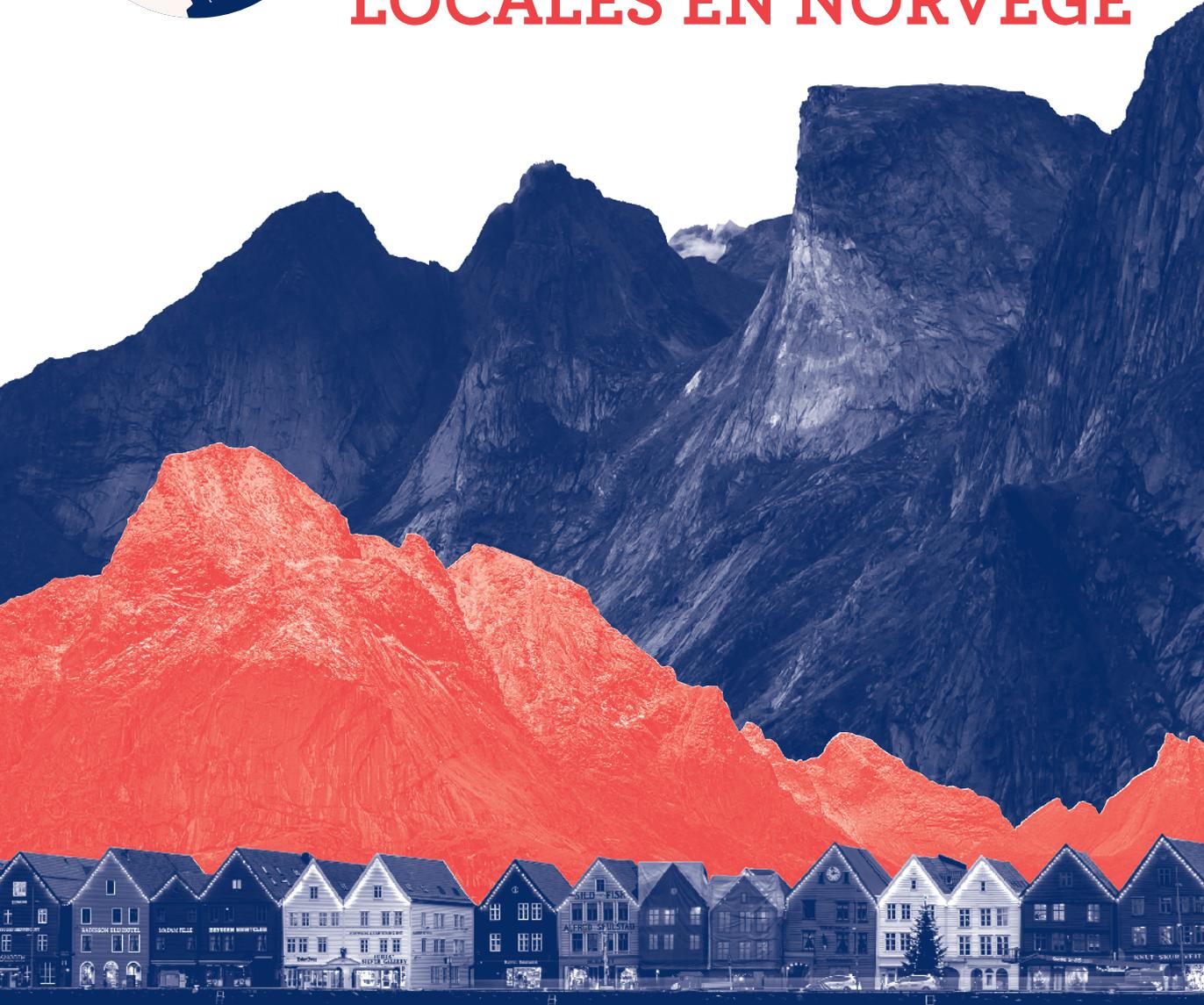




VOYAGE D'ÉTUDES DU CYCLE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET PROMO 20

APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN NORVÈGE



3. INNOVATION ORGANISATIONNELLE ET MANAGÉRIALE

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.

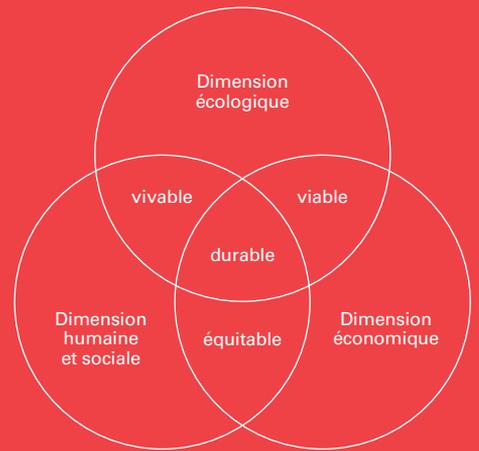
Ces rencontres ont été utilement complétées et illustrées par diverses visites guidées et apprenantes : les quartiers d'Oslo révélateurs de l'histoire du développement social et urbain de la ville, le quartier populaire d'Alna avec ses élus de quartier et sa médiathèque, la remarquable et toute récente 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.

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 :

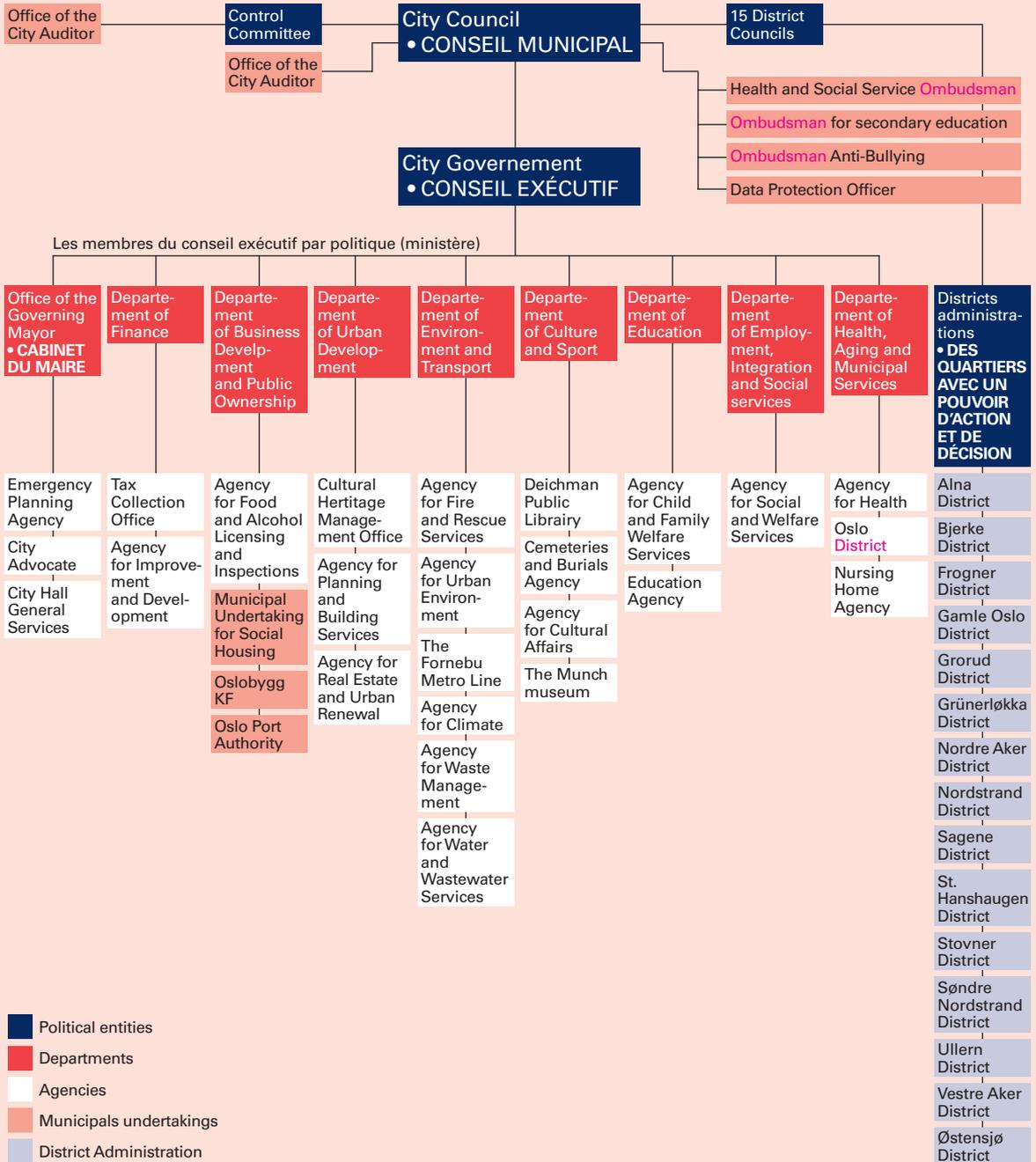
- Le conseil municipal élit le bureau exécutif à la majorité de leurs membres. L'élection a lieu lors de la première réunion qui suit l'élection du conseil municipal.
- Le bureau a un rôle équivalent à celui du cabinet au sein du gouvernement central. Il constitue l'organe le plus élevé de l'administration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



- Political entities
- Departments
- Agencies
- Municipals undertakings
- District Administration

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 :

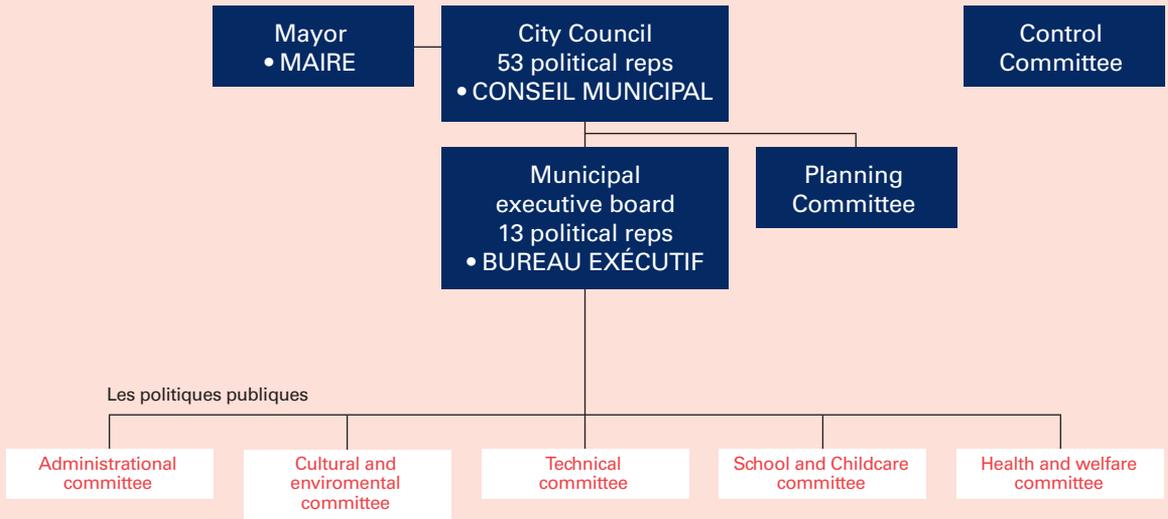
- un conseil municipal;
- un bureau exécutif dont la composition reflète celle du conseil municipal et qui comprend au moins cinq membres issus du dit-conseil : dans la grande majorité des cas, les membres du bureau exécutif président les commissions municipales thématiques auxquelles ils délèguent la 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.

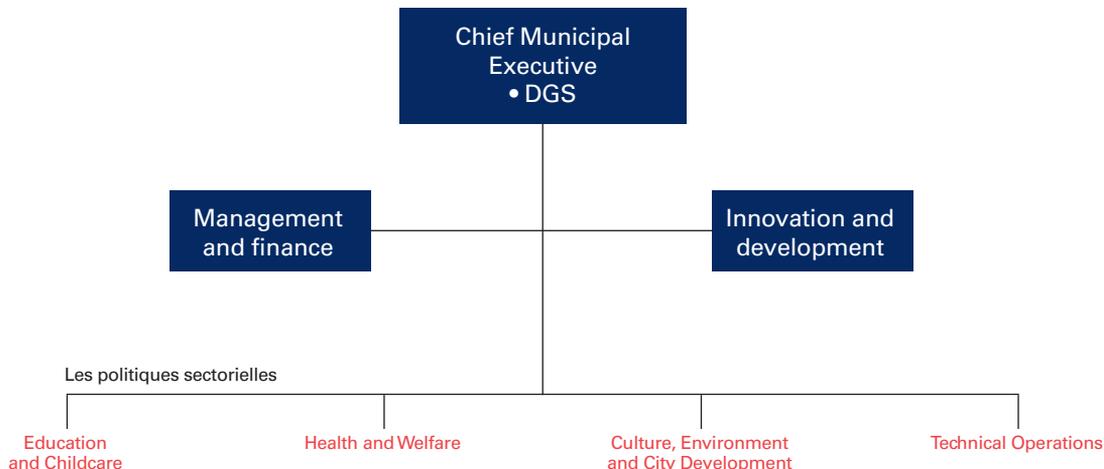
Il y a un directeur - DGS. Celui-ci travaille en permanence avec le Maire. Il dialogue en permanence avec le Maire et/ou avec le Président d'une commission correspondant à une politique publique: culture, santé, éducation...

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 i pad 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.

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 BAMBA, INET

Illustrations & mise en page:
Cercle Studio

