



Quelques modèles de gouvernance territoriale

à travers le monde





LES ANGLO-SAXONS :

ETATS-UNIS, CANADA, ROYAUME-UNI,

Et aussi :

AUSTRALIE, NOUVELLE-ZELANDE

Ce sont des états fédéraux ou régionalistes.

Les divisions sub-nationales (Etats, Régions) sont très autonomes, mais les collectivités locales sont limitées à l'exercice de quelques services publics

Ce sont des états libéraux, où la perception des services publics est « fonctionnelle », axée sur le résultat (en France, elle est plutôt « organique », fondée sur la nature de l'opérateur)

**Les subdivisions territoriales comportent 3 niveaux (4 au Canada) :
Etat fédéral – Etats fédérés – Municipalités, comtés ou districts, selon leur taille)**



LES ANGLO-SAXONS : LES ETATS-UNIS

50 Etats, généralement divisés en 3077 comtés (*county, parish* en Louisiane et *borough* en Alaska) de 25 000 habitants en moyenne. Ces comtés, dans lesquels la population est représentée sous l'angle du territoire, sont chargés des services publics, de la police locale, des bibliothèques, de l'Etat-civil, des listes électorales, et de la collecte de statistiques.

Il existe aussi des municipalités plus petites (un quartier, un village parfois) qui s'occupent des affaires socio-économiques et de l'aménagement du territoire urbain (Inglewood à Los Angeles). Création par référendum (loi fédérale). Les pouvoirs attribués aux collectivités territoriales sont issus des lois de chaque état. Par exemple, dans le Connecticut, les comtés n'ont plus aucun pouvoir depuis 1960.

Rarement pratiquée, la possibilité de révoquer les élus (*recall*) existe néanmoins : il faut réunir 25% des signatures d'électeurs dans un délai de 2 mois.

Le Gouverneur, ou le Président peuvent être aussi la cible d'une procédure d'*impeachment* (vote par la Chambre, puis siège d'un *Grand jury*).

Les Etats ont essayé plusieurs modes de scrutin, uninominal, plurinominal (« at large »), en fonction des communautés ethniques...de plus en plus abandonnés au profit du scrutin majoritaire suite au Voting Rights Act. étendu en 2006 (vote pour les noirs à l'origine en 1965).

Le suivi du service public local est axé sur la gestion par résultats, le citoyen est vu comme un client. Les initiatives de mesure de la satisfaction locale, les expérimentations foisonnent, il n'y a pas de pression des administrations supérieures. Les élus sont très impliqués, parfois il existe un reporting hebdomadaire (!) des actions menées, mais il y a peu de participation citoyenne. Du reste, l'électeur ne s'intéresse pas à la politique en dehors des nécessaires élections (minimum de participation aux présidentielles : certains états affichaient un taux de moins de 10% en 1920)

Population : 306 M Hab. Superficie : 9 M Km²

Participation aux élections (1990-2005) : présidentielles 52-62%

législatives représentants 45-60% Sénat 35-40%

locales <50% (grandes villes 30% aux municipales)



LES ANGLO-SAXONS : LE CANADA

10 Provinces et 3 territoires, Ce sont des états autonomes dotés d'un exécutif et d'une chambre législative, dont les lois sont encadrées par la *common law* et le Code Criminel fédéraux. Chaque province décide de son propre système d'administration territoriale.

Le Québec : comprend 1141 municipalités – Conseil Municipal + Maire élu au suffrage universel- Compétences aménagement, urbanisme, économie, social, voirie, élections, énergie, environnement, tourisme. Divisées en quartiers, regroupées en municipalités régionales de comté (86) depuis la fusion-démembrement de 2000 à 2005. (200 municipalités ont disparu). **Les sans-abri de plus de 18 ans peuvent voter en donnant l'adresse de leur refuge**

Population : 7,8 M Hab. Superficie : 1,5 M Km²

La Colombie Britannique (Vancouver) est divisée en 5 régions, 27 districts et 154 municipalités locales.

Ces municipalités locales ont compétences en matière d'environnement, de santé publique, de construction, d'interdiction de disposer de sols contaminés. Les districts s'occupent des déchets, de l'eau-assainissement, des parcs naturels. La province s'occupe de tout le reste : urbanisme, éducation, sport, culture, transports, etc..

Population : 4,4 M Hab. Superficie : 950 000 Km²

*Cependant, l'Etat fédéral recherche une harmonisation des provinces. Les collectivités locales envoient leur rapport d'activité à la province, qui les synthétise en un rapport public en fin d'année, ce qui débouche sur un partage de bonnes pratiques. Le service public est une extension opérationnelle des responsabilités gouvernementales. Au Québec, la satisfaction des citoyens est mesurée selon le niveau d'attente, la réponse à l'attente, la valeur du service (**priorité**) et la qualité perçue, et c'est un argument utilisé lors des élections.*

Population : 33 M Hab. Superficie : 10 M Km²

**Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 61-65%
municipales 45%**



LES ANGLO-SAXONS : LE ROYAUME- UNI

Second niveau (après l'Etat) : 4 Home Nations (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) disposant d'un parlement et d'une compétence législative et fiscale limitée.

Troisième niveau : le district (principe des conseils unitaires), dont l'organisation et les compétences diffèrent selon la région géographique, et, depuis le Local government act de 2000, une autorité exécutive est élue (au suffrage universel, ou choisi par le conseil de district, ou assisté d'un administrateur).

80% des ressources financières des collectivités locales émanent du gouvernement central.

C'est pourquoi le gouvernement central a développé le contrôle des collectivités territoriales : de 1976 à 2008, le nombre d'agents de contrôle dans des organismes centraux a doublé : le National Audit Office, la Commission d'Audit ont été successivement créés. Le New Labour a promu le principe « Best value for money », et défini des indicateurs standard dans tous les domaines de l'action publique, y compris la santé. Les 442 collectivités locales outre-manche ont subi 600 inspections en 2000, 3000 en 2002 !

Le résultat est que les responsables passent leur temps à rédiger des rapports...

L'expérience anglaise nous éclaire donc sur la centralisation bureaucratique diffuse qui se cache sous le vocable du « New public management » - nouvelle gestion publique, fourre-tout d'inspiration libérale, managériale et d'expérimentations participatives agglomérées depuis les années 1980.

Margaret Thatcher a érigé en principe que le secteur public était la cause du déclin du pays. Elle a donc créé un corps de contrôle pour s'assurer que la concurrence était la règle dans l'attribution des services publics sans prendre en compte les critères sociaux ni politiques, afin que la loi aveugle du marché s'applique à tous les échelons de l'administration.

Cependant, les collectivités locales ont résisté en créant des agences municipales pour concurrencer le privé, en fragmentant les marchés, et en créant des obstacles à leur exécution. Les entreprises ont donc progressivement fui un secteur public non rentable (au prix de suppressions de conseils de districts par le pouvoir Thatcherien (Conseil du Grand Londres en 1986).

Population : 61 M Hab. Superficie : 244 000 Km²

**Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 58 %
locales 37%**



LES ANGLO-SAXONS : AUSTRALIE, NOUVELLE-ZELANDE

Australie : 6 Etats + 2 territoires, des districts et municipalités. Les ressources des états proviennent à 50% de l'Etat fédéral, mais les municipalités génèrent 80% de leurs ressources propres, ce qui les incite à revendiquer leur reconnaissance par la Constitution australienne (en cours depuis 1970...)

Ne pas voter est passible d'une amende de 40 \$

Population : 20 M Hab. Superficie : 7,6 M Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 82%

Nouvelle-Zélande : 12 régions, 74 autorités territoriales (communales, ou districts). C'est un pays sans constitution écrite. Le Constitution Act de 1986 est un recueil de textes et documents donnant un cadre constitutionnel.

C'est cependant un état pionnier : droit de vote des femmes en 1893, retraite à 65 ans et négociations patronat / salariés dès 1898. C'est pourquoi on l'a parfois nommée : la Norvège de l'hémisphère sud. Les propriétaires non résidents ont une voix dans la collectivité où est situé leur bien, en plus de celle de leur collectivité de résidence.

Population : 4 M Hab. Superficie : 269 000 Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 69%



LES ANGLO-SAXONS: CARACTERISTIQUES

Une indépendance « relative » des collectivités territoriales...

Une autonomie d'étendue variable, mais toujours soumise aux lois du second niveau (région, province ou état fédéré)

Les disparités sont trop importantes pour que l'on puisse parler de « modèle anglo-saxon »



LES NORDIQUES :

DANEMARK, SUEDE, FINLANDE, NORVEGE

Ce sont des états décentralisés.

Les divisions sub-nationales (Etats, Régions) sont soit des administrations d'état décentralisées (Danemark, Finlande), soit des collectivités locales aux pouvoirs contrôlés par l'Etat (Suède, Norvège)

**Les subdivisions territoriales comportent 3 ou 4 niveaux :
Etat – Provinces / Régions – Comtés - Communes**



LES NORDIQUES : SUBDIVISIONS TERRITORIALES

Finlande : 6 provinces, 20 régions, 415 municipalités. Les collectivités locales sont des administrations décentralisées sans autonomie politique.

Population : 5,2 M Hab. Superficie : 340 000 Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 69% - municipales 61%

Danemark : 5 régions, 98 communes. En 2007, le nombre de régions était de 13, et celui des communes de 271

Population : 5,4 M Hab. Superficie : 43 000 Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 82% - locales 65-70%

Suède : 21 comtés, 290 communes. 70% des services publics offerts font l'objet d'un encadrement par les lois nationales.

Population : 9,2 M Hab. Superficie : 450 000 Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 80% - locales 80%

Norvège : 5 régions, 19 comtés, 431 communes. L'Etat leur a conféré des capacités d'auto-administration, mais par voie législative et non constitutionnelle; il est représenté au niveau local par les services préfectoraux.

Population : 4,7 M Hab. Superficie : 324 000 Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 78% - locales 67%

Ce sont des états relativement petits en population.

L'inscription sur les listes électorales de son lieu de résidence est fait d'office.



LES NORDIQUES : CARACTERISTIQUES

Ce sont des Etats-providences, le secteur public y est important, la protection sociale et les impôts élevés.

Le principe que l'on ne peut gérer des services publics locaux au-dessous d'un certain seuil de population a conduit à des mesures de rationalisation de la carte territoriale (Norvège en 1967, Danemark en 2007).

Les démarches d'expérimentation locale, de concertation, de consensus, les conseils d'usagers, les enquêtes locales de satisfaction, y sont développées (ville de Mandal, 14000 hab., sud de la Norvège : 40 enquêtes par an : citoyens, chefs d'entreprises, responsables locaux, personnels).
+ enquête mensuelle par intranet sur le bien-être du personnel municipal

Parallèlement, l'apprentissage par l'échange d'expériences se traduit par des réseaux de collectivités développés (Réseaux norvégiens d'amélioration de l'efficience).

Il en résulte :

1 - que la recherche de qualité du service rendu au niveau local est une démarche ascendante, qui n'est certes pas imposée d'en haut, mais qui est contrôlée par des agences ministérielles devant rendre compte des atteintes des objectifs locaux;

2 – que cette gestion par objectifs (encore le New Public Management), si elle a pu se mettre en place sans heurts en raison de la présence d'un état-providence, a conduit à un affaiblissement des élus locaux, et donc à un renforcement de l'Etat central (cf. G-B).

Ces points caractérisent clairement un modèle « nordique » d'état décentralisé attentif aux citoyens, en opposition avec le fédéralisme anglo-saxon



LES CONTINENTAUX :

ALLEMAGNE, FRANCE

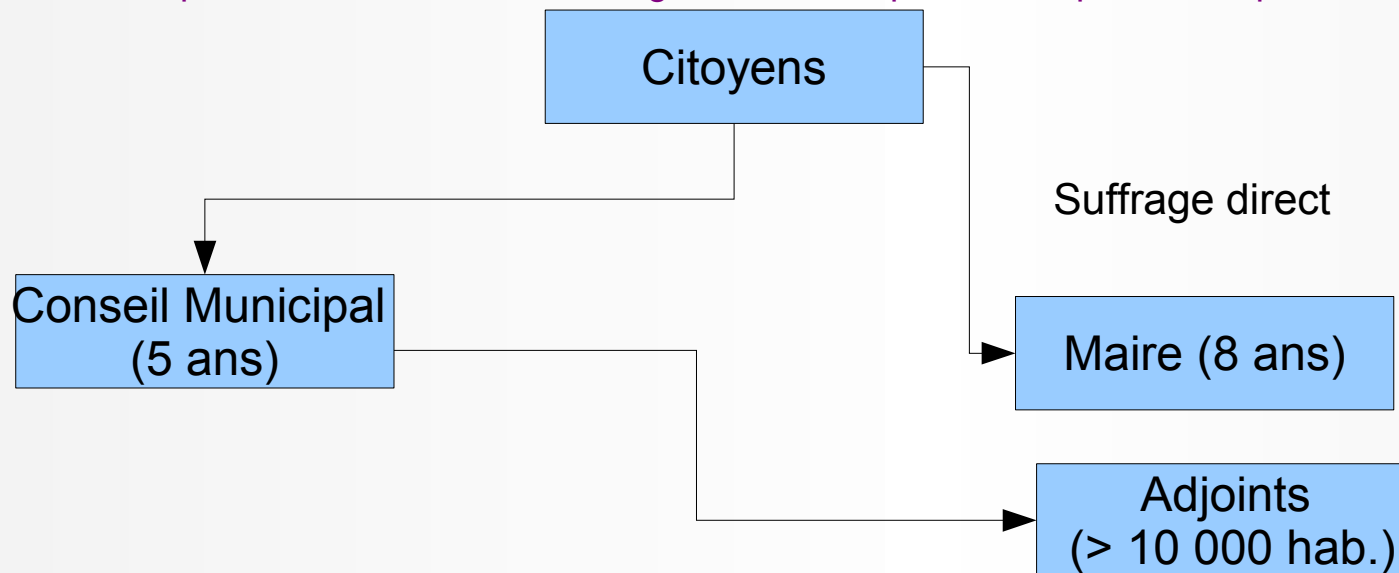
Une dominante administrative commune

LES CONTINENTAUX : L'ALLEMAGNE

Les 16 Länder de cet état fédéral disposent de leur propre constitution, et de leur propre parlement apte à légiférer. Depuis 2006, l'Etat Fédéral ne vote plus que des lois ayant un impact financier.

Ils sont divisés en 429 districts (Kreisen) possédant un conseil et un exécutif depuis la refonte des territoires entre 1967 et 1974. **Compétences : hôpitaux, lycées, gestion des OM.**

Les unités administratives de base sont les 12 291 communes (Gemeinden), et sont aussi dirigées par un conseil et un exécutif. **Compétences : élections, aménagement de l'espace, transports, entreprises communales (eau, énergie)**



Etre maire ou adjoint est une profession salariée devant être l'activité principale des personnes. Le **Maire ne peut être président d'un Kreis**. Ce sont des élus -chefs de services.

Il y a donc 4 niveaux de territoires : Etat-Land-Kreise-Gemeinde

Une Loi fondamentale garantit le droit des autorités municipales à régler les affaires locales.

Le partage des recettes fiscales : Etat fédéral 50 %, Länder et Kreise 35 %, communes 15 %

L'inscription sur les listes électorales est faite d'office.

Population : 82 M Hab. Superficie : 360 000 Km²

Participation aux élections (autour de 2005) : législatives 78% - locales 50%



L'ALLEMAGNE : CARACTERISTIQUES

L'intégration des élus locaux à l'organigramme des services traduit une vision interne, endogène et administrative du service local rendu.

Le cas d'Offenburg (60 000 habitants) est caractéristique : la concertation mise en place est... entre les élus, les délégués du personnel et les agents.

Les facteurs externes (démographie, occupation des sols, social, économie...) sont traduits en objectifs internes, en formation des fonctionnaires.

Cette focalisation induit une vision technique et court-termiste de la gouvernance locale.



LES CONTINENTAUX : LA FRANCE

La France est divisée en 26 régions (22 métropolitaines), 100 départements, 36 686 communes (dont la population moyenne avoisine 1600 habitants).

Cependant, ces subdivisions sont compliquées par des établissements publics disposant de compétences propres, et de la faculté de s'auto-administrer (conseil+budget+exécutif) :

187 communautés urbaines et d'agglomération;

2406 communautés de communes;

13 389 syndicats de coopération intercommunale (ces derniers pouvant comporter eux-mêmes

D'autres EPCI comme membres, mais sont sans fiscalité propre).

En pratique, la France compte 6 niveaux d'organisation territoriale (au moins) :

Etat – Région – Département – Syndicat intercommunal – Communauté de communes - Commune

C'est pourquoi on peut parler de « mille-feuilles » territorial :

- difficulté pour le citoyen à savoir qui exerce quelles compétences ([lettre à la Mairie pour se plaindre de la cantine du collègue](#));

- éloignement des exécutifs (le président d'un syndicat : citoyen -> conseil municipal (1) -> délégués communauté de communes (2)-> délégués au syndicat (3)-> président du syndicat (4))

- cumul de mandats locaux des élus : Maire, président agglomération, président syndicats mixte (sans compter les cumuls dans des subdivisions supérieures : député-maire, sénateur-maire)

Population : 65 M Hab. Superficie : 675 000 Km² (550 000 Km² métropolitains)

Participation aux élections (autour de 2005) : présidentielle 70-80% - législatives 60% - locales 65-70% (rajouter environ 5% de non-inscrits)



LA FRANCE : CARACTERISTIQUES

L'influence du New Public Management se fait sentir, avec l'apparition de conseils de quartier (Strasbourg) et le développement des démarches d'objectifs de résultat adossés aux objectifs budgétaires type LOLF (Bordeaux, Lyon).

Comme en Allemagne, la vision administrative tournée vers l'interne domine (93% des tableaux de bord sont internes aux services).

Les élus, sollicités par leurs divers mandats, sont peu impliqués (10% dans les démarches d'évaluation du service public local en 2008 – AFIGESE (Association Finances Gestion Evaluation des collectivités locales)).

Les réseaux d'échange sont peu développés.

Les exécutifs locaux n'ont pas de contre-pouvoir (cf. Allemagne): le scrutin majoritaire est conçu de façon à donner une majorité écrasante à l'équipe élue. Exemple à Pau : suite à une triangulaire, la liste gagnante a été élue avec 34% des voix exprimées, soit 28% des paloïis, mais aligne 35 conseillers sur 49 (71%), **le Maire nomme ses adjoints...**

L'état conserve un contrôle direct sur les collectivités locales : Trésor Public (le percepteur municipal est un fonctionnaire du Budget), Préfecture (visa de légalité), et indirect, voire culturel : 41% des postes de dirigeants territoriaux de grandes villes sont occupés par des fonctionnaires d'Etat détachés. Tous les directeurs généraux des régions viennent de l'Etat ou sont contractuels, et 50% de ceux des départements (CSFPT-2009).

41% des recettes fiscales vont aux collectivités locales.



SYNTHESE

Etats-Unis : le désintérêt des citoyens pour la chose publique n'est pas amélioré par une liberté étendue d'organisation au plan local.

Canada : la satisfaction des citoyens peut être un objectif placé au centre des préoccupations des gouvernants.

Royaume-Uni : un contrôle financier surdimensionné par l'Etat pénalise la performance et la citoyenneté.

Australie, Nouvelle-Zélande : l'origine historique des communes en tant que lieu de fixation des immigrants, ainsi que de leur autonomie financière, légitiment leur revendication de reconnaissance constitutionnelle.

Pays Nordiques : la taille des collectivités doit être suffisante pour un service public local efficace; le modèle d'état décentralisé à l'écoute de la satisfaction du public fonctionne pour des pays de taille relativement petite.

Allemagne : la prépondérance de la vision administrative exclut le citoyen de la vie locale, malgré l'implication des élus et l'équilibre des pouvoirs résultant de leur mode de désignation.

France : la multiplicité des collectivités locales et des administrations, la concentration des pouvoirs sur l'exécutif et la vision administrative de la performance locale amènent la confusion chez un citoyen parfois consulté pour la communication des élus davantage que pour un réel partage du pouvoir.