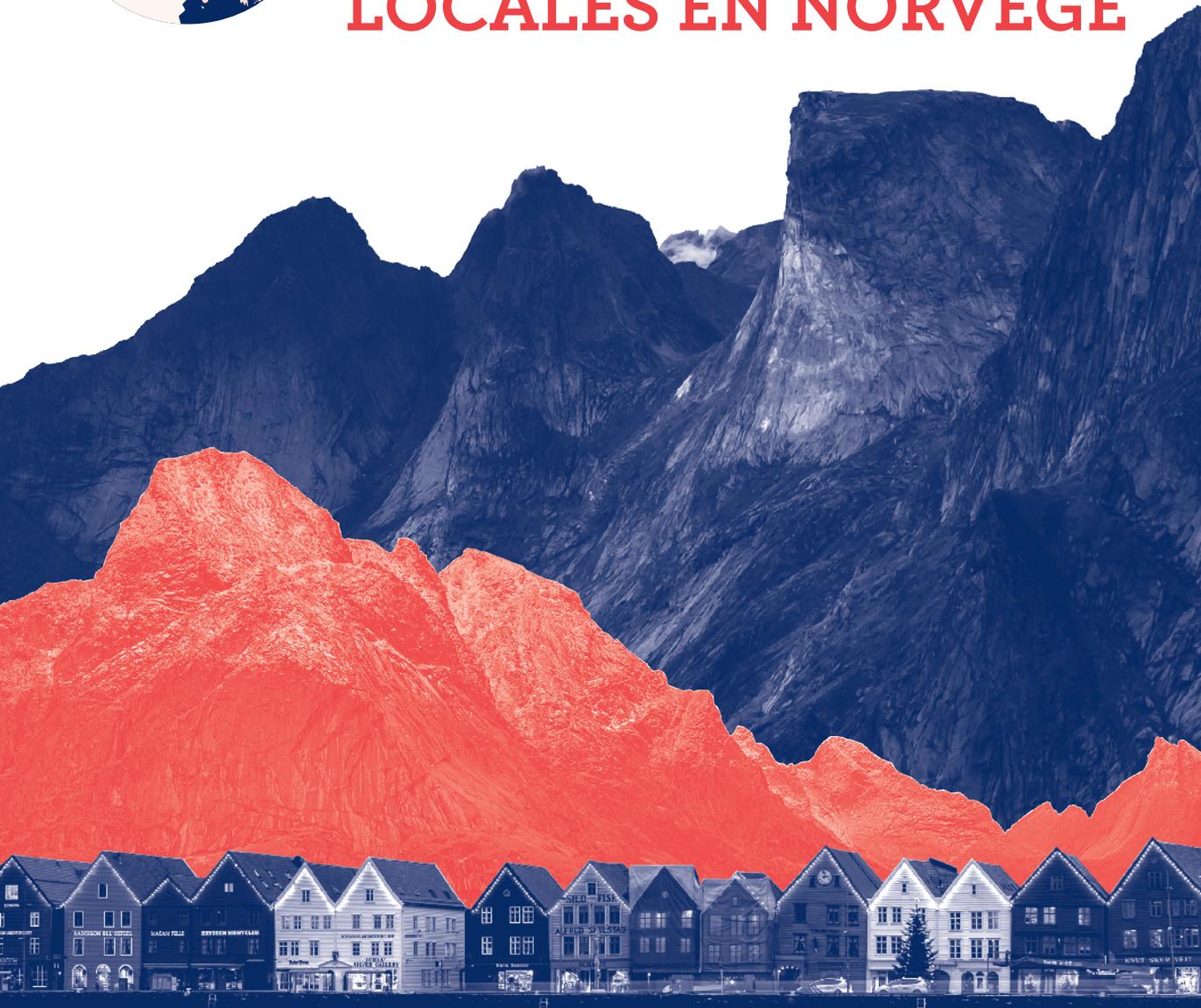
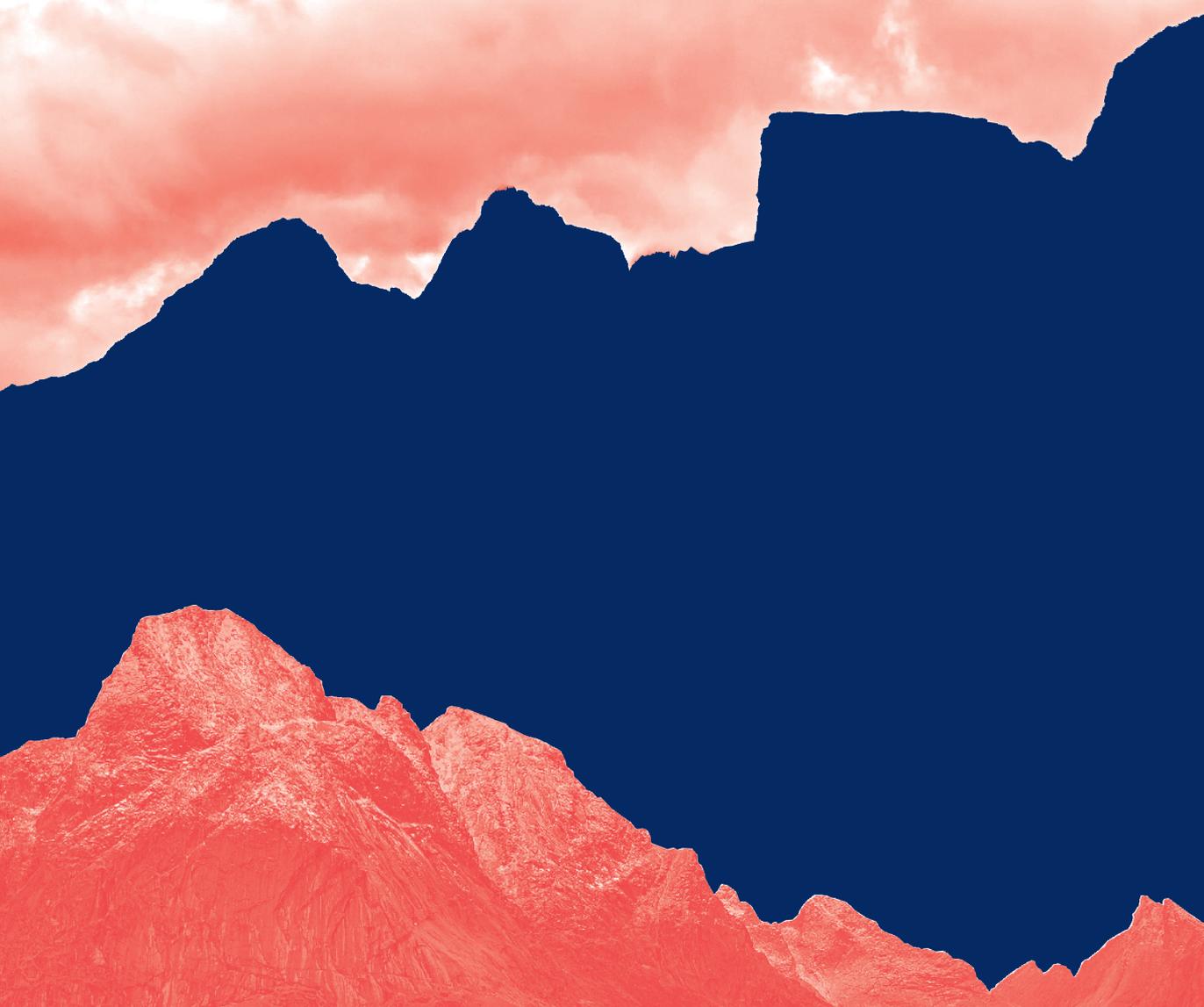




VOYAGE D'ÉTUDES DU CYCLE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET PROMO 20

APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN NORVÈGE





SOMMAIRE

- p. 8 — **1. DYNAMIQUES TERRITORIALES ET COLLECTIVITÉS NORVÉGIENNES**
- p. 10 — 1.1 Le cadre institutionnel de l'action publique locale : l'organisation administrative de la Norvège
- p. 14 — 1.2 Enjeux sociétaux et stratégies territoriales
- p. 18 — **2. INNOVATION DE POLITIQUES PUBLIQUES**
- p. 20 — 2.1 Un modèle économique et social « spécifique »
- p. 22 — 2.2 Des valeurs propices à l'innovation
- p. 26 — 2.3 Des innovations en réponse aux enjeux internationaux, nationaux et territoriaux
- p. 34 — **3. INNOVATION ORGANISATIONNELLE ET MANAGÉRIALE**
- p. 36 — 3.1 Une coexistence de deux systèmes d'organisation territoriale
- p. 46 — 3.2 Le management des ressources locales
- p. 48 — 3.3 La performance managériale
- p. 52 — **4. RESPONSABILITÉS ET POSTURES DU DGS EN NORVÈGE**
- p. 54 — 4.1 La fonction des DGS en Norvège : un directeur non politisé
- p. 56 — 4.2 « Statut » des agents des services publics
- p. 58 — 4.3 Relations avec les partenaires
- p. 59 — **5. CONCLUSION**
- p. 66 — **6. ANNEXE : FOCUS SUR LE MANUEL D'OSLO**

INTRODUCTION

La Norvège est un État unitaire qui compte 5,3 millions d'habitants. Le pays est très bien classé dans les comparaisons internationales sur différents aspects : premier au niveau mondial selon l'IDH (indice de développement humain), un PIB par habitant élevé, de même que l'espérance de vie, un taux de chômage très bas (2,2 %, mais 10 % de la population active est titulaire de pensions d'invalidité ou de rentes AT/MP), un salaire moyen brut élevé (3 670 euros en 2017).

Carte d'identité de la Norvège • Norge • Norway

Superficie	385 208 km ²
Population	5 391 369
Habitants Oslo	681 071
Taux de fécondité	1,54
PIB/habitant	60 000 euros (un des plus élevés au monde)
Taux de croissance	1,4%
Taux d'activité	70%
Taux chômage	2,2 % (prévision 4% en 2022)
Espérance de vie	80,9 hommes ; 84,2 femmes
Dettes publiques	31,8%

En 2019, un consortium de média mené par *The Economist* a classé la Norvège première (9,87/10) selon l'indice de démocratie au niveau mondial (la France y est classée 29^e avec un indice global de 7,8). C'est l'un des pays les moins inégalitaires du monde (cf. coefficient de Gini), même si les inégalités progressent. C'est un pays riche, l'un des piliers de sa richesse est la production d'hydrocarbures (20 % du PIB, 30 % des investissements, 60 % des exportations), même si le pays envisage un désengagement relatif et progressif de ce secteur. Un fonds souverain (l'un des plus importants au monde) alimenté par les revenus dans ce secteur permet notamment de financer les prestations sociales. Ce fonds ayant été créé pour financer les retraites, il existe une règle d'équilibre qui permet à l'État de prélever 3-4 % de son fonds pour équilibrer le budget. Cette réserve a été utilisée pour la première fois en 2016.

Depuis, la Norvège cherche à diversifier ses investissements et sa stratégie à l'international. En effet, faire face à l'augmentation du nombre de retraités implique d'adapter la stratégie. En 2021, il y a 4 actifs pour 2 retraités, à terme, ce sera 2 pour 2. Les dépenses liées à la santé et aux personnes âgées sont portées par le secteur municipal dont la prévision de croissance de ces dépenses est multipliée par trois jusqu'en 2027 (source : Entretien au Ministère de la Modernisation).

Il est en revanche à noter que 99 % de l'énergie produite en Norvège est d'origine hydroélectrique. Le secteur de la pêche est un autre moteur de l'économie

(le pays est le 2^e plus important exportateur de poissons et produits de mer au monde). Le secteur des biotechnologies est quant à lui en constante progression dans le même temps où la Norvège a dû s'attacher à accompagner les reconversions industrielles, en particulier pour les industries liées à la filière pétrolière, ce qui rendrait à terme le pays moins dépendant des fluctuations des prix du marché pétrolier. Le tourisme est lui aussi en plein développement, d'abord tourisme haut de gamme, mais de plus en plus « de masse ». Outre ses choix stratégiques de développement économique, la Norvège explique son dynamisme économique et son faible niveau de chômage par l'investissement dans la formation continue et dans la formation initiale en accordant des prêts à 100 % aux étudiants. Cette politique se traduit au sein du budget de l'État. Pour exemple, en 2020, cela représentait 4,1 millions d'euros.

La Norvège ne fait pas partie de l'EU, même si elle a conclu avec celle-ci de nombreux accords qui reprennent la majeure partie des règles européennes communes, et garde en particulier la main sur sa monnaie. La politique monétaire continue de soutenir la demande, mais selon l'OCDE elle alimenterait de manière inquiétante la hausse des prix de l'immobilier et la croissance du crédit. L'immobilier, en particulier semble avoir atteint un sommet, ce qui pourrait amener dans les années qui viennent à une « correction rapide des prix » dont les conséquences économiques et bancaires pourraient peser négativement sur l'économie. La Norvège n'est pas dans l'Europe, mais a adhéré au conseil de l'Europe le 5 mai 1949 et a signé et ratifié la charte européenne de l'autonomie locale le 26 mai 1989, entrée en vigueur en septembre 1989.

Membre de l'Association européenne de libre-échange, elle participe depuis 1994 au marché intérieur de l'UE grâce à l'accord sur l'espace économique européen (EEE), à l'espace Schengen (accord d'association avec l'UE du 18 mai 1999), et depuis 2001 à la convention de Dublin, ainsi qu'à Europol et Eurojust. De même, elle fait partie des programmes européens Horizon 2020 (coopération scientifique) et Erasmus +. Enfin, au titre de l'EEE, elle contribue financièrement à la politique européenne de cohésion. Les contributions pendant la période 2014-2021 prévoient une augmentation des fonds norvégiens de 11,2 %.

C'est une monarchie constitutionnelle (mais le roi n'exerce en réalité pas le pouvoir, même s'il nomme officiellement l'exécutif) dont le régime est parlementaire, monocaméral (le Storting, 169 membres), les élections législatives à la proportionnelle (les circonscriptions correspondent au périmètre des comtés) ont lieu tous les quatre ans.

Il y a deux niveaux de collectivités locales : les communes (434) et les comtés – Fylker (19). Il est à noter des débats actuels clivants sur les démarches de fusion (et de possibles défusions) de collectivités, débats qui ont eu un fort écho lors des élections législatives de septembre 2021. L'État est représenté par un gouverneur au niveau des comtés. La vie politique a longtemps été dominée (depuis les années 30 jusqu'en 1981) par le parti travailliste. Depuis, ce sont des coalitions gouvernementales autour soit des travaillistes soit des conservateurs qui alternent. Néanmoins, les élections municipales de 2019 ont vu la poussée du parti agrarien, vieux parti qui a orienté sa campagne sur la

prise en compte des espaces ruraux et le maintien ou le développement des services publics et des infrastructures dans ces espaces moins denses, et le mouvement anti-péages urbains. Les écologistes, comme ailleurs en Europe, ont également réalisé des scores honorables. Les élections législatives de septembre 2021 ont amené une coalition pilotée par les travaillistes. Comme dans d'autres pays scandinaves, le rôle du consensus et du dialogue social sont importants et constituent une dimension essentielle du « modèle ». La Norvège a été elle aussi touchée par la pandémie de COVID-19, ce qui s'est traduit en particulier par une fermeture stricte de ses frontières.

Poursuivant son tour d'horizon des pays nordiques afin de confronter la voie française d'action publique, en particulier locale, au modèle « scandinave » ou « nordique » souvent invoqué dans les débats nationaux français, le cycle de direction générale de l'INET en a fait sa destination pour le voyage d'études de la 20^e promotion, après la Suède en 2019, la Finlande en 2018 et le Danemark en 2015.

Les réunions de travail des trois premières demi-journées avec les représentants du Ministère des collectivités locales et de la modernisation (KMD), ceux de l'Association des communes et comtés de Norvège (KS), puis avec les partenaires sociaux, en la personne des responsables de la principale centrale syndicale (LO), ont permis de disposer d'une approche globale du système politico administratif et du contexte économique et social. Les particularités du système norvégien ont pu être approfondies lors des rencontres et des échanges particulièrement riches avec les responsables de plusieurs collectivités territoriales représentatives de la diversité des situations : la commune d'Oslo bien évidemment, et le comté de Viken qui entoure la capitale, mais aussi les Maires et/ou directeurs généraux de trois communes : Halden, Fredrikstad et Lillestrøm, accompagnés de leurs collaborateurs.

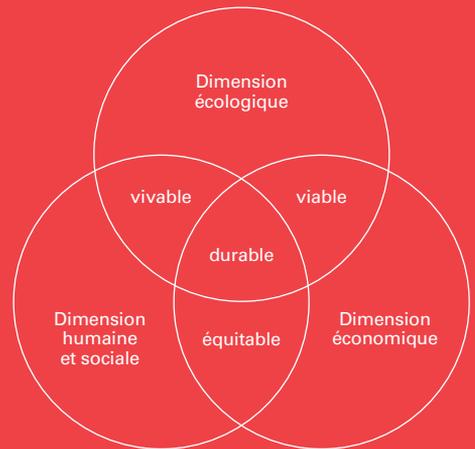
Ces rencontres ont été utilement complétées et illustrées par diverses visites guidées et apprenantes : les quartiers d'Oslo révélateurs de l'histoire du développement social et urbain de la ville, le quartier populaire d'Alna avec ses élus de quartier et sa médiathèque, la remarquable et toute récente médiathèque Deichman au cœur du non moins remarquable quartier Bjørvika ainsi que l'émblématique opéra national, comme témoignages d'une reconversion réussie de l'ancienne zone portuaire ; les différents quartiers de la ville de Fredrikstad ; le centre international d'art contemporain de Nitja à Lillestrøm.

Pour tenter de tirer le meilleur parti des enseignements de ce voyage d'études, nous nous sommes réparti le travail autour de quatre thématiques, en résonance avec celles du cycle de formation des DG :

- **les institutions et les dynamiques territoriales ;**
- **l'innovation dans le domaine des politiques publiques locales ;**
- **l'innovation managériale ;**
- **les responsabilités et le positionnement du DGS.**

RAPPORT BRUNDTLANDT 1987

« Un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre les besoins des générations futures. »



Gro Harlem Brundtland

Rapport BRUNDTLAND
Notre avenir à tous (1987)

Gro Harlem Brundtland,
Ministre d'État norvégienne
Présidente de la Commission
mondiale sur l'environnement
et le développement

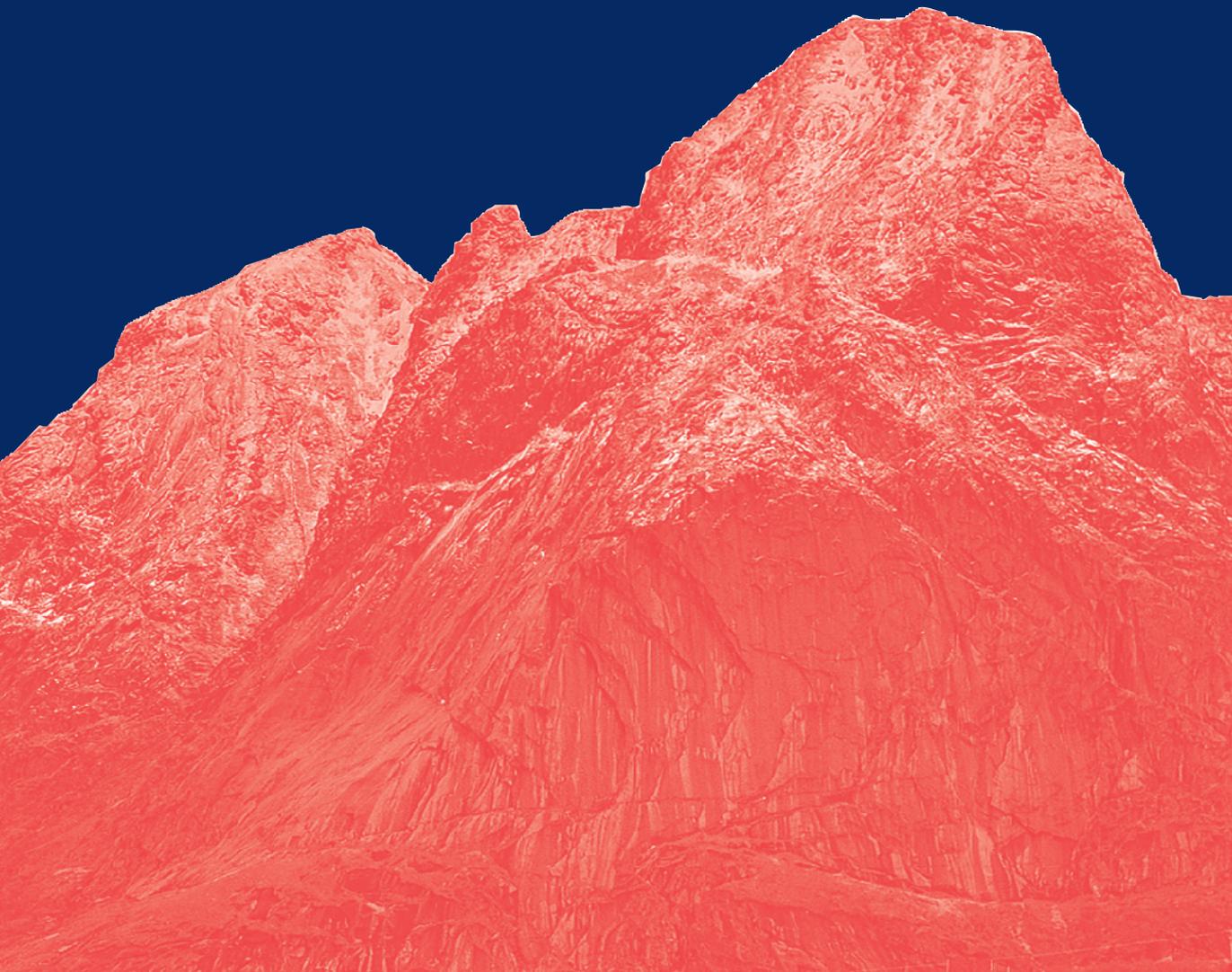
Nous tenons à remercier pour son accueil et sa disponibilité Monsieur Pierre-Matthieu Duhamel, Ambassadeur de France en Norvège, ainsi que ses collaborateurs avec qui nous avons pu, en fin de semaine, avoir un échange conclusif dense et éclairant. Nos remerciements vont aussi à Bruno Ceccaroli et Kristin Margrethe Syvertsen sans qui ce programme n'aurait pas été possible.



1. DYNAMIQUES TERRITORIALES ET COLLECTIVITÉS NORVÉGIENNES

1.1 Le cadre institutionnel de l'action publique locale :
l'organisation administrative de la Norvège

1.2 Enjeux sociétaux et stratégies territoriales



1.1

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Après huit ans dans l'opposition, la gauche norvégienne a remporté les élections le 13 septembre 2021.

Le leader travailliste, Jonas Gahr Store, est devenu Premier ministre le 14 octobre 2021, en formant une coalition avec le parti centriste qui a fait campagne pour une décentralisation accrue et la remise en cause des fusions des collectivités menées par le précédent gouvernement conservateur.

L'accord de coalition fait ainsi de la lutte contre les inégalités et la décentralisation ses deux priorités.

La Norvège est une monarchie parlementaire décentralisée (le principe de démocratie locale est inscrit dans la constitution). L'organisation administrative se décompose ainsi en 3 niveaux :

- L'État
- Les municipalités de comté
- Les Communes

1.1.1 LES MUNICIPALITÉS DE COMTÉ

Au nombre de 11 depuis l'important mouvement de fusion mené entre 2017 et 2020, elles s'étendent sur des zones géographiques plus importantes que les communes. Par exemple, le Comté de Viken regroupe 1,2 million d'habitants et s'étend sur un périmètre de 25 000 km². Les comtés ont une grande autonomie, mais ne peuvent pas donner de consigne aux communes. Leurs compétences sont de tailles trop importantes pour qu'elles soient portées par les communes, mais sont trop petites pour que l'État les intègre.

Les compétences principales des municipalités de comté sont :

- L'enseignement secondaire second cycle et supérieur ;
- La formation continue et l'apprentissage ;
- Les routes et les transports en commun ;
- Le climat et l'environnement ;
- Le développement économique et la planification de territoire ;
- La santé dentaire ;

Les élections aux municipalités de comté ont lieu tous les 4 ans, en même temps que les élections municipales, en décalage de deux ans par rapport aux élections nationales. Les prochaines élections locales auront donc lieu en 2023.

La réforme régionale menée par le précédent gouvernement a consisté à fusionner les municipalités de comté, dans un certain nombre de cas de manière imposée¹. Les arguments avancés consistaient en la nécessité de rationaliser le secteur public et de mettre en place des collectivités plus fortes pour gérer les compétences qui leur sont dévolues.

Ainsi, la Norvège est passée de 18 à **11 comtés**. Le Comté de Viken est issu de la fusion de 3 comtés. Les autres fusions de municipalités de comté concernaient 2 comtés.

1. Sur les 6 fusions des Municipalités de comté, 4 – dont la fusion de Viken – ont été imposées par le Parlement.

1.1.2 LES COMMUNES

Suite aux fusions menées par le précédent Gouvernement qui a mis en place un système incitatif au regroupement sur la base du volontariat, en récompensant par l'octroi par l'État de dotations supplémentaires aux nouvelles communes ; l'État a souhaité des communes moins nombreuses et plus puissantes qui pourraient ainsi bénéficier d'une plus large autonomie, en donnant plus de tâches aux grandes municipalités et moins aux petites². Le raisonnement fusion/défusion est induit par la rentabilité économique, l'optimisation des moyens pour le meilleur service à apporter aux habitants. Toutefois, les enjeux liés aux défis démocratiques peuvent parfois modifier le cours de la décision de fusionner ou défusionner.

En Norvège, celles-ci sont à ce jour au nombre de **356**. La loi-cadre sur le fonctionnement des communes, modifiée en 2019, définit celui-ci selon 3 grands principes :

● Un principe de libre administration :

Les communes ont la personnalité morale et juridique, elles prennent des décisions et ont à ce titre un pouvoir réglementaire. Elles bénéficient d'une large autonomie dans le cadre fixé par la loi générique et s'organisent en fonction des besoins sociaux du territoire. De même, en matière de contrôle de légalité, il suffit de deux élus pour demander un contrôle de légalité ; lorsque les réponses sont suffisantes, le contrôle s'arrête et à défaut, le contrôle passe au niveau supérieur au comté et si besoin au Ministère.

2. Entre 2014 et 2018, 119 communes ont fusionnées donnant lieu à 47 communes nouvelles ; 37 résultant d'accords locaux et 10 imposées par le Parlement. En 2021, 1 habitant sur 3 vit dans une commune nouvelle. Pour l'instant, le ministère ne juge pas le nombre de fusions suffisantes pour régler les déséquilibres territoriaux. Suite aux dernières élections, le nouveau gouvernement qui se met en place semblerait plus favorable à de la coopération entre collectivités qu'à de la fusion.

● **Un principe de démocratie locale (inscrit dans la constitution)**: elles sont administrées par des représentants élus. Ceux-ci font, en moyenne 1,5 mandat et sont indemnisés à temps plein et/ou à temps partiel suivant leur métier et la place qu'ils ont dans l'organisation de la collectivité.

● **Un principe de proximité et de subsidiarité**: les compétences s'exercent d'abord au niveau communal. Si la gestion d'une compétence remonte à un niveau supérieur, la commune doit expliquer les motivations de cette décision et procéder à un examen de proportionnalité.

Dans ce cadre, en Norvège, les communes ont de grandes compétences³ (d'où le nombre important d'agents⁴):

● En matière de santé par exemple, la commune est en charge de l'organisation de l'accès des habitants aux soins primaires, entendus comme les soins généralistes, les soins à domicile, mais aussi les services psychiatriques de premier niveau. Pour sa part, l'État est en charge des services de soins spécialisés;

● Autre exemple, en matière d'éducation, la commune est responsable à la fois du temps périscolaire (jardins d'enfants) et du temps scolaire (elle est l'employeur des enseignants).

Les communes sont ainsi considérées comme des autorités locales, des fournisseurs de services, des

développeurs communautaires et des arènes de la démocratie locale.

3. Questions locales ayant trait à la vie quotidienne:

- Petite enfance (13% des dépenses)
- Écoles primaires et enseignement secondaire premier cycle (25% des dépenses)
- Services sociaux
- Soins pour PA (30% des dép.)
- Culture (édifices culturels et culturels, lecture publique...)
- Urbanisme, agriculture et environnement
- Routes communales
- Services urbains (eau & assainissement, déchets, sécurité incendie...) et développement commercial

- 4. Halden:**
33000 habitants
– 2000 agents;
Fredrikstad:
83000 habitants
– 6000 agents;
Lillestrøm:
88000 habitants
– 7000 agents

FOCUS SUR LA NOUVELLE COMMUNE DE LILLESTRØM

● Elle est issue de la fusion de 3 communes (55 000 habitants, 11 000 habitants et 22 000 habitants) au 1^{er} janvier 2020;

● Il s'agit d'une fusion imposée par le Parlement (deux des trois communes étaient d'accord pour fusionner, mais le résultat préalable d'un référendum local préalable avait été négatif). L'État a imposé cette fusion du fait de la situation géographique de ces trois communes dans le secteur Est d'Oslo (à mi-chemin entre Oslo et l'aéroport) qui, mieux organisées et regroupées, pouvaient contribuer au dynamisme sociodémographique et économique de la capitale.

● Le nouveau conseil municipal est composé de 55 élus et de 11 partis très représentatifs des anciennes communes (ainsi que de conseillers municipaux isolés), ce qui oblige le maire de la nouvelle commune à trouver des majorités au cas par cas et à négocier en amont de toute décision du Conseil municipal avec les chefs de groupe.

Il est intéressant de noter que l'organisation territoriale de cette nouvelle commune a fait fi – dès sa création – des périmètres des anciennes communes tant dans la mise en œuvre de ses politiques publiques et des services à la population que dans la construction de son organisation politique et administrative. D'ailleurs, le Plan stratégique de développement du territoire élaboré pour les 20 prochaines années gomme complètement l'histoire de cette fusion.

FOCUS SUR LES SYSTÈMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

En Norvège, le **système de coopération intercommunale**, et plus largement entre les différents niveaux de collectivités, est **très souple**. Il consiste principalement en **2 modèles** :

● **Des communes achètent des prestations de services à d'autres communes, généralement plus importantes, via de simples conventions de coopération.** Il existe un principe dans la loi générale sur les communes aux termes duquel toutes les communes doivent délivrer les mêmes services, quelle que soit leur taille. C'est pourquoi ces prestations de services entre communes selon un fonctionnement relativement ouvert sont courantes (des consultations sont engagées avec une facturation du service au coût réel).

● **Une commune se regroupe avec une autre commune ou une municipalité de comté** concernant la gestion de **grands services en réseaux** (eau, assainissement, déchets, transports) ou la **mise en œuvre d'un projet**, selon un système de coopération souple s'apparentant davantage aux organismes syndicaux (SIVOM, SIVU) qui ont précédé dans les années 1980 en France le phénomène intercommunal puis communautaire. Il existe ainsi de

nombreuses coopérations entre les communes et/ou comtés limitrophes pour assurer une continuité de services urbains et construire des cohérences d'aménagement et de délivrance des services publics.

Cette organisation diffère du système français qui a créé une grande diversité d'établissements publics de coopération intercommunale fortement intégrés (communautés urbaines, d'agglomération ou de communes, métropoles). En Norvège, les alliances sont laissées à l'initiative des collectivités qui s'en saisissent en fonction de leurs besoins de développement et de services publics. En outre, les intercommunalités norvégiennes ne possèdent pas de ressources propres, leurs ressources provenant principalement des dotations des collectivités membres, fonction du nombre d'habitants, de l'utilisation des services... Des compléments peuvent toutefois être apportés par le comté ou l'État en fonction des compétences gérées. Enfin, elles n'emploient que des agents sous statut privé, la coopération intercommunale étant gouvernée par la Loi sur la Société à Responsabilité Limitée, mais des personnels des municipalités peuvent être mis à disposition de l'intercommunalité pour des projets spécifiques.

1.2

ENJEUX SOCIÉTAUX ET STRATÉGIES TERRITORIALES

Les collectivités norvégiennes sont confrontées à plusieurs enjeux à moyen et long terme. Les évolutions climatiques peuvent avoir un impact significatif sur la sécurité et le développement économique du pays. La partie septentrionale du pays est directement exposée aux conséquences du réchauffement climatique. De même, la gestion des surfaces boisées appelle des réactions d'adaptation. Avec une population de 5,3 millions d'habitants et une densité de 14 habitants au km², c'est un pays peu peuplé. Le taux de fécondité est descendu en 2020 à 1,48 enfant par femme. 940 000 habitants ont plus de 65 ans. Dès 2030, le pays comptera plus de personnes âgées que d'enfants. La population continue de croître, même si cette croissance s'est ralentie depuis 2012. L'augmentation de la population est essentiellement due à l'arrivée d'immigrés en provenance d'Asie et d'Afrique.

Dans l'économie norvégienne, le secteur des hydrocarbures, extraction de gaz et de pétrole, représente directement 14 % du PIB et 40 % des exportations. Pour anticiper sur la raréfaction des ressources naturelles, la Norvège a constitué, à l'aide des revenus générés par l'exploitation des hydrocarbures, le plus grand fonds souverain du monde, doté actuellement de 1 117 milliards d'euros. Face à ces défis, l'État et les collectivités territoriales se mobilisent et impulsent des dynamiques aux différents échelons de l'action publique qui se traduisent selon 4 axes majeurs.

1.2.1 LA PRISE EN COMPTE SYSTÉMATIQUE DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD) DE L'ONU

Les représentants de toutes les collectivités visitées, sans exception, ont systématiquement évoqué la prise en compte des objectifs de développement durable de l'ONU dans la présentation de leurs actions. Il ne s'agit pas d'une posture incantatoire : ces impératifs de développement durable encadrent très concrètement l'action des services publics.

Par exemple, la ville d'Oslo s'est fixé l'objectif de baisser ses émissions de carbone de 95 % de 2009 à 2023. Des suppressions de places de parking et le développement de solutions de transport en commun ont été mis en œuvre. À partir de 2022, tous les transports en commun ne généreront aucun gaz à effet de serre (métro, bus et ferries électriques). Des zones « zéro émission » interdisent l'accès à tout véhicule non électrique. Des chantiers municipaux sont conçus pour n'avoir recours à aucune énergie fossile.

Dans le comté de Viken, où l'organisation administrative peut aboutir à une logique de fonctionnement en silos, la prise en compte des objectifs de développement durable est identifiée comme un domaine transversal devant guider l'ensemble des actions.

1.2.2 LA VOLONTÉ DE DÉVELOPPER UNE POLITIQUE INCLUSIVE ET ÉGALITAIRE

Le fonctionnement des institutions repose sur la transparence et sur l'adhésion des populations aux choix politiques. Ce fonctionnement, basé sur le compromis, requiert l'implication du plus grand nombre et nécessite de lutter contre toute forme d'exclusion. Le modèle norvégien se construit sur une lutte résolue contre les inégalités sociales et sur la capacité à intégrer la population immigrée qui répond à une nécessité démographique pour le pays. Cette volonté d'inclusion se traduit concrètement dans les dynamiques locales.

La ville d'Oslo a instauré la gratuité des établissements périscolaires et de la cantine dans les lycées. Elle développe le réseau des jardins d'enfants, dans une logique d'intégration des populations immigrées (gratuité et travail dans les communautés de populations immigrées pour obtenir le même taux d'entrée en jardins d'enfants que dans la population norvégienne de souche).

Des programmes locaux sont développés, comme le programme « SALTO », qui met en contact les services en charge de l'insertion avec les jeunes, les groupes religieux, les services de protection de l'enfance, les groupes de prévention de la toxicomanie, les clubs sportifs, le centre psychosocial, les centres de santé pour les jeunes, le bureau d'aide sociale... Un programme de proposition d'emplois ponctuels ou de courte durée est mis en œuvre à destination des jeunes, pour faciliter leur intégration sur le marché du travail. Un suivi individualisé de chaque jeune impliqué dans une infraction est réalisé. Des guichets uniques sont accessibles à l'échelon de la commune ou du quartier pour donner accès aux services à toutes les catégories de publics.

1.2.3 LA RECHERCHE DE SOLUTIONS INNOVANTES, EN S'APPUYANT SUR L'ÉVOLUTION DES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES

La Norvège figure en tête parmi les pays européens en matière de digitalisation des services publics. Le gouvernement a arrêté un programme national visant à la numérisation des services pour faciliter la vie des habitants, des entreprises et des organisations non gouvernementales. Un travail important a été engagé sur la qualité et la comparabilité des données qui alimentent les indicateurs servant de base aux décisions publiques. Avec l'appui de l'association des collectivités KS, des réseaux se constituent : certains sont ponctuels et centrés sur un objectif précis. D'autres sont permanents, comme celui qui relie les 10 plus grosses collectivités de Norvège.

Des communes développent des projets de « smart city », tel que celui d'Halden. Il contient des actions relatives à la gestion des déchets, aux transports, au maintien des personnes âgées à domicile ou aux activités offertes aux jeunes de la commune. Il existe un système de « conférence », où la commune présente ses problématiques et où des prestataires proposent leurs solutions innovantes. Dans cette configuration, les partenaires privés bénéficient des royalties sur les innovations qu'ils mettent en place. La commune à l'origine du projet peut espérer des réductions sur ses prestations si plusieurs autres communes décident de s'abonner également au service. La commune, et notamment son service de santé, reste propriétaire des données et garante de la protection de ces données.

1.2.4 UNE PLANIFICATION DE LONG TERME, ACTUALISÉE À CHAQUE RENOUVELLEMENT DE MANDAT

Le gouvernement a diffusé en 2021 une « déclaration de perspective » à l'intention des collectivités. La planification répond au principe général : « il faut évoluer pour ne pas changer ». L'enjeu est de faire des habitants des citoyens engagés, capable de s'adapter aux évolutions de contexte pour préserver le mode de vie norvégien.

Des plans régionaux fixent des lignes directrices aux communes. À quelques exceptions près, par exemple en matière de droit des sols, ces plans ne sont pas juridiquement contraignants. Ils peuvent porter sur des domaines tels que la qualité de vie et l'égalité, l'augmentation des compétences et la création de valeur, l'occupation des sols et la mobilité ou les processus collaboratifs entre acteurs du développement local.

Cette approche de planification se retrouve jusqu'à l'échelon de proximité : le quartier « Alna », par exemple, a arrêté son projet « durable, inclusif et solidaire ». Il repose sur le postulat que l'implication des habitants dans le développement des services intègre une évaluation systématique de la pertinence des services en matière financière et de développement durable.

La planification stratégique de long terme produit des résultats probants, notamment en matière d'urbanisme et de développement économique. L'aménagement de la zone portuaire d'Oslo en livre une belle illustration : les opérations réalisées sont conformes aux projections initiales. Il est intéressant de constater que ni les alternances politiques ni les actualisations intermédiaires, lors de l'élaboration des projets de mandatures, n'ont altéré la vision initiale.

2. INNOVATION DE POLITIQUES PUBLIQUES

2.1 Un modèle économique et social « spécifique »

2.2 Des valeurs propices à l'innovation

2.3 Des innovations en réponse aux enjeux
internationaux, nationaux et territoriaux



Les pays nordiques sont parmi les plus avancés en matière de capacité et de ressources pour l'innovation. Cette performance est liée à un vaste ensemble de politiques menées depuis plusieurs années dans les domaines de l'éducation et de l'égalité des sexes ainsi qu'à la présence de normes et d'attitudes favorables à l'innovation et à la diffusion de la technologie. Néanmoins il existe un écart entre la Norvège dont le niveau de performance est plus proche de la moyenne européenne et les trois autres pays classés parmi les premiers d'Europe. Le développement universitaire joue un rôle important dans l'explication de cet écart. Par conséquent une ambition forte de « rattrapage » les conduit à se lancer des défis pour la construction de leur plan de développement. Comme déjà évoqué plus haut, la Norvège dispose d'espaces étendus et d'une densité de population faible. Cela ne doit pas gommer les disparités du territoire en fonction des caractéristiques géo démographiques.

Malgré le refus à deux reprises par le peuple norvégien d'entrer dans l'Union européenne, les gouvernements successifs ont toujours cherché à maintenir des liens étroits avec l'Europe et les Norvégiens se sentent européens. Attachée à sa prospérité économique longtemps protégée par la manne pétrolière, la Norvège défend un modèle économique et social spécifique reposant sur des valeurs et principes fondamentaux de nature à constituer un terreau favorable aux innovations de politiques publiques.



2.1

UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL « SPÉCIFIQUE »

La Norvège a su gérer ses ressources et s'imposer comme un modèle économique et social en Europe. Sans revenir sur les aspects économiques déjà évoqués, les caractéristiques du modèle social peuvent se résumer de la façon suivante :

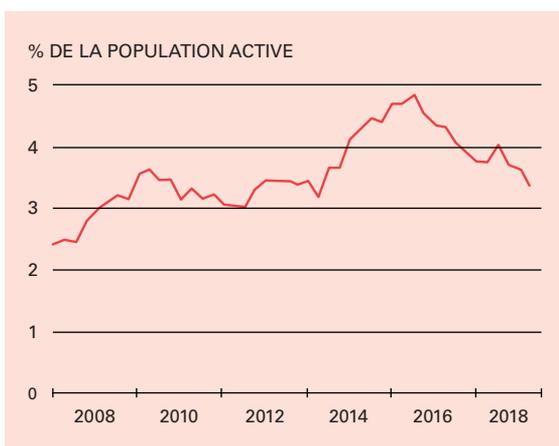
2.1.1 UN PAYS INTERVENTIONNISTE QUI CONNAÎT UNE FORTE REDISTRIBUTION

Le système norvégien est un état providence : la pression fiscale y est importante et le pays connaît une forte redistribution. Le niveau de vie y est élevé.

Les services de santé publics sont financés par les impôts et par un système d'assurance maladie nationale. Ils sont de qualité et permettent une espérance de vie élevée aux Norvégiens.

Les retraites sont financées par les revenus du pétrole.

Le pays connaît le plein emploi : le taux de chômage se situe à 3,2 % en 2021. Un quart des emplois se situent dans les industries d'exploitation du gaz et du pétrole. Par ailleurs, l'emploi public est important. La redistribution des revenus du pétrole permet de subventionner une multitude d'emplois publics dans la santé, l'éducation, l'assistance aux personnes âgées et l'aide à domicile. L'État et les collectivités territoriales sont un des plus gros employeurs du Pays. Le taux d'emploi dans les administrations publiques (nombre de fonctionnaires par habitant) est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE 158,8 pour mille habitants en 2018 contre 88,5 pour mille habitants en France (article *Alternatives économiques* du 2 février 2018 « la France n'est pas suradministrée »).



Les salaires sont élevés et les emplois sont de bonne qualité.

L'emploi féminin est développé et les niveaux d'emploi féminins sont élevés. Les écarts entre salaires masculins et féminins sont relativement restreints. Ils contribuent à la faiblesse des inégalités de revenu entre les ménages. La Norvège se classe en deuxième position, juste après l'Islande, quant à la parité hommes/femmes, qui est un acquis aussi bien dans la vie économique que politique.

2.1.2 UN SYSTÈME ÉDUCATIF AVANCÉ

La Norvège consacre 6,6 % de son PIB à l'Éducation, contre 4,9 % pour la moyenne des pays de l'OCDE. Les Norvégiens sont tous scolarisés. Dès 3 ans, les enfants sont placés dans une structure d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Les élèves sont fortement encouragés à poursuivre leurs études au-delà du secondaire, dans une filière diplômante ou autre. L'enseignement supérieur est exempté de frais de scolarité et les étudiants perçoivent une aide financière pour subvenir aux dépenses de la vie quotidienne. 60 % des étudiants sont des femmes. De plus, les personnes à faible niveau d'études et de compétences bénéficient en nombre d'un système de formation continue.

2.1.3 UN SYSTÈME D'IMPOSITION TRANSPARENT

Le système d'imposition est un des plus transparents. En effet, les déclarations d'impôts des Norvégiens sont accessibles à tous.

Toutefois,

- une notification est adressée au contribuable dont l'imposition est consultée. Seuls les médias peuvent accéder en toute discrétion aux déclarations d'impôts.
- seuls les chiffres globaux de l'imposition sont rendus publics : « le revenu total » et « l'impôt total payé », sans davantage de détails spécifiques. Ces chiffres globaux permettent de trouver un juste équilibre entre protection de l'intimité et responsabilité sociale.

2.2

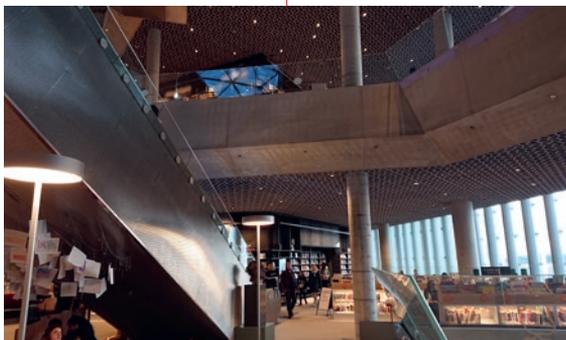
DES VALEURS PROPICES À L'INNOVATION

Le rôle joué par ces notions ou valeurs de référence influence nécessairement la conception même des institutions, leurs finalités et donc la conception des politiques publiques. Les valeurs constituent un terreau favorable à l'innovation – *innovasjon*. La Norvège moderne est placée sous le signe de la protection sociale, de l'égalité et de la stabilité économique et se veut :



- Une société ouverte impliquée dans le modèle d'une société de la connaissance
- Une société équitable (impliquée dans le concept composite de développement durable et d'accès à la connaissance ainsi qu'au poids accordé aux générations futures)

À la défense de ces valeurs s'ajoute le souci d'adaptation aux circonstances particulières.



Le fonctionnement décentralisé permet de porter une attention particulière aux besoins de la population avec une organisation territoriale au plus près du local notamment sur les sujets de la santé, de l'enfance, des jeunes, du logement. Dans la conception norvégienne des politiques publiques, un principe très englobant sert de référence

à la politique de l'innovation : il s'agit du principe de la soutenabilité (*baerekraft*).

Le respect de ce principe engendre une certaine confiance dans les autorités. En effet, les Norvégiens ont un niveau de confiance élevé envers les autorités et la crise sanitaire n'a pas entaché cette confiance.

De haut en bas :

La bibliothèque d'Oslo de Furuset, (Alna), sorte de MJC, à Oslo.

La médiathèque nationale Deichman d'Oslo (Bjorvika), sur le modèle d'un lieu inclusif.

2.2.1 LA CONFIANCE

– TILLIT

D'après les différents échanges avec les acteurs rencontrés, la confiance intervient de manière très importante dans les séquences de discussion, consultation ou négociation entre les différents groupes ou acteurs de l'action publique.

Cette confiance est traduite dans la façon dont sont attribuées les dotations d'État et dont sont alloués les budgets aux gouvernements locaux : un budget pour exercer des compétences bien définies par les textes. Il n'existe pas de financements croisés sur les projets, du moins pas de régime de subventions entre niveaux de collectivités. Par ailleurs, la présence de l'État au niveau local est plus faible qu'en France : les enseignants sont rémunérés par les communes (donc pas de rectorat ou d'inspection d'académie), la santé également en partenariat avec le niveau central (donc pas d'agence régionale de santé), la préservation du patrimoine ancien (donc pas d'architecte des bâtiments de France), etc.

Cette confiance s'illustre également dans les rapports entre le politique et l'administratif, le directeur de la commune semblant disposer d'une grande autonomie et d'une marge de manœuvre importante une fois le cap politique fixé. Depuis la réforme des communes de 2020, il est le responsable de la politique de ressources humaines et, à ce titre, gère le personnel (recrutement, évaluation, sanctions...) et organise son administration. Il a délégué directement du conseil municipal et c'est lui qui peut subdéléguer aux directeurs placés sous son autorité directe.

2.2.2 LA TRANSPARENCE

– APENHET

La Norvège mise sur le respect du principe de transparence pour maintenir le degré élevé de confiance placé dans les politiques et les hauts fonctionnaires. Le partage de ces principes par les citoyens norvégiens s'est traduit pendant la crise sanitaire par des mesures gouvernementales contre le coronavirus plus douces que dans la plupart des pays européens et par conséquent par un ralentissement économique moindre.

2.2.3 L'ÉTHIQUE – ETIKK

Un rapport norvégien intitulé *Commitment to Research* de 2008 montre que la recherche éthique fait elle-même partie du processus d'acquisition de nouveaux savoirs fondés sur la recherche et doit permettre de prendre les devants par rapport à des développements inattendus et menaçants.

Statistics Norway a publié en 2017 un rapport intitulé *Evaluation of R&D and innovation – supporting policies* dans lequel il analyse les effets des politiques de financement mises en place par le gouvernement norvégien afin de promouvoir la création de valeur et l'innovation. Les résultats montrent que le soutien financier a des effets positifs sur la création de valeur pour l'entreprise sans pouvoir établir une preuve scientifique de l'existence d'une relation causale entre l'effort financier et le développement de l'innovation.

Les Norvégiens éprouvent néanmoins un sentiment global d'efficacité des politiques d'innovation.

2.2.4 LE BÉNÉVOLAT, LEVIER POUR DÉVELOPPER L'INNOVATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Plus d'un norvégien adulte sur deux (52 %) est engagé bénévolement, ce qui place la Norvège en tête d'un classement de 20 pays établi par le cabinet Deloitte en 2013. La part du bénévolat paraît importante dans la conduite des politiques publiques et la gestion des services (maisons de retraite, clubs sportifs, maisons de repos...). Les collectivités norvégiennes ont le souci de créer les conditions favorables à l'engagement des habitants et des citoyens.

L'implication des habitants citoyens à la construction des politiques et des projets est une évidence pour les acteurs locaux. L'inclusion se traduit dans toutes les politiques publiques et permet à chacun de se sentir concerné par l'action locale.

De fait, les propositions d'innovation sont facilement remontées par la population auprès des acteurs pour faciliter leur intégration dans les différentes politiques publiques à l'échelle locale.

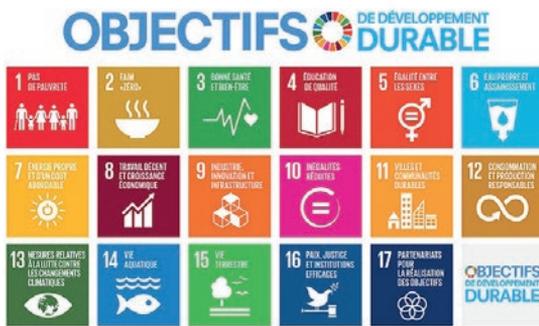
2.2.5 L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES OU LA NEUTRALITÉ AU QUOTIDIEN, SOURCE DE DIVERSITÉ DES POINTS DE VUE

Sans être parfaite, la société norvégienne a sans conteste un temps d'avance sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes : obsession pour l'égalité depuis 100 ans, politique volontariste fondée sur les quotas... Le paysage politique norvégien est dominé par les femmes. Le peu d'intérêt porté par la presse à chaque élection d'une femme à un poste à responsabilité montre combien la parité est désormais synonyme de normalité. Cela est nécessairement un facteur de progrès et d'innovation. Les modes de vie favorisent cette implication de tous dans la vie citoyenne : des journées courtes (début à 8h - fin à 17h en moyenne de ce que nous avons constaté), un congé paternité long, des jardins d'enfants (crèches) nombreux et très abordables, par exemple.

2.3

DES INNOVATIONS EN RÉPONSE AUX ENJEUX INTERNATIONAUX, NATIONAUX ET TERRITORIAUX

À travers les présentations réalisées par les fonctionnaires du Comté de Viken, des communes d'Oslo, d'Halden, de Fredrikstad et de Lillestrøm il apparaît que les politiques locales s'inscrivent dans un cadre international dans un double objectif :



- S'appuyer sur les 17 objectifs de développement durable pour élaborer un plan de développement soutenable

- Mener des actions locales pouvant servir d'exemple pour d'autres communes de

Norvège et permettant de faire rayonner sa commune et son pays à l'international

Les enjeux nationaux et internationaux semblent partagés à tous les niveaux de l'action publique. Le développement durable, avec ses 3 piliers (économie, environnement, social) étant

totalément intégré dans les pratiques des acteurs publics, il s'agit plus d'un défi pour le territoire même si l'objectif n'est pas encore totalement atteint.



Oslo Fjord City

2.3.1 DES DÉFIS – *UTFORDRINGER* – À RELEVER

Du fait de sa configuration géographique, démographique et économique, la Norvège doit relever un certain nombre de défis afin de poursuivre son développement dans le respect des valeurs citées précédemment. Il s'agit :

- Du vieillissement de la population, qui engendre des questions en termes d'équilibre de la population et de santé
- De la transformation de l'économie et de la constitution du PIB fortement impacté par les revenus pétroliers
- Du changement climatique avec la gestion des risques, la prévention des dégâts et leur réparation
- De l'environnement dans son ensemble avec une vision de préservation des espaces agricoles et de reconstruction uniquement sur les zones urbanisées

2.3.2 L'INNOVATION, UN CONCEPT ET DES RÉALISATIONS

L'innovation est entendue par les différents acteurs rencontrés comme la **recherche de solutions à des problèmes complexes qui n'entrent dans aucune des cases de la structure établie.**

- Comment faire travailler plus de monde
- Comment limiter les exclusions
- Comment adapter la main-d'œuvre
- Comment poursuivre la numérisation
- Comment faire évoluer la politique fiscale (augmentation de la taxe foncière par exemple : opportunité pour les collectivités ?)

Ainsi, ne pas rester enfermé dans son expertise permet d'innover. L'innovation doit permettre de trouver des solutions.

De **nombreux exemples** présentés par nos homologues norvégiens permettent de vérifier cette acception de l'innovation.

PROJET OSLO SCIENCE CITY

- Mobilisation de 700 chercheurs pour créer de la valeur, des idées, des milliers d'emplois
- Stratégie Campus
- Département de la planification urbaine
- Stratégie adoptée au Conseil municipal en 2020 à l'unanimité
- Zone d'innovation : pas uniquement un regroupement d'institutions existantes
- Stratégie pour Oslo Science City : mobiliser la connaissance/collaboration active entre instituts de recherche et secteur privé
- Permettre l'utilisation des connaissances dans la pratique
- Il faut des zones ouvertes inclusives pour que les gens se rencontrent
- Oslo science city : quartier où tous les habitants doivent pouvoir se retrouver
- Projet basé sur des connaissances de pointe

- 4 secteurs dans lesquels OSLO est leader :
- Santé (hôpitaux universitaires 40 milliards de couronnes pour un nouvel hôpital universitaire)
- Climat (hydrogène, électrification, énergies renouvelables)
- Numérisation/intelligence artificielle
- Démocratie et inclusivité

- 300 start up réunies dans Oslo science city
- Durabilité sociale et écologique (principes d'économie circulaire)
- Collaboration avec les écoles d'Oslo
- Collaboration nationale et internationale
- Participation citoyenne 18 ateliers/500 personnes
- Zone ouverte pour tous les habitants de la ville

MAISON DE QUARTIER OUVERTE ET INCLUSIVE

- But : communauté locale pour tous
- Centre de santé – protection enfance – maison de quartier – bibliothèque – prévention
- Pas de bureaux individuels pour le personnel qui doit être au milieu des usagers.
- On doit pouvoir circuler dans toute la maison.
- Centre d'accueil : où l'on trouve toutes les informations nécessaires /café/zones de rencontre informelle/couvre tous les services pour tous les habitants du quartier – services digitaux...
 - Volontariat et bénévolat : faciliter l'accès aux associations, ONG, élus locaux
 - Développement et implication : ambition – développement des services - implication active des habitants pour développer des services qui correspondent aux besoins actuels et futurs des habitants

2.3.3 UNE TRANSFORMATION ÉNERGÉTIQUE PROFONDE

La **transition énergétique** constitue un champ important pour l'innovation. Du point de vue français, la vision est d'opérer une évolution du modèle et de moins consommer. Côté norvégien, avec 95 % de production en hydro-électricité et une transformation de la flotte de véhicule à faire pâlir les pays européens, il reste « un éléphant dans la pièce » avec la vente du pétrole au reste du monde. L'orientation est donc de décarboner le PIB.

Le fonds souverain norvégien GPF (Government Pension Fund Global) créé pour les générations futures en cas de crise est le 1^{er} au monde avec un montant de 12 000 milliards de couronnes norvégiennes = 1 400 milliards de dollars. Deux objectifs sont attendus pour ce fonds : l'équité intergénérationnelle et la lutte contre la « maladie hollandaise ».

Il est constitué de 72,5 % d'actions, 25,1 % d'obligations, 2,4 % dans l'immobilier. Même si aujourd'hui moins de 1 % pour les énergies renouvelables le compose, cette part récente est en forte progression. Les investissements pour ce fond sont retirés du nucléaire, charbon et il est actuellement enclenché la sortie des investissements pour les entreprises carbonées.

Par ailleurs, de nombreux projets portent sur l'investissement de la préparation de l'après pétrole : éolien flottant, hydrogène vert (électrolyse de l'eau) = construction de giga factories, capture et stockage du carbone avec Northern Lights porté par Total Energies, Equinor, et Shell.

Depuis plusieurs années, les sources fossiles sont interdites pour le chauffage au bénéfice de l'électricité produite par les centrales hydrauliques et du bois (bûches et granulés).

Le rapport des Nations Unies constitue une source d'inspiration pour l'action de la ville d'Oslo dont les élus considèrent que seule une politique climatique ambitieuse permet de gagner des élections :

- Budget climatique
- Politique de stationnement – voitures essence très chères - transport en commun en transition : tous les bus seront électriques d'ici 2022...
- Exigence climatique importante dans tous les achats publics
- Nombreuses pistes cyclables
- Zones à zéro émission dans Oslo
- Chantiers sans énergie fossile

Oslo était capitale verte européenne en 2019 avec pour mandat de réduire les émissions, de mobiliser le monde des affaires et de servir de banc d'essai pour des solutions vertes.

Elle est devenue la ville la plus verte d'Europe grâce à des mesures audacieuses comme le fait de se rendre (principalement) sans voiture dans son centre-ville et d'électrifier son secteur des transports. La ville est maintenant la capitale mondiale des véhicules électriques.

La commune d'Halden a mis en œuvre un système de capteurs pour signaler les déchets (volume température et mouvement) qui a permis une diminution de la fréquence des collectes de 12 %.



Toits végétalisés à Oslo

2.3.4 DES INNOVATIONS SOCIALES

Celles-ci se distinguent tant dans leurs modalités que dans leurs contenus. L'innovation passe par les **nombreuses coopérations entre acteurs publics et privés**. La présentation réalisée par le responsable de Smart City Halden a montré que ces coopérations sont fondamentales pour réaliser l'ambition de la commune : devenir la commune la plus innovatrice de Norvège.

L'innovation s'adosse de façon forte à l'écoute sociale, la participation citoyenne voire à leurs engagements dans la co-conception de prestations et politiques publiques. Il existe de nombreux mécanismes qui permettent aux citoyens d'être associés à la gouvernance locale.

- Ceux prévus par la loi : référendums consultatifs locaux, initiative citoyenne sous forme de pétition qui permet aux citoyens de saisir le conseil municipal d'une question particulière. En outre, toutes les

municipalités sont obligées de créer un conseil pour les personnes âgées et prévoir la représentation des personnes handicapées (la plupart des communes ont organisé à cet effet un conseil spécifique).

- Ceux reposant sur l'action volontaire des collectivités : les communes ont mis en œuvre toute une série d'initiatives permettant d'associer la population aux affaires qui les concernent : réunions et auditions publiques en relation avec la planification, enquêtes de satisfaction auprès des usagers des services publics, réunions préparatoires aux décisions associant les citoyens et les associations, conseils pour la jeunesse, conseils pour la coopération avec les entreprises, procédures permettant d'associer les citoyens au processus budgétaire... La plupart des communes utilisent Internet pour rester en lien plus permanent et régulier avec les citoyens qui peuvent ainsi contacter directement les administrations municipales par e-mail.

FOCUS SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

De nombreuses dynamiques associant les habitants sont déployées dans les communes. Plusieurs éléments sont notamment marquants de ce point de vue : D'une part, **les réunions des élus sont publiques**. Les citoyens peuvent y participer ou les suivre à distance, ce qui permet une **transparence** des débats. Ils peuvent aussi porter une pétition citoyenne pour qu'une question soit traitée au conseil municipal (2 % de pétitionnaires sont nécessaires). Les habitants sont attachés à leur commune, attachement qui s'est renforcé avec la pandémie qui a nécessité une forte implication des élus.

D'autre part, **les projets sont soumis à la concertation** par l'administration en amont des échanges avec les élus. Cela permet de renforcer la prise en compte des attentes citoyennes, celles-ci s'exprimant dans la conception du projet et non alors que le projet est finalisé. La concertation se fait à travers des panels citoyens, des réunions publiques... Enfin, **l'implication citoyenne dans la vie locale**

semble très déployée faisant des habitants des acteurs de la vie des projets. Le **bénévolat** fait partie de la culture norvégienne, contribuant à la production des services de proximité. On a vu que la médiathèque du quartier d'Alna est ouverte jusqu'à 23 heures le soir et le week-end grâce à l'implication active des bénévoles dans la gestion de l'équipement.

Aussi, l'avis des citoyens a-t-il un réel poids. Lorsqu'il n'est pas entendu, la sanction des urnes semble s'appliquer comme en témoignent les changements récents de majorité politique au niveau national comme local en réaction à des choix de fusion de communes ou de comtés faisant fi des résultats de référendum. Ces changements de majorité sont aussi l'expression d'une attente de gestion dans la proximité et d'un refus de la centralisation du pouvoir.

Enfin, la visite d'équipements publics a permis de mesurer la présence et la participation des citoyens en leur sein, ouverts sur « le monde et les gens ».

MÉDIATHÈQUE ET CENTRE SOCIAL D'ALMA :

Une gestion mixte de l'équipement entre la mairie de quartier et les habitants : Une médiathèque et un centre de socialisation et d'activités pour les jeunes, ouverts 7/7 jours et laissés en libre-service avec accès carte magnétique à ses habitants.

MÉDIATHÈQUE D'OSLO « Deichman Bjørvika » :

restaurant, bar, cinéma, auditorium, activités pour les plus jeunes, rencontres littéraires, un atelier avec la possibilité d'utiliser une imprimante 3D, une machine à coudre, un fer à souder, etc. Studios de musique, de cinéma, une salle de jeux et une petite scène. Salles de réunion, salles de classe, d'études.



Bibliothèque Deichman Bjørvika d'Oslo, élue « meilleure bibliothèque publique du monde en 2021 par l'IFLA

« L'idée de la nouvelle bibliothèque, c'est de donner aux visiteurs l'impression de se trouver dans un gigantesque salon et de se sentir comme à la maison. Un peu comme une pièce qui serait à la croisée de la maison, du travail ou de l'école »,

- Knut Skansen, le directeur de Deichman

« Cet immeuble moderne a pour but de fournir un espace commun et gratuit pour échanger, débattre, partager, apprendre, lire et bien plus encore »

- Knut Skansen, le directeur de Deichman

CENTRE CULTUREL « NITJA » DE LILLESTRØM :

lieu de vie (restauration) et d'expositions.

L'innovation permet ainsi de mettre en œuvre de nouveaux services améliorés. La commune d'Halden s'appuie également sur **l'intelligence artificielle** :

GESTION DES PARKINGS :

importance des données factuelles/caméras qui permettent de déterminer le nombre de voitures garées et à quelle heure

Mise en place d'une CARTE D'ACTIVITÉ

FRITIDSKORTET d'un montant de 1000 couronnes par semestre

- Solution développée avec une société locale
- Très important de proposer des activités aux jeunes pour éviter l'oisiveté.

SOLUTION DE MOBILITÉ

- Constat : la plupart des trajets réalisés par les agents dans la journée moins de 4 kms
- La commune partage l'utilisation des voitures de son parc auto entre les personnels et les habitants de la commune
 - Plages réservées au personnel entre 8h et 16h. Le soir et le week-end, elles sont disponibles pour les habitants et les touristes.
- 29 voitures disponibles
- Avantages : réduction de la pollution/économie d'argent et de temps/ réduction des inégalités entre les habitants (8 euros/heure)

SECTION DE COURTE DURÉE

VIRTUELLE dans le domaine de la santé

- Système de santé articulé autour de deux niveaux :
- Services de santé spécialisés : hôpitaux et secteur communal sans spécialisation
- Constat : vieillissement de la population, augmentation du volume des patients...
- Collaboration avec un prestataire privé : service virtuel de courte durée
- KIT distribué (iPad avec un bouton vert visible permettant d'appeler une infirmière qui établit un contact visuel et évalue si besoin ou non d'une visite à domicile)
- Si besoin urgent : équipe de médecin pouvant être mobilisée

La limite principale à ce type de coopération est que la commune est tributaire des bonnes relations avec entreprises privées et le secteur de la recherche pendant la phase de développement et pendant l'exécution.

2.3.5 UNE INNOVATION « BIENVEILLANTE »

Le concept de ville bienveillante a remplacé la smart city et semble désormais s'imposer, l'accent étant mis sur l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et non sur l'utilisation de technologies à la mode.

Gaute Hagerup, PDG d'Oslo Business Region, une organisation à but non lucratif appartenant à la ville d'Oslo qui est chargée de stimuler l'entrepreneuriat a décrit cette évolution lors du grand Forum de l'innovation qui s'est déroulé à Oslo en 2018.

« Dans une bonne ville, vous ne devriez pas voir la technologie. Vous devriez juste la ressentir ».

Alors quels sont donc les ingrédients d'une « bonne ville » pour les acteurs locaux norvégiens ?

- Des transports écologiques
- Un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée
- Un accès facile à la nature

La meilleure façon de construire une telle ville est que les gouvernements comprennent les besoins des citoyens avant d'élaborer des solutions. Cela suppose de placer les personnes au centre du processus d'élaboration des politiques.

Les partenariats peuvent aider les villes à atteindre leurs objectifs.

Oslo, par exemple, a collaboré avec des entreprises norvégiennes de premier plan pour résoudre les problèmes de durabilité afin de mieux utiliser l'espace public et d'améliorer la qualité de vie pour tous.

La numérisation est très développée dans les services aux habitants. Dans l'esprit des acteurs locaux, elle peut instaurer la confiance, mais la protection de la vie privée demeure une préoccupation, tant dans le secteur public que privé.

La numérisation rapide de la Norvège est l'une des raisons pour lesquelles son gouvernement jouit d'une grande confiance des citoyens : selon lui l'accessibilité engendre la confiance (ministre de la Numérisation, Nikolai Astrup).

Les gouvernements nordiques ont la réputation d'utiliser la technologie et les données de manière éthique.

L'engagement des citoyens est la clé de la durabilité. La participation des citoyens est la clé de l'élaboration de politiques innovantes.

Les événements de speed-dating où les citoyens peuvent rencontrer des politiciens et établir un budget climatique ouvert indiquant où les émissions doivent être réduites et qui est en charge de le faire. En intégrant l'engagement citoyen dans la planification verte, la ville a veillé à ce que ses habitants aient un intérêt pour la durabilité.

3. INNOVATION ORGANISATIONNELLE

3.1 Une coexistence de deux systèmes d'organisation territoriale

3.2 Le management des ressources locales

3.3 La performance managériale



L'innovation concerne le secteur privé et le secteur public. La modernisation de secteur public est un sujet central en Norvège. L'expérience plus spécialement mise en avant est celle d'innovation et d'incitation via une plateforme lancée en 2016 et à durée limitée, c'est l'expérience « Stimulab » du ministère des collectivités locales, qui a été créé pour encourager l'innovation dans le secteur public et est orientée vers l'expérience utilisateur et les perspectives des citoyens. Plus largement les objectifs de l'innovation que l'on peut qualifier d'organisationnelle et managériale portant particulièrement sur les structures politico-administratives, le management des ressources locales, la performance managériale, la qualité de service et l'évaluation des politiques publiques, peuvent être résumés de la sorte :

- améliorer la qualité des services rendus aux administrés tout en préservant l'égalité de tous,
- renforcer la démocratie locale en élargissant les compétences des communes et en favorisant leur regroupement,
- coordonner le développement local,
- et assurer la viabilité économique des communes.



3.1

UNE COEXISTENCE DE DEUX SYSTÈMES D'ORGANISATION TERRITORIALE

En Norvège, il existe deux modèles principaux d'organisation des municipalités. Le plus fréquent est celui avec un conseil municipal et un conseil exécutif. Le second est un système parlementaire. Cette organisation relève de la loi sur le gouvernement local du 25 septembre 1992, révisée par les lois de 2019 et 2020 sur les municipalités. Elles ont le libre choix d'adopter l'un ou l'autre régime, mais pour le conforter, une élection doit avoir eu lieu.

3.1.1 LE MODÈLE DE GOUVERNANCE PARLEMENTAIRE

Seules les communes les plus importantes, Oslo (700 000 habitants) et Bergen (270 000 habitants), ont opté pour un système parlementaire.

Dans ce cas :

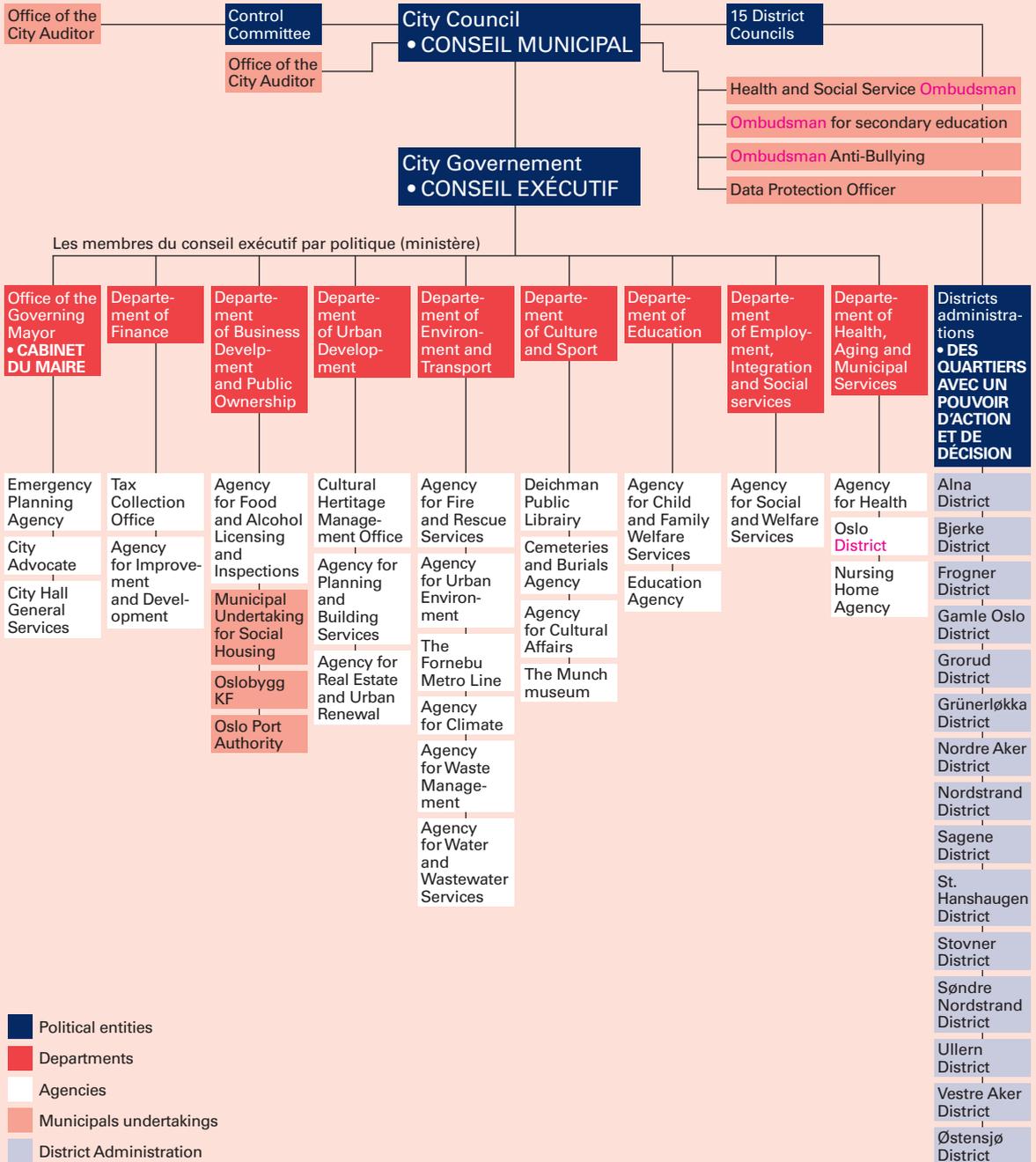
- Le conseil municipal élit le bureau exécutif à la majorité de leurs membres. L'élection a lieu lors de la première réunion qui suit l'élection du conseil municipal.
- Le bureau a un rôle équivalent à celui du cabinet au sein du gouvernement central. Il constitue l'organe le plus élevé de l'administration locale. Il peut

être chargé par le conseil municipal de toutes les questions intéressant la commune.

- Un leader du bureau exécutif est nommé, c'est le président du bureau exécutif. Ses fonctions se rapprochent de celles d'un Premier ministre. C'est lui qui a le véritable pouvoir.
- Les membres du bureau exécutif sont responsables devant le conseil et peuvent être conduits à démissionner sur la base d'une résolution votée par le conseil.
- Dans ce système, il n'y a pas de Directeur - DGS.

FOCUS SUR L'ORGANISATION DE LA COMMUNE – COMTÉ D'OSLO

La ville d'Oslo qui est à la fois ville et comté fonctionne suivant le système parlementaire depuis 1986.



À propos du schéma de la page 37 :

L'instance délibérante est le **Conseil Municipal – City Council**, composé de 59 représentants élus pour 4 ans.

Le **Conseil Exécutif – City Gouvernement**, composé de 8 membres répartis comme dans des ministères, propose des dossiers au conseil municipal et met en œuvre ses décisions. Il représente la majorité et devient un collège responsable devant le conseil municipal (parlement) qui peut le renverser (ou le mettre en minorité).

Le **maire** dirige le conseil municipal, mais n'a pas de pouvoir formel. Le patron c'est le président du Conseil exécutif.

Il y a des conseillers exécutifs par thématique qui sont les chefs de la thématique, puis des directeurs de département (en lien avec les thématiques) qui travaillent avec un conseiller exécutif. Cependant, il n'y a pas de Directeur (DGS). Dans ce modèle, chaque membre du conseil exécutif dirige donc son administration.

La transversalité, la coordination administrative se fait pendant les réunions du conseil exécutif par les politiques. Les administratifs n'assistent pas aux réunions des conseils exécutifs. Toutes les décisions du Conseil exécutif sont confidentielles et présentées au conseil municipal.

Dans ce système, les partis politiques disposent également de collaborateurs.

Quand le Conseil exécutif décide de travailler sur un sujet, il y a des auditions de quartier. Des élus de quartier distincts du conseil municipal sont élus au sein de leur quartier et disposent d'un réel pouvoir de décision et d'exécution contrairement au système français.

FOCUS SUR L'ORGANISATION TERRITORIALISÉE DE LA COMMUNE D'OSLO

Afin de favoriser une gestion politique et administrative de proximité, la commune d'Oslo est divisée en **15 quartiers pilotés par des commissions de quartier**. Ces commissions de quartier sont composées d'habitants élus pour 4 ans par la population, de toutes nationalités confondues (concomitamment aux élections municipales). **À noter que les représentants sont élus sous leur bannière politique.**

Les quartiers se voient dévolus l'ensemble des compétences de proximité :

- **Enfance et Jeunesse** (jardins d'enfants, clubs de loisir, centres de santé scolaire, protection de l'enfance, accompagnement des jeunes, santé mentale, prévention de la délinquance) ;
- **Personnes âgées** (logements dédiés aux personnes âgées et handicapées, services polyvalents de soins et d'aide à domicile).
- **Le lien social à travers l'accès à la culture**⁵.

Les commissions de quartier bénéficient d'un **budget spécifique ou dotation spéciale** pour gérer leurs compétences au plus près des besoins sociaux du quartier. Elles élaborent un plan stratégique qui porte une vision d'avenir pour le territoire tout en étant en concordance avec les lignes directrices fixées par la commune d'Oslo.

Dans le cadre de cette **organisation territorialisée, voire véritablement décentralisée**⁶, la gestion des services publics est assurée dans la proximité au moyen d'un budget et d'une administration dédiés.

Lors de ces commissions de quartier, un premier temps est consacré à des échanges libres sur différents sujets de proximité, puis un second temps

est dédié aux arbitrages concernant l'attribution des moyens aux différentes priorités du quartier. Il semble qu'il y ait facilement **un consensus sur les sujets traités, la gestion dans la proximité permettant sans doute un partage des enjeux et des solutions.**

Les plans stratégiques de quartier comprennent à la fois une dimension d'aménagement urbain, d'environnement, d'innovation, et de développement social. À titre d'illustration, dans le quartier populaire d'Alna à Oslo, le plan stratégique vise notamment à favoriser la cohésion sociale autour de 3 objectifs :

- Prendre en compte les attentes des habitants
- Apprendre tout au long de ce développement
- Être inclusif

Cette gestion décentralisée des quartiers est d'autant plus importante qu'Oslo, et plus largement la Norvège, connaissent un fort développement urbain. Nombreux sont les projets d'aménagement comprenant des programmes de construction de plusieurs milliers de logements, des équipements, de l'activité économique. Dans ce cadre, le conseil de quartier, les professionnels dédiés contribuent à prendre en compte les attentes des habitants. Dans les communes ou comtés qui ne sont pas organisés, comme Oslo, en quartier, il existe néanmoins une attention toute particulière aux dynamiques citoyennes.

Il est à noter que le système de gouvernance des municipalités de comté est aussi un système parlementaire.

6. L'organisation politique et administrative de la Commune d'Oslo va plus loin qu'une simple déconcentration, elle est bien décentralisée : des instances locales de proximité élues, des compétences propres s'exerçant selon un principe général de subsidiarité dans un cadre général fixé par la commune centrale, un budget spécifique permettant de définir ses propres priorités de territoire à l'intérieur de ladite dotation, une administration dédiée pour sa mise en œuvre.

FOCUS SUR LE COMTÉ DE VIKEN

L'ORGANISATION
SANS DG

**VIKEN FYLKESTING
FYLKESORDFØRER
Roger Ryberg (Ap)**

FYLKESTINGETS SEKRETARIAT
Ole Kjendile

VIKEN KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT
Hans-Olaf Lunder

VIKEN FYLKESREVISJON
Ketil Roppestad

Des directeurs en silo par politique publique

**FYLKESRÅDS-
LERDER**
Siv Henriette
Jacobsen (Ap)

**Fylkesråd
FINANS OG
ADMINISTRAS-
JON**
Edvin Søvik (Ap)

**Fylkesråd
UTDANNING
OG
KOMPETANSE**
Heidi Westbye
Nyhus (Ap)

**Fylkesråd
PLAN, KLIMA
OG MILJØ**
Anette Lidhal
Raakil (Sp)

**Fylkesråd
SAMFERDSEL**
Olav Skinnnes
(Sp)

**Fylkesråd
NÆRING OG
TANNHELSE**
Johan Edvard
Grimstad (Sp)

**Fylkesråd
KULTUR OG
MANGFOLD**
Tonje Kristensen
(Ap)

**FYLKES-
RÅDSLERDER
KONTOR**
Bente Bjerknes
Jacobsen (Ap)

**FINANS OG
ADMINISTRAS-
JON**
Anne Skau

**UTDANNING
OG
KOMPETANSE**
Solveig Helene
Olsen

**PLAN, KLIMA
OG MILJØ**
Hilde
Hermundsgård
Reine

SAMFERDSEL
Haakon Bjarne
Johnsen

**NÆRING OG
TANNHELSE**
Kristian
Thowsen

**KULTUR OG
MANGFOLD**
John Arve Eide

- Kommunikasjon og politisk støtte
- Styring og elerskap
- Utvikling og tverrfaglig samordning

- Anskaffelser
- Elendom
- Digitalisering
- HR
- Kvalitet, innovasjon og prosjekt
- Økonomi

- Forvaltningsutvikling
- Kompetanseutvikling
- Område midten
- Område nord
- Område sørvest
- Område sørøst

- Folkehelse
- Klima
- Kommunale planer
- Miljø
- Samfunnsplanlegging

- Drift og vedlikehold
- Fagavdeling
- Mobilitet og samfunn
- Samferdselsplanlegging og forvaltning
- Utbygging

- Distrikt og regional næringsutvikling
- Entreprenørskap og næringsrettet kompetanse
- Forskning og innovasjon
- Tannhelse

- Frivillighet, friluftstxxx, idrett og integrering
- Fylkesbibliotek
- Kulturarv
- Kunst og kultur

UNE TRANSVERSALITÉ « À FAIRE VIVRE »

Le **comté de Viken** regroupe 51 communes dont deux communautés urbaines de 100 000 habitants, deux communes proches de 20 000 habitants et 16 de moins de 5000 habitants.

Le conseil municipal de comté comprend 87 représentants, c'est lui qui a le pouvoir. Soit il prend les décisions, soit il en délègue une partie au conseil exécutif. Il existe une commission de contrôle pour la mise en œuvre et 6 commissions thématiques qui présentent les dossiers au conseil de comté. Le Conseil exécutif de Viken est composé de 7 sections ou secteurs, dirigés par un membre du conseil exécutif qui, tel un ministre, dirige l'administration qui en dépend. Le président du Conseil exécutif coordonne et pilote l'action du conseil exécutif. Il n'y a donc pas, dans ce système, de directeur général des services et ni de directeurs généraux des services adjoints.

Le comté de Viken c'est 12 000 employés, dont 1 500 en administration centrale. 80 % des employés municipaux sont dans l'éducation et la formation.

Le directeur d'une politique doit pouvoir faire des propositions. La coopération avec l'élu doit pouvoir fonctionner dans les deux sens. D'un point de vue managérial, les directeurs sont présents pendant le conseil exécutif, mais ne doivent pas prendre la parole.

Le comté issu de fusions imposées connaît d'importants défis managériaux : regroupement des systèmes informatiques, recrutement des employés sur certaines fonctions, même si les recrutements se faisaient uniquement sur les villes. « Il faut réapprendre à collaborer ».

Une orientation politique forte est de travailler sur la collaboration avec les villes. Pour le comté, traiter avec les communes implique de traiter avec 3 niveaux en même temps. Il est précisé aussi que les activités transversales et la coopération fonctionnent bien avec les petites communes.

La vision politique portée à Viken est de montrer la voie de la durabilité, du développement, de la compétence. Les valeurs défendues par le comté : la générosité, la pensée nouvelle, le travailler ensemble de façon positive, novatrice, le meilleur développement pour les habitants.

3.1.2 LE MODÈLE DE GOUVERNANCE AVEC UN CONSEIL MUNICIPAL ET UN CONSEIL EXÉCUTIF DIT « TRADITIONNEL »

Les autres communes, Halden, Fredrikstad et Lillestrøm, fonctionnent selon un modèle plus proche de celui de la France avec :

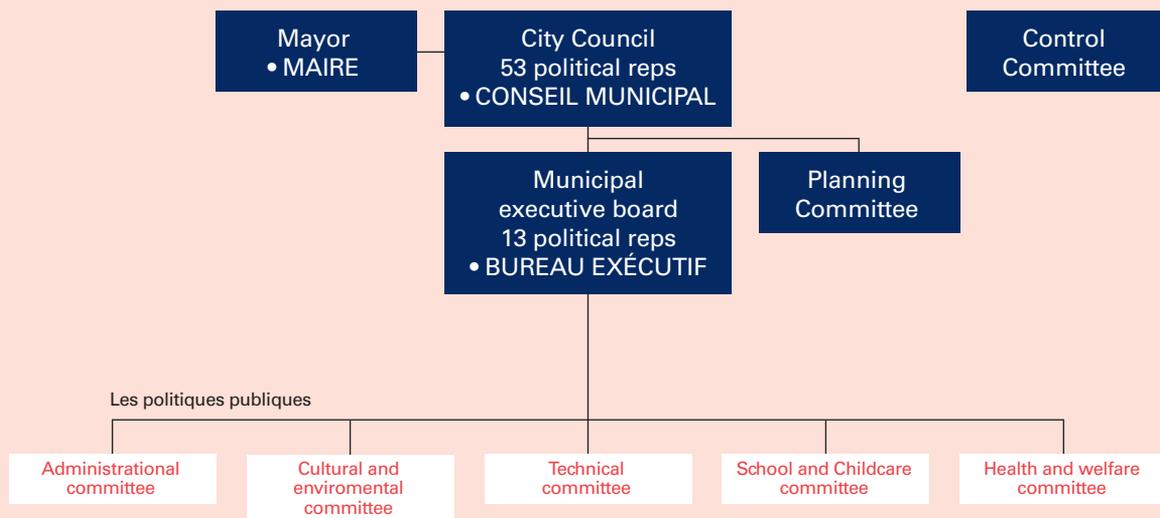
- un conseil municipal;
- un bureau exécutif dont la composition reflète celle du conseil municipal et qui comprend au moins cinq membres issus du dit-conseil : dans la grande majorité des cas, les membres du bureau exécutif président les commissions municipales thématiques auxquelles ils délèguent la gestion des compétences thématiques ; il est chargé d'élaborer le plan quadriennal de développement économique, d'aménagement du territoire, et de faire des propositions en matière budgétaire, financière et économique ou sur toute autre tâche que le conseil municipal lui aurait confiée.
- un maire qui n'a pas de pouvoirs propres (à la différence de la France), mais une fonction d'animation et de coordination du conseil municipal, et notamment de coordination des chefs de groupes politiques. Il fixe l'ordre du jour du conseil municipal.

Dans cette organisation, les commissions municipales thématiques sont adossées à une organisation administrative symétrique. Par exemple, à Fredrikstad, il y a 4 commissions thématiques (Education, Enfance-Jeunesse, Santé-Bien-être, Culture-Environnement) et 4 grandes directions afférentes, elles-mêmes placées sous l'autorité d'un directeur général de la commune. Ce dernier est chargé de mettre en œuvre les décisions du conseil municipal, prépare des dossiers pour le Conseil exécutif qui les porte lui-même devant le conseil, et dès lors ne participe pas à la décision politique.

FOCUS SUR L'ORGANISATION DE LA COMMUNE D'HALDEN

La ville d'Halden est une ville de 32 000 habitants à deux heures d'Oslo. Elle emploie 800 personnes. Le Conseil Municipal est composé de 39 élus et le Conseil Exécutif de 15 membres. Ce système se rapproche davantage de notre système français, mais fonctionne avec des logiques différentes.

POLITICAL ORGANISATION



FREDRIKSTAD

Le Maire n'a pas de pouvoir propre, c'est lui qui dresse la liste des choses/dossiers à traiter. Le pouvoir est détenu par le Conseil Municipal et le Conseil Exécutif.

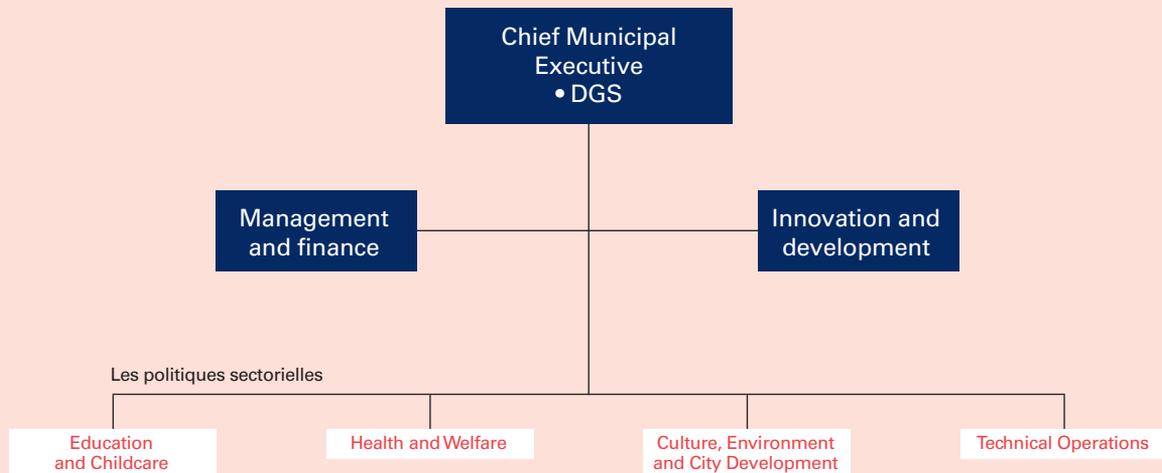
Il y a un directeur - DGS. Celui-ci travaille en permanence avec le Maire. Il dialogue en permanence avec le Maire et/ou avec le Président d'une commission correspondant à une politique publique : culture, santé, éducation...

Le Conseil Municipal délègue au Conseil Exécutif certains mandats. Parfois, ils peuvent en déléguer à l'administration même si cela reste peu fréquent. L'élu d'une politique publique échange avec le directeur de la politique, mais celui-ci n'assiste pas au bureau exécutif.

Le Maire estime que le DG a une bonne marge de manœuvre pour adapter le service aux besoins des habitants en cours d'année. Il estime que c'est nécessaire pour que le service soit fonctionnel et efficace. À Halden, il y a 6 partis politiques. Pour faire passer les décisions, il est important d'avoir la bonne lecture, compréhension du dossier, d'où l'importance des réunions hebdomadaires avec le directeur, de bien préparer le dossier avant le Conseil Municipal même s'il passe au préalable en commission. La coopération est essentielle.

Le DG peut interpellier le Maire si les orientations ne sont pas suffisamment claires pour faire avancer le dossier. Le traitement et la réponse repasseront alors par le conseil municipal.

ADMINISTRATION



La délégation du DGS a été réaffirmée par la loi de 2020. Il s'agit de l'organisation de l'administration, du recrutement et du licenciement.

Le directeur délègue à ses directeurs toutes les missions. Il souligne l'importance d'avoir une grande confiance en ses directeurs. C'est essentiel pour une question d'efficacité.

En cas de rupture de confiance avec le Maire, comment cela se passe ?

Le directeur est recruté par le conseil municipal. Par parallélisme des formes, il est éventuellement licencié par ce dernier. C'est un licenciement comme dans le secteur privé.

À la question au directeur : « exercez-vous une fonction ou un métier ? ». La réponse « les deux : une fonction pour la société et un métier en tant que dirigeant ».

Le Maire précise l'importance de la bonne répartition des rôles : « les élus ne se mêlent pas des employés », c'est une question d'efficacité – le chacun à sa place.

3.2

LE MANAGEMENT DES RESSOURCES LOCALES

Le degré de démocratie locale et régionale est globalement satisfaisant en Norvège, comme le démontrent la libre organisation des instances au plus près des besoins des citoyens⁷, les compétences étendues des collectivités territoriales (comtés et municipalités) et les ressources financières dont elles disposent pour leur permettre d'exercer leurs compétences dans des conditions satisfaisantes.

7. Les arrondissements peuvent avoir leurs propres organes (bydelsutvalg) dont les fonctions varient selon les communes. Par exemple, la ville d'Oslo possède un système d'organisation territoriale atypique de proximité pour ses quartiers.

TÉMOIGNAGE DE LA MAIRE ET D'UN RESPONSABLE ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE QUARTIER DE FURUSET, UN QUARTIER POPULAIRE DU DISTRICT D'ALMA.

Actions publiques ciblées sur les problèmes criants

Proximité, participation et inclusion des habitants au projet de vie de la cité

Une gestion mixte de l'équipement entre la mairie de quartier et les habitants : une médiathèque et un centre de socialisation et d'activités pour les jeunes qui habitent la médiathèque, ouvert 7/7 jours et laissée en libre-service avec accès carte magnétique à ses habitants.

Une part importante des revenus des collectivités locales provient des subventions allouées par l'État. Le pourcentage s'élève approximativement à 40 %. Les ressources propres des collectivités locales doivent être :

- suffisantes et les collectivités doivent pouvoir en disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et

d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. L'un des objectifs principaux du système des ressources des collectivités locales est d'aboutir à l'égalisation de leurs ressources de manière à ce qu'elles puissent fournir le même niveau de services aux citoyens sur l'ensemble du pays. Il existe donc une importante redistribution des ressources par l'État qui repose sur plusieurs critères. La distribution par l'État des dotations générales, réparties dans un premier temps en fonction du nombre d'habitants des communes prend en compte les différences structurelles de coûts entre les municipalités ainsi que les différences de revenus fiscaux.

S'agissant des différences de coûts, il existe une formule qui prend en compte divers critères objectifs permettant d'assurer la péréquation des ressources entre les collectivités locales. Parmi ces multiples critères, il y a par exemple l'âge de la population, le nombre de personnes mariées, célibataires et divorcées, le nombre de personnes sans emploi, le nombre d'immigrés, le nombre de personnes handicapées.

S'agissant des différences de revenus fiscaux, le système de péréquation prend en compte l'impôt sur le revenu et la taxe sur la santé, payés par les contribuables individuels et la taxe sur les ressources naturelles payée par les entreprises du secteur de l'énergie.

Le système des ressources des collectivités locales inclut également des dotations étatiques justifiées par la réalisation des objectifs de la politique régionale. Il existe aussi une dotation spéciale pour les petites communes (moins de 3200 habitants) qui ont un potentiel fiscal de 120 % inférieur à la moyenne nationale au cours des trois dernières années.

Les communes dont la croissance démographique est particulièrement rapide bénéficient d'une dotation spécifique.

Enfin, de manière complémentaire, des dotations « discrétionnaires » peuvent être allouées aux collectivités locales afin de compenser des charges spécifiques à la collectivité qui ne sont pas prises en compte par le système de répartition.

Les collectivités locales norvégiennes peuvent effectuer des emprunts, sans autorisation préalable de l'État, depuis 2001, uniquement pour financer leurs dépenses d'investissement. Cette liberté d'emprunter n'est pas limitée dans son montant. Elle est cependant restreinte pour les communes dont le budget fait apparaître un déficit constaté par le gouverneur dans le cadre de l'exercice de son contrôle financier sur les budgets des collectivités locales ; ou encore pour les communes qui ont été dans l'incapacité de combler leur déficit dans les deux ans suivant sa constatation. Ces communes sont alors inscrites sur un registre (le registre ROBEK, Register for Governmental Approval of Financial Obligations) et leurs décisions d'emprunter seront alors soumises à l'autorisation préalable de l'État.

L'impôt sur les sociétés est prélevé par l'État et non pas par les communes.

Au cours de nos rencontres, est débattue également la question du coût des réformes et des compensations que l'État doit verser aux collectivités locales, conformément au principe général selon lequel ces dernières doivent être intégralement dédommagées par l'État pour toutes les nouvelles tâches qui leur incombent, le montant en question faisant souvent l'objet de négociation.



Bibliothèque Deichman

3.3

LA PERFORMANCE MANAGÉRIALE

3.3.1 LA FLEXIBILITÉ DANS LE MONDE DU TRAVAIL ET L'ÉQUILIBRE VIE PROFESSIONNELLE/VIE PRIVÉE

La Norvège fait actuellement partie des pays qui respectent le plus l'égalité hommes/femmes dans le monde du travail. Il est facile de combiner une vie professionnelle avec une vie familiale à travers des systèmes de congés, pensions et solutions flexibles au travail. Le système encourage le congé parental partagé de manière équilibrée entre les deux sexes, et il a renforcé l'égalité entre les hommes et les femmes dans le marché de travail.

Les bureaux des administrations et des entreprises privées sont en général ouverts du lundi au vendredi, de 8h00 à 16h00. Il est de coutume de prendre une pause déjeuner d'une demi-heure entre 11h00 et 13h00. Le travail n'est donc plus une contrainte qui les empêche de vivre, mais au contraire, un plaisir. Il en résulte une hausse de la motivation, mais aussi de la productivité.

La Norvège a mis en œuvre le travail à distance depuis de nombreuses années. Une révision de la loi liée à la sécurité et aux conditions de travail adoptée en 2006 octroie aux employés norvégiens plus de flexibilité dans l'organisation de leur temps de travail à condition que cela ne présente pas d'inconvénient majeur pour l'employeur. Cette mesure a pour but principal de faciliter l'équilibre entre une vie familiale et professionnelle.

Ce rythme de travail permet notamment l'inclusion des femmes sur le marché du travail et la présence des pères auprès de leur famille.

Les places en crèche sont ouvertes quand l'enfant atteint sa première année. C'est donc aux parents de s'en occuper la première année. Les congés parentaux sont de 49 semaines à répartir entre les deux parents.

3.3.2 LA COMMUNICATION DIRECTE

● Ouverture d'esprit

Les Norvégiens ont des échanges plus directs et plus simples que les pays latins, ce qui leur permet d'avancer. L'ouverture d'esprit, qui constitue l'une des valeurs du pays, facilite l'expression et le partage des idées.

Des réunions avec un ordre du jour qui commencent à l'heure et qui finissent à l'heure. Les Norvégiens sont attachés au respect des horaires, gage d'efficacité dans le travail.

3.3.3 LE DIALOGUE SOCIAL « GAGNANT-GAGNANT »

Le dialogue social passe par les syndicats.

● Des syndicats politisés :

La Norvège est une monarchie constitutionnelle où le peuple choisit ses représentants parlementaires selon un système proportionnel, c'est la confrontation entre un gouvernement de larges alliances et des syndicats politisés qui favorise le plus grand débat démocratique. Il existe quatre confédérations syndicales, LO, UNIO, YS et Akademikerne. LO étant de loin la plus importante. Chaque confédération se compose de plusieurs syndicats, organisés par secteur et par profession.

● Les représentants des syndicats se parlent et parviennent à s'entendre dans un climat de responsabilité réciproque :

En Norvège, il y a moins de confrontations stériles que dans les pays du Sud. Les syndicats sont associés aux recrutements dans le secteur public. Ils font pression pour négocier des conventions collectives. La Norvège n'a pas d'exigences de salaire minimum imposées par le gouvernement fédéral. Au lieu de cela, les syndicats négocient les salaires des employés par industrie. Ainsi, les niveaux de rémunération varient d'un secteur à l'autre. Les salaires ne sont toujours pas universels dans toutes les industries; ils varient selon le niveau de compétence et l'âge.

● Les syndicats sont puissants et craints :

Plus de la moitié des travailleurs norvégiens sont syndiqués. Les syndicats sont riches. Ils ont investi dans l'immobilier et ils bénéficient de revenus du capital. Ils sont en mesure de financer des grèves et sont craints par le patronat.

3.3.4 LA QUALITÉ DE SERVICE ET L'ÉVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES

La générosité et la proximité des services publics jouent également un rôle de premier plan dans le sentiment d'accomplissement et de bien-être que ressentent les Norvégiens.

Les services publics sont portés par des agents du service public recrutés en nombre avec des ressources financières importantes.

SERVICE DE SANTÉ A HALDEN :

Un diagnostic est fait à l'hôpital chez un spécialiste et ensuite le suivi de la maladie est fait dans la commune (mise en œuvre du traitement médical - un kit iPad qui appelle le médecin de suivi + un contact vidéo avec une infirmière de la ville - un médecin au service d'urgence - une alarme de sécurité en cas de problème [chute, malaise]). Le modèle de Halden est testé dans 60 communes.

● **Il semble que les Norvégiens apprécient ces services de qualité, notamment les services de santé et d'éducation.**

La qualité de ces services fait l'objet de **systèmes de mesure et d'appréciation** relevant des démarches classiques d'**évaluation de politiques publiques**, mais elles sont plus instrumentées et systématisées que dans d'autres pays européens.

● **Information sur les performances :**

La Norvège est particulièrement en avance pour l'information sur les performances (rapports annuels, documents budgétaires, plans opérationnels et stratégiques)

Par exemple, dès 2006, la Norvège avait mis en place le système StatRes, un système d'élaboration et de diffusion de statistiques, dont l'objectif était de faire apparaître la quantité de ressources utilisée par l'État ainsi que les activités et les services obtenus. Il s'est arrêté en 2015.

Concernant les services publics norvégiens, le ministère de la Réforme administrative a lancé une enquête nationale auprès des citoyens pour recueillir des informations systématiques et périodiques sur le degré de satisfaction à l'égard des services publics. Le but est de faire progresser la qualité et l'efficacité de ces derniers.

● **Information sur la gestion par objectifs et résultats :**

La Norvège est particulièrement transparente concernant sa gestion par objectifs et résultats. Aujourd'hui, l'évaluation du développement en Norvège est particulièrement active en ce qui concerne les ODD (objectifs de développement durable). Des mesures ont été prises pour améliorer la qualité des évaluations décentralisées.

● **Le contrôle public des activités de l'État et des effets de la réglementation :**

La Norvège a aussi pris des mesures pour développer le contrôle public des activités de l'État et alléger les effets de la réglementation sur le secteur privé. Il est obligatoire de procéder à une évaluation de l'incidence de toute nouvelle règle sur le budget, les petites entreprises, les régions, le secteur public et l'égalité des sexes, même si elle ne doit pas toujours être quantitative.

● **Le contrôle du gouverneur du comté (Préfet) :**

Le contrôle du gouverneur du comté a pour principal objectif de garantir la légalité des décisions prises par les collectivités locales et régionales. Le gouverneur de comté, en charge de cette tâche, doit limiter son action à un contrôle de légalité des décisions à moins que la loi ne l'invite à juger de leur opportunité. Le contrôle de légalité est exercé à la demande d'au moins trois membres du conseil concerné ou à l'initiative du gouverneur de comté.

Dans le système norvégien de contrôle juridique, chaque ministère est tenu de contrôler la légalité des décisions des collectivités locales dans son propre domaine de compétence. Ce pouvoir a été délégué au gouverneur de comté pour la plupart des décisions. Une collectivité locale élue peut demander au ministère responsable de modifier telle décision du gouverneur de comté, mais il est rarement fait usage de ce droit dans la pratique. La position prise par le ministère tiendra lieu de décision finale à moins que l'affaire ne soit portée devant les tribunaux.

La décision sera déclarée invalide par le gouverneur si le pouvoir local a outrepassé son domaine de compétences, si la décision est contraire à la loi ou si des erreurs de procédure ont été commises qui risquent d'influer sur la nature de la décision. La rareté de ces événements doit néanmoins être soulignée.

Lorsque des compétences étatiques ont été accordées aux collectivités locales ou régionales, le gouverneur en personne ou le ministère concerné peuvent exercer un contrôle administratif général de l'opportunité des mesures prises par les pouvoirs locaux. Le gouverneur de comté a le droit de juger une décision selon ses propres vues et d'y apporter les modifications qu'il estime nécessaires ou opportunes. Toutefois, le gouverneur de comté ne peut user de son pouvoir que dans les limites de la loi sur l'administration publique.

4. RESPONSABILITÉS ET POSTURES DU DGS EN NORVÈGE

4.1 La fonction des DGS en Norvège :
un directeur non politisé

4.2 « Statut » des agents des services publics

4.3 Relations avec les partenaires





4.1

LA FONCTION DES DGS EN NORVÈGE : UN DIRECTEUR NON POLITISÉ

4.1.1 DEUX SYSTÈMES DIFFÉRENTS

Comme déjà mentionnées, trois strates politiques structurent en Norvège la mise en œuvre des politiques publiques :

● L'État

● les **municipalités de comté** au nombre de 11 actuellement qui gèrent essentiellement les compétences économiques, les routes, la formation continue, les transports en commun, la planification

● et les **communes** : les 356 communes norvégiennes disposent d'un périmètre de compétences beaucoup plus large qu'en France avec notamment l'ensemble du champ scolaire (les enseignants sont recrutés et rémunérés par la commune), la santé, la culture, le sport, les jardins d'enfants.

Les budgets de ces collectivités et le nombre d'agents publics sont nettement plus conséquents qu'en France pour le même niveau de strate de population ; il est par exemple multiplié par trois en termes d'agents.

Pour piloter ces ensembles, des directeurs sont recrutés avec deux systèmes différents déjà abordés précédemment.

Dans **le premier appelé modèle du parlementarisme** et qui concerne les onze municipalités de comté et les deux communes (Oslo et Bergen), le conseil municipal élit un conseil exécutif (type gouvernement français) dans lequel chaque membre de l'exécutif suit un périmètre de compétence : l'éducation, le sport l'urbanisme. Il s'appuie sur un directeur ou une directrice (qui s'assimilerait à un/une DGA en France).

Dans cette organisation n'apparaît pas de directeur général des services qui pourrait assurer une certaine transversalité de l'action politique et éviter l'effet silo.

Dans **le second modèle plus traditionnel**, lequel concerne toutes les autres communes, le conseil municipal, élu à la propositionnelle, va mettre en place un exécutif présidé par le maire et composé de plusieurs adjoints.

C'est le maire (et éventuellement accompagné d'autres élus) qui va recruter le directeur, la directrice, qui sera chargé de gérer le personnel, de proposer des politiques publiques aux élus par le biais de rapport au conseil municipal. Il proposera également un projet de budget au conseil municipal qui disposera de plusieurs semaines pour l'adopter.

C'est le directeur qui dirige son administration sans interférence des élus dans ce domaine. Il dispose de la pleine responsabilité des embauches et a reçu une délégation par le conseil municipal sur son périmètre d'intervention.

Ce modèle rencontre assez bien celui de la France, même si les échanges avec les collègues laissent penser à une plus grande distinction entre le politique et l'administratif. Il est à noter que le directeur des services comme les agents ne bénéficient pas contrairement à la France d'un statut particulier, mais sont couverts par une convention collective. Quand il est mis fin aux fonctions du directeur, de la directrice, des négociations sont engagées afin de pouvoir parvenir à un accord de séparation.

4.1.2 LA RELATION AUX ÉLUS DES DGS EN NORVÈGE

« Le Maire veut et la Directrice générale sait » !

C'est ainsi que le Maire de Lillestrøm résume par cette formule la relation entre le politique et l'administration. Même s'il précise que l'inverse peut être vrai, mais ce sont les politiques qui veulent et l'administration qui met en place.

En Norvège, les frontières entre les deux pouvoirs semblent bien dessinées. Tout est question d'équilibre et de complémentarité. Le champ politique fixe les objectifs et décide, l'administration met en œuvre les décisions et gère les services. La séparation est nette et apparaît comme naturelle. La tâche principale du Maire est ainsi :

- D'être en bon dialogue avec le directeur et représenter la population,
- De satisfaire les employés,
- D'aider tout le monde à comprendre les rôles politiques.

La Directrice générale de Lillestrøm tient sa légitimité du Conseil Municipal qui lui a délégué tous les sujets qui ne relèvent pas d'un « principe ». Elle peut prendre toutes les décisions sauf celle par exemple de décider du nombre d'enfants par classe. En France, nous dirions que c'est une question « politique ».

Une loi adoptée en 2020 portant sur les gouvernements locaux, dans sa IV^{ème} partie, a renforcé le rôle du directeur général. Il est nommé par le conseil municipal et il est « le seul patron » de l'administration. Les 7 000 employés (dans le cas de Lillestrøm) sont sous sa responsabilité directe. Il recrute comme il licencie. Toutes les communes sont aujourd'hui dans une phase d'adaptation à ces changements importants issus de cette loi récente.

La fonction de direction générale apparaît comme moins politisée qu'en France. Ou moins dépendante du pouvoir politique. L'administration doit être neutre et collaborer avec tout le conseil municipal. Ainsi, la DG ne peut avoir de discussion avec les autres partis politiques (hors conseil municipal). Hormis quelques cas exceptionnels, une alternance politique ne donne pas lieu aussi systématiquement qu'en France à un changement de Directeur général, ou de l'équipe de direction. Toutefois, quand la collaboration est devenue impossible, il y a alors négociation sur la rupture du contrat, y compris avec le recours d'un avocat.

Pour la Directrice générale de Lillestrøm, sa fonction lui interdit de marquer un franc soutien à son Maire et à sa majorité, encore moins de s'engager en politique. Elle doit rester totalement neutre et impartiale. Dans sa conception de son rôle, elle dit « représenter toute la commune, tous les employés, et elle doit pouvoir échanger avec tous les élus, notamment ceux de l'opposition ». Si elle est sollicitée par les médias sur un dossier en particulier, elle ne répond que sur les aspects techniques, qu'elle a communiqué au maire et qu'elle attend la décision politique. Alors qu'en France, les DGS sont perçus comme étant « porteurs » des décisions politiques. Si l'avis de la directrice sur un dossier est exposé devant le Conseil Municipal et que celui-ci estime que son « discernement n'est pas correct », il lui est alors demandé de reconsidérer sa position.

Enfin, comme en France, la confiance est la règle d'or. Pour le Maire de Lillestrøm : « Les communes qui réussissent sont les communes dans lesquelles le duo fonctionne bien... »

4.2

« STATUT » DES AGENTS DES SERVICES PUBLICS

En Norvège, les agents des collectivités ne disposent pas d'un statut de fonctionnaire comparable à celui de la FPT française. De même, il n'y a pas d'emploi fonctionnel pour les DG ou les directeurs des collectivités.

4.2.1 MODALITÉS DE RECRUTEMENT

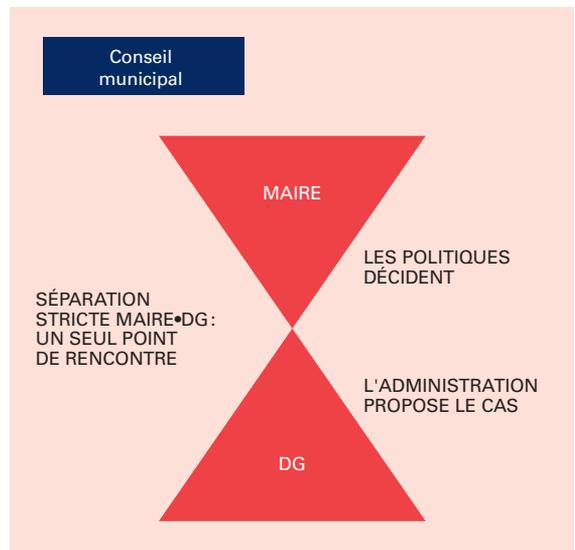
Les DG des collectivités sont recrutés de manière traditionnelle via un entretien de recrutement devant un jury composé d'élus et de personnes extérieures.

La personne retenue pour ses compétences est ensuite présentée au conseil municipal ou à l'instance décisionnaire pour les autres collectivités. Le recrutement des directeurs est de la seule responsabilité du DG qui a en charge l'organisation de toute l'administration. Le DG rend compte au conseil municipal de ses décisions d'organisation, mais sans interférence des élus dans le processus de recrutement.

4.2.2 CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA FONCTION DE DG

Une loi récente de 2020 est venue préciser les missions du DG. Cette loi a eu pour effet de renforcer de manière considérable les attributions et délégations du DG.

La distinction entre administration et politique est ainsi très clairement définie et séparée.



Cette distinction représentée par un sablier avec de part et d'autre les 2 entités avec en interface le couple Maire/DG permet à chacun de gérer sa partie de manière autonome et séparée.

4.2.3 NEUTRALITÉ ET IMPARTIALITÉ DES DG

Les principes de neutralité et d'impartialité des DG sont renforcés en Norvège. Les DG et directeurs doivent respecter de manière formelle une neutralité politique. Ils ne doivent donc en aucun cas être actifs d'un point de vue politique. Il leur serait interdit, d'après les propos retenus, d'afficher leur appartenance politique, d'exercer un mandat d'élu ou même appartenir à un parti politique.

Il est en effet considéré que le DG est le directeur de tous les représentants du Conseil municipal et donc de tous les partis y siégeant.

Aussi, contrairement à la FPT française, la séparation semble plus stricte entre l'administration et la politique. Il n'y a pas d'interférence dans la gestion de l'organisation des services par les élus et sur les agents des administrations.

4.2.4 INEXISTENCE D'UN SERVICE DE COLLABORATEURS POLITIQUES

En France, au sein des organisations des collectivités de taille importante, le Cabinet des élus occupe une place prépondérante dans la gestion des interfaces entre politiques et administration, en relation avec la direction générale.

En Norvège, ce type de structure n'existe pas. Cette absence de « cabinet » paraît d'autant plus surprenante que le DG n'a aucun rôle politique.

Le Maire de la commune de Lillestrøm rencontré a d'ailleurs souligné la difficulté liée à cette absence de support politique et évoque même la solitude des maires face à certaines décisions politiques.

4.2.5 TYPE DE CONTRAT ET MODALITÉS DE RUPTURE

Les DG et directeurs ainsi que les agents des collectivités ne disposent pas d'un statut de fonctionnaire comme en France. Ils disposent donc d'un contrat de travail selon une convention collective.

La place importante des organisations syndicales en Norvège avec un taux d'affiliation des salariés à un syndicat très élevé (+ de 80 %) laisse supposer que les conventions collectives des agents du service public sont très protectrices.

En cas de rupture de confiance **entre le Maire et son DG**, le contrat peut être rompu. Dans ce cas, une médiation est engagée pour définir les modalités de licenciement avec une procédure impliquant en cas de désaccord entre les parties un avocat. Les frais (indemnités de licenciement et paiement des honoraires) sont négociés et pris en charge par la collectivité pour le DG. Le DG ainsi licencié est alors en recherche d'emploi active sans protection particulière liée à un rattachement à un statut comme en France.

Les collectivités rencontrées interrogées sur cette rupture de contrat ont indiqué que ces situations arrivent évidemment, mais celles-ci sont sans doute moins fréquentes qu'en France notamment en cas de changement politique, en raison de la fonction de DG qui doit respecter une stricte neutralité politique.

Pour les directeurs et tous les agents, le recrutement ou le licenciement est du ressort exclusif du DG. Le DG rend compte de ses décisions en matière de gestion des ressources humaines au niveau des conseils municipaux ou pour les cas nécessitant un arbitrage politique, présente un rapport pour une décision des élus, qui sera alors mise en œuvre par le DG.

4.2.6 ÉTHIQUE ET TRANSPARENCE

Ce sujet est primordial. Au sein des collectivités, un comité d'éthique se réunit tous les 2 ans pour analyser le respect des politiques engagés sous le prisme de l'éthique et de la transparence pour la démocratie locale.

4.3

RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES

Le DGS peut s'appuyer sur un certain nombre de structures partenaires pour exercer ses missions.

4.3.1 UNE ASSOCIATION AU MODÈLE TRÈS DIFFÉRENT DU CAS FRANÇAIS : KS (*KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON*)

La structure la plus emblématique est KS, qui regroupe et fédère l'ensemble des collectivités qui en sont adhérentes. Elle représente les intérêts de pas moins de 440 000 agents (au sein de 100 différents groupes professionnels) et de 11 000 élus. Ainsi, KS assure un certain nombre de missions pour les collectivités et constitue l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des acteurs des collectivités en Norvège.

Les missions de KS sont diverses :

- Défense des intérêts des 356 communes et des 11 Comtés auprès du gouvernement ;
- Animation de la responsabilité d'employeur des collectivités. À ce titre, c'est à travers KS qu'est négociée la convention collective qui « fait office » de « statut à la française ».
- Partenaire de développement en assurant la communication et la transmission des pratiques innovantes de leurs collectivités.

- Partenaire privilégié des ministères pour assurer le dialogue entre le niveau national et l'action publique territorialisée.

- Mission aussi de formation des élus et des agents des collectivités.

En comparaison un peu simple, KS est un interlocuteur unique quand en France plusieurs structures portent ces différentes missions. On peut citer :

- Les Associations d'élus type AMF, ADF, ARF, ADCF...
- Les associations professionnelles comme SNDGCT, AATF, AITF...
- Les structures de formation de la fonction publique type CNFPT...
- Le CIG ou les CGD pour ce qui relève de l'application territorialisée du statut des fonctionnaires territoriaux.

4.3.2 DES INTERCOMMUNALITÉS « SOUPLES »

Les DGS peuvent s'appuyer également sur des coopérations intercommunales dites souples (hors Comtés), comme détaillées plus haut, leur permettant de travailler ensemble sur des compétences spécifiques ou sur des projets.

4.3.3 AGENCES ET AUTRES STRUCTURES PRIVÉES DITES « ENTREPRISES »

Comme en France, les DGS peuvent aussi s'appuyer sur des structures type SEM, ou Agences d'urbanisme... Ces structures sont pour les Norvégiens des entreprises indépendantes qui ne nécessitent pas de mise en concurrence pour les saisir sur des projets...

5. CONCLUSION

Si chacun et chacune d'entre nous a pu porter un regard sur diverses initiatives de collectivités norvégiennes selon les 4 angles d'approche privilégiés dans ce rapport, plusieurs dimensions pourraient désormais être mises en exergue de façon plus transversale.

Pour résumer ces aspects, nous avons choisi de les décliner autour de **8 mots clés** :

La simplicité et la clarté :

Le principal trait à relever ici concerne l'**architecture institutionnelle** : un état unitaire très décentralisé autour de 2 niveaux de collectivités territoriales : 356 communes et 11 municipalités de comté ; mettant en œuvre les principes de libre administration, de proximité et de subsidiarité. C'est donc un **modèle nettement moins sédimenté** que le modèle français (mais la population y est plus réduite malgré une superficie significative et des diversités géographiques et économiques).

La **répartition des compétences** est fixée par la loi avec le principe du transfert des ressources correspondantes. Ainsi, chaque entité a une compétence spécifique, il n'y a pas de multiplication des compétences aux différents niveaux. Par exemple : le sport est du domaine de la commune, le comté ou l'État ne développera pas des services similaires. Mais l'État pourra se réserver le sport de haut niveau. Toutefois, il semble que les dynamiques de développement soient parfois imbriquées entre communes et comtés.

Dans ce cadre, les communes sont largement amenées à **penser les stratégies sur des temps « longs »**, nos différents interlocuteurs nous ayant fait part de schémas prospectifs à l'horizon 2030, voire 2050, mais surtout de plans à 4 ans orientés résultats la plupart du temps **adossés aux ODD, évitant ainsi la multiplication des références sectorielles** (AT, transition écologique, économie, tourisme, patrimoine et culture...) **si caractéristiques de la complexité française**.

Ensuite **la répartition des rôles entre politique et administration** est aussi plus claire, la neutralité politique des dirigeants quasi imposée, et **l'autonomie managériale** y est reconnue. Mais un des deux systèmes d'organisation politico-administrative (modèles parlementaire et traditionnel) peut être choisi par ces collectivités dont les modalités peuvent apparaître, aux yeux des Français, relativement complexes voire iconoclastes.

Enfin, **KS est l'unique association qui regroupe les 2 niveaux de collectivités territoriales norvégiennes.** Elle est conçue comme un groupe d'intérêts en favorisant des consultations régulières avec le gouvernement sur les affaires locales, un partenaire de développement en menant des réflexions sur les défis à relever (vieillesse de la population, transition verte et décarbonisation du PIB, digitalisation...), une organisation d'employeurs en mobilisant conseils et expertises sur ces questions, un réseau d'apprentissage en capitalisant et partageant les initiatives portant sur des politiques publiques (changement climatique, enfance et jeunesse..) et en structurant et comparant des données et indicateurs de réalisations et de résultats entre les plus grandes collectivités. Ce type d'organisation fédérant plusieurs missions et acteurs est de nature à donner un poids réel aux pouvoirs locaux que l'éclatement entre associations d'élus, de cadres, organismes de gestion et de formation propre à la France ne peut permettre, laissant la main aux technocraties et logiques étatiques.

La coopération et le pragmatisme :

En premier lieu, le scellement d'alliances politiques larges, pouvant apparaître comme iconoclastes pour les Français, pour constituer des majorités de gestion tant au niveau national qu'au niveau local, est le premier exemple d'esprit de coopération et de recherches de solutions concrètes. On le retrouve dans l'organisation collégiale des exécutifs ainsi que dans l'ouverture des commissions communales à de nombreuses parties prenantes.

Nous avons pu également remarquer la place accordée à **la gouvernance multinationale** adossée à des mécanismes de dialogue et de coopération : verticale (entre État, comtés et communes) malgré des incompréhensions voire des verticalités contestées comme pour les fusions menées récemment ou l'élargissement géographique de comtés (cf. nos développements sur Viken); et horizontale (entre acteurs publics et privés). Ainsi, les communes choisissent de s'associer de façon volontaire et à géométrie variable (sans le cadre institutionnel qui nous est familier en France) pour offrir certains de leurs services, réduire leurs coûts de fournitures de prestations, éviter les doublons d'équipements. Le recours significatif à des sociétés municipales principalement sous la forme de private law limited companies (AS dans 15 % des municipalités) ou celle d'intermunicipal companies (dans 78 % des municipalités), laissant peu de place à des logiques d'in-house sont aussi révélatrices de ce que Torsteinsen & Van Genugtenont qualifié de « corporatisation pragmatique ». **Mais deux limites** ont pu être notées : **l'instabilité de ces dispositifs** et des décisions prises par des structures de coordination sans réel contrôle démocratique. Et la **question de la régulation** de ces formes de gouvernance coopérative reste, à nos yeux, posée.

Plus globalement, les organisations territoriales norvégiennes semblent davantage fondées sur une approche pragmatique basée sur les besoins des habitants : bottom-up que sur une approche descendante : top down comme c'est plutôt le cas dans notre modèle français.

L'innovation et l'efficacité :

Lors de notre voyage, nous avons pu mesurer la **grande variété des démarches**

d'innovation que leur prisme soit les **politiques publiques** (cf. nos développements chapitre III), les **dynamiques territoriales** (cf. notre chapitre I), **les transformations organisationnelles, managériales, processuelles, procédurales et technologiques** (cf. notre chapitre III) où des avancées concrètes ont pu être notées dans l'usage de l'IA et la digitalisation pour le déploiement de services aux habitants. Mais la complexité des structures a été relevée par certains de nos interlocuteurs, les invitant à conduire un examen plus méthodique des activités qui produisent le plus de résultats et d'impacts pour les usagers et la société de nature à découvrir les processus les plus vertueux.

De fait, ces éléments facilitent le développement de services de proximité et innovants en parfaite concertation avec la population. Cette situation favorise la mise en œuvre de services publics adaptés. Par ailleurs, le principe de l'amélioration continue avec une intégration de l'innovation conduit à intégrer avec un temps d'avance les évolutions nécessaires aux événements et aux modèles internationaux.

Le benchmarking, l'évaluation permanente des politiques publiques appuyées sur des plans à long terme et surtout le fonctionnement en bottom-up, n'hésitant pas à recourir au bénévolat, sont les ingrédients propices au développement de services de qualité adaptés à notre temps et en adéquation avec les besoins de l'ensemble des acteurs et de la population pour le développement de ce territoire. La Norvège est une nation jeune, qui doit sans cesse cultiver sa singularité et son identité au sein des pays scandinaves ce qui lui permet d'appréhender le changement de manière beaucoup plus aisée.

La citoyenneté active et la confiance :

Si nous avons pu relever, lors de nos entretiens, la plupart des registres de **démocratie participative** utilisés dans les pays occidentaux (consultations des habitants, enquêtes publiques, débats publics...) ainsi que quelques particularités norvégiennes (conseils participatifs, audits démocratiques...), ce sont la force de l'**engagement collectif** (à travers les adhésions aux syndicats et associations, le temps consacré aux activités bénévoles) ainsi que la diversité des formes prises par la participation (cf. les types de coproduction évoqués) qui nous ont frappés.

C'est ainsi qu'a pu être perçue la forte **confiance** de l'État dans les collectivités locales, comme celle des citoyens dans leurs gouvernements locaux, source majeure de légitimité, confortant les résultats de diverses enquêtes internationales et travaux académiques. Nous pourrions penser aussi que les **formes de transparence** rencontrées sont de nature à contribuer au renforcement de la confiance politico-institutionnelle norvégienne. La nécessité de transparence vis-à-vis des habitants conditionne le modèle participatif avec les habitants. Les lois anticorruptions et sur la transparence (revenus de tous accessibles en ligne, déclaration des cadeaux reçus par les élus, agenda des élus accessibles à tous) vont dans ce sens. C'est ainsi que le taux de participation électorale élevé traduit l'implication des citoyens dans la vie politique. Il était de 78 % lors des dernières élections, soit un taux plus élevé que la moyenne de l'OCDE de 68 %. La participa-

tion électorale est estimée à 90 % pour les 20 % les plus aisés, contre 76 % pour les 20 % les plus modestes. Cette différence est équivalente à l'écart moyen au sein de l'OCDE.

Nous pouvons aussi relever **8 aspects constitutifs de « nos surprises » :**

Un système de valeurs différent

Il convient de souligner l'importance des valeurs dans chacune des collectivités rencontrées, exemple à Lillestrøm (confiance, inclusion et innovation) mise en avant dans les propos de nos interlocuteurs alors qu'un DG français aurait parlé d'emblée de sens du service public, d'action publique au service des habitants et d'un territoire

Une approche souple de la coopération intercommunale

Un système où les communes vendent des services entre elles (accord entre communes sans appel d'offres, à prix coûtant). Il s'agit là d'une approche souple, très pragmatique et marchande, mais sans chercher à créer de bénéfices alors qu'en France on créerait des syndicats intercommunaux ou des ententes.

Un système politico-administratif local avec 2 modèles

Un système traditionnel, le plus couramment répandu, avec un Conseil municipal, un bureau exécutif, un DG ; et un système dit parlementaire comme à Oslo avec un « parlement », un conseil exécutif, des directeurs de départements sectoriels sans DGS.

Un modèle du DG de collectivité norvégien (dans le système traditionnel)

Le DG se définit comme le directeur de tout le conseil municipal. Il travaille donc ainsi avec l'opposition. Deux leitmotivs : neutralité et impartialité. Et déclare ne pas être influencé par le politique. Le Conseil municipal donne au directeur de la commune certains mandats. Et celui-ci dispose d'une bonne marge de manœuvre pour fournir des services aux habitants et les adapter aux besoins (prestation de services).

En outre, il n'y a pas contrairement à la France un statut particulier. Les Directeurs des services sont donc recrutés sur des contrats de droit privé avec conventions collectives spécifiques au secteur des collectivités. Ils rendent compte régulièrement au Maire de l'avancée des dossiers/projets sur la base de la feuille de route éditée en début d'année par le Conseil Municipal. Ils ne sont pas liés politiquement, et lors des alternances, ils restent en poste, leur boulot n'est pas de faire de la politique, mais de mettre en œuvre et donc d'organiser l'administration afin d'atteindre les objectifs fixés par la feuille de route. Il y a **une vraie séparation des rôles entre le/la Maire et le Directeur/la Directrice des services**, séparation qui a été renforcée depuis la loi 2020.

Une association originale des pouvoirs locaux et régionaux (KS)

Elle est une des originalités du fonctionnement des collectivités en Norvège. C'est une association nationale qui regroupe les municipalités, les comtés (équivalent de nos Régions en France), ainsi que des entreprises publiques appartenant aux collectivités locales (notamment dans les domaines de l'eau et de l'énergie). Le KS joue le rôle d'un porte-parole et d'un défenseur de l'intérêt de ses membres vis-à-vis du gouvernement central.

L'association a une antenne dans chaque Région, emploie environ 200 personnes pour défendre les intérêts communs des collectivités locales; le renforcement des compétences de celles-ci; ou encore développer la coopération et les partages d'expériences entre les membres.

L'innovation, ADN des collectivités :

Elle vient irriguer tant la dimension interne qu'externe

Sur le premier volet, elle est particulièrement présente dans le champ organisationnel, managérial et technologique. Sur ce point, l'objectif du Gouvernement norvégien est de parvenir à numériser l'ensemble des services du secteur public pour améliorer les interactions entre les citoyens et l'administration.

Sur le second, nous avons pu noter des expériences inspirantes comme l'innovation sociale à Fredrikstad pour amener plus d'habitants sur le marché du travail (projet d'inclusion sociale avec le bio charbon); la carte d'activité pour les jeunes à Halden. 1000 couronnes par semaine via une application smartphone, et ce pour que les jeunes aient des activités et qu'ils ne traînent pas dans la rue; le système d'Halden de véhicules électriques partagés pour les agents et qui sont disponibles le soir et le week-end pour les habitants et les touristes; les zones innovantes d'Oslo...

L'évaluation des politiques publiques :

Elle semble bien plus prégnante qu'en France avec la volonté de montrer/démontrer pour chaque action/activité son intérêt et les véritables impacts pour les usagers.

Un autre volet de l'évaluation est à noter : la systématisation de l'impact des projets/activités sur l'environnement, le climat et donc une référence dans chaque évaluation aux ODD, alors que la France commence seulement ses premières expérimentations de budgets verts (Lyon, Grenoble...). L'exemple de la ville de Fredrikstad fut particulièrement marquant à travers son évaluation de ses politiques publiques en référence systématique aux ODD et son premier budget thématique avec bilan par projet de CO₂.

La participation des usagers-citoyens

À ce titre, une grande participation des habitants sur tout sujet fait partie intégrante du fonctionnement. En France, l'association des habitants est ponctuelle et les modalités d'association sont moins participatives.

Enfin, nous pourrions identifier et proposer quelques enseignements dont la France pourrait s'inspirer si elle arrive à vaincre ses freins historiques et culturels.

Des principes pouvant inspirer les futures lois de décentralisation françaises **Une réelle péréquation des ressources au service du besoin des usagers**

Le système national de péréquation des ressources garantit l'équité entre les collectivités par la réduction drastique des écarts de ressources entre elles ainsi que l'égalité d'accès de chacun des usagers aux services développés par la strate de collectivité qui exerce cette compétence.

Le calcul des ressources s'effectue sur la base de critères liés au type de service rendu, aux objectifs de qualité définis par le législateur. Cette adéquation entre ressources et objectifs pourrait inspirer les mécanismes de dotation de l'État aux collectivités françaises.

Le contrat de confiance entre l'État et ses collectivités semble clair : des objectifs de service à rendre avec en contrepartie des ressources adaptées. La collectivité s'organise ensuite librement pour atteindre l'objectif sans que l'État n'entre dans l'opportunité des modalités et n'en définisse la norme.

Une subsidiarité dans l'exercice des compétences :

Ce principe de subsidiarité semblait tellement intégré par nos interlocuteurs qu'il coulait comme une évidence. L'action s'effectue au niveau de collectivité le plus efficace pour rendre le service public.

Ainsi, les conseils de quartier de la Ville d'Oslo se voient déléguer la gestion des équipements et des services de proximité avec pour ambition de répondre avec la meilleure analyse au besoin des habitants.

Cette conception simple et pragmatique pourrait là aussi inspirer le législateur français.

Des processus de décision et de responsabilités clairs et transparents :

Le partage entre le rôle du politique et de l'administratif décrit ci-dessus en est le plus bel exemple. Chacun son rôle et des lignes de partage claires pour tous. Nos visites dans les communes confirmaient l'une après l'autre à la fois la séparation des sphères administratives et politiques, tout comme leur complémentarité.

Les élus sont responsables des orientations politiques, des priorités budgétaires.

Le DGS est clairement le responsable des services, de la méthode et de la mise en œuvre opérationnelle. Il assure aussi une continuité de l'action publique. La dernière réforme territoriale norvégienne a finalisé cette clarification des rôles. Cela pourrait là aussi amener le législateur à définir plus clairement les responsabilités et prérogatives des DGS des collectivités françaises.

Les circuits de décision nous sont apparus simples avec des chefs de projets en responsabilité après leur avoir défini un cadre clair. Une décision au bon niveau, au bon moment, au bon endroit... de quoi nous inspirer !

L'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle :

Fait marquant quand on est confronté au rythme de travail norvégien, l'agent le plus performant n'était pas celui qui accumule les heures, mais celui qui maîtrise son temps. La journée est rythmée, les réunions démarrent à l'heure, durent le temps défini en amont. Elles sont préparées pour être efficaces. Des principes constants chez tous nos interlocuteurs. Beaucoup d'enseignements à retenir, à un moment où cet équilibre entre vie professionnelle et vie privée constitue un enjeu pour les nouvelles générations de travailleurs français et pour l'attractivité des métiers de la fonction publique territoriale.

Une transposition qui se heurte aux freins historiques et culturels du modèle français

Ces quelques principes transposables modestement repérés lors de ce voyage d'études de l'INET se confrontent à des spécificités et des résistances du modèle français.

Un État jacobin qui ne sait pas décentraliser

Malgré les différents actes de décentralisation, les relations de confiance entre l'État et les collectivités ne sont pas établies. L'attribution des ressources ne repose pas sur des critères liés au service à rendre, et la délégation de compétence s'accompagne souvent de normes, de règles, de cadres, de méthodes consistant à ce qu'au final l'État qui n'exerce pas la compétence en conserve le contrôle de la bonne réalisation.

À la différence du modèle norvégien, l'État français ne va pas définir un objectif de service avec les ressources adaptées en laissant chaque territoire le soin de s'organiser comme il le souhaite en fonction des attentes des usagers, des spécificités géographiques, démographiques ou culturelles...

L'État français définit au contraire par le menu le type de service à rendre, quel que soit le territoire. Cet égalitarisme nie souvent le fait territorial.

Un millefeuille territorial fondé sur des luttes d'influence et non sur le principe de l'efficacité du service public

Les réformes territoriales françaises sont régulières et nombreuses. La construction de ces réformes s'articule principalement autour du renforcement d'un niveau de collectivité au détriment d'un autre, et selon l'idéologie ou les époques favorisent une sphère d'influence. Le modèle norvégien pourrait nous inviter à dépasser cette approche pour tout simplement définir pour chaque service, quel niveau de collectivité est le plus efficace pour répondre aux besoins des habitants. Selon le principe de subsidiarité, chaque sujet appelle une réponse différente.

Des ressources déséquilibrées, mais des équilibres établis

La simplicité du système de péréquation norvégien contraste avec la complexité du calcul des dotations de l'État français, des mécanismes de péréquations verticales et horizontales assortis de pondération et de cliquets... Nombre d'études identifient les différences de richesse entre territoires sans toutefois que le législateur ose les corriger par peur des équilibres établis. En matière de ressources financières, le maintien des injustices est souvent moins risqué que le changement. Ce carcan rend ainsi difficile l'adaptation des ressources aux besoins décrite lors de nos rencontres norvégiennes.

Des valeurs sociétales différentes

Le respect de l'équilibre vie privée/vie publique, le sens du collectif et le respect du bien commun, la présence des ODD dans de nombreux sièges des collectivités visités sont propices à l'action des collectivités au service des citoyens. Le développement de l'individualisme et du désintérêt de la chose publique dans la société française perturbe par définition l'action des collectivités au service de l'intérêt général.

6. ANNEXE : FOCUS SUR LE MANUEL D'OSLO

LE MANUEL D'OSLO, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Le Manuel d'Oslo propose des lignes directrices à l'appui de la collecte et de l'interprétation des données sur l'innovation. Il a vocation à faciliter la comparabilité internationale et à fournir une plateforme de recherche et d'expérimentation pour la mesure de l'innovation. Les lignes directrices qui y sont énoncées visent essentiellement à aider les offices statistiques nationaux et autres producteurs de données sur l'innovation à concevoir, collecter et publier des mesures de l'innovation en vue de répondre à un éventail de besoins en matière de recherche et d'élaboration des politiques. Elles s'adressent également aux utilisateurs des informations relatives à l'innovation. Ces lignes directrices devraient être appréhendées comme une combinaison de normes statistiques formelles, de conseils sur les meilleures pratiques et de propositions d'élargissement de la mesure de l'innovation à de nouveaux domaines, grâce à l'utilisation d'outils existants ou nouveaux.

QU'EST-CE QUE L'INNOVATION ?

Le Manuel d'Oslo se fonde sur un principe clé, selon lequel l'innovation peut et doit être mesurée. L'impératif de mesurabilité a été un critère essentiel dans le choix des concepts, définitions et classifications employées dans le présent manuel. C'est d'ailleurs ce qui le distingue des autres documents visant à conceptualiser et définir l'innovation.

Le concept d'innovation repose sur deux composantes phares : le rôle des connaissances en tant que fondement de l'innovation, de la nouveauté et de l'utilité, et la création ou la préservation de la valeur en tant qu'objectif présumé de l'innovation. L'exigence de mise en œuvre distingue l'innovation d'autres concepts comme l'invention : de fait, pour être considérée comme telle, une innovation doit être mise en œuvre, c'est-à-dire utilisée ou mise à la disposition de tiers afin qu'ils l'utilisent.

Le terme « innovation » peut désigner aussi bien une activité que le résultat de cette activité. Le présent manuel donne une définition pour chacun de ces deux aspects. La définition générale de l'innovation est la suivante : une innovation désigne un produit ou un processus (ou une combinaison des deux) nouveau ou amélioré qui diffère sensiblement des produits ou processus précédents d'une unité et a été mis à la disposition d'utilisateurs potentiels (produit) ou mis en œuvre par l'unité (processus). Dans cette définition, le terme générique « unité » est employé pour désigner l'acteur responsable de l'innovation. Il s'agit de toute unité institutionnelle d'un secteur, quel qu'il soit, y compris les ménages et chacun de leurs membres.

Cette définition est développée pour former le fondement des orientations pratiques énoncées dans le manuel pour le secteur des entreprises. Bien que le concept d'innovation soit par essence subjectif, son application devient relativement objective et comparable dès lors que l'on s'appuie sur des critères communs de nouveauté et d'utilité, ce qui exige d'apprécier l'existence d'une différence significative. Cela facilite la collecte et la communication de données comparables sur l'innovation et les activités connexes d'entreprises de différents pays et secteurs, mais aussi de tailles et structures variables, qu'il s'agisse de petites entreprises proposant un produit ou service unique ou, à l'autre extrémité du spectre, de grandes multinationales dont l'offre couvre un large éventail de biens et de services. Les activités d'innovation désignent l'ensemble des activités de développement, financières et commerciales menées par une entreprise et ayant vocation à déboucher sur une innovation pour ladite entreprise. Une innovation d'entreprise désigne un produit ou un processus d'affaires nouveau ou amélioré (ou une combinaison de ces deux éléments) qui diffère sensiblement des produits ou processus précédents de l'entreprise et a été commercialisé ou mis en œuvre par celle-ci.

LES STAGIAIRES DU CYCLE DE DIRECTION GÉNÉRALE 20 DE L'INET :

Patrick BOURRASSAUT
Directeur général des services
Commune de Bourg-en-Bresse

Arnold CAUTERMAN
Directeur général des services techniques
Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois

Céline CEZARD
Directrice générale des services
Saint Marcellin Vercors Isère Communauté

Alexandra CHOCHOY
Directrice générale des services
Ville et agglomération de Bourges

Gwénaëlle DUBE
Directrice générale adjointe
Ville de Niort et agglomération du Niortais

Laurent GUILLEMOT
Directeur général des services
Communauté d'agglomération et ville de Château-Thierry

Sandrine HOARAU
Directrice générale des services
SYDOM de l'Aveyron

Patricia INGHELBRECHT
Directrice générale adjointe
Etablissement public Territorial Est Ensemble

Franck LAHERRERE
Directeur général adjoint des services
Ville de Nancy

Olivier LAMOUREUX
Directeur général des services
Ville et Agglomération d'Agen

Eric LARUE
Directeur général des services adjoint
Conseil départemental de la Corrèze

Francis LE PAPE
Directeur général des services
Ville de Creil et Communauté d'agglomération de Creil Sud Oise

Anne MALMARTEL
Directrice générale adjointe
Commune de Cherbourg-en-Cotentin

Christophe PAICHOUX
Directeur départemental des Services d'incendie et de secours
SDIS des Alpes de Haute-Provence

Katy PEUGET
Directrice générale des services
Communauté de Communes du Pays de l'Arbresle

Gwénaëlle PITREY
Directrice générale adjointe
Grand Paris Grand Est

Louisa SLIMANI
Directrice générale adjointe
Conseil départemental de l'Isère

Jan SLIWA
Directeur général adjoint
Commune de Saint-Denis

Responsable du cycle:
Maxence CHORVOT, INET

Conception éditoriale:
Patricia BAMBIA, INET

Illustrations & mise en page:
Cercle Studio

