

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

Andreas Ladner

NOTE DE L'AUTEUR

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

1.1. Introduction

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

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

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

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

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

La taille des administrations locales

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

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

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

L'autonomie locale

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

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

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

Pression financière et crise financière

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

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

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

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

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

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

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

Éléments factuels étayant les leçons et les conseils

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leçons et conseils stratégiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leçons et conseils stratégiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leçons et conseils stratégiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leçons et conseils stratégiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTES

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

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

AUTEUR

ANDREAS LADNER

Professeur titulaire

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

Université de Lausanne, Suisse.