissant une union économique et sociale commune.

Encadré 4.3. Quelques données internationales sur les liens entre décentralisation et développement

L'étude OCDE-CGLU de 2016 montre qu'au niveau mondial, les pays les plus riches ont tendance à être plus décentralisés. La corrélation entre le PIB par habitant (mesuré en USD à PPA) et le niveau de décentralisation des dépenses (mesuré par la part dans le PIB) est encore une fois positive (graphique 4.2).

Graphique 4.2. La décentralisation des responsabilités en matière de dépenses est une caractéristique du développement au niveau mondial (en termes de PIB par habitant, données de 2014)



Notes : le Luxembourg, qui constitue un cas extrême en raison de son PIB par habitant élevé, n'est pas représenté sur le graphique.

Voir note de fin n°2 pour les notes sur Chypre².

Source : OCDE-CGLU (2016^[31]), *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>.

La décentralisation peut être un levier pour le développement régional

La décentralisation présente un autre avantage potentiel ; la possibilité d'améliorer les politiques de développement régional (Morgan, 2006^[32]). Pour mobiliser le potentiel de rattrapage de productivité régional et faire en sorte que la croissance et la productivité soient mieux équilibrées et plus inclusives sur l'ensemble du territoire, il est donc nécessaire de disposer d'un système de gouvernance multiniveaux efficient – c'est-à-dire un système qui confère un rôle accru aux autorités infranationales, et plus particulièrement aux régions, capables de concevoir et mettre en œuvre des interventions adaptées au contexte (OCDE, 2017^[33]).

Le lien entre décentralisation et développement régional pourrait expliquer au moins en partie pourquoi le processus de régionalisation a été aussi poussé dans les pays d'Europe centrale et orientale qui souhaitaient devenir membres de l'UE. Bien que l'UE ne leur ait préconisé aucun modèle de gouvernance décentralisée particulier, la perspective d'entrer dans l'Union a incité plusieurs pays à créer des régions autonomes, afin de pouvoir bénéficier des fonds de développement régional communautaires.

Le développement régional a également été un puissant moteur des premières réformes de décentralisation menées au Japon, qui voulait en particulier remédier à la concentration démographique excessive à Tokyo. Pour de nombreux observateurs, la création de nouvelles régions s'accompagnait d'une nécessité de corriger les disparités interrégionales, de donner aux acteurs régionaux et locaux les moyens de mettre en œuvre des politiques de développement régional adaptées aux nouvelles réalités économiques (les zones fonctionnelles préfectorales étant devenues caduques), et de réaliser des économies d'échelle dans le domaine des infrastructures et des services (OCDE, 2017^[17] ; OCDE, 2016^[34]). Au Chili, le processus de régionalisation, qui s'est traduit par la création de régions autonomes dirigées par des gouverneurs directement élus, était lié à la nécessité de corriger les disparités régionales (OCDE, 2017^[33]). Dans ce pays, « l'hypercentralisation » est allée de pair avec une « hyper-concentration » de la population, des ressources et des pouvoirs dans la région métropolitaine de Santiago. En Corée, la correction des déséquilibres régionaux entre Séoul et les régions voisines est également un objectif clé du programme de décentralisation lancé en 2017-2018 (annexe 3).

Avantages politiques

La décentralisation peut renforcer la participation des citoyens dans les affaires publiques

La décentralisation peut soutenir et étendre la participation citoyenne en rapprochant les autorités publiques des citoyens et en rendant les instances gouvernementales plus accessibles. La participation citoyenne est une condition essentielle du succès de la décentralisation. Un taux de participation élevé aux élections locales contribue à garantir l'adéquation entre les dépenses et les préférences des résidents. L'engagement actif des citoyens favorise également la responsabilisation dans les prises de décisions publiques locales.

La participation politique a été une motivation importante pour un grand nombre de réformes de décentralisation. Ce fut le cas notamment dans beaucoup d'anciens pays communistes, tels la Pologne (OCDE, 2009^[35] ; Regulski et Drozda, 2015^[36]), et dans de nombreux pays en développement (par exemple la Bolivie, le Cambodge, l'Ouganda et le Pérou) (Faguet, 2014^[3]). Des données empiriques récentes portant sur des pays développés et en développement montrent qu'il existe une association positive entre la

décentralisation et la participation politique (Stoyan et Niedzwiecki, 2018^[37] ; Michelsen, Boenisch et Geys, 2014^[38]). Une étude antérieure utilisant les données de 80 pays observait également une relation positive entre la décentralisation budgétaire et la participation citoyenne (Huther et Shah, 1998^[39]).

La décentralisation peut améliorer la stabilité politique

La décentralisation peut maintenir la cohésion d'un pays en agissant comme un « ciment » (Bird, 2003^[40]). La décentralisation des pouvoirs au profit des régions et des administrations infranationales peut contribuer à apaiser les tensions dues à divers facteurs culturels, historiques ou politiques. Cela tient aussi au fait que la décentralisation peut être menée de façon asymétrique, d'où la possibilité de prendre plus facilement en compte certaines spécificités territoriales.

Dans la mesure où les administrations décentralisées sont à même de proposer des services adaptés aux besoins et préférences locaux, la décentralisation peut apaiser les revendications déstabilisatrices des mouvements séparatistes. Il a aussi été avancé que les systèmes décentralisés pouvaient favoriser l'émergence d'un certain type de dirigeant politique, animé par la volonté de coopérer avec les autres acteurs étatiques (Faguet, 2014^[3]).

Parce qu'elle entraîne la création d'enceintes politiques et de niveaux d'administration supplémentaires (en comparaison du modèle centralisé), la décentralisation atténue l'enjeu qu'il y a pour les candidats de gagner les élections nationales à tout prix. Cela peut réduire les tensions politiques de façon plus générale. En outre, les systèmes décentralisés sont souvent propices à une représentation accrue des acteurs indépendants dans les instances gouvernementales. De ce fait, les règles, lois et politiques peuvent être moins facilement et moins fréquemment modifiées, ce qui est un facteur de stabilité (Faguet, Fox et Pöschl, 2014^[41]).

Avantages administratifs

La décentralisation peut réduire la recherche de rente et la corruption

La décentralisation peut réduire les possibilités de recherche de rente et de corruption dans l'administration publique (Boadway et Tremblay, 2012^[22]). Cet effet peut s'expliquer par différentes raisons, parfois complémentaires. Une première explication est tout simplement que dans un système décentralisé, la puissance publique est plus restreinte. Par conséquent, la taille des rentes est plus limitée et la recherche de rente devient moins lucrative. Autre explication, l'intensification de la concurrence permise par la décentralisation réduit les possibilités de recherche de rente et de corruption. En d'autres termes, la décentralisation introduit une dimension locale dans les activités d'influence, qui réduit le « pouvoir monopolistique » de la recherche de rente nationale (Bordignon, Colombo et Galmarini, 2008^[42]).

Les travaux empiriques apportent quelques éléments à l'appui de ces arguments théoriques. Une étude a constaté par exemple que la corruption était d'autant plus faible que la part infranationale des dépenses publiques était élevée (De Mello et Barenstein, 2001^[43]). À partir de données sur la gouvernance et les indicateurs budgétaires de 78 pays, l'étude a relevé en particulier qu'une augmentation de la part locale des recettes publiques³ était associée à un niveau de corruption plus faible. Il est possible que ces résultats dépendent du modèle de décentralisation choisi et de la façon dont il est mis en œuvre. Par exemple, les modèles de gouvernance multiniveaux très compliqués, de

type millefeuille administratif, dans lesquels la répartition des responsabilités est peu claire, apparaissent comme étant plus sujets à la corruption (Fan, Lin et Treisman, 2009^[44]). S'appuyant sur des données tirées d'une enquête auprès des dirigeants d'entreprises menée dans 80 pays⁴ et sur les données relatives à plusieurs indicateurs budgétaires, parmi lesquels le nombre d'échelons administratifs, l'étude a constaté que dans les pays comptant davantage d'échelons administratifs, la corruption signalée était plus fréquente et plus coûteuse pour les entreprises. Selon l'étude, le niveau de développement du pays a une incidence sur la relation entre gouvernance et corruption. Ainsi l'association est plus ténue dans les pays développés que dans les pays en développement (Fan, Lin et Treisman, 2009^[44]).

La décentralisation facilite l'expérimentation et l'innovation dans le domaine des politiques

La décentralisation peut servir de laboratoire pour l'expérimentation des politiques publiques. Dans le meilleur des cas, ce type de processus d'innovation décentralisée des politiques, fondé sur « l'apprentissage par la pratique », peut générer d'importantes retombées positives liées à la diffusion des informations sur les bonnes pratiques. Les « externalités cognitives » de la décentralisation peuvent profiter non seulement aux administrations infranationales mais aussi au pouvoir central.

Les collectivités locales seront d'autant plus incitées à innover si elles sont responsables non seulement des dépenses mais aussi de la levée des financements. Les activités d'innovation à l'échelon des territoires peuvent être également encouragées par la mise en place de cadres systématiques qui aident et incitent les administrations infranationales à créer leurs propres programmes (Oates, 2008^[9]). La concurrence par comparaison entre les administrations infranationales peut favoriser l'adoption des méthodes les plus efficaces.

Dans nombre de pays, l'administration centrale a fini par adopter des pratiques qui avaient d'abord été expérimentées par les collectivités territoriales les plus performantes. Oates donne plusieurs exemples de mesures qui ont été transposées de l'échelon infranational à l'échelon central aux États-Unis (Oates, 2008^[9]). Par exemple, l'assurance-chômage, la taxation de l'essence et les réglementations environnementales ont été mises en œuvre à l'échelon des États avant que le gouvernement fédéral n'applique des mesures ou normes similaires à l'ensemble du territoire national. Il existe de nombreux autres exemples de ce type partout dans le monde : ainsi, la budgétisation participative, qui a vu le jour à Porto Alegre au Brésil, est maintenant pratiquée par plusieurs pays (Campbell et Fuhr, 2004^[45]). Ce « fédéralisme expérimental » peut améliorer l'efficacité et la qualité des politiques publiques en général.

Certains pays ont opté pour des modèles de gouvernance expérimentale ascendants, c'est-à-dire pour un expérimentalisme d'État. Par exemple, les gouvernements se montrent de plus en plus réceptifs et favorables aux pôles d'innovation publics, qui sont un moyen d'encourager le développement territorial et la réforme des services publics. La fondation pour l'innovation NESTA, au Royaume-Uni, s'impose comme l'une des plus importantes structures d'innovation publique et sociale pionnières dans le domaine du traitement des enjeux de société axé sur l'expérimentation locale fondée sur des preuves (Morgan, à paraître^[46]).

Risques et défis

Malgré les nombreux avantages potentiels de la décentralisation, ces réformes comportent également des risques qui doivent être dûment pris en compte. Certains de ces défis concernent la décentralisation en général, mais des problèmes peuvent également surgir quand la mise en œuvre du processus de décentralisation est incomplète ou déséquilibrée. La question n'est pas de savoir si la décentralisation est bonne ou mauvaise en soi, mais plutôt de déterminer dans quelles conditions elle peut favoriser le développement régional et la participation citoyenne. Les résultats des réformes de décentralisation dépendent dans une large mesure de la façon dont la décentralisation est conçue et mise en place.

La décentralisation peut donner du fil à retordre aux administrations infranationales, car elle requiert un minimum de capacités économiques, politiques et administratives. Faute de s'atteler au défi des capacités, la décentralisation risque d'exacerber les différences entre collectivités et de compromettre l'égalité d'accès et la qualité des services. La décentralisation partielle, telle qu'un transfert aux exécutifs infranationaux de responsabilités importantes en matière de dépenses publiques associé à des réglementations normatives strictes et une faible autonomie en matière de recettes, peut entamer la capacité des administrations infranationales d'adapter l'offre de biens publics aux exigences locales. Les collectivités territoriales qui sont largement tributaires des transferts de l'administration centrale risquent d'être moins incitées à adopter un comportement budgétaire responsable. Une décentralisation mal équilibrée, c'est-à-dire une situation dans laquelle des tâches étroitement liées ou complémentaires sont décentralisées à des échelons différents, peut affaiblir la gouvernance multiniveau. Ces aspects et d'autres défis liés à la décentralisation sont brièvement examinés dans les sections qui suivent.

Défis économiques

Manque de ressources et mandats sous-financés

L'un des défis les plus courants réside dans le décalage entre les missions confiées aux administrations infranationales et les ressources dont celles-ci disposent. Les cas les plus extrêmes, à savoir les mandats non financés, qui désignent des situations dans lesquelles l'administration infranationale est tenue de fournir certains services ou de prendre en charge certaines politiques sans disposer des ressources requises, sont loin d'être rares.

La dimension budgétaire est souvent le maillon faible, voire le chaînon manquant, de la décentralisation. Le transfert des responsabilités en matière de dépenses devrait normalement s'accompagner d'un transfert équivalent de ressources pour permettre aux autorités infranationales de s'acquitter correctement des nouvelles tâches qui leur incombent. Ces ressources peuvent leur être allouées sous la forme de transferts de l'administration centrale (généraux ou préaffectés), ou du versement d'une fraction des recettes fiscales nationales, par exemple des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers (accords de partage fiscal). Les autorités infranationales peuvent également se voir accorder le droit de générer leurs propres recettes, par exemple en prélevant des impôts locaux et des redevances d'utilisation, et de tirer des recettes d'actifs financiers et physiques infranationaux (par exemple, ressources naturelles, dividendes des entreprises locales, vente d'actifs immobiliers, etc.). Il s'agit du principe selon lequel « les ressources suivent les fonctions », également appelé principe de « connexion » ou « d'appariement ».

Dans la pratique, il y a souvent un décalage entre l'affectation des responsabilités en matière de dépenses et l'affectation des recettes, qui se traduit par des mandats non financés ou sous-financés.

Risques liés à la décentralisation partielle : le manque d'autonomie budgétaire

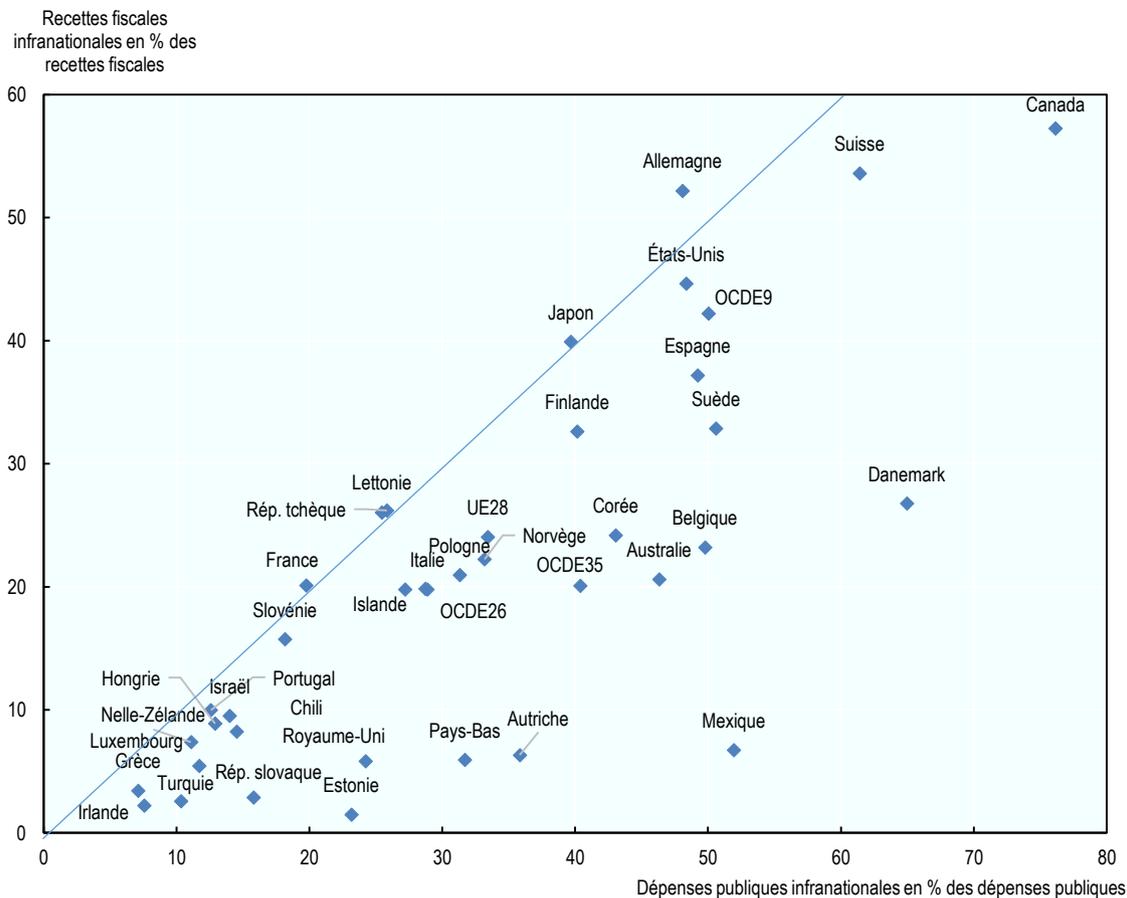
Le fait que les administrations infranationales ne disposent pas forcément de l'autonomie budgétaire requise pour exercer leurs responsabilités représente un défi majeur pour la décentralisation. Les territoires ont besoin d'un minimum d'autonomie budgétaire pour mieux utiliser les ressources publiques et répondre aux besoins locaux. La décentralisation budgétaire ne consiste pas seulement à confier des tâches aux administrations infranationales, mais aussi à leur accorder une autonomie qui leur permette de se procurer et de gérer des ressources.

Si la décentralisation au sens strict implique la délégation de véritables pouvoirs en matière de dépenses et de fiscalité de l'échelon central aux échelons infranationaux, dans les faits, la décentralisation est souvent mise en œuvre d'une manière qui ne satisfait que partiellement cette définition. Par exemple, du point de vue de la décentralisation budgétaire, les dépenses sont souvent beaucoup plus décentralisées que les recettes (OCDE, 2018_[47]). C'est le cas dans tous les pays de l'OCDE (graphique 4.3). Si les administrations infranationales n'ont que peu de latitude pour choisir le niveau de biens publics locaux à fournir, et si, en particulier, les transferts s'accompagnent de mandats précisant comment les fonds doivent être alloués entre différentes catégories de dépenses, ou si la fourniture des services est strictement réglementée par des normes et des lois, la décentralisation ne sera que partielle (Brueckner, 2009_[48] ; Borge, Brueckner et Rattsø, 2014_[49]). Ce cas de figure se produit essentiellement dans les pays en développement, mais il est également observé dans de nombreux pays développés. Plus spécifiquement, les administrations infranationales ont souvent une capacité de production de recettes propres limitée, notamment parce que l'administration centrale réserve les bases d'imposition les plus rémunératrices au seul prélèvement des impôts nationaux. Par ailleurs, il est fréquent que les bases et les taux d'imposition infranationaux soient réglementés par le pouvoir central. En outre, si la fourniture des services à l'échelon infranational est étroitement encadrée par des réglementations normatives, l'autonomie en matière de dépenses sera également limitée. Ces « décentralisations partielles » peuvent produire des effets non désirés et entraîner la perte de certains avantages potentiels de la décentralisation.

La décentralisation partielle peut avoir toute une série d'effets indésirables sur les incitations adressées aux exécutifs infranationaux et leurs prises de décision. Le principal inconvénient d'une limitation rigoureuse de l'autonomie infranationale en matière de dépenses et de recettes est qu'elle restreint la capacité des autorités infranationales d'allouer les ressources publiques en fonction des demandes et de la situation locale. Selon des recherches théoriques récentes, les politiques qui limitent les pouvoirs fiscaux des collectivités territoriales amoindrissent l'efficacité d'allocation (Brueckner, 2009_[48]).⁵ En outre, une étude empirique minutieusement mise en œuvre à l'aide de données norvégiennes est parvenue à la conclusion que la suppression des règles de préaffectation des dépenses infranationales imposées par le pouvoir central entraînait presque immédiatement des changements importants dans l'offre de services locaux. Ce résultat dénote une demande manifeste de pouvoir discrétionnaire local (Borge, Brueckner et Rattsø, 2014_[49]).

Graphique 4.3. Les déséquilibres budgétaires verticaux dans la zone OCDE

Dépenses publiques infranationales en % des dépenses publiques et recettes fiscales infranationales en % des recettes fiscales (2016)



1. Australie et Chili : estimations tirées des Statistiques de finances publiques du FMI. Données de 2015 pour le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

Source : Figure élaborée par l'OCDE à partir de OECD (2018) Subnational Governments in the OECD : Key Data (OCDE, 2018[28]).

Lorsqu'elles sont fortement tributaires des transferts centraux, les administrations infranationales peuvent être tentées de dépenser à l'excès et de s'endetter, en particulier si elles opèrent dans le cadre de contraintes budgétaires molles. Les contraintes budgétaires sont « molles » lorsque les autorités infranationales s'attendent à être renflouées par le pouvoir central en cas de difficultés économiques ou d'insolvabilité (Bordignon, Giglio et Turati, 2015^[50]). Le problème des contraintes budgétaires molles est encore exacerbé lorsque les administrations infranationales sont responsables de la fourniture de services d'importance nationale, les soins de santé par exemple. En effet, dans ces situations, il est politiquement difficile pour les autorités centrales d'observer une politique stricte de non-renflouement. En outre, certaines collectivités territoriales, comme par exemple les très grandes métropoles, sont trop importantes pour que les autorités centrales les laissent faire faillite (l'argument « *too big to fail* », « trop gros pour faire faillite »). Dans le pire des cas, les problèmes budgétaires des administrations infranationales, lorsqu'ils sont couplés à des contraintes budgétaires molles, peuvent déstabiliser l'économie entière

(Rodden, Eskeland et Litvack, 2003_[10]). L'expérience de certains pays d'Amérique latine (l'Argentine et le Brésil) est fréquemment citée dans ce contexte. Dans ces pays, les puissantes autorités provinciales ont laissé s'accumuler des déficits budgétaires et un endettement de grande ampleur, obligeant le pouvoir central à les renflouer, ce qui s'est soldé par une crise financière nationale (Oates, 2008_[9]).

Le poids élevé des subventions et des impôts partagés dans les ressources financières infranationales conduit à d'importants déséquilibres budgétaires verticaux, c'est-à-dire un décalage marqué entre les ressources propres des administrations infranationales (recettes fiscales propres, redevances d'utilisation et revenus de la propriété) et leurs obligations de dépenses. Pour mesurer les déséquilibres budgétaires verticaux, il est possible d'utiliser une variable indirecte comparant les niveaux des recettes fiscales et des dépenses.

Externalités des avantages et inadéquation d'échelle

Si, dans l'hypothèse théorique traditionnelle, les frontières administratives de la juridiction coïncident avec la zone de couverture des avantages associés aux services ou « zone d'avantage » (principe dit de « l'équivalence budgétaire »), en pratique, le débordement des avantages au-delà des frontières de la juridiction est un problème fréquemment rencontré dans les systèmes de fourniture décentralisée des services. Le débordement des avantages peut entraîner une offre de services publics insuffisante si les administrations infranationales ne tiennent pas compte des avantages dont bénéficient les résidents des autres juridictions. Le pouvoir central peut intervenir dans ces situations, en octroyant des subventions de contrepartie aux autorités infranationales pour les encourager à étendre leurs services. Face aux problèmes d'offre insuffisante et de débordement des avantages, d'autres solutions peuvent consister à fusionner les administrations infranationales les plus petites et à renforcer la coopération entre les juridictions locales. Ces mesures peuvent être mises en œuvre dans le cadre de réformes volontaires « ascendantes » ou de restructurations « descendantes » impulsées par le centre. Toutefois, les problèmes de débordement des avantages ne sont pas évidents à résoudre, notamment parce que la zone d'avantage optimale varie d'un service public à un autre et qu'internaliser des externalités dans une structure existante est souvent épineux.

La décentralisation peut entraîner la perte de certaines économies d'échelle (Oates, 1985_[51]). Ce serait par exemple le cas si les administrations infranationales ne parvenaient pas à coopérer ou à externaliser la production à des collectivités voisines de plus grande taille ou à des entreprises privées. La probabilité de résultats inefficients sera plus faible si les autorités infranationales sont responsables à la fois des dépenses et du financement des services, car l'autofinancement fournit une puissante incitation à choisir les technologies de production de services les plus efficaces. Dans les pays où les administrations infranationales sont de petite taille, comme les pays nordiques, la France, la Slovaquie et l'Espagne, les partenariats entre collectivités, la création d'autorités communes et l'externalisation sont des options couramment utilisées pour tirer parti des économies d'échelle. L'une des pistes fréquemment envisagées par les pouvoirs publics pour résoudre les problèmes d'économies d'échelle et de débordement des avantages, en particulier dans les pays décentralisés, est la fusion de communes.

Pour déterminer la taille optimale des unités infranationales, il faut tenir compte du contexte, sachant que cette taille varie non seulement selon les régions ou les pays, mais aussi selon le domaine d'action considéré. La taille efficace ne sera pas la même pour le traitement des déchets, l'éducation et les hôpitaux. En Finlande, des recherches sur les

avantages en termes d'échelle d'une augmentation de la taille des collectivités locales sont parvenues à la conclusion que la fourniture des services était moins efficiente dans les grandes communes, et que la taille optimale se situait entre 20 000 et 40 000 habitants (OCDE, 2017^[17]; Moio, Loikkanen et Oulasvirta, 2010^[52]). Au Japon, en revanche, c'est dans les communes d'environ 120 000 habitants que le coût unitaire des services publics est le plus bas, les communes plus grandes et plus petites affichant des coûts supérieurs (OCDE, 2017^[17]).

Les fusions de communes peuvent être utiles dans les grandes conurbations caractérisées par un degré de fragmentation municipale élevé, mais risquent d'être inefficaces lorsqu'elles concernent des communes déjà grandes ou situées dans des zones reculées, où la fourniture des services est largement déterminée par la géographie. Bien souvent, l'efficacité peut être améliorée sans qu'il soit nécessaire de supprimer des échelons ou de fusionner des communes (OCDE, 2017^[17]).

La décentralisation peut exacerber les disparités entre les administrations infranationales

En l'absence de mesures spécifiques visant à renforcer les capacités des régions pauvres, la décentralisation risque de profiter uniquement aux régions les plus développées et les plus prospères, d'où un creusement des disparités régionales. Les écarts de capacités financières et de compétences administratives entre collectivités peuvent être importants, compromettant les possibilités de rattrapage des régions à la traîne. Il a aussi été avancé que la décentralisation pouvait favoriser les effets d'agglomération et accentuer les disparités par ce biais également (Bartolini, Stossberg et Blöchliger, 2016^[28]). Ces résultats dépendent sans doute des caractéristiques des pays et de leur niveau de développement économique. D'après certaines études, la décentralisation peut réduire les disparités régionales dans les pays à revenu élevé et les accroître dans les pays à faible revenu (Ezcurra et Rodríguez-Pose, 2013^[11]). Cela étant, les mêmes résultats montrent que lorsque la décentralisation apporte des solutions adaptées au manque d'efficacité d'un système, les inégalités interpersonnelles sont susceptibles de régresser plus vite dans les zones moins développées que dans les plus développées, même en présence de contraintes de capacités importantes (Ezcurra et Rodríguez-Pose, 2013^[11]).

Dans ce contexte, il peut être utile de citer les résultats d'Albouy (Albouy, 2012^[53]), qui affirme que les systèmes de péréquation budgétaire actuels conçus pour aider les régions les plus pauvres pourraient en réalité ralentir la croissance économique vivement espérée, à la fois dans les régions retardataires et dans les régions plus prospères. Une explication possible est que les transferts freinent peut-être les migrations entre régions, qui représentent une composante importante de la croissance économique, et qu'ils ne prennent généralement pas en compte les coûts occasionnés pour les grands centres urbains. Pour Blöchliger et Pinero-Campos, les transferts de péréquation pourraient réduire les disparités budgétaires à court terme, mais aussi affaiblir les incitations des territoires à se développer à long terme (Blöchliger et Pinero Campos, 2011^[54]).

La décentralisation peut nuire à la bonne coordination des investissements publics

Les résultats de recherches récentes indiquent qu'il existe une association positive entre la décentralisation et le total des investissements publics régionaux. La décentralisation en termes d'autonomie des recettes, en particulier, entraîne une hausse des investissements publics dans les infrastructures (Kappeler et al., 2013^[55]). Cependant, les responsabilités

en matière d'investissements publics sont partagées entre plusieurs niveaux d'administration (OCDE, 2013), et toutes les administrations ne disposent pas des mêmes capacités pour planifier correctement les investissements et les mener à bon terme. Compte tenu des effets durables des décisions d'investissement, les erreurs commises au cours du processus de décision sont difficiles et coûteuses à corriger. En l'absence de coordination verticale et horizontale efficace, la décentralisation risque d'engendrer des problèmes d'inadéquation d'échelle et de signifier la perte de possibilités d'investissement public (OCDE, 2013^[14]).

Trouver le bon équilibre entre recettes propres et transferts

Comment déterminer quel devrait être le niveau de recettes propres, et plus particulièrement le niveau de recettes fiscales propres ? Il n'existe pas de modèle idéal ou de règle fondée sur des seuils qui permette de définir le « bon » niveau d'autonomie en matière de recettes. Ce niveau dépend du système global, et notamment des types de responsabilités qui incombent aux administrations infranationales et des conditions institutionnelles, économiques, budgétaires et sociales. Par exemple, l'une des contraintes majeures à la production de recettes propres est le niveau de développement du pays. Il est difficile de solliciter les contribuables ou les utilisateurs des services locaux dans les pays pauvres, où le secteur informel est étendu ; où les contributeurs potentiels ne sont pas enregistrés ou ne le sont que partiellement et ont des revenus très faibles ; où les cadastres et registres d'entreprises sont inexistantes ou lacunaires ; où peu de services et infrastructures locaux peuvent être tarifés et donner lieu à des redevances d'utilisation ; où l'administration fiscale est faible, tant à l'échelon local que national ; et où les autorités infranationales n'ont pas les capacités requises pour collecter et gérer des recettes, etc. Ces défis exigent une planification et une mise en œuvre minutieuses des politiques de décentralisation.

Par ailleurs, si l'augmentation du volume de recettes propres, notamment par le biais d'une autonomie fiscale accrue, peut procurer de nombreux avantages, elle comporte également son lot de difficultés. Il y a des avantages et des inconvénients, et certains contre-arguments peuvent justifier de limiter en partie la décentralisation fiscale (Ter-Minassian, 2015^[56]) (tableau 4.1).

Risques politiques

Les motivations politiques des réformes de décentralisation – favoriser la démocratie locale, améliorer la qualité de la gouvernance, faciliter la participation et le contrôle des citoyens, promouvoir la responsabilité et la transparence – ont été quelque peu reléguées au second plan, la priorité étant donnée à une approche plus économique axée sur les domaines de résultats pertinents pour l'orientation des politiques, tels que l'éducation, la santé ou la viabilité des finances publiques (Faguet, 2011^[57]). Cette situation s'explique en partie par le fait que, dans certains pays, la décentralisation a été confisquée par les élites locales et nationales, qui s'en sont servies stratégiquement pour mobiliser et maintenir les bases de pouvoir régionales (Devas et Delay, 2006^[58]). Cette « capture par les élites » des structures de pouvoir locales a donné des résultats contreproductifs, par exemple sur le plan de la réduction de la pauvreté et de la corruption (Crook, 2003^[59]), mais a également entaché la crédibilité des arguments politiques.

Tableau 4.1. Augmentation des recettes propres des administrations infranationales : avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité et de l'efficacité des dépenses, qui peuvent dès lors être mieux adaptées aux préférences locales • Renforcement de la responsabilité démocratique envers les citoyens • Amélioration de la mobilisation des ressources locales • Amélioration de l'efficacité de la gestion budgétaire • Encouragement à la responsabilité budgétaire • Amélioration de l'accès au crédit • Incitation accrue à adopter des politiques économiques et budgétaires favorables à la croissance 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la mobilité des bases d'imposition au sein du territoire national, qui accentue les possibilités d'évasion fiscale et peut conduire à une concurrence fiscale délétère entre les administrations infranationales (course vers le bas) • Répartition inéquitable des bases d'imposition, qui accentue les écarts de recettes et réduit la possibilité qu'ont les administrations infranationales de fournir des services publics élémentaires répondant à des normes communes • Baisse du rapport coût-efficacité dans les administrations fiscales infranationales (déséconomies d'échelle, manque de capacités) • Risque d'instabilité budgétaire accrue pour les administrations infranationales et centrales

Sources : (OCDE, 2017[4]) ; OECD (2017) Multi-level governance reforms in OECD countries Ter-Minassian, T. (2015[56]), « Promoting responsible and sustainable fiscal decentralisation », dans Ahmad, E. et G. Brosio (dir. pub.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing.

L'appropriation par les élites locales ou centrales et la corruption peuvent compromettre les avantages potentiels de la décentralisation

Il a été avancé que, dans certains cas, la fourniture décentralisée des services profitait en majeure partie aux élites locales. Dans les pays en développement en particulier, les juridictions locales peuvent être vulnérables face aux pressions de prédation de certains groupes, qui s'adjugent parfois une part disproportionnée des dépenses consacrées aux biens publics (Bardhan, 2002[60]). Ces comportements malsains augmentent également les risques de corruption. Ils soulignent l'importance des institutions de démocratie locale et des mécanismes de responsabilisation politique au sens large.

Les comportements de prédation peuvent être le fait non seulement des élites locales, mais aussi du pouvoir central. Un État central prédateur peut annihiler la totalité ou la majeure partie des avantages associés à la décentralisation (Weingast, 2014[7]). Par exemple, les partis au pouvoir au niveau national peuvent essayer d'intervenir dans les processus décisionnels locaux pour éviter que les exécutifs infranationaux particulièrement performants ne leur fassent concurrence. Le système de transferts du gouvernement central peut être utilisé pour peser sur les prises de décision locales. Dans le pire des cas, un gouvernement prédateur peut même user de son pouvoir pour réduire l'autorité des gouvernements locaux, par exemple en prenant le contrôle du gouvernement local et en annulant ses politiques.

Défis administratifs

Manque de clarté dans la répartition des responsabilités

L'un des problèmes importants posés par la décentralisation est le chevauchement des compétences entre les différents niveaux d'administration. Les Examens territoriaux et les Études économiques de l'OCDE, ainsi que les études nationales du FMI et de la Banque mondiale sur les pays en développement, n'ont eu de cesse d'attirer l'attention sur ce défi

crucial. Ce problème se pose dans les pays unitaires, mais aussi dans certains pays fédéraux tels que l’Australie et l’Allemagne par exemple.

Le manque de clarté dans la répartition des responsabilités accroît les coûts de fourniture des services et d’élaboration des politiques. Il contribue également à un déficit démocratique en créant la confusion parmi les citoyens, pour qui il est difficile de savoir quel organisme ou échelon administratif est responsable d’un service, d’une activité ou d’une politique spécifique. En l’absence d’une répartition claire des responsabilités, il est presque impossible de demander des comptes aux dirigeants en cas d’erreurs ou d’échec des politiques. Enfin, ce flou entrave les efforts visant à renforcer la transparence et la participation citoyenne (Allain-Dupré, 2018^[15]).

Ces problèmes se posent de façon particulièrement aiguë dans les systèmes de gouvernance multiniveau qui comportent plusieurs échelons administratifs et un grand nombre de collectivités territoriales. S’il est possible d’y remédier en partie en planifiant les missions de service avec soin et en tenant compte des capacités variables des collectivités, les éviter complètement est pratiquement impossible dans les environnements décentralisés. De manière générale, il est important d’attribuer les fonctions aux échelons administratifs les plus appropriés pour réduire au maximum les effets de débordement inutiles et les chevauchements des responsabilités.

Plusieurs pays sont aux prises avec une répartition confuse des rôles. Au Brésil, le partage des responsabilités est flou dans plusieurs domaines, notamment les soins de santé, l’éducation, la sécurité sociale, la protection sociale, l’agriculture, la distribution des denrées alimentaires, la protection de l’environnement, l’assainissement et le logement. Au Chili, les communes ont peu de compétences exclusives, et il existe 13 domaines de compétences partagés entre le pouvoir central et les autorités municipales, dans lesquels les lignes d’intervention sont imprécises ou mal définies et sujettes à des changements. En France, dans un rapport de 2017, la Cour des comptes recommandait de simplifier davantage la répartition des compétences entre les départements et les échelons administratifs intermédiaires et de poursuivre la mutualisation des fonctions entre communes (OCDE, 2017^[17]).

C’est dans les domaines d’intervention qui donnent fréquemment lieu à un « partage » de compétences entre différents échelons administratifs, en particulier les infrastructures (transports), l’éducation, l’aménagement du territoire, la santé et la politique du marché du travail, que le manque de clarté dans la répartition des responsabilités et des fonctions est le plus notable :

- *Transports* : au Mexique, les compétences en matière de construction et d’entretien des routes sont partagées entre trois niveaux administratifs : la construction incombe principalement aux autorités fédérales et des états, tandis que l’entretien relève principalement de la responsabilité des états ou des communes. En Ukraine, les communes sont responsables de la construction et de l’entretien des infrastructures, mais la construction et la réfection des routes relèvent de la compétence du service des routes, un organisme public national. Aussi, pour donner un exemple, lorsque l’enrobé de la chaussée (route) d’un pont (infrastructure) doit être refait, le risque d’inaction est grand car chacun des deux niveaux d’administration peut considérer qu’il n’a pas à prendre ces travaux en charge (OCDE, 2018^[61]).
- *Éducation* : dans la plupart des pays de l’OCDE, la gestion et le financement des premiers niveaux du système scolaire (principalement l’enseignement

préprimaire, primaire, et parfois le premier cycle de l'enseignement secondaire) incombent aux échelons inférieurs de l'administration, tandis que l'enseignement secondaire, et plus particulièrement le deuxième cycle, relève généralement de la compétence de l'administration provinciale/régionale ou du pouvoir central. Cette organisation qui place les différents sous-secteurs du système scolaire sous la responsabilité de différentes juridictions politiques et administratives peut soulever d'importantes difficultés sur le plan de l'utilisation efficiente des ressources (risques de concurrence, de dispersion des efforts et de chevauchement) et de la coordination des politiques et des acteurs.

- *Santé* : le manque de clarté dans la répartition des rôles, les doubles emplois, les transferts de coûts et l'inefficacité d'échelle semblent grandement pénaliser les systèmes de soins de santé (OCDE, 2016, quality of public finance report).
- *Politique du marché du travail* : il s'agit souvent d'une compétence partagée, qui donne lieu à des chevauchements fréquents entre les échelons administratifs. Le problème est encore plus aigu lorsque plusieurs niveaux d'administration se partagent les mêmes responsabilités fonctionnelles, au sein du même secteur de responsabilité.

Manque de clarté dans la répartition des rôles entre les exécutifs infranationaux et les administrations centrales déconcentrées

Un autre type de défi est lié au partage souvent flou des rôles entre les exécutifs infranationaux et les administrations centrales déconcentrées vers les territoires. Bien que la coexistence d'administrations centrales déconcentrées et d'exécutifs infranationaux autonomes sur un même territoire ait décliné au cours des dernières décennies, elle continue de représenter un défi important dans un certain nombre de pays comme l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Suède, la Turquie et l'Ukraine. Une remise à plat de ces arrangements complexes et souvent opaques permettrait de clarifier la répartition des responsabilités.

La coordination de la fourniture des services peut être problématique, en particulier pour les services redistributifs

Dans de nombreux pays, ce sont les collectivités territoriales qui sont responsables de la fourniture des services redistributifs tels que les soins de santé et l'enseignement secondaire. Lorsque c'est le cas, les autorités centrales sont généralement amenées à intervenir sur les questions d'équité et de coordination de la fourniture des services. En l'absence d'un guidage centralisé adéquat des collectivités territoriales et d'un mécanisme de transfert de ressources aux juridictions pauvres, la décentralisation peut conduire à des écarts de résultats marqués dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux (Martinez-Vasquez, 2011_[62]). Pour assurer la disponibilité des services partout sur le territoire et garantir une qualité de service minimale à tous les résidents, les pays ont fréquemment recours à des lois et d'autres mécanismes normatifs pour réglementer l'offre et le financement des services. Le problème, dès lors, est de trouver le bon équilibre entre coordination et autonomie locale. Une réglementation stricte peut amoindrir significativement les avantages de la fourniture décentralisée. De plus, ces mécanismes de régulation peuvent induire des coûts administratifs élevés. D'un autre côté, une réglementation peu contraignante peut entraîner des différences politiquement inacceptables entre les territoires.

Il convient également de noter que dans un cadre de gouvernance multiniveau, les décideurs se trouvent fréquemment confrontés à des « vides politiques » (Charbit et Michalun, 2009^[63]) qui constituent autant d'écueils pour la gouvernance.

Des capacités infranationales insuffisantes peuvent limiter les avantages potentiels de la décentralisation

Le manque de capacités administratives, techniques ou stratégiques est probablement l'un des défis les plus épineux de la décentralisation. Aussi, des capacités insuffisantes peuvent être invoquées pour justifier la limitation ou le report de la décentralisation.

Au-delà des problèmes de capacités budgétaires, les études ne cessent de pointer du doigt une carence de capacités adéquates – en termes de personnel, de compétences et d'échelle – pour l'exécution de tâches complexes telles que la planification stratégique, la passation des marchés, les investissements en infrastructures, le contrôle de la fourniture des services publics locaux, le suivi des résultats, etc. Les capacités institutionnelles des administrations infranationales sont extrêmement variables au sein des pays, même les plus développés. (Tselios et al., 2012^[12] ; OCDE/CoR, 2015^[64])

Dans certaines administrations infranationales, les ressources humaines sont insuffisantes pour planifier, mettre en œuvre et gérer les services publics. La qualité professionnelle (niveau d'études et expérience professionnelle notamment) des fonctionnaires territoriaux est donc essentielle. Si, pour une raison ou une autre, les administrations infranationales ne parviennent pas à recruter le personnel de qualité requis pour fournir des services respectant les normes élémentaires, la décentralisation peut représenter un risque. Dans cette éventualité, le pouvoir central peut soutenir le renforcement des capacités en mettant en place des formations et des incitations financières. Cependant, l'impulsion locale, la participation de la communauté et l'appropriation locale des programmes de services ont un rôle tout aussi important à jouer dans le renforcement des capacités locales (Fiszbein, 1997^[65]). Faute d'un engagement suffisant à l'échelon local, les ressources investies dans le renforcement des capacités infranationales risquent de l'être en pure perte.

Force est de reconnaître que le renforcement des capacités est une entreprise de longue haleine qui requiert un engagement durable des autorités centrales et infranationales. Même dans les pays développés, les différences de capacités demeurent considérables en dépit des efforts déployés pour les réduire. Par exemple, il ressort de la consultation conjointe menée par l'OCDE et le Conseil européen des régions auprès des gouvernements infranationaux des pays de l'OCDE que deux tiers des gouvernements infranationaux (65 %) déplorent l'absence dans leur ville ou région de capacités à élaborer des stratégies adéquates en matière d'infrastructures. Plus de la moitié des gouvernements infranationaux (56 %) indiquaient ne pas disposer d'une expertise propre suffisante en matière d'infrastructures. Les chiffres étaient particulièrement élevés pour les petites communes et les intercommunalités (OCDE/CoR, 2015^[64]).

Conclusion

S'il appartient à chaque pays de trouver ses propres solutions pour tirer parti de la décentralisation et surmonter ses écueils, le bilan des politiques menées et les recherches conduites au cours des dernières décennies peuvent aider les décideurs à engager des réformes de décentralisation d'une manière qui leur évite de commettre les principales erreurs. Dans cette optique, l'OCDE a élaboré dix principes directeurs pour la mise en œuvre de la décentralisation, valables à la fois pour les pays fédéraux et les pays unitaires. Ces principes sont exposés dans le chapitre suivant. Ils ne se résument pas à de simples

recommandations : chaque section décrit la logique présidant au principe considéré, les principales tendances, les bonnes pratiques, les écueils à éviter, ainsi que des exemples provenant de pays fédéraux et unitaires.

Tableau 4.2. Décentralisation : avantages et défis

Avantages	Défis
Effets économiques et administratifs	
<ul style="list-style-type: none"> – Efficacité d'allocation : les services sont en phase avec la demande locale dès lors que les autorités infranationales disposent d'une autonomie suffisante en matière de dépenses. – Efficience de la fourniture des services publics : les autorités infranationales sont mieux informées sur les caractéristiques et la situation locales et peuvent donc fournir les services avec un meilleur rapport coût-efficacité. – Qualité et caractère abordable des services : la concurrence par comparaison incite les élus locaux à faire en sorte que les services fournis soient de qualité élevée et d'un coût raisonnable. – Innovation et expérimentation : un nombre de juridictions plus élevé, combiné à l'autonomie des collectivités territoriales, facilite l'expérimentation locale et encourage l'innovation en matière de politiques, pour le bénéfice de tous les échelons administratifs. – Responsabilité budgétaire : l'autonomie des administrations infranationales en matière de dépenses et de recettes limite la croissance des dépenses et contribue ainsi à faire baisser les taux d'imposition. Le droit des exécutifs locaux de prélever des impôts et le financement d'une part considérable des dépenses par des recettes propres limitent les risques de dépenses excessives. – Gains d'efficience dans la collecte des recettes : mobilisation de ressources locales en cas de décentralisation du pouvoir de lever des impôts. – Croissance économique : la décentralisation contribue à améliorer les services publics en favorisant la concurrence et la responsabilisation. Cela peut être bénéfique à la croissance économique et au bien-être de la population. – Convergence régionale : la décentralisation peut faciliter le rattrapage des régions à la traîne. 	<ul style="list-style-type: none"> – Débordement des avantages : un nombre élevé de petites administrations infranationales peut exacerber les problèmes d'externalités. Des systèmes de péréquation ou de transferts étendus peuvent s'avérer nécessaires pour remédier à ce problème, mais cela ajoute à la complexité du système de financement. – Déséconomies d'échelle : si les autorités infranationales ne parviennent pas à coopérer entre elles et qu'elles ne sont pas autorisées à externaliser la production des services, la fourniture de ces derniers risque d'être inefficace car réalisée à une trop petite échelle. – Chevauchement des responsabilités : une répartition des rôles insuffisamment claire peut entraîner des duplications de services, qui sont sources de coûts administratifs et de gaspillage. – Manque de capacités : le succès de la décentralisation est subordonné à l'existence de capacités humaines et techniques adéquates. En l'absence de capacités locales suffisantes, la décentralisation peut représenter un risque, en particulier du point de vue de l'équité. Néanmoins, la décentralisation peut aussi encourager la responsabilisation et l'appropriation locale des programmes publics, et par ce biais contribuer au renforcement des capacités. – Concurrence destructrice : l'âpre concurrence que se livrent les autorités infranationales pour attirer les contribuables peut aboutir à une « course vers le bas », potentiellement préjudiciable aux services. – Stabilité macroéconomique : un gouvernement central faible cèdera plus facilement aux demandes de renflouement des exécutifs locaux, ce qui aura pour conséquence possible d'assouplir les contraintes budgétaires des administrations infranationales. Si aucune limite n'est posée à l'accumulation des dettes locales, la viabilité des finances publiques risque d'être compromise. – Disparités : en l'absence de mesures visant à renforcer les capacités des régions pauvres, la décentralisation risque de profiter uniquement aux régions les plus développées et les plus prospères.
Effets politiques	
<ul style="list-style-type: none"> – Responsabilisation : la décentralisation modifie les incitations adressées aux autorités chargées de fournir des services aux populations locales. Les résidents peuvent exprimer leur opinion en votant (« voice ») ou en déménageant (« exit »). Ces mécanismes sont des moyens efficaces de promouvoir la responsabilité dans les prises de décision publiques. – Participation : la décentralisation entraîne une augmentation du nombre d'enceintes politiques et offre des possibilités accrues aux personnalités politiques locales. Les électeurs disposent de plus amples 	<ul style="list-style-type: none"> – Appropriation par les élites locales : dans les pays pauvres, en particulier, les collectivités locales peuvent être vulnérables face aux manœuvres d'appropriation des élites locales, qui réussissent parfois à s'adjudger une part disproportionnée des dépenses consacrées aux biens publics. Cela peut également encourager la corruption. – Appropriation par les élites centrales : les administrations infranationales, en particulier dans les pays pauvres sans tradition démocratique solide, peuvent se révéler incapables de résister à l'éviction et aux pressions exercées par un gouvernement central corrompu, par exemple si le système de

Avantages	Défis
<p>possibilités d'exprimer leur avis sur les services et les problèmes locaux. Cela peut renforcer la participation aux prises de décision aux échelons local et central.</p> <p>– Minorités : la décentralisation facilite la participation des minorités et améliore ainsi le statut et la situation des groupes minoritaires.</p> <p>– Recherche de rente et corruption : la décentralisation réduit la taille des exécutifs, ce qui peut amoindrir l'intérêt de la recherche de rente. Plus important encore, la décentralisation intensifie la concurrence entre juridictions, de sorte que les possibilités de corruption et de recherche de rente diminuent.</p>	<p>transferts est utilisé pour renforcer les partis au pouvoir.</p> <p>– Faible participation politique : la participation politique peut être faible, en particulier si les autorités infranationales ne disposent pas d'une véritable autonomie en matière de dépenses ou de fiscalité.</p> <p>– Non-solidarité : en l'absence d'un système de transferts de péréquation qui permette de corriger les disparités marquées, la décentralisation risque d'attiser les accusations de favoritisme. Cela peut affaiblir le consensus et l'entente entre les régions et, à terme, provoquer des tensions accrues dans la vie politique locale et nationale.</p> <p>– Risque de développement atone et de stagnation si la décentralisation entraîne une augmentation du nombre d'intervenants bénéficiant d'un droit de veto dans les décisions importantes.</p>
<p>– Stabilité politique : la décentralisation peut atténuer les tensions dues à différents facteurs historiques, ethniques ou culturels en ouvrant la politique publique à la diversité. L'autonomie dans la prise de décision peut désamorcer les sources de conflits locaux avec l'administration centrale.</p> <p>– Nombre d'institutions politiques : la décentralisation augmente le nombre d'acteurs politiques indépendants, entraînant une division verticale et horizontale du pouvoir. Cela a un effet stabilisateur sur la société.</p>	

Notes

¹ Ces services comprennent notamment toute une gamme de « services de proximité » tels que les infrastructures locales, les parcs, les jardins d'enfants, les écoles élémentaires, l'eau et l'assainissement.

² La note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

³ Telle qu'elle figure dans les Statistiques de finances publiques du FMI.

⁴ L'enquête a été menée en 1999 et 2000 par une équipe de la Banque mondiale, à l'aide d'un questionnaire standard adressé aux dirigeants de plus de 9 000 entreprises situées dans plus de 80 pays.

⁵ Dans la même veine, en comparaison d'une fiscalité entièrement centralisée, la décentralisation partielle des recettes est préférable, si tant est que les décideurs soient « bienveillants » et que les autorités infranationales soient libres d'ajuster les niveaux de biens publics. Ce résultat s'explique principalement par les avantages que confère le pouvoir discrétionnaire local en termes d'allocation (Brueckner, 2009[48]).

Références

- Ahmad, E. et G. Brosio (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*. [5]
- Albouy, D. (2012), « Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization », *Journal of Public Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>. [53]
- Allain-Dupré, D. (2018), « Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guiding principles for policy-makers », OCDE, Paris. [15]
- Azfar, O. et al. (1999), *Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements*. [25]
- Bardhan, P. (2002), « Decentralization of governance and development », *Journal of Economic Perspectives*, <http://dx.doi.org/10.1257/089533002320951037>. [60]
- Bartolini, D., S. Stossberg et H. Blöchliger (2016), « Fiscal Decentralisation and Regional Disparities », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1330, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>. [28]
- Bird, R. (2003), *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*. [40]
- Blöchliger, H. (2013), « Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development », *ECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k4559gx1q8r-en>. [2]
- Blöchliger, H., D. Bartolini et S. Stossberg (2016), *Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?*. [29]
- Blöchliger, H., B. Égert et K. Fredriksen (2013), « Document de travail du Département des affaires économiques ECO/WKP(2013)43 », OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/eco/documentsdetravaildudepartementdesaffaireseconomiques.htm>. [27]
- Blöchliger, H. et J. Pinero Campos (2011), « Tax Competition Between Sub-Central Governments », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 13, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k97b1120t6b-en>. [54]
- Boadway, R. et J. Tremblay (2012), « Reassessment of the Tiebout model », *Journal of Public Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.01.002>. [22]
- Bordignon, M., L. Colombo et U. Galmarini (2008), « Fiscal federalism and lobbying », *Journal of Public Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003>. [42]
- Bordignon, M., A. Giglio et G. Turati (2015), *Soft Budget Constraints: The Case of Municipal Bonds in Italy*, OCDE et KIPF. [50]
- Borge, L., J. Brueckner et J. Rattsø (2014), « Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway », *Journal of Urban Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003>. [49]

- Brueckner, J. (2009), « Partial fiscal decentralization », *Regional Science and Urban Economics*, [48]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.001>.
- Campbell, T. et H. Fuhr (2004), *Leadership and Innovation in Subnational Government Case Studies from Latin America*. [45]
- Charbit, C. et M. Michalun (2009), « Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/221253707200>. [63]
- Crook, R. (2003), « Decentralisation and poverty reduction in Africa: The politics of central-local relations », *Public Administration and Development*, vol. 23/1, pp. 77–88. [59]
- De Mello, L. et M. Barenstein (2001), *Fiscal Decentralisation and Governance: A Cross-Country Analysis*, Fonds Monétaire International. [43]
- Devas, N. et S. Delay (2006), « Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective », *Local Government Studies*, vol. 32/5, pp. 677-695, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>. [58]
- Ezcurra, R. et A. Rodríguez-Pose (2013), « Political decentralization, economic growth and regional disparities in the OECD », *Regional Studies*, <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>. [11]
- Faguet, J. (2014), « Decentralization and governance », *World Development*, vol. 53, pp. 2-13, [3]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>.
- Faguet, J. (2011), *Decentralization and Governance*, Economic Organisation and Public Policy Programme, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1892149>. [57]
- Faguet, J., A. Fox et C. Pöschl (2014), *Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Supple State*, <http://eprints.lse.ac.uk/60631/>. [41]
- Fan, C., C. Lin et D. Treisman (2009), « Political decentralization and corruption: Evidence from around the world », *Journal of Public Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>. [44]
- Fiszbein, A. (1997), « The emergence of local capacity: Lessons from Colombia », *World Development*, [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)00020-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00020-X). [65]
- Hatfield, J. (2015), « Federalism, taxation, and economic growth », *Journal of Urban Economics*, [13]
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2015.01.003>.
- Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford. [1]
- Huther, J. et A. Shah (1998), *Applying a Simple Measure Decentralization Governance*. [39]
- Inman, R. et D. Rubinfeld (1997), *Rethinking Federalism*. [24]

- Ivanyna, M. et A. Shah (2014), « How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization », *Economics*, <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>. [4]
- Kappeler, A. et al. (2013), « Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? », *European Journal of Political Economy*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003>. [55]
- Kim, J. et S. Dougherty (dir. pub.) (2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris/KIPF, Seoul, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>. [16]
- King, D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, Allen & Unwin. [21]
- Lockwood, B. (2002), *Distributive Politics and the Costs of Centralization*. [8]
- Martinez-Vasquez, J. (2011), *The Impact of Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice*, <http://www.adb.org>. [62]
- Michelsen, C., P. Boenisch et B. Geys (2014), « (De)centralization and voter turnout: Theory and evidence from German municipalities », *Public Choice*, <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-013-0061-2>. [38]
- Moisio, A., H. Loikkanen et L. Oulasvirta (2010), *Public Services at the Local Level - The Finnish Way*. [52]
- Morgan, K. (2006), « Devolution and development: Territorial justice and the north-south divide », *Publius*, vol. 36/1, pp. 189–206, <http://dx.doi.org/www.jstor.org/stable/20184949>. [32]
- Morgan, K. (à paraître), *Experimental Governance and Territorial Development*. [46]
- Musgrave, R. et P. Musgrave (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill Kogahusha. [19]
- Oates, W. (2008), « On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions », *National Tax Journal*, vol. LXI/2. [9]
- Oates, W. (2005), « Toward a second-generation theory of fiscal federalism », *International Tax and Public Finance*, <http://dx.doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>. [6]
- Oates, W. (1985), *Searching for Leviathan: An Empirical Study*. [51]
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York. [20]
- OCDE (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [61]
- OCDE (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, Brochure et Base de données, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/region-data-fr>. [47]

- OCDE (2017), *Making Decentralisation Work in Chile : Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [33]
- OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [17]
- OCDE (2016), *Decentralisation and Quality of Public Finance: Intermediate Report*, OCDE, Paris. [26]
- OCDE (2016), *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>. [34]
- OCDE (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>. [14]
- OCDE (2009), *Examens territoriaux de l'OCDE : Pologne*, Examens territoriaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264049611-fr>. [35]
- OCDE/CoR (2015), *Infrastructure Planning and Investment across Levels of Government: Current Challenges and Possible Solutions*, OCDE, Paris. [64]
- OCDE-CGLU (2016), *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/sngs-around-the-world.htm>. [31]
- Regulski, J. et J. Drozda (2015), *Building Local Government: Lessons of Experience from the Polish Transition*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. [36]
- Rodden, J., G. Eskeland et J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press. [10]
- Shah, A. (2017), *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box*, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29867.54564>. [30]
- Stoyan, A. et S. Niedzwiecki (2018), « Decentralization and democratic participation: The effect of subnational self-rule on voting in Latin America and the Caribbean », *Electoral Studies*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2017.12.001>. [37]
- Ter-Minassian, T. (2015), « Promoting responsible and sustainable fiscal decentralisation », dans Ahmad, E. et G. Brosio (dir. pub.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing. [56]
- Tiebout, C. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, <http://www.jstor.org/stable/1826343> Accessed: 28/07/2008 05:58. [23]

- Tselios, V. et al. (2012), « Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe », *Environment and Planning*, <http://dx.doi.org/10.1068/a44334>. [12]
- Wallis, J. et W. Oates (1988), *Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government*. [18]
- Weingast, B. (2014), « Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development », *World Development*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>. [7]

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

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

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

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

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

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

Dix principes directeurs contribuant à une décentralisation réussie ont été dégagés¹. Ils sont ici décomposés sous forme de recommandations détaillées, s'accompagnent de conseils pratiques, d'indications sur les écueils à éviter et les bonnes pratiques et d'une liste de contrôle ; ils sont adaptés aux pays fédéraux comme aux pays unitaires.

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

Définition

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

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

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

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

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

Les tendances/ les données-clés

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

Logique et avantages

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

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

Exemple de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

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

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

Pays quasi-fédéraux

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

Pays unitaires

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

Les écueils à éviter

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

Recommandations

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

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

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

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

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

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

Définition

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

Les tendances/ les données clés

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

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

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

Logique et avantages

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

Exemple de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

Pays unitaires

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

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

Les écueils/les risques à éviter

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

Recommandations

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

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

Tableau 5.1. Attribution des prérogatives fiscales

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

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

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

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

Définitions

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

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

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

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

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

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

Les tendances/ les données clés

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

Logique et avantages

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

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

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

Exemples de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

Pays unitaires

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

Les écueils/les risques à éviter

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

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

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

Recommandations

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

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

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

Définition

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

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

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

Les tendances/ les données clés

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

Logique et avantages

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

Exemples et bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

Pays unitaires

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

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

Les écueils/ les risques à éviter

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

Recommandations

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

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

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

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

Définition

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

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

Les tendances/ les données clés

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

Logique et avantages

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

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

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

Exemples de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

- L'Allemagne a adopté un modèle de fédéralisme intégré ou coopératif dans lequel l'administration fédérale détient un rôle prépondérant en matière législative² et d'élaboration des politiques, les administrations des Länder ayant la charge de mettre en œuvre ces politiques en collaboration avec les autorités locales. Le fédéralisme exécutif constitue donc une nécessité absolue pour faire fonctionner le fédéralisme allemand. Consciente de ce fait, l'Allemagne a développé un réseau inter-administrations très dense. Le Chancelier et les chefs de gouvernement des 16 Länder, les *Ministerpräsidenten*, se réunissent régulièrement pour s'entendre sur des questions importantes, comme le partage des recettes fiscales ou la péréquation budgétaire et la mise en œuvre de lois fédérales. Ces réunions sont appuyées par les conférences des ministres de l'Économie et de ministres de toutes les domaines fonctionnels ainsi que par des réunions de hauts responsables des ministères concernés. À l'origine, ces réunions s'inscrivaient dans le processus constitutionnel des « missions (projets) conjoint(e)s ». Les réformes constitutionnelles de 2006 ont levé cette exigence, mais le réseau de contacts formels et informels entre Länder continue de s'étoffer, du fait du caractère intégré du fédéralisme allemand (Lhotta et von Blumental, 2010^[19]).

Pays unitaires

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

Les écueils à éviter

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

Recommandations

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

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

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

Définition

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

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

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

Les tendances/ les données clés

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

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

Logique et avantages

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

Exemples de bonnes pratiques

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

Pays fédéraux

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

Pays unitaires

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

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

Les écueils/ les risques à éviter

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

Recommandations

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

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

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

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

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

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

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

Définition

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

Les tendances/ les données clés

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

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

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

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

Exemple de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

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

Pays unitaires

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

Les écueils/ les risques à éviter

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

Recommandations

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

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

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

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

Définition

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

Les tendances/ les données clés

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

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

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

Logique et avantages

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

Exemples de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

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

Pays quasi-fédéraux

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

Pays unitaires

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

Les écueils/ les risques à éviter

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

Recommandations

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

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

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

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

Définition

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

Les tendances/ les données clés

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

Logique et avantages

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

Exemples de bonnes pratiques

Pays fédéraux

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

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

Pays unitaires

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

Les écueils/ les risques à éviter

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

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

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

Recommandations

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

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

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

Définition

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

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

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

Les tendances/ les données clés

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

Logique et avantages

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

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

Exemples de bonnes pratiques

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

Pays fédéraux

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

Pays unitaires

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

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

Les écueils/ les risques à éviter

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

Recommandations

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

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

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

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

Notes

¹ Voir aussi Allain-Dupré (2018).

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

Références

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

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

Annexe A. Organisation et finances des administrations infranationales : sources des données et méthodologie

Sources des données budgétaires

Les données par pays sont principalement tirées des statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux, tels qu'harmonisées à la lumière des nouvelles normes du Système de comptabilité nationale (SCN) 2008, qui est appliqué par la plupart des pays de l'OCDE depuis décembre 2014. Ces renseignements sont complétés par des données provenant d'Eurostat, du FMI (pour l'Australie et le Chili) et d'offices statistiques nationaux pour certains pays ou indicateurs (notamment sur l'organisation territoriale). Les données ont été extraites en février 2018 et remontent jusqu'en 2016, sauf indication contraire.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Méthodologie

Administrations publiques : L'adjectif « public » fait référence au secteur des administrations publiques (S.13). Il englobe quatre sous-secteurs : l'administration centrale/fédérale et les entités publiques qui s'y rattachent (S.1311) ; les administrations d'états fédérés (« les états ») et les entités publiques qui s'y rattachent (S.1312) ; les administrations locales, c'est-à-dire les collectivités régionales et locales, et les entités publiques qui s'y rattachent (S.1313) et les administrations de sécurité sociale (S.1314). Les données sont consolidées au niveau de S.13 ainsi qu'au niveau de chaque sous-secteur (neutralisation des flux financiers croisés).

- Les **administrations infranationales** sont ici définies comme la somme (non consolidée) des sous-secteurs S.1312 (administrations d'états fédérés ou « états ») et S.1313 (administrations locales).
- Les **dépenses** englobent les dépenses courantes (rémunération des salariés, consommation intermédiaire, dépenses sociales, subventions et autres transferts courants, impôts, charges financières, ajustements) et les dépenses d'investissement.
- Les **dépenses/investissements par domaine** sont définies selon les dix fonctions établies dans la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP/COFOG) : services généraux des administrations publiques ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logements et équipements collectifs ; santé ; culture et cultes ; enseignement ; protection sociale.

- Les **dépenses d'investissement** englobent l'investissement (voir ci-après) et les transferts en capital (à savoir les aides à l'investissement en espèces ou en nature fournies par les administrations infranationales à d'autres unités institutionnelles).
- L'**investissement** est défini comme la formation brute de capital fixe (FBCF) et les acquisitions, moins les cessions d'actifs non financiers non-produits. La FBCF (ou investissement en capital fixe) est la principale composante de l'investissement. NB : depuis l'entrée en vigueur des nouvelles normes du SCN 2008, les dépenses pour la recherche-développement et pour les systèmes d'armes sont incluses dans la formation brute de capital fixe.
- Les **recettes** englobent les recettes fiscales, les transferts (dotations courantes et en capital ainsi que les subventions), les droits et redevances, les revenus de la propriété et les cotisations sociales.
- Les **recettes fiscales**, pour les besoins de cette publication, ne prennent pas en compte les cotisations de sécurité sociale, qui entrent dans la définition des impôts établie par l'OCDE (pour de plus amples informations, voir la section A2 du Guide d'interprétation de l'OCDE). Elles englobent les impôts sur la production et les importations (D.2), les impôts périodiques sur le revenu et le patrimoine (D.5) et les impôts sur le capital (D.91), qu'il s'agisse de recettes fiscales propres ou de recettes partagées (recettes fiscales partagées entre l'administration centrale et les administrations infranationales). NB : le SCN 2008 a introduit quelques modifications concernant la classification de certaines recettes fiscales partagées, qui, dans plusieurs pays, ont récemment été requalifiées en transferts.
- La **dette** : dans le SCN 2008, la dette brute correspond à la somme des passifs suivants : numéraires et dépôts + titres de créances + crédits + assurances, pensions et autres garanties standards + autres comptes à payer. La plupart des instruments de la dette sont évalués au prix du marché. NB : la définition de l'OCDE diffère de celle qui figure dans le Traité de Maastricht, qui prend uniquement en compte la somme des trois premiers éléments (c'est-à-dire qu'elle correspond principalement à l'emprunt).
- **Moyenne de l'OCDE et moyenne de l'UE** : dans la plupart des cas les moyennes sont pondérées (« moyenne de la zone OCDE »), mais des moyennes non pondérées (« moyenne des pays de l'OCDE » c'est-à-dire la moyenne arithmétique simple) ont parfois été utilisées. On peut observer un écart important entre la moyenne pondérée et la moyenne non pondérée. Ainsi, les dépenses des administrations infranationales représentent 40.4 % des dépenses publiques de l'OCDE et 16.2 % du PIB en moyenne pondérée, mais respectivement 31.8 % et 13.5 % en moyenne simple. Les deux approches ont chacune leur intérêt. Dans un cas (moyenne non pondérée), un petit pays aura le même poids qu'un grand pays ; dans l'autre, le poids de chaque pays dans le total sera pris en compte dans le calcul. Avec les chiffres pondérés, les plus grands pays modifient les résultats car leur population représente une grande part de la population de la zone OCDE. Des moyennes intermédiaires ont également été utilisées afin d'établir une distinction entre les pays fédéraux et les pays unitaires au sein de l'OCDE.

Annexe B. L'indice de compétence régionale : méthodologie

L'indice de compétence régionale (ICR) livre une évaluation annuelle de chaque niveau d'administration (ou chaque région en présence de dispositifs asymétriques) selon dix dimensions de la compétence régionale. Il se fonde sur une combinaison de sources primaires (constitutions, législations, statuts), de publications secondaires et de consultations avec des experts pour produire des estimations fiables et valides. Le système de codage et la méthode utilisée se sont révélés efficaces – et ont passé avec succès l'épreuve de l'examen approfondi par des universitaires – pour estimer la compétence régionale dans 81 démocraties sur la période 1950-2010 (Hooghe, Marks et Schakel, 2010^[1] ; Hooghe et al., 2016^[2] ; Hooghe, Marks et Schake, 2008^[3]). La même méthodologie a été appliquée pour établir la mise à jour qui porte sur la période allant de 2010 à 2016.

L'indice de compétence régionale repose sur un ensemble bien établi de notions. La compétence est définie comme le pouvoir légitime, c'est-à-dire considéré comme contraignant car résultant de principes de gouvernance admis (Dahl, 1968^[4]). La compétence formelle désigne un pouvoir exercé en lien avec des règles explicites, généralement inscrites dans la constitution, la législation, des traités ou des statuts. Une collectivité régionale dispose de certains pouvoirs, exercés sur un territoire donné, sur certaines actions. L'instrument proposé précise donc : (A) le territoire sur lequel la collectivité exerce sa compétence ; (B) l'ampleur de cette compétence ; et (C) les domaines d'action sur lesquelles elle exerce sa compétence.

- En ce qui concerne le périmètre géographique (A), une collectivité exerce sa compétence sur son propre territoire ou exerce une compétence conjointe sur un territoire plus large auquel elle appartient. C'est ce qui distingue l'autonomie (« *self-rule* ») de la participation (« *shared rule* ») (Elazar 1987). L'expression du pouvoir dans le cadre de l'autonomie, c'est-à-dire le pouvoir exercé par une collectivité régionale ceux qui se trouvent sur son territoire, est fondamentalement différente de l'expression du pouvoir dans le cadre de la participation, c'est-à-dire le pouvoir exercé par une collectivité régionale dans le pays dans son ensemble.
- En ce qui concerne l'ampleur de la compétence (B), il faut déterminer le degré d'indépendance de la collectivité sur le plan législatif, budgétaire et exécutif, dans quelles conditions elle peut agir unilatéralement, et sa capacité à gouverner lorsqu'elle se heurte à l'opposition de l'administration nationale.
- En ce qui concerne les domaines de compétence (C), une collectivité régionale ou internationale peut être compétente sur un ensemble plus ou moins vaste de politiques publiques. Les compétences en matière de fiscalité, de financement par l'emprunt, et de réforme constitutionnelle sont particulièrement importantes.

Le système de codage présenté dans le tableau ci-après s'articule autour des dix dimensions qui constituent les variables latentes d'une administration régionale. Il pose les questions suivantes : a) Qu'est-ce que la compétence et comment la décomposer en

dimensions distinctes ? b) Comment ces dimensions peuvent-elles être mises en œuvre sans ambiguïté sur le plan opérationnel ? c) Quelles règles définir pour coder les administrations en fonction de ces dimensions ? d) Quelles ambiguïtés peuvent surgir et comment trancher avec discernement ? e) Quelle est la robustesse des estimations obtenues par rapport aux hypothèses de départ ? f) Comment apprécier les erreurs systématiques et aléatoires dans les estimations ?

Tableau A B.1. Les dix dimensions de la compétence des collectivités régionales

AUTONOMIE	Compétence exercée par une collectivité régionale sur la population de son territoire	0-18
<i>Complexité institutionnelle</i>	Dans quelle mesure la collectivité régionale est-elle autonome ou déconcentrée	0-3
<i>Périmètre des compétences</i>	Éventail des politiques publiques relevant de la compétence de la collectivité régionale	0-4
<i>Autonomie budgétaire</i>	Dans quelle mesure la collectivité régionale peut-elle imposer sa population en toute indépendance	0-4
<i>Liberté d'emprunter</i>	Dans quelle mesure la collectivité régionale peut-elle emprunter	0-3
<i>Représentation</i>	Dans quelle mesure la collectivité régionale dispose-t-elle d'un organe législatif et d'un exécutif indépendants	0-4
PARTICIPATION	Compétence exercée par une collectivité régionale ou ses représentants dans tout le pays	0-12
<i>Pouvoir législatif</i>	Dans quelle mesure les représentants régionaux peuvent-ils co-décider des lois au niveau national	0-2
<i>Pouvoir exécutif</i>	Dans quelle mesure une collectivité régionale peut-elle co-décider de la politique nationale dans le cadre de réunions intergouvernementales	0-2
<i>Pouvoir budgétaire</i>	Dans quelle mesure les représentants régionaux peuvent-ils co-décider de la répartition des recettes fiscales nationales	0-2
<i>Influence en matière d'emprunt</i>	Dans quelle mesure la collectivité régionale peut-elle co-décider des contraintes en matière d'emprunt au niveau infranational et national	0-2
<i>Réforme constitutionnelle</i>	Dans quelle mesure les représentants régionaux peuvent-ils co-décider d'une modification de la constitution	0-4

Source : Hooghe, L., G. Marks and A. Schakel (2010^[11]), *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, London.

Annexe C. Collectivités territoriales dans l'OCDE

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Tableau A C.1. Type et nombre de collectivités territoriales dans l'OCDE, par pays, 2017-2018

2017-2018	Municipalités	Collectivités intermédiaires	Régions ou États fédérés
Fédérations et quasi-fédérations			
Allemagne	11 054 (municipalités)	401 (294 arrondissements ruraux et 107 arrondissements urbains)	16 (<i>Länder</i>)
Australie	562 (zones d'administration locale)		8 (6 États + 2 territoires)
Autriche	2 098 (municipalités)		9 (<i>Bundesländer</i>)
Belgique	589 (communes)	10 (provinces)	6 (3 régions + 3 communautés)
Canada	3 959 (divisions de recensement)		13 (provinces et territoires)
Espagne	8 124 (communes)	50 (provinces)	17 (communautés autonomes)
États-Unis	35 879 (municipalités, villes et <i>townships</i>)	3 031 (comtés)	50 (États)
Mexique	2 463 (municipalités)		32 (31 États + 1 district fédéral)
Suisse	2 222 (communes)		26 (cantons)
Pays unitaires			
Chili	345 (municipalités)		16 (régions)*
Corée	229 (villes, provinces et districts autonomes)		17 (entités régionales)
Danemark	98 (municipalités)		5 (régions)
Estonie	79 (municipalités)		
Finlande	311 (municipalités)		1 (région autonome d'Åland)
France	35 357 (communes)	101 (départements)	18 (régions)
Grèce	325 (communes)		13 (régions)
Hongrie	3 178 (municipalités)		19 (comtés)
Irlande	31 (comtés et villes)		
Islande	74 (municipalités)		
Israël	255 (autorités locales)		
Italie	7 960 (communes)		20 (régions)
Japon	1 741 (municipalités)		47 (préfectures)
Lettonie	119 (municipalités)		
Luxembourg	102 (municipalités)		
Norvège	422 (communes)		18 (comtés)
Nouvelle-Zélande	67 (autorités territoriales)		11 (conseils régionaux)
Pays-Bas	390 (municipalités)		12 (provinces)
Pologne	2 478 (municipalités)	380 (314 comtés et 66 villes ayant le statut de comté)	16 (régions)
Portugal	308 (municipalités)		2 (Les Açores et Madère)

2017-2018	Municipalités	Collectivités intermédiaires	Régions ou États fédérés
République slovaque	2 930 (municipalités)		8 (régions)
République tchèque	6 258 (municipalités)		14 (régions)
Royaume-Uni	391 (autorités locales)	27 (comtés uniquement en Angleterre)	3 (Irlande du Nord, Écosse, Pays de Galles)
Slovénie	212 (municipalités)		
Suède	290 (municipalités)		21 (conseils de comté)
Turquie	1 397 (municipalités)		81 (provinces et municipalités métropolitaines)
OCDE35	132 287	4 000	519
UE28	86 840	969	263

Note : Il y a à ce jour 589 communes en Belgique. Certaines fusions de communes devraient avoir lieu (dans la région flamande) à partir de 2019 ce qui ramènera le nombre de communes à 581.

Sources : Adapté de OCDE (2018^[5]), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (brochure)*, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy> ; OCDE (2017^[6]), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

Annexe D. Processus de décentralisation et de recentralisation dans certains pays de l'OCDE

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Tableau A D.1. de décentralisation et de recentralisation dans certains pays de l'OCDE

Belgique	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2014, les régions peuvent lever une taxe supplémentaire sur l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IPP). Depuis cette date, elles peuvent percevoir un IPP régional par l'intermédiaire d'une taxe régionale appliquée à l'IPP. L'impôt sur les revenus des personnes physiques est donc désormais composé de deux éléments : l'IPP fédéral (de l'administration centrale) et l'IPP régional. Les compétences des régions en matière de fiscalité ont aussi été accrues en ce qui concerne l'assiette d'imposition et les exonérations. La Flandre et la Wallonie ont engagé des réformes de l'administration locale (réduction des responsabilités et du pouvoir fiscal au niveau des provinces ; renforcement de l'autonomie, du périmètre d'action et des recettes des communes).
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> 2006 : 1^{re} réforme du fédéralisme (<i>Föderalismusreform I</i>) : les <i>Länder</i> se voient confier de nouvelles compétences relatives aux affaires économiques et au commerce, à l'éducation (universités), à la protection de l'environnement, la justice, la gestion du personnel, etc. La réforme clarifie aussi la répartition des compétences entre l'administration fédérale et les <i>Länder</i>. 2009 : 2^e réforme du fédéralisme (<i>Föderalismusreform II</i>) : plusieurs modifications, notamment nouvelles dispositions financières. 2001 : introduction du « coup de frein » visant à réduire la dette publique future Les <i>Länder</i> fixent le cadre juridique des municipalités.
Australie	<ul style="list-style-type: none"> 2001 : Révision de la constitution. L'accord de Lambert accordé aux régions une plus grande autonomie fiscale et des pouvoirs réglementaires. 2011 : 6^e réforme de l'État, qui prévoit le transfert, en 2014, de compétences supplémentaires aux régions (politiques du marché du travail, mobilité et justice) et aux collectivités (allocations familiales, soins de longue durée, santé) ainsi qu'une augmentation des recettes fiscales propres. Si les régions disposaient déjà de compétences en matière de politiques du marché du travail et de mobilité, cette réforme les a élargies dans ces domaines (qui restent toutefois des compétences partagées). La justice reste principalement du ressort du pouvoir fédéral. Toutefois, les « maisons de justice » relèvent depuis la 6^e réforme de l'État de la compétence des collectivités et non plus des régions. En ce qui concerne la santé, même si certains aspects de la politique en matière de santé ont été transférés aux collectivités, la santé demeure une compétence essentiellement fédérale (de l'administration centrale).
Chili	<ul style="list-style-type: none"> 1992 : adoption de deux lois organiques, l'une instaurant un système d'administration régionale « mixte », l'autre instituant les premières élections des maires et des conseillers municipaux au suffrage universel (tenues en 1992). 1999 : une nouvelle loi constitutionnelle élargit les compétences et les responsabilités des municipalités dans le domaine du développement économique, de l'environnement, de la planification, de la promotion de l'égalité des chances, etc. 2009 : nouvelles avancées en matière de décentralisation, notamment grâce à une réforme de la constitution qui établit l'élection par les citoyens, au suffrage direct, des conseillers régionaux, donnant ainsi naissance à une instance démocratiquement élue chargée du développement régional. Les premières élections directes se sont tenues en 2013 et les conseillers régionaux ont pris leurs fonctions en mars 2014. 2017 : publication de la loi portant transformation du système régional « mixte » (déconcentré et décentralisé) en un système totalement autonome au moyen de l'élection d'un exécutif régional (gouverneurs) au suffrage populaire direct pour un mandat de quatre ans. Un transfert de compétences entre le pouvoir central et les nouvelles régions autonomes dans trois domaines (développement économique, développement social et infrastructure et logement) devrait intervenir ainsi qu'une réforme du système de financement.
Corée	<ul style="list-style-type: none"> 1987 : « Déclaration en faveur de la démocratisation », qui précède la réforme, en 1988, de la loi sur l'autonomie locale et de la loi sur les finances locales. 1991-1995 : premières élections des conseils locaux (1991) et des exécutifs locaux (1995). 1999 : lancement d'une vaste réforme du secteur public prévoyant un programme complet de décentralisation, piloté par la Commission spéciale sur le transfert de compétences en matière d'affaires publiques. 2004 : la loi spéciale sur la promotion de la décentralisation, sous l'impulsion de la Commission présidentielle pour la décentralisation, clarifie les principes et les méthodes de la décentralisation, transfère de nouvelles fonctions aux pouvoirs locaux et supprime les agences administratives spéciales. 2005 : réforme budgétaire établissant un « compte spécial pour un développement national équilibré » qui transforme bon nombre de dotations à vocation spécifique en dotations nationales intégrées pour le développement régional ; rationalisation du système fiscal national et local. 2017 : l'autonomie et la décentralisation font partie des 100 priorités nationales de l'administration Moon Jae-In. 2018 : une nouvelle commission présidentielle sur l'autonomie et la décentralisation est créée en janvier 2018. Le projet révisé de loi spéciale sur l'autonomie et la décentralisation et l'organisation administrative locale est adopté en mars 2018. Une réforme constitutionnelle est proposée, qui prévoit l'ajout à l'article 1 de la Constitution de la mention « La République de Corée promeut la décentralisation » et donne plus d'autonomie aux collectivités locales.

Danemark	<ul style="list-style-type: none"> 1970-2000 : plusieurs vagues de réformes de décentralisation entre 1970 et 2000, notamment la réforme de 1998 (« Danemark : étude de cas de la modernisation du secteur public visant à renforcer la qualité et l'efficacité à tous les niveaux et instauration d'un mécanisme fondé sur le jeu du marché ou d'une gestion publique faisant jouer la concurrence »). Réforme de 2007 : les municipalités obtiennent des compétences en matière de protection sociale et d'enseignement, ce qui fait que la plupart des missions liées aux citoyens sont de leur ressort. Les cinq nouvelles régions se voient confier la responsabilité des services de santé, du développement régional, des transports régionaux et de l'environnement. Instauration d'un nouveau système de financement et de péréquation : modification des recettes fiscales des municipalités et perte du pouvoir fiscal des nouvelles régions – remplacement par des transferts de l'administration centrale.
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> 2000 – 2002 : transfert des compétences en matière d'éducation (2000) et de santé (2002) aux communautés autonomes. Réformes du statut des communautés autonomes au cas par cas (Catalogne et Valence en 2006, Îles Baléares, Andalousie et Aragon en 2007, etc.) 2009 : loi 22/2009 sur le financement des communautés autonomes (en vigueur depuis 2011) : augmentation de la part des impôts nationaux attribués aux communautés autonomes ; réformes du système de péréquation et de la collaboration intergouvernementale. 2012 : loi organique 2/2012 sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière imposant aux collectivités territoriales des règles budgétaires strictes. 2013 : loi 27/2013 sur la rationalisation et la viabilité de l'administration locale (dans le prolongement des travaux de la Commission pour la réforme de l'administration publique – CORA) visant à clarifier les compétences respectives des municipalités et des provinces en évitant les chevauchements ; adoption de la loi sur le financement des municipalités et des provinces.
Estonie	<ul style="list-style-type: none"> 1989 : rétablissement de la décentralisation par la loi de 1989 sur l'administration locale, suivie de la loi organique de 1993 sur l'administration locale qui abolit l'échelon administratif des comtés. 2001 : les municipalités (et l'administration centrale) ne sont plus chargées de la santé qui est privatisée (sociétés à responsabilité limitée ou fondations). 2016 : adoption de la loi sur la réforme administrative territoriale : réduction du nombre de municipalités, qui passe de 213 à 79. Cette réforme territoriale pourrait s'accompagner d'une réforme des missions et du cadre de financement.
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> 1995 : une nouvelle loi d'habilitation confère plus de liberté aux collectivités locales pour organiser leurs affaires, sur la base de l'expérience du « Free Commune Act » (1988) ; refonte du système de dotations. 1999 : l'autonomie des collectivités locales est garantie par la Constitution de 1999 2007 : réforme PARAS (loi sur la restructuration de l'administration locale et des services) 2013 : loi sur l'organisation des municipalités (« <i>Municipal Structure Act</i> »). À compter du 1^{er} janvier 2019 : création de 18 régions autonomes gérées par des conseils élus (remplaçant les organes inter-municipaux) qui seront chargés de l'organisation des services publics de santé et de protection sociale (auparavant de la compétence conjointe des autorités municipales, des autorités locales et du pouvoir central) et auront des responsabilités dans le domaine du développement économique régional, des transports, de l'environnement et des services de secours.
France	<ul style="list-style-type: none"> 1982-83 : lois sur la décentralisation établissant le principe de « libre administration » et organisant le transfert de compétences (éducation, affaires sociales, etc.) et de ressources (en personnel et financières), notamment aux départements et aux régions, devenues des collectivités autonomes en vertu desdites lois (« l'Acte I » de la décentralisation). 2003-2004 : « Acte II » : de nouvelles responsabilités sont transférées aux départements et aux régions (secteur social ; aménagement du territoire et développement régional ; transports locaux et régionaux et routes nationales ; formation professionnelle, etc.), qui disposent d'une plus grande autonomie financière ; les collectivités locales ont la capacité de mener des expérimentations dans différents domaines. Réforme de 2010 : réforme à multiples facettes des collectivités locales : clarification des responsabilités ; mise en place des « conseillers territoriaux » pour les régions et les départements ; réforme du système de fiscalité locale (réduction du pouvoir fiscal local) et des mécanismes de péréquation ; simplification de la coopération entre municipalités ; création du statut de métropole, etc. Des pans importants du bouquet législatif de 2010 sont abrogés. 2013-2015 : « Acte III » de la décentralisation : nouvelle réforme territoriale et de décentralisation : loi sur les métropoles (2014), fusions des régions (2014) et loi NOTRe (2015) qui modifie la répartition des compétences entre niveaux de collectivités territoriales, en renforçant celles attribuées aux régions (développement économique, aménagement du territoire, protection de l'environnement, formation professionnelle).
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> Les principes de décentralisation et d'autonomie locale sont mentionnés dans la Constitution de 1975 et de 2001. 1986 : création des régions actuelles en tant qu'entités administratives de deuxième niveau, en complément des préfectures.

	<ul style="list-style-type: none"> • 1997 : la réforme des collectivités locales et régionales (<i>Kapodistrias</i>) accorde plus de pouvoirs aux régions et instaure les fusions de communes. • 2010 : la réforme <i>Kallikratis</i> (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011) crée 13 régions autonomes dotées de nouvelles responsabilités dans le domaine de l'aménagement et du développement régional, y compris des fonds structurels (auparavant du ressort des préfectures) et des communes fusionnées. Dans le cadre de cette réforme, des responsabilités liées au développement local, à la protection de l'enfance, à la prise en charge des personnes âgées, à l'aide sociale aux chômeurs et aux pauvres et à la prévention en matière de santé sont transférées aux communes.
Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> • 1989-1995 : restauration de l'autonomie des municipalités et des comtés, notamment par la loi de 1990 sur les collectivités locales, qui se voient confier davantage de responsabilités et bénéficient d'une plus grande autonomie en termes de gestion financière. • Réforme constitutionnelle de 2012 et loi cardinale sur les collectivités locales de 2011 : processus de recentralisation : les comtés perdent plusieurs compétences majeures (santé, notamment hôpitaux, initiatives sociales et enseignement secondaire) pour prendre en charge l'essentiel du développement régional. Les municipalités ne sont plus responsables de l'enseignement primaire. Le pouvoir central reprend tout un ensemble de compétences infranationales et renforce son contrôle sur la conformité juridique et le fonctionnement administratif des collectivités locales. • 2013 : réforme du système de financement des collectivités locales : réduction des transferts de l'État dans le cadre d'un système plus strict non plus fondé sur les recettes mais sur les fonctions (fonds préaffectés) ; mise en place d'un cadre d'autorisation pour les emprunts. • 2010 : parallèlement, le pouvoir central lance une importante réforme de l'administration territoriale (STAR), imposant une refonte totale des fondements de la prestation de services publics en termes de répartition des compétences, d'organisation et de ressources humaines, à tous les niveaux du secteur public hongrois.
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> • 2001 : la loi sur l'administration locale met en place l'ensemble de réformes décrites dans le Livre blanc pour une meilleure administration locale. • 2012 : le plan pour la réforme de l'administration locale et le rapport « <i>Putting People First</i> » traitent des structures, des fonctions, du financement, de l'efficacité et du service, de la gouvernance et de la redevabilité, l'objectif étant de renforcer les compétences, les fonctions, le leadership et les mécanismes de financement des autorités locales. • 2013 : mise en place d'un impôt foncier local s'accompagnant du pouvoir de fixer le taux d'imposition à la marge. • 2014 : loi sur la réforme de l'administration locale : fusion de 114 conseils locaux en 31 autorités locales, suppression des huit autorités régionales (remplacées par trois assemblées régionales non élues au suffrage universel) et clarification de l'attribution des responsabilités : délégation (à nouveau) des services d'eau à Irish Water, recentralisation de certaines fonctions et attribution de plusieurs compétences nouvelles en matière de développement local et territorial, outre un rôle de soutien aux entreprises et de développement économique.
Islande	<ul style="list-style-type: none"> • L'autonomie locale est garantie par la Constitution et les dispositions juridiques régissant les municipalités sont inscrites dans la loi sur l'administration locale de 1998, plusieurs fois modifiée. • 2011 : les municipalités bénéficient de nouvelles responsabilités en matière de fourniture de services et de soutien aux personnes handicapées. D'autres transferts de compétences sont en cours de discussion (ex. : prise en charge des personnes âgées, intégralité du secteur de la santé) mais la petite taille de bon nombre de municipalités constitue un obstacle. La loi sur l'administration locale a établi de nouvelles règles budgétaires pour les municipalités, ainsi que des dispositifs améliorés de contrôle des finances municipales et de nouvelles instances de coordination budgétaire entre le niveau local et central.
Italie	<ul style="list-style-type: none"> • Années 1990 : important processus de décentralisation, comprenant la loi de 1990 sur la réglementation de l'autonomie locale, et la réforme « Bassanini » de 1997 qui met en œuvre le principe de subsidiarité au moyen de plusieurs lois (« fédéralisme administratif »), et modifie profondément le cadre budgétaire, administratif et politique au niveau infranational. • 2001 : grandes avancées en faveur de la décentralisation avec la réforme constitutionnelle qui inscrit les régions, les provinces et les communes dans la Constitution, les plaçant au même niveau que l'administration centrale. Une clause dressant la liste des compétences du pouvoir central est établie, la totalité des compétences restantes étant dévolues aux régions. Plusieurs décrets d'application n'ont toutefois pas été adoptés (la « réforme inachevée »). • 2006 : le rejet, par referendum national, de la réforme de la constitution prévoyant un renforcement du pouvoir des régions, ouvre la voie à un État fédéral. • 2009 : adoption d'une nouvelle loi-cadre sur le fédéralisme budgétaire, redéfinissant les fonctions des administrations infranationales et les relations entre niveaux d'administration, ainsi que le cadre budgétaire. • 2014 : suppression des provinces par la loi 56/2014 ; elles n'ont plus de fonctions propres mais assurent la coopération intercommunale ; dans dix zones métropolitaines désignées par la loi, certaines provinces deviennent des « villes métropolitaines ». • 2016 : victoire du non au referendum sur le projet de réforme constitutionnelle qui prévoyait de clarifier la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les régions ordinaires, de supprimer les « compétences concurrentes » et de recentraliser plusieurs responsabilités (transports, travail, finances publiques, fiscalité, etc.).

Japon	<ul style="list-style-type: none"> 1995-2000 : la réforme de promotion de la décentralisation lancée en 1995 et soutenue par la Commission de promotion de la décentralisation a abouti à l'adoption de la loi générale de décentralisation de 2000 qui supprime le système de fonctions déléguées aux agences (dans lequel les gouverneurs de régions et les maires font office de représentants du gouvernement central dans les régions) et renforce l'autonomie et les responsabilités des administrations infranationales. Celle loi modifie plus de 475 textes antérieurs. 2002-2006 : la réforme dite « de la Trinité » pose les bases financières de la réforme de la décentralisation, qui compte trois éléments majeurs : création d'un système de partage des recettes fiscales entre le niveau national et infranational, réforme de la taxe de péréquation (« taxe d'affectation locale ») et suppression de plusieurs dotations d'État préaffectées. 2006 : lancement de la « deuxième réforme de promotion de la décentralisation », qui complète la première en accordant davantage de compétences aux administrations locales, en rationalisant leurs fonctions et en poursuivant les fusions de communes.
Lituanie	<ul style="list-style-type: none"> 1994 et 2002 : loi sur l'administration locale qui définit les fonctions des municipalités et assure leur autonomie. 2010 : suppression des comtés et transfert de leurs compétences aux municipalités (soins primaires, éducation et services sociaux) et au pouvoir central. Les comtés sont remplacés par des conseils de développement régional composés de conseillers municipaux. 2014 : les municipalités se voient confier l'entière responsabilité de l'aide sociale (financement et gestion).
Mexique	<ul style="list-style-type: none"> Fin des années 1980 : décentralisation budgétaire et réglementaire, notamment, transferts aux États de compétences en matière d'éducation de base (1992) et de santé (1996) ; réforme du système national de coordination budgétaire en 1998. Les réformes constitutionnelles de 1983 et de 1993 reconnaissent l'autonomie des municipalités. 2007 : réforme budgétaire : les États disposent de plus grands pouvoirs fiscaux, simplification et amélioration des incitations contenues dans les clés de répartition des transferts fédéraux. 2013 : réforme politique d'ampleur nationale, instaurant, entre autres, la réélection des maires ; projet de loi prévoyant la transformation du district fédéral de Mexico en un État, doté du même statut juridique et administratif. 2014-2015 : réforme budgétaire (dans le cadre du <i>Pacto Por Mexico</i>) instaurant une amélioration du système fiscal, un renforcement du cadre des responsabilités en matière de fiscalité et une refonte des règles en matière d'endettement des États et des municipalités.
Norvège	<ul style="list-style-type: none"> 1992 : la loi sur l'administration locale définit le cadre juridique applicable aux communes et aux comtés. 1999 : suppression de l'impôt national sur le revenu des sociétés en tant qu'impôt local 2001 : recentralisation de la responsabilité des hôpitaux précédemment confiée aux comtés, dans le cadre de la réforme nationale des soins de santé. 2003 et 2010 : nouvelles responsabilités – et nouveaux transferts – déléguées aux comtés (aménagement du territoire, développement régional et politique de l'innovation) et aux communes (santé et protection sociale). 2014-2020 : lancement d'une vaste réforme de l'administration locale, donnant lieu à des fusions de régions (passage de 18 à 11 comtés en 2020, dont la municipalité d'Oslo) et de communes (de 428 en 2015 à 356 à la fin du processus, en 2020). Adoption d'une nouvelle loi sur les communes en juin 2018 qui renforce les communes et les relations entre niveaux d'administration. Les autorités prévoient d'attribuer davantage de fonctions et d'instruments aux nouvelles régions de façon à renforcer leur rôle « d'artisans du développement territorial » (le projet devrait être présenté en octobre 2018).
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> 1989 : la réforme de l'administration locale, pilotée par une commission <i>ad hoc</i> indépendante, prévoit une vaste restructuration des collectivités locales et des organismes spécialisés, par une réduction sensible du nombre d'autorités locales, la création de conseils régionaux et la répartition des fonctions. 2002 : la loi sur l'administration locale instaure un cadre pour les autorités locales qui définit les responsabilités des collectivités territoriales et renforce leur autonomie en leur conférant une compétence générale. 2013 : la loi sur l'administration locale clarifie la répartition des compétences entre les conseils régionaux et les autorités territoriales, et introduit plusieurs mesures en matière de gestion, conformément à la réforme « <i>Better Local Government</i> » déployée dans le pays. 2018 : la Commission sur la productivité devrait enquêter sur le financement des collectivités locales.
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> 2002 : loi sur la « dualisation » qui instaure une séparation entre le conseil délibérant municipal et l'exécutif municipal, s'agissant de la composition, des fonctions et des compétences. 2007 : le programme de décentralisation transfère de nouvelles responsabilités aux provinces et aux municipalités. Depuis 2015 : lancement d'un nouveau processus de décentralisation organisant le transfert de vastes compétences aux municipalités dans le secteur social (santé des jeunes, soins de longue durée et accompagnement des jeunes handicapés dans l'emploi). Création d'un nouveau fonds pour les affaires sociales, destinés à soutenir la décentralisation dans le secteur social ; redynamisation et renforcement du rôle des provinces avec des compétences plus ciblées en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de coordination.

Pologne	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 : la loi sur les municipalités rétablit leur autonomie en leur confiant de vastes responsabilités. • 1998 : la loi sur les ressources de l'administration locale, modifiée en 2003 et 2004, renforce l'autonomie budgétaire des collectivités locales. Elles bénéficient d'une plus grande autonomie financière avec une baisse de la part des transferts de l'État (et des dotations préaffectées), et une augmentation des recettes fiscales partagées (hausse des recettes de l'IPP et des impôts sur les sociétés). • 1999 : la loi sur l'organisation territoriale instaure les niveaux régional et intermédiaire (<i>voivodeships</i> et <i>powiats</i>), et leur transfère un certain nombre de compétences (enseignement secondaire et supérieur, santé publique, aide sociale, réseau routier, développement économique régional). • 2009 : délégation de nouvelles fonctions aux régions (transport régional ferroviaire, gestion de l'eau et des déchets et protection de l'environnement). • 2013 : adoption de règles budgétaires strictes applicables aux administrations infranationales.
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 : réforme de la loi sur les finances locales qui élargit les compétences des municipalités et réforme le système de dotations. • 2013 : réforme des administrations locales qui attribue des responsabilités supplémentaires aux municipalités en matière de santé, de gestion du stationnement et d'urbanisme. Les lois sur les finances régionales et locales (entrées en vigueur en 2014) sont adoptées dans l'objectif de renforcer la viabilité budgétaire et d'accroître la transparence et la redevabilité. • Depuis 2015, un nouveau programme de décentralisation est en cours d'élaboration ; il prévoit le transfert de responsabilités aux conseils locaux dans un large éventail de domaines ainsi qu'une nouvelle loi sur les finances locales.
République slovaque	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 : loi sur l'autonomie des municipalités. • 2001 : transfert de nouvelles responsabilités aux municipalités (aide sociale, urbanisme, logement, environnement, écoles primaires, loisirs, etc.) et création des régions (« unités territoriales supérieures ») effective depuis 2002. Les régions sont désormais chargées de l'enseignement secondaire et professionnel, de la protection sociale, des routes et transports régionaux, du développement économique régional et de l'aménagement du territoire. • Le « projet pour la poursuite de la décentralisation des administrations publiques pour la période 2003-2006 » consolide le processus de décentralisation. • 2005 : la loi sur le financement local modifie profondément le système de financement infranational en augmentant les recettes fiscales partagées et les recettes fiscales propres, et en réduisant les transferts de l'État. • 2014 : programme ESO (pour une administration de l'État efficiente, fiable et ouverte) relatif à une restructuration de l'administration territoriale exercée par le pouvoir central afin de promouvoir l'efficacité-coût et la simplification, notamment une amélioration de la gouvernance multiniveaux à l'échelon local dans la prestation de services publics aux citoyens.
République tchèque	<ul style="list-style-type: none"> • 2000-2002 : réforme de décentralisation : création d'un nouvel échelon régional chargé de l'enseignement secondaire, des routes régionales, du développement et de la planification économiques, de la santé. La loi 128/2000 sur les municipalités définit le cadre juridique, l'organisation et les responsabilités des municipalités. La loi 243/2000 sur les finances locales définit un système de financement des régions et des municipalités fondé sur la répartition des recettes fiscales. • 2005 et 2013 : réforme budgétaire augmentant les recettes fiscales des municipalités. • 2015 : transfert de certaines compétences exercées par des petites municipalités vers des municipalités plus importantes (afin réduire le morcellement du territoire) et vers pouvoir central dans le cadre de la réforme sociale.
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau régional : <ul style="list-style-type: none"> • 1998 : processus dit de « <i>devolution</i> » qui donne naissance à trois « nations-régions », Écosse, Irlande du Nord et Pays de Galles, dotées d'une « assemblée nationale » /d'un parlement élu au suffrage direct, de leur propre gouvernement et de compétences importantes qui leur ont été transférées. Ce processus a donné lieu à une décentralisation asymétrique, entre ces nations (qui ne disposent pas des mêmes compétences), et avec l'Angleterre (qui ne dispose pas d'administrations régionales). • 2004 : suspension du processus de régionalisation en Angleterre à la suite du non au référendum organisé dans l'Angleterre du Nord-Est. • 2007 : reprise du processus de « <i>devolution</i> » en Irlande du Nord. • 2010 : élargissement des pouvoirs de l'Assemblée du Pays de Galles après le référendum de 2010. • 2012 : nouveau transfert de compétences au Parlement écossais en vertu du « <i>Scotland Act</i> » de 2012 (la possibilité de lever ses propres impôts entrera pleinement en vigueur en 2016 et adoption d'une série de mesures visant à renforcer la compétence d'administration transférée à l'Écosse). • Niveau local : <ul style="list-style-type: none"> • Angleterre : une décentralisation sous forme de « localisme » voit progressivement le jour à partir des années 2000, conduisant à l'adoption du « <i>Localism Act</i> » de 2011 qui vise à aller plus loin dans la décentralisation en attribuant aux autorités locales la compétence générale d'administration, de nouvelles responsabilités (logement, protection sociale, santé) et ressources (localisation de la taxe d'habitation, rétention d'une part des impôts sur les entreprises à partir de 2013 et

	<p>réforme des dotations). La loi sur le transfert de compétences aux villes et aux collectivités locales (« <i>Cities and Local Government Devolution Act</i> ») prévoit le transfert d'un plus grand nombre de compétences à des « <i>Combined authorities</i> » (logement, transports, aménagement et pouvoirs de police) ainsi que l'élection des maires au suffrage direct.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Irlande du Nord : la réforme de l'administration locale de 2012-2015 a transféré de nouvelles compétences et responsabilités aux 11 conseils de districts créés.
Slovénie	<ul style="list-style-type: none"> • 1993 : adoption de la loi sur l'autonomie des collectivités locales • 2005 : réforme de cette loi afin de déterminer les principes de réglementation des municipalités et d'aller plus loin dans la décentralisation. • 2007 : la loi sur le financement des municipalités renforce la décentralisation budgétaire en accordant des ressources supplémentaires aux municipalités et en renforçant le système de péréquation verticale. • 2008 : le projet de loi sur la création de 13 régions est rejeté par référendum.
Suède	<ul style="list-style-type: none"> • 1991 : loi sur l'administration locale. • Depuis 1997 : expérimentation de la décentralisation asymétrique par vagues, selon un processus ascendant. Plusieurs solutions de régionalisation ont été testées dans différentes régions en quatre vagues. • Réformes de péréquation en 2005, 2012 et 2014. • 2017 : la réforme régionale prévoyant de fusionner les comtés en vue de créer des régions plus vastes est annulée.
Turquie	<ul style="list-style-type: none"> • 2004 et 2005 : train de réformes visant à restructurer les administrations provinciales spéciales (compétences renforcées), les municipalités (responsabilités supplémentaires dans les domaines du développement économique et des infrastructures éducatives), les administrations de village, les syndicats de collectivités locales et les municipalités métropolitaines • 2008 : loi sur l'attribution aux administrations provinciales spéciales et aux municipalités de recettes fiscales au titre du budget général. • 2012 : nouvelle réforme de l'administration locale, notamment à la faveur de l'adoption de la loi sur les municipalités métropolitaines.

Sources : établi par l'OCDE à partir de travaux de recherche, OCDE (2017^[6]), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en> ; OCDE-UCLG (2016^[7]), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.

Références

- Dahl, R. (1968), *Power*, Macmillan Free Press, New York. [4]
- Hooghe, L., G. Marks et A. Schake (2008), « Regional authority in 42 democracies, 1950-2006: A measure and five hypotheses », *Regional and Federal Studies*, vol. 18/2-3, pp. 111-302. [3]
- Hooghe, L., G. Marks et A. Schakel (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, Londres. [1]
- Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, Oxford. [2]
- OCDE (2018), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (brochure)*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy>. [5]
- OCDE (2017), *Multi level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [6]
- OCDE-UCLG (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>. [7]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Réussir la décentralisation

MANUEL À L'INTENTION DES DÉCIDEURS

Ce rapport traite des tendances actuelles des politiques de décentralisation des pays de l'OCDE et au-delà, et de la marche à suivre pour réussir la décentralisation. Parfois qualifiée de révolution « silencieuse » ou « discrète », la décentralisation compte parmi les réformes les plus importantes de ces cinquante dernières années. Les résultats que la décentralisation produit – en termes de démocratie, d'efficacité, de transparence, de développement régional et local – dépendent pour une large part de la manière dont la décentralisation est pensée et mise en œuvre. Il est d'autant plus crucial de mettre autant que possible les avantages de la décentralisation au service du développement régional qu'il existe actuellement une « géographie du mécontentement » et une fracture grandissante entre les territoires qui se sentent les laissés pour compte de la mondialisation et des évolutions technologiques, et ceux qui peuvent profiter des possibilités offertes par les opportunités liées à la mondialisation. Ce rapport livre 10 principes directeurs pour une décentralisation efficace et propice au développement régional. Outre ces principes, il propose des outils pratiques à l'intention des décideurs, dont des ensembles de recommandations détaillées, des outils d'auto-évaluation, des indications sur les écueils à éviter et des exemples de bonnes pratiques, dans les pays à structure unitaire et fédérale.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.



ISBN 978-92-64-42527-9



9 789264 425279