

Rapprocher les différents niveaux d'administration

Qu'est-ce que la « dépendance réciproque » entre les niveaux d'administration ?

Quels sont les obstacles les plus courants à l'efficacité de la gouvernance à plusieurs niveaux ?

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils combler les écarts ?

Quels instruments particuliers peuvent s'avérer utiles ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Gérer les relations entre les différents niveaux d'administration est une nécessité, car la quasi-totalité des États sont décentralisés dans une plus ou moins grande mesure. En période de crise économique, il est crucial que ces différents niveaux d'administration collaborent efficacement, étant donné que les pouvoirs publics sont tenus d'en faire davantage, notamment de mettre en œuvre des plans de relance, avec des ressources moindres. Dans les pays de l'OCDE, les autorités infranationales réalisent en moyenne 60 % des investissements publics, et pourtant les finances de nombre d'entre elles sont sérieusement grevées. Avec la chute des recettes fiscales due au ralentissement de l'activité économique, et l'augmentation des dépenses en vue de satisfaire la demande croissante de services sociaux, le déficit budgétaire et la dette des administrations infranationales enflent. Ce phénomène risque de nuire à la fourniture de biens et services publics au niveau infranational et d'entraîner une baisse durable de la croissance potentielle en raison de la contraction des investissements, pouvant compromettre les plans de redressement nationaux décidés au niveau central.

Dans leur quête d'efficacité, les États, quel que soit leur degré de décentralisation ou leur régime constitutionnel, doivent réfléchir au mode de gestion des interdépendances en termes de politiques publiques entre les intervenants à différents niveaux d'administration. Ces interdépendances peuvent avoir sur l'action des pouvoirs publics des conséquences d'envergure nationale et mondiale. Dans le domaine de la politique énergétique, par exemple, on estime que les villes regroupent désormais environ 50 % de la population mondiale et représentent quelque 66 % de la consommation mondiale d'énergie. Il en résulte que les villes émettent environ 76 % des gaz à effet de serre d'origine énergétique libérés sur la planète. Aussi les plans et accords en matière d'action des pouvoirs publics risquent-ils de devenir inefficaces si les engagements pris par les administrations centrales ne sont pas mis en œuvre de manière satisfaisante au niveau local. Pour y parvenir, les structures et capacités adéquates doivent être en place à tous les niveaux d'administration.

La présente *Synthèse* définit les concepts fondamentaux qui interviennent dans la relation entre l'administration centrale et les administrations infranationales. Elle examine les écarts qui existent entre les niveaux d'administration lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, et passe en revue certains des outils employés pour faciliter le rapprochement entre les niveaux d'administration. ■

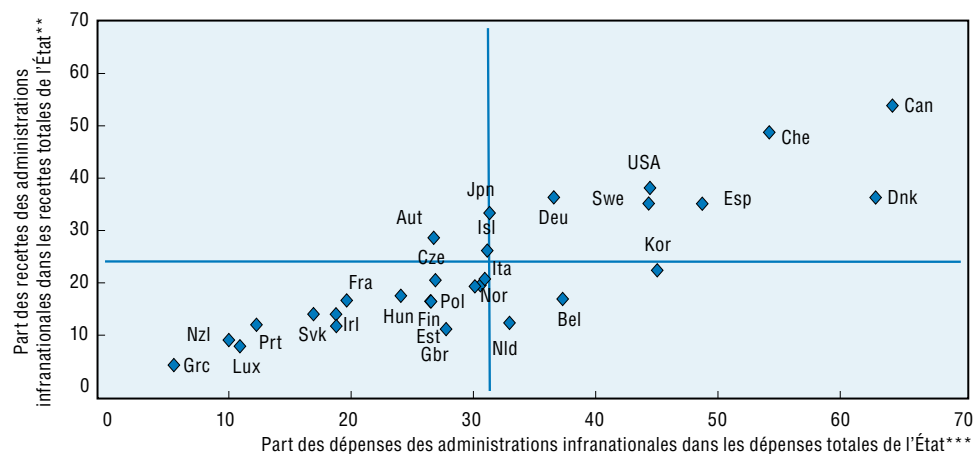
Qu'est-ce que la « dépendance réciproque » entre les niveaux d'administration ?

Les pays ont mis en œuvre des politiques de décentralisation à divers degrés, en déléguant aux niveaux d'administration inférieurs un nombre plus important de compétences souvent de plus en plus complexes ou consommatrices de ressources. Cela conduit à des mouvements oscillant en permanence entre décentralisation et recentralisation. Plusieurs pays européens, par exemple, viennent de recentraliser certaines composantes de leurs systèmes de santé.

Les pays peuvent avoir en commun certains objectifs en matière de décentralisation, notamment le renforcement de la démocratie grâce au rapprochement entre l'acteur public et les citoyens, et une meilleure compréhension des priorités en matière de services et d'investissement publics. Mais le degré de décentralisation varie beaucoup au sein des pays de l'OCDE (voir graphique 1). Cette diversité peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs : les administrations infranationales chargées de la prestation de services publics n'ont souvent pas le pouvoir de se prononcer sur l'allocation des ressources nécessaires pour répondre à la demande, ou de lever des recettes publiques au niveau local, ou d'utiliser les ressources disponibles en toute liberté, du fait par exemple des règles officielles relatives à la prestation de services. En outre, les compétences peuvent être réparties de manière imparfaite entre les niveaux d'administration, d'où un chevauchement ou un partage des responsabilités. Ces cas de figure, seuls ou combinés, font qu'il est difficile pour les pouvoirs publics de respecter leurs obligations. Parallèlement, l'administration centrale peut rencontrer des difficultés pour promouvoir et évaluer la prestation des services publics à l'échelon local et les stratégies de développement régional, à moins que des informations soient obtenues auprès des administrations infranationales.

La relation entre les niveaux d'administration résultant de la décentralisation se caractérise par une dépendance réciproque, étant donné qu'il est impossible d'avoir un cloisonnement total des attributions et des résultats en matière d'action d'un niveau d'administration à l'autre. Cette relation est complexe, de nature à la fois verticale (entre les différents niveaux d'administration), horizontale (au sein d'un même niveau d'administration) et interconnectée. Dans ces conditions, les programmes d'action, qu'ils portent sur l'innovation,

Graphique 1.
PART DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES DANS LES RECETTES ET DÉPENSES GÉNÉRALES DE L'ÉTAT (2006)*



* Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

** Hors transferts depuis d'autres niveaux d'administration.

*** Hors transferts vers d'autres niveaux d'administration.

Source : Comptes nationaux des pays de l'OCDE, U.S. Bureau of Economic Analysis.

la croissance économique, la cohésion ou l'amélioration de la prestation des services publics, peuvent être exécutés de façon plus efficace et plus rationnelle lorsque les ressources sont mises en commun et les informations partagées. Toutefois, les pouvoirs publics doivent d'abord essayer de combler une série d'« écarts » entre les niveaux d'administration. Ces écarts peuvent se présenter verticalement ou horizontalement, et les combler constitue l'un des problèmes fondamentaux en matière de gouvernance à plusieurs niveaux. Ils peuvent être plus ou moins grands selon les pays, mais compte tenu de la dépendance réciproque qu'entraîne la décentralisation, et de la dynamique d'interconnexion qui anime la gouvernance à plusieurs niveaux, il est probable que les pays font face à ces écarts de manière simultanée. ■

Quels sont les obstacles les plus courants à l'efficacité de la gouvernance à plusieurs niveaux ?

Les cinq obstacles les plus courants susceptibles d'entraver l'efficacité de la gouvernance à plusieurs niveaux sont les écarts en termes d'information, de capacités, de budget, d'administration et de politiques. Un *écart en termes d'information* peut se creuser lorsque différents niveaux d'administration ne disposent pas de la même quantité ou qualité d'information lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. D'une manière générale, un *écart en termes de capacités* se dessine lorsque les ressources humaines, les connaissances (compétences et « savoir-faire ») et les infrastructures disponibles pour exécuter les tâches, à l'un ou l'autre de niveaux d'administration, sont insuffisantes. Il existe un *écart en termes de budget* lorsque les recettes collectées à l'échelon infranational ne permettent pas de financer les dépenses nécessaires, signe d'une dépendance directe à l'égard des niveaux d'administration supérieurs en matière de financement lorsqu'il s'agit de s'acquitter de ses obligations. Un *écart en termes d'administration* se creuse lorsque les frontières administratives ne correspondent pas aux domaines d'activité économique et sociale au niveau infranational, entraînant un morcellement de l'action des pouvoirs publics. Un *écart en termes de politiques* apparaît lorsque les ministères d'exécution adoptent une approche purement verticale des politiques intersectorielles pouvant nécessiter une collaboration pour leur mise au point ou leur mise en œuvre au niveau local, d'où un manque de coordination intersectorielle, souvent constaté dans le cadre des politiques relatives au développement régional, à l'énergie, à l'eau ou aux jeunes, par exemple. ■

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils combler les écarts ?

La promotion de la coordination et du renforcement des capacités aux niveaux national et infranational est une mesure ambitieuse et essentielle pour contribuer à combler ces écarts et à surmonter les obstacles qu'ils représentent. La coordination est primordiale pour une bonne prestation de services publics. L'union des administrations nationale et infranationales et la conciliation de leurs intérêts, de leurs capacités et de leurs objectifs peuvent aider à remédier au morcellement et aux chevauchements, et donc à accroître l'efficacité et l'efficience. Cela étant, l'amélioration des relations verticales entre les niveaux d'administration exige souvent une coordination horizontale entre les ministères d'exécution chargés des domaines de politiques des pouvoirs publics ayant un impact à l'échelon infranational.

La coordination devrait aller de pair avec le renforcement des capacités aux niveaux national et infranational. Toutefois, une question se pose souvent : faut-il renforcer les capacités au niveau infranational avant de transférer des responsabilités des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs d'administration, ou s'agit-il d'un exercice d'« apprentissage par la pratique » grâce

auquel les administrations infranationales se dotent des capacités nécessaires une fois qu'il leur incombe de mettre en œuvre des politiques particulières ? Quelquefois, les autorités locales encouragent des pratiques innovantes qui sont ensuite adoptées et diffusées par l'administration centrale.

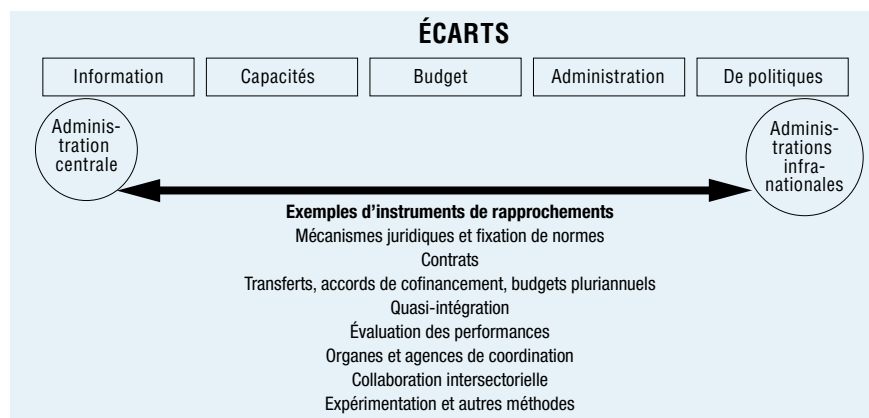
Les différences entre les niveaux d'administration ne se limitent pas aux coûts et aux ressources. Elles peuvent aussi être liées au niveau d'instruction du personnel des collectivités locales, aux lacunes en matière de gestion de projets et de pratiques budgétaires, ou aux difficultés rencontrées pour répondre aux priorités exprimées par la population et aux besoins des entreprises à l'échelon local. Les écarts en termes de capacités mettent en cause l'aptitude des administrations infranationales non seulement à mettre en œuvre les politiques nationales, mais aussi à définir leur propre stratégie de développement à long terme. Les administrations infranationales se montrent parfaitement aptes à exécuter des tâches fonctionnelles, mais lorsque les besoins à satisfaire deviennent plus stratégiques, par exemple dans le cadre de la planification concernant le développement durable, les capacités disponibles au niveau infranational peuvent se révéler insuffisantes ou être très disparates entre les intervenants locaux. ■

Quels instruments particuliers peuvent s'avérer utiles ?

Les pays membres et non membres de l'OCDE mettent au point et utilisent un large éventail de mécanismes pour combler ces écarts, améliorer la cohérence du processus de prise de décision à plusieurs niveaux et lisser les disparités qui peuvent se faire jour lors de l'affectation des tâches et des ressources (voir graphique 2). Ces mécanismes sont complémentaires, peuvent être utilisés individuellement ou en association, et leur application dépend de la situation nationale, des questions à traiter et des objectifs à atteindre. Ils peuvent être contraignants, comme les mécanismes juridiques, ou non, telles les réunions ad hoc, et partagent tous certaines caractéristiques : une flexibilité suffisante autorisant des politiques ciblées sur le plan territorial ; l'aptitude à faciliter le renforcement des capacités et l'efficacité globale ; une large applicabilité indépendamment du régime constitutionnel du pays.

Les *mécanismes juridiques*, peut-être les plus contraignants, peuvent avoir un effet sur les écarts en termes de budget ou de capacités, tout comme favoriser la coordination verticale et horizontale. La loi néerlandaise sur les accords mutuels régit la coopération entre les communes, les provinces et d'autres organes publics infranationaux. En principe, la coopération n'est pas obligatoire. Toutefois, dans

Graphique 2.
VEILLER AUX ÉCARTS ET LES COMBLER



certaines conditions et selon des procédures déterminées, l'administration nationale peut contraindre les autorités infranationales à coopérer dans le cadre d'une cause publique de grande importance clairement définie. L'Autriche, la Hongrie et le Portugal ont recours à des instruments législatifs pour promouvoir l'administration en ligne. Ils ont tous adopté une législation spécifique sur l'administration en ligne visant à supprimer les obstacles au développement de cette forme d'administration dans le pays.

Les *contrats* entre les niveaux d'administration sont un autre moyen de contribuer à la gestion des interdépendances verticales et de combler certaines lacunes institutionnelles. Les contrats étant fondés sur l'accord mutuel, l'inscription d'une clause d'information sur les performances, par exemple, permet de partager les connaissances entre niveaux d'administration. Un contrat peut donc aider à combler un écart en termes d'information ou de connaissances, tout en agissant sur le plan des capacités : plus l'information disponible est riche, plus il est facile d'évaluer les forces et les faiblesses dans le domaine des capacités et de procéder à des ajustements en conséquence, quel que soit le niveau d'administration. Les contrats peuvent aussi permettre de combler les écarts en termes de budget grâce à l'affectation de ressources supplémentaires à un poste précis.

Les *mécanismes de quasi-intégration* totale sont courants dans toute la zone OCDE et en dehors. Ils recouvrent diverses méthodes de coopération entre les collectivités territoriales influant sur la coordination verticale et horizontale et offrant un moyen de combler des écarts multiples, y compris dans le domaine des capacités. La coopération entre les collectivités territoriales en matière de gestion des ressources humaines, par exemple, peut entraîner une mise en commun des ressources, laquelle peut avoir un impact favorable sur la capacité des administrations locales à fournir des services de manière plus rentable. La coopération horizontale à l'échelon local peut également avoir un impact favorable sur l'administration en ligne lorsque des autorités locales partagent les instruments mis au point par d'autres autorités locales ou unissent leurs forces pour accroître les économies d'échelle.

Un nombre croissant de pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'indicateurs au titre de l'*évaluation des performances*, qui reposent en particulier sur le suivi et l'évaluation de la prestation de services publics au niveau infranational. Ces indicateurs peuvent aider à resserrer les liens entre les intervenants aux différents niveaux d'administration, et à renforcer leurs capacités. Ils offrent une base de dialogue, d'examen et d'apprentissage et peuvent aider un groupe d'intervenants à définir des points de repère communs. Ils peuvent également servir à mettre en évidence et à évaluer des pratiques de gouvernance efficaces et innovantes.

Les *organes de coordination* sont des structures à caractère public ou non, telles que des groupements de collectivités locales, des groupes de travail, des agences publiques ou certains services officiels, qui contribuent à promouvoir la collaboration entre les niveaux d'administration. Ils constituent un moteur essentiel du renforcement des capacités et de l'échange de bonnes pratiques au niveau infranational. En dernier ressort, leurs travaux ciblent les écarts en termes de capacités et d'information. Dans certains pays, les organes de coordination représentent les intérêts de l'administration régionale ou locale auprès des décideurs nationaux. En Norvège, l'Association des autorités locales et régionales joue un rôle à l'échelle du pays en regroupant les communes et les comtés ainsi que les entreprises publiques placées sous leur responsabilité.

Les groupes de travail sont une autre forme d'organes de coordination et ont tendance à cibler un thème précis. Le Canada a créé un groupe de travail sur la réforme de la réglementation qui comptait des représentants des administrations fédérale, provinciale et locale, l'objectif étant de faciliter l'élaboration d'une vision partagée de cette réforme de la réglementation, ainsi que de renforcer la capacité des administrations à produire une réglementation de qualité et d'encourager les différents niveaux de compétence à coopérer en matière de réglementation. Au Danemark, les acteurs de l'administration en ligne aux niveaux central et infranational ont décidé de se réunir au sein d'un conseil de gestion/groupe de coordination. Les accords qui émanent de cet organe reposent sur la confiance et sont appliqués dans les différentes collectivités.

Les réunions *ad hoc* ou informelles donnent l'occasion de nouer des contacts horizontaux, verticaux et interdisciplinaires. Ainsi, en Belgique et aux Pays-Bas, les responsables du fonctionnement de l'administration en ligne ont souvent recours à des moyens de communication aussi bien informels que formels. Les réunions informelles peuvent paraître particulièrement adaptées aux petits pays, où il est plus probable que les fonctionnaires, quelle que soit leur place dans l'administration, se connaissent personnellement ; néanmoins, ce moyen de communication semble être utile indépendamment de la superficie ou de la population du pays. L'Australie, le Brésil, le Luxembourg et la Slovénie organisent

Encadré.**LE CONSEIL
DES AUTORITÉS
AUSTRALIENNES**

Le Conseil des autorités australiennes (COAG) est la structure première des relations entre autorités en Australie. Il se compose du Premier Ministre, des premiers ministres des États, des ministres en chef des territoires et du Président de l'Association australienne des collectivités locales (ALGA). Le rôle du COAG consiste à assurer la mise sur pied, l'exécution et le suivi des réformes concernant l'action des pouvoirs publics présentant un intérêt national et exigeant une démarche concertée de la part des divers niveaux d'administration australiens. Ces réformes portent sur des domaines tels que la politique nationale en matière de concurrence, l'eau, la réglementation environnementale ou la restriction de l'accès aux armes de poing.

Sous l'impulsion du COAG, le Commonwealth, les États et les territoires sont convenus d'un programme de réformes destiné à renforcer l'économie du pays en privilégiant la concurrence, la réglementation et les ressources humaines. Ces réformes visent à accroître l'autonomie en matière d'action ainsi que la transparence en matière de prestation de services publics dans le cadre des pratiques existantes de gouvernance à plusieurs niveaux. Elles supposent de modifier sensiblement la gestion des relations financières entre l'administration fédérale, les États et les territoires, y compris les incitations financières visant à faciliter ou à récompenser la mise en œuvre des réformes. Les dispositifs régissant celle-ci prennent notamment la forme d'accords nationaux dans lesquels les résultats souhaités sont définis et approuvés.

Le Conseil des réformes, organe indépendant créé par le COAG, est chargé d'assurer un suivi de la mise en œuvre des politiques indépendant et fondé sur les résultats, et de rendre compte, après les avoir évaluées, des performances de l'ensemble des autorités. Le Conseil des réformes publie des données sur les performances vis-à-vis des objectifs agréés. Il mesure si les étapes convenues et les critères de performance ont été atteints avant de verser les primes correspondantes.

Le COAG et son Conseil des réformes illustrent la façon dont un organe de coordination public, dans un souci d'aboutissement des réformes, peut promouvoir la coopération et renforcer les capacités tout en s'employant à combler les écarts en termes d'action, de budget et d'information entre les niveaux d'administration.

Source : www.coag.gov.au

tous des réunions ad hoc et des réunions informelles pour faciliter la gestion des relations de gouvernance à plusieurs niveaux.

L'expérimentation en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques peut favoriser la coordination, renforcer les capacités et synthétiser nombre des outils mentionné précédemment grâce à des partenariats avec la collectivité territoriale concernée. L'expérimentation a souvent lieu au niveau local ou régional, l'objectif étant de reproduire ailleurs les résultats positifs obtenus. Les pays dans lesquels la résistance au changement est forte peuvent s'appuyer sur l'expérimentation d'une méthode particulière via des contrats, des mécanismes d'évaluation des performances et des systèmes de cofinancement spécifiques. Des *programmes pilotes*, par exemple, peuvent promouvoir localement des solutions novatrices, contribuer à définir les bonnes pratiques garantes du succès d'une initiative, et donner un premier aperçu des problèmes susceptibles de se poser lorsqu'un programme est mis en œuvre à l'échelle nationale. ■

Pour plus d'informations

Pour tout renseignement complémentaire sur la présente Synthèse, veuillez contacter :

Mme Claire Charbit, courriel : claire.charbit@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 99 19,
ou Mme Maria-Varinia Michalun, courriel : maria-varinia.michalun@oecd.org,
tél. : +33 1 45 24 91 84.



Références

OCDE (2009), « Mind the Gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 14, disponible sur www.oecd.org/gov.

OCDE (2009), **OECD e-Government Studies: Belgium**, ISBN 978-92-64-04786-0, 40 €, 250 pages.

OCDE (2009), **Conduire les politiques de développement régional : Les indicateurs de performance**, ISBN 978-92-64-05824-8, 40 €, 160 pages.

OCDE (2009), « Investir pour la croissance : Bâtir des régions innovantes », rapport général préparé en prévision de la réunion du Comité des politiques de développement territorial au niveau des ministres, 31 mars 2009.

OCDE (2008), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 8.

OCDE (2007), **Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional**, ISBN 978-92-64-00746-8, 40 €, 216 pages.

OCDE (2007), **Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Italie 2007 : Veiller à la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration**, ISBN 978-92-64-03799-1, 45 €, 150 pages.

Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Réseau sur le fédéralisme financier
www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_35929024_1_1_1_1_1,00.html.

Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE
www.oecd.org/gov/regional/multilevel.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtkyo.org
Internet : www.oecdtkyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.