



Strasbourg, le 17 décembre 2002

**COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE
(CDLR)**

**REFORMES ADMINISTRATIVES ET TERRITORIALES AYANT POUR EFFET DE
CREER DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES
A DIFFERENTS NIVEAUX**

Rapport final d'activité

Table des matières

Rapport final d'activité

Annexe 1

Réformes administratives et territoriales ayant pour effet de créer
des collectivités ou autorités territoriales à différents niveaux

Annexe 2

Lignes directrices pour les processus de réformes territoriales et administratives

RAPPORT FINAL D'ACTIVITE

Par la décision N° CM/758/06092000, le Comité des Ministres a chargé le CDLR de donner un avis sur la Recommandation 83 (2000) du CPLRE, et notamment :

- d'étudier les expériences réalisées dans les Etats membres et plus particulièrement dans ceux d'Europe centrale qui ont des réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales ou des pouvoirs locaux à différents niveaux et, sur cette base,
- de préparer un rapport visant à analyser les difficultés et les obstacles que les autorités nationales doivent surmonter lorsqu'elles préparent et mettent en œuvre des réformes territoriales ; et
- d'identifier les moyens pour les régler efficacement.

Lors de la réunion des 4-6 décembre 2000, le CDLR a invité toutes les délégations dont les frais étaient remboursés par le Conseil de l'Europe pour participer aux réunions du Comité LR-FS en 2001¹ de préparer les études de cas selon un schéma convenu. Les autres délégations ont également été invitées à contribuer à cette activité en préparant les études de cas ou en envoyant des documents pertinents au Secrétariat.

Sur la base des réponses et des informations reçues, le Comité LR-FS, avec l'aide d'un expert-consultant, le Professeur Krister Ståhlberg de l'Académie d'Åbo (Finlande), a étudié les expériences des Etats membres et a préparé pour le CDLR un projet de rapport et des lignes directrices sur les réformes administratives et territoriales créant des collectivités ou autorités territoriales à différents niveaux.

Le CDLR a adopté le rapport (Annexe 1) et les lignes directrices (Annexe 2) lors de sa 30e réunion du 25 au 27 novembre 2002 et a autorisé leur publication en format électronique sur le site Internet et sur la base de données LOREG. Il a également autorisé la publication en format électronique du questionnaire relatif à ce sujet et des réponses sous réserve du droit de chaque Etat de s'opposer à la publication de sa réponse.

Le CDLR continue son travail sur le projet de Recommandation sur les Réformes des limites et des structures territoriales des collectivités locales et régionales, qui utilise *inter alia* les résultats de cette activité.

¹ Bulgarie, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine

ANNEXE 1

REFORMES ADMINISTRATIVES ET TERRITORIALES AYANT POUR EFFET DE CREER DES COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES

1. Introduction

Le Comité des Ministres a chargé le CDLR d'étudier les expériences de réformes administratives et territoriales portant création de collectivités territoriales à différents niveaux réalisées dans les Etats membres, et plus particulièrement dans ceux d'Europe centrale, et de préparer un rapport analysant les difficultés et les obstacles que les autorités nationales doivent surmonter en élaborant et en mettant en œuvre de telles réformes. Le mandat comprenait également l'identification des moyens pour régler efficacement les problèmes rencontrés.

Le CDLR a invité les délégations nationales à présenter selon un schéma indicatif des études de cas sur les expériences menées dans leurs pays respectifs, sur lesquelles il pourrait fonder son rapport. Le schéma devait se composer d'une brève description de la réforme analysée, d'une discussion sur les problèmes politiques et techniques de la réforme, des mesures prises pour surmonter ces problèmes et de leur efficacité. Les études de cas comprenaient également une discussion sur les problèmes et les solutions au cours de la phase de mise en œuvre des réformes, ainsi que sur les leçons tirées de l'expérience, dans une optique spécifique d'identification des bonnes pratiques de réforme.

Le présent rapport se fonde sur 14 réponses à la demande d'études de cas. Elles proviennent de la Bulgarie, du Royaume-Uni (l'Ecosse), de l'Espagne, de la Finlande, de la Grèce, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Russie, de la Slovaquie, de la Suède, de la Suisse et de l'Ukraine. Les études de cas n'ont pas pu suivre l'ensemble du schéma proposé, en raison de la diversité des circonstances et des états d'avancement de la réforme administrative et territoriale des pays qui ont répondu. Les études révèlent également des différences considérables à d'autres égards. Dans la plupart des cas, elles couvrent des réformes menées au niveau national concernant les collectivités locales ou régionales ou encore les deux niveaux. Dans certains cas, comme la Suisse et le Royaume-Uni (Ecosse), les expériences concernent des réformes menées par les autorités régionales au niveau infra-régional.

Dans la plupart des cas, les réformes concernent les collectivités locales et régionales bénéficiant de l'autonomie locale mais on observe également des réformes des services de l'Etat central au plan local ou régional (services déconcentrés) et dans la plupart des pays NEI (nouveaux états indépendants), on observe des programmes de réforme couvrant à la fois les collectivités locales et régionales et les services de l'Etat central au plan local ou régional. Les études de cas des pays candidats à l'entrée dans l'UE concernent des réformes en cours, tandis que celles des pays membres de l'UE concernent des réformes mises en œuvre par le passé et, dans certains cas, comme la Suède, il y a de nombreuses années. La période couverte par chaque réforme devrait être prise en compte parce que les idéologies sur les réformes administratives ont changé de nombreuses fois. Cette différence montre déjà la difficulté de parvenir à une synthèse des expériences de réforme représentant l'ensemble des cas. Nous devons tenir compte du contexte national et des types de réformes.

Nous avons également observé d'importantes différences de contexte parmi les études de cas. En Europe occidentale, la plupart des études sont menées par et parmi des autorités nationales stables. En Europe centrale et orientale, le contexte de la réforme au niveau national révèle de troubles influençant les chances de consensus autour des réformes et les possibilités de les mettre en œuvre conformément aux intentions de départ ou aux schémas directeurs. Cette division est également liée à une autre différence entre les deux groupes. Dans le premier cas, les réformes sont d'abord menées à un seul niveau de l'administration, sans toucher pratiquement aux autres niveaux. Dans le dernier cas, les réformes sont beaucoup plus complètes et influencent donc plusieurs niveaux de l'administration simultanément, à la fois dans le domaine structurel et dans celui de la division des fonctions et du mode de relations entre le niveau central et le niveau local, plus particulièrement les relations financières et judiciaires entre les niveaux d'administration et entre les autorités nationales et les territoires autonomes. Ces variations influencent considérablement la possibilité de transfert des expériences d'un contexte à l'autre.

Le présent rapport rend compte des réformes en suivant leur processus. Nous nous attarderons tout d'abord sur certaines conditions préalables aux réformes ou sur certaines observations systémiques sur les expériences tirées des études de cas. Le deuxième chapitre est consacré aux préparatifs de la réforme, suivis de la prise de décision, qui fait l'objet du troisième chapitre. Le quatrième chapitre présente des observations relatives à la phase de mise en œuvre des réformes. Le cinquième chapitre aborde certaines pratiques ou options bien définies au sein du processus de réforme, en insistant plus particulièrement sur les conditions contextuelles préalables des pratiques. Le dernier chapitre reprend certaines des observations du rapport.

Les problèmes et les solutions sont largement liés du point de vue conceptuel. Les valeurs et les ambitions aboutissant à ce qui perçu comme un problème entraînent également des actions ou des tentatives visant à minimiser ce problème et guidées par les valeurs et les ambitions définies au départ. Les problèmes et les solutions sont donc présentés en interrelation tout au long de l'exposé. Les pratiques de réforme réussies ne sont mises en relief qu'au cinquième chapitre, afin d'indiquer les pratiques pouvant être reprises par les autres pays après avoir dûment étudié les contraintes contextuelles du cas considéré.

2. Conditions préalables à la réforme

Les collectivités territoriales infra-nationales peuvent être appréhendées selon un certain nombre de paramètres : taille (superficie, population), fonctions (tâches et compétences), autonomie (autorités nationales ou autonomes, dépendance budgétaire et fonctionnelle) et mode de fonctionnement (production publique ou privée). Ces paramètres sont interdépendants. Les options choisies pour un paramètre ont un impact sur les autres paramètres. Le maintien d'un grand nombre de petites collectivités locales dans un pays dont la population est très élevée implique l'introduction d'un ou de deux niveaux intermédiaires d'autorités parce que les collectivités locales sont trop petites pour se consacrer à un nombre important de services publics et elles sont trop nombreuses pour pouvoir être efficacement contrôlées par le gouvernement central. Dans les cas où la solution à deux niveaux est retenue, certaines fonctions, comme les soins de santé spécialisés, exigeant une large base de population, doivent être placés au niveau de l'administration centrale, limitant ainsi les possibilités de créer une autonomie trop forte, ou bien être remplies par le biais d'un système de coopération entre les collectivités locales. Quelle que soit l'option retenue, la restructuration des collectivités territoriales doit s'appuyer sur une vision ou une théorie globale de la structure du gouvernement. Ceci est particulièrement le cas pour l'Europe centrale et orientale, où les réformes ont été plus complètes et où l'abandon des anciennes structures a été plus marqué.

La nécessité d'un schéma directeur initial pour la réforme ne s'est pas fait sentir dans tous les cas. Ceci a donné naissance à une situation dans laquelle les mesures introduites ultérieurement à l'ensemble des réformes peuvent contrecarrer les intentions initiales de la réforme ou être utilisées contre elles. Ces expériences sont clairement indiquées dans certaines études de cas, comme celles de la Lettonie et de la Slovaquie ou de la Russie et de l'Ukraine. Dans tous les cas, la situation a été aggravée par un contexte politique et administratif instable au niveau central. Dans cette perspective, les études importantes sur le contexte bulgare effectuées par des spécialistes internationaux ressortent comme un important effort pour affirmer un processus cohérent de la mise en œuvre de la réforme.

La nature interdépendante des paramètres implique que, pour construire un schéma directeur de réforme, certains éléments doivent être déterminés, sur lesquels se fonderont les autres paramètres. Le choix de plus courant des éléments à déterminer porte sur la superficie et sa population ou les compétences à exercer. Dans le cas de la réforme de fusion locale complète menée en Suède dans les années soixante et au début des années soixante-dix, le but était de créer une structure d'autonomie locale, capable d'endosser la responsabilité de fonctions supplémentaires. Mais dans de nombreux pays NEI où les schémas d'identification locale sont très ancrés, cette stratégie n'a pas été une option facile et les tâches ainsi confiées aux collectivités locales diffèrent de celles confiées aux collectivités locales suédoises. On note aussi qu'en Suède la réaction volontaire aux réformes proposées était telle que des mesures obligatoires devaient être prises pour obtenir les résultats envisagés. Dans tous les cas, il est important de se positionner clairement sur l'ordre dans lequel les points de la réforme sont fixés. Ceci s'observe dans la plupart des études de cas, mais a posé un problème considérable aux pays dont le contexte de la réforme est instable.

L'une des conditions préalables, et qui a été rarement prise en compte de manière explicite dans les études de cas, est le contexte socioéconomique de la réforme au sens large. La répartition de la population dans le pays et les conditions de l'industrie et de la création d'entreprise ont un impact sur les possibilités de découpage en circonscriptions pour créer des collectivités locales viables. Nous pouvons également en déduire la nécessité de mettre en place des mécanismes budgétaires de redistribution au niveau du gouvernement central. Certaines études semblent révéler qu'une plus grande attention aurait dû être portée à ces questions, afin de contrecarrer les doutes émis par la population vis à vis des réformes. Cet aspect a tout de même été observé d'une certaine manière. Dans l'un des cas d'Europe centrale, différents types de collectivités locales ont été mis en place. Cela a été suivi par un partage souple des fonctions. C'est-à-dire que les collectivités locales n'ont pas toutes été investies des mêmes compétences. Elles n'ont pas toutes reçu les mêmes pouvoirs. Il a donc été possible d'introduire des variations internes au sein d'un pays.

Une autre considération est négligée dans toutes les études de cas. Il s'agit de la reconnaissance explicite du mode de fonctionnement au sein des collectivités territoriales. Si les collectivités locales ont vocation à avoir l'entière responsabilité des services publics, elles doivent être plus importantes que lorsqu'elles se contentent d'assurer l'existence de ces services, sans les fournir nécessairement. Les expériences scandinaves montrent clairement que de nombreuses petites municipalités recourent à des services de fournisseurs privés ou d'autres municipalités, en particulier des services techniques tels que l'aménagement du territoire, la maintenance des routes, les services d'infrastructure, etc. mais également des services sociaux spécialisés dont la nature particulière des services requière une plus grande population en vue d'avoir assez de clients potentiels. Ce dernier cas s'applique à un mode de fonctionnement orienté vers le marché, qui a gagné en importance au cours de ces dix dernières années, particulièrement en Europe de l'ouest.

Les possibilités de fixer certains des paramètres de la réforme reposent dans une certaine mesure sur le contexte culturel de la réforme. La confiance ou la défiance vis à vis de l'Etat façonne le sentiment de la population en faveur de la modification de la structure locale. Dans les cas observés en Europe de l'est, ce sentiment semble avoir favorisé les collectivités locales de taille réduite, ce qui a influencé le type de responsabilités qui leur a été confié. Il s'agit d'une profonde restriction aux réformes qui a, dans un grand nombre des études de cas, été interprétée comme un obstacle à l'organisation d'un dialogue continu et approfondi avec la population et avec les collectivités locales. La question du soutien populaire au remaniement des circonscriptions semble identique à travers toute l'Europe. Les collectivités locales en place sont généralement soutenues par un sentiment de droit acquis.

La réforme doit obtenir un soutien populaire, ce qui influence sa stratégie même. L'une des solutions à ce problème a consisté à préférer l'approche « ascendante » à l'approche « descendante » de la réforme. La stratégie ascendante se bâtit sur une consultation permanente des collectivités locales et de leur population et sur les intérêts locaux représentés dans les organes préparant la réforme. Cette solution est répandue à travers l'Europe.

Les études de cas révèlent cependant que cette stratégie n'est pas toujours suffisante. Dans le cas de la Grèce, le programme Kapodistria, l'approche ascendante a entraîné peu de fusions au niveau local. La Finlande a connu une situation très similaire au cours de ces dernières décennies. L'approche grecque a donc été complétée par un élément clairement descendant sous la forme d'un processus de réforme nettement progressif, intégrant la participation locale, mais sous contrôle central. La Lettonie est parvenue à la même conclusion. Une période de fusions volontaires est autorisée, avant l'intervention du gouvernement central, accompagnée du remaniement des circonscriptions. La solution consisterait à entamer la réforme par une version « allégée » de la méthode ascendante pour tendre vers une version « lourde » de l'approche descendante. L'avantage d'un tel processus semblerait être que le gouvernement local et la population aient la possibilité de s'adapter à la réforme. Dans le même temps, les fusions volontaires offrent des exemples utiles pour les phases ultérieures de la réforme.

Une seconde stratégie a été avancée pour gagner le soutien populaire du programme de réforme. Elle pourrait être qualifiée de graduelle ou progressive. La réforme des fusions en Suède, qui a été mise en œuvre à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, était pratiquement aussi radicale que la réforme grecque actuelle. En Suède, les collectivités locales ont été d'abord regroupées en réseaux coopératifs menant vers l'étape finale de la réforme. La stratégie laissait aux décideurs locaux le temps de se réorienter en fonction de la nouvelle donne. La réforme n'aurait sans doute pas pu être complète sans cette phase transitoire. La Finlande offre un contre-exemple en la matière. A la fin des années soixante, une loi sur le plan de réforme du remaniement des circonscriptions a été votée, permettant aux autorités publiques régionales de concevoir des plans de fusions au niveau du gouvernement local. Ces plans présentaient des outils purement descendants pour une réforme à tous les niveaux. Lorsque la réforme fut finalement soumise au Parlement, elle fut rejetée et depuis lors, le remaniement des circonscriptions s'est effectué au coup par coup.

Les difficultés du type décrit ci-dessus soulignent la nécessité d'analyser les réformes selon des critères multiples. L'administration publique devraient être évaluée non seulement en fonction de son efficacité et de sa capacité à agir, mais également en fonction de sa légitimité et de sa capacité à générer un consensus, c'est-à-dire une majorité suffisante. Ces derniers critères sont étroitement liés au sens de la communauté et aux traditions culturelles. En cas d'instabilité, il semblerait particulièrement utile de prendre en considération l'argument classique en faveur de la démocratie locale, qui constitue un terreau favorable au développement d'administrations publiques plus exigeantes et à un esprit civique.

Les réformes ciblant différents niveaux de gouvernement semblent rencontrer d'autres problèmes. Celles qui ciblent les régions autonomes ou l'Etat dans les pays fédéraux rencontrent une demande et un engagement populaires considérables, comme le montre le cas des régions autonomes espagnoles. La même situation semble être la règle pour les réformes des collectivités locales, particulièrement lorsque l'on a affaire à une multitude de petites municipalités, ce qui est la situation la plus courante. Les réformes au niveau des régions sans pouvoirs législatifs ne semblent pas susciter un engagement important du public. A ce niveau, le public le plus attentif semble se composer des décideurs des niveaux inférieurs, des conseillers et des fonctionnaires locaux. La faible participation aux élections régionales tchèques en 2000, qui n'a atteint que 30 %, témoigne de cette situation. En Scandinavie, on déplore sans cesse la faiblesse de l'intérêt de la population pour les affaires régionales, qui est bien inférieur à l'intérêt suscité par les affaires locales et nationales. Les élections se tenant au même moment aux trois niveaux ou au moins au niveau local et régional, les différences de participation ne sont pas si flagrantes, mais la participation demeure inférieure au niveau régional par rapport au niveau local.

La distinction entre les réformes au coup par coup et les réformes complètes du système est importante. La réforme complète repose largement sur la capacité de créer un consensus parmi les intérêts divergents, puisque les divers acteurs sont souvent en position d'opposer un veto et donc d'influencer une large part de la réforme, ce qui pourrait toucher l'ensemble de la réforme. Dans la réforme au coup par coup, l'administration centrale bénéficie d'un pouvoir plus important et peut souvent négocier en fonction des intérêts en jeu dans tel ou tel chapitre précis de la réforme. Les incitations offertes par l'administration centrale en échange de l'obéissance locale sont des outils couramment utilisés dans ces situations, comme cela a été le cas par exemple en Finlande au cours de ces dix dernières années, où les fusions volontaires ont été encouragées par des avantages financiers.

Le dernier point à souligner est celui des diverses conditions nationales des réformes évoquées ci-dessus. Il est difficile d'appliquer des éléments du modèle d'un pays au modèle d'un autre pays. Les traditions historiques et culturelles conduisent à la même conclusion en ce qui concerne la possibilité de transférer des systèmes administratifs entiers. Les leçons à tirer des expériences des autres résident principalement dans le type de considérations incluses dans le processus de la réforme, les procédures utilisées par les autres pour résoudre les problèmes et les éléments devant être considérés dans la construction des systèmes administratifs. Lorsque que l'on emprunte des idées et des solutions aux autres pays, il faut être au minimum très attentifs au type de système administratif dont ces idées et ces solutions sont issues. Les systèmes administratifs européens, les modèles du sud de l'Europe et de l'Europe continentale, les modèles britannique et scandinaves sont différents les uns des autres et les interdépendances entre leurs composantes au sein des systèmes fonctionnent parfois de manière différente.

3. Préparatifs de la réforme

Un projet bien préparé est déjà à moitié réalisé. La maxime s'applique certainement aux grandes réformes administratives. Les études de cas comprennent de nombreuses observations sur les desiderata pour la phase préparatoire des réformes territoriales et administratives.

L'expérience de nombreux cas d'Europe centrale et orientale souligne l'importance d'une équipe de direction bien définie pour mener la réforme. Il semble que cet élément ait manqué ou qu'il ait été trop instable dans de nombreux cas. Il en ressort qu'une continuité dans cette équipe direction est nécessaire. Ceci pose un problème particulier dans les contextes instables. Certaines expériences semblent indiquer, et le point paraît important, que les préparatifs et le contrôle de la réforme devraient être fermement liés à un organe ou une structure administrative ouverte à la coopération entre de nombreuses parties, entre le gouvernement et l'opposition, entre les intérêts nationaux et locaux. L'accès permanent au processus de réforme par les parties concernées réduit l'impact des changements de pouvoir au niveau national. On constate en particulier que la direction de réforme devrait se caractériser par la continuité et, dans une certaine mesure, un minimum de cohérence.

Le cas tchèque illustre l'importance d'une bonne direction politique. Les droits acquis jouent un rôle important dans les grandes restructurations de l'administration, qu'il s'agisse de conflits entre Etat et territoires autonomes ou entre gouvernement central et gouvernement local et régional. La direction politique est particulièrement importante si la réforme entraîne une réforme concomitante du gouvernement central et pas uniquement un remaniement des circonscriptions au niveau inférieur. L'expérience a été très claire en ce sens dans le cas finlandais de réforme de l'administration publique régionale. Ce cas révèle un autre fait important : la nécessité d'introduire plusieurs composantes dans une grande réforme. En Finlande, cela a permis au Cabinet de négocier avec les partis politiques et les représentants siégeant au Parlement, afin de donner finalement naissance à un ensemble de réformes qui a pu obtenir la majorité des voix. L'étude de cas slovaque offre un exemple du danger de ne pas engager de négociations ni de chercher de consensus avec les partis de l'opposition. Les changements de pouvoir politique compromettent alors le processus de la réforme.

Le cas tchèque est également intéressant car il évoque la manière dont un ensemble important de réformes, comprenant de nouvelles collectivités territoriales, l'abolition et la restructuration de l'administration publique au niveau inférieur et une réforme de la répartition des tâches à travers le système, devrait être ventilé et mis en œuvre de manière progressive. En République tchèque, trop de mesures ont peut-être été prises simultanément, engendrant ainsi des conflits entre les droits acquis, qui aggravent à leur tour les problèmes liés aux changements de pouvoir au gouvernement, en laissant le champ libre aux tentatives de modification des fondements mêmes du programme de réforme. Si le programme de réforme vise à renforcer les collectivités locales et régionales autonomes, il est peut-être important d'essayer d'implanter ces autorités au début du processus, afin d'obtenir l'équilibre entre les parties en présence favorables aux collectivités autonomes.

La coopération entre de nombreuses parties nous conduit à une autre constatation importante. Pour être viable, la coopération doit rechercher un consensus minimum entre les parties. Il semblerait que de minutieuses études préparatoires et des débats sur la réforme constituent des conditions préalables importantes à une perspective commune de la direction que la réforme doit prendre. Peut-être est-il préférable de mener ces débats préalables à un niveau général sur les modèles et les composantes, afin d'éviter d'être trop spécifique et de réveiller la méfiance des détenteurs des droits acquis. Cette ouverture, d'un point de vue abstrait ou théorique, que nous suggérons pour un modèle spécifique de réforme, ne signifie cependant pas que l'ensemble des parties doit être impliqué dès le tout début du processus de réforme.

Généralement, quel que soit le système administratif, le secteur public, y compris l'administration locale et régionale, est un employeur important. Les employés représentent à la fois des compétences et d'importants droits acquis. La plupart d'entre eux sont des « bureaucrates de base » ou des « bureaucrates de terrain », c'est-à-dire qu'ils offrent les services au quotidien et qu'ils sont en contact permanent avec la population, citoyens, clients ou usagers. Le point de vue de ces employés est un facteur important, déterminant les réactions du public vis à vis de la réforme. Il est donc essentiel d'inclure les employés dans la recherche de consensus. Les processus de réforme en Scandinavie comprennent souvent des garanties spécifiques pour le personnel, au moins pendant une période transitoire très prolongée. Dans le cas finlandais, la politique en faveur d'un remaniement progressif et volontaire du gouvernement local comporte des garanties dans la législation nationale relatives au remaniement des circonscriptions.

Il semblerait important que le processus de recherche de consensus aboutisse à un accord sur des objectifs clairs pour la réforme. L'étude de cas lettone révèle amplement l'importance de récolter des informations précises, de construire un consensus et également de déterminer des objectifs ou des principes clairs pour la réforme. La loi de 1998 relative à la réforme vise à réduire le nombre d'entités locales de 552 à 102. Les critères sont parfaitement clairs. Le nombre d'habitants ne doit pas être inférieur à 5 000, le territoire doit posséder un centre d'au moins 2 000 habitants, le réseau routier doit être en adéquation avec le projet et la distance entre le centre et la périphérie ne doit pas dépasser 30 km. Plusieurs mesures complémentaires ont été mises en place. Il est important de noter que les critères de remaniement des circonscriptions sont relativement complets et prennent explicitement en considération la structure physique. L'une des mesures complémentaires était un programme de développement des routes de campagne, afin d'accroître l'accessibilité du nouveau centre.

Une attention particulière a également été portée à divers domaines de services, comme l'éducation et la santé publique, ainsi que le besoin en investissements pour le développement. Il a fallu plusieurs années pour admettre la nécessité d'une approche si complète de la réforme, après l'échec de plusieurs tentatives.

Nous avons déjà signalé que les principes directeurs de la Lettonie comprenaient un autre élément important. Le processus de la réforme se divise en deux phases. Au cours de la première phase, les fusions volontaires sont autorisées jusqu'à la fin de l'année 2003. Au cours de la seconde phase, qui débutera l'année suivante, la réforme sera parachevée suivant une structure planifiée de fusions obligatoires. Le programme de réforme comprend également la restructuration du niveau régional, qui sera terminée après la réforme du gouvernement local.

Les plans conçus au niveau national, même dans les petits pays, appliquent souvent les critères nationaux aux collectivités locales sans tenir compte de la diversité, qui peut être ressentie par la population comme un élément important. Il serait donc préférable d'envisager l'introduction d'une procédure d'ajustement dans la stratégie de la réforme centrale, à savoir la possibilité pour les communautés nouvellement créées de voir leur cas réétudié individuellement compte tenu de leurs nouvelles frontières. Ce problème, ainsi que la nécessité d'écouter les communautés locales, a été clairement relevé dans l'étude de cas tchèque.

Les questions soulevées par les préparatifs montrent clairement que la mise en œuvre des réformes doit s'effectuer sur une période suffisante. Les processus qui se révèlent les mieux préparés sont ceux qui suivent le modèle progressif sur un certain nombre d'années. Ces questions montrent également que la réforme ne doit pas être considérée comme un processus isolé. Les restructurations majeures du système administratif ont soulevé un certain nombre de questions parallèles, illustrées par le cas de la Lettonie, mais aussi par de nombreux autres cas, plus particulièrement en Europe centrale et orientale.

Les mêmes remarques s'appliquent au remaniement au coup par coup des circonscriptions. Les accords de fusions entre les municipalités fusionnant volontairement en Finlande comprennent généralement des dispositions relatives à la manière dont les services seront fournis et dont les investissements seront alloués sur une période de plusieurs années. Ces accords comprennent également des dispositions sur les mesures de rationalisation à prendre, ou, plus exactement, à ne pas prendre. Les accords sont particulièrement importants en ce qui concerne les services majeurs. Ils portent une attention particulière à la continuité des services offerts au quotidien à la population, comme l'éducation et la santé publique.

Le cas écossais souligne un danger important du processus de réforme. Les divisions territoriales sont souvent liées aux circonscriptions électorales et ont une influence sur la majorité politique potentielle. Dans le cas du scrutin majoritaire, comme au Royaume-Uni, ce lien prend toute son importance et génère facilement des accusations de truquage électoral, c'est-à-dire que les frontières des collectivités locales sont manipulées pour favoriser ceux déjà au pouvoir. Ce problème touche probablement légèrement moins les systèmes de scrutin à la proportionnelle, mais les observations faites pour l'Ecosse s'appliquent souvent aux expériences scandinaves. Cette remarque peut fournir un argument supplémentaire en faveur d'un profond ancrage du processus de réforme parmi les parties concernées.

L'importance de la résolution des questions de propriété des fonds publics a été observée dans les études de cas d'Europe centrale et orientale. Dans le cas slovaque, le problème est particulièrement lié aux relations entre les territoires autonomes et l'Etat. La même question apparaît dans l'étude de cas tchèque. Ces questions sont évidemment importantes également du point de vue du transfert de personnel, un problème que l'on observe dans l'étude de cas lithuanienne.

L'étude de cas tchèque souligne les difficultés d'informer le public et les parties concernées sur les affaires liées aux relations budgétaires entre les différents niveaux du gouvernement. La Scandinavie a rencontré le même problème. Il est cependant difficile d'envisager des mécanismes pour y remédier, car les collectivités locales et régionales ne sont souvent pas uniformes et révèlent de grandes différences, ce qui complique d'autant les bases de calcul de la redistribution budgétaire. L'opposition des collectivités locales au remaniement des circonscriptions en Lituanie semble avoir été liée aux questions non résolues des conditions budgétaires préalables des nouvelles municipalités. La question de la répartition de la charge des dettes entre les municipalités qui se sont récemment séparées ou entre les anciennes municipalités dans un processus de fusion a posé un problème particulier. La question a été réglée par l'intervention du gouvernement central, afin de définir des principes clairs pour l'allocation de cette charge.

Dans le cas lituanien, les préparatifs de la réforme ont souffert du manque d'attention portée à la consultation de l'opinion de la population locale et des anciennes municipalités. Il a fallu étudier minutieusement ces opinions pour lever les résistances. La procédure est similaire en Finlande, bien que cela concerne la fusion et non pas la séparation comme en Lituanie. Pour favoriser les fusions volontaires et plus particulièrement dans les cas où il existait des opinions divergentes entre les parties candidates à la fusion, des référendums locaux sont organisés dans les municipalités concernées. Ils se fondent souvent sur les conclusions présentées par des consultants spécialisés externes et sur les accords préliminaires de fusions signés par les parties.

4. Prise de décision

La prise de décision est étroitement liée à la plupart des observations relatives aux préparatifs de la réforme. Il est donc important de revenir à certaines d'entre elles.

L'option courante consiste à prendre une décision formelle au niveau du gouvernement ou du Parlement, ou encore des deux, sur la procédure de réforme. Il est difficile dans ce cas d'aboutir à un accord sur les principales étapes du programme de réforme afin d'éviter qu'il ne soit modifié ultérieurement. Cette condition n'a pas été remplie dans bon nombre de cas en Europe centrale et orientale. La situation généralement instable de ces pays fait obstacle aux accords nécessaires. Le problème ne se limite cependant pas à cet type de situation, ainsi que le montre clairement la Finlande qui ne parvint pas à faire entériner par le Parlement la décision finale de procéder aux fusions à la fin des années soixante. La réorganisation de l'autonomie locale en Ecosse connaît les mêmes difficultés.

Pour pouvoir décider du programme de réforme, il est nécessaire de concevoir clairement la procédure progressive de cette réforme. De nombreuses études de cas font à ce sujet référence aux leçons tirées des phases moins réussies de la réforme. Le cas de la Lettonie et celui de la Grèce sont explicites à cet égard. Il semble néanmoins qu'on n'ait généralement pas accordé suffisamment d'attention à cet aspect stratégique. L'étude de cas tchèque mentionne fréquemment des problèmes dus à un programme de réforme comprenant de nombreuses mesures importantes prises simultanément. Dans le passé les tentatives avortées dans les cas ukrainien et russe pourraient peut-être également être considérées sous cet angle. Il semblerait alors important de définir clairement l'ordre des étapes de la création des nouvelles autorités. Il est impossible d'effectuer des recommandations à tous les niveaux sur l'ordre des étapes. Dans le cas de la Grèce, par exemple, il était important, après l'échec des tentatives de stimuler les fusions volontaires au niveau local, d'introduire le niveau régional dans l'effort de réforme afin de pouvoir se consacrer au niveau local. En revanche, si le niveau local est faible et qu'il semble important de le renforcer, il est peut-être conseillé de mettre d'abord en place de nouvelles collectivités locales et de s'attaquer plus tard au problème de la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement ou au problème des relations budgétaires au sein de chaque niveau et entre eux.

Si l'on veut accroître la légitimité du programme de réforme, il serait important, comme le suggère le cas de la Lettonie, d'introduire des mécanismes consultatifs dans le processus, à la fois à l'égard des représentants des organes décisionnaires et à l'égard de l'opinion publique. Il semble que les pays baltes aient clairement reconnu la nécessité de cette consultation, ce qui a conduit à un plus large soutien de la réforme.

La consultation n'est qu'un moyen à sens unique de chercher le soutien de la réforme. Une mesure plus efficace consisterait à introduire la décentralisation dans le processus de la réforme. De telles mesures peuvent comprendre le renforcement du pouvoir des collectivités locales de planifier leurs propres procédures de fusion au sein de lignes directrices globales centrales. Nous avons déjà fait référence au cas de la Lettonie et de la Grèce à cet égard.

Les pays scandinaves se sont distingués, au cours de ces dernières décennies, par leur approche ascendante expérimentale de la réforme de restructuration, dont les exemples les plus notoires sont les expériences de communes libres en Suède, au Danemark, en Norvège et en Finlande. Une telle approche, qui pourrait être abordée au chapitre consacré aux préparatifs des réformes tout autant qu'à celui consacré à leur mise en œuvre, présente plusieurs avantages. Les expériences révèlent l'importance de l'étape d'introduction dans le processus de réforme progressif. Ce processus permet dans le même temps d'effectuer des ajustements à mesure que l'on acquiert de la pratique. L'une des caractéristiques importantes de ces expériences est qu'elles concernent souvent, par décision centrale ou par l'usage, des municipalités qui jouent généralement un rôle précurseur. Cet aspect avant-gardiste des expériences a souvent été négligé, bien qu'il fournisse un atout appréciable pour les partisans des réformes.

L'approche expérimentale est passée quasiment inaperçue dans les études de cas. La raison en est probablement que cette approche est plus difficile à appliquer dans les initiatives de restructuration majeure que dans les réformes plus limitées. Mais cette approche pourrait aussi être utile pour de nombreux éléments des ensembles des réformes majeures, comme la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement ou les différentes options d'organisation.

La plupart des remarques effectuées ci-dessus concernent principalement les réformes majeures de restructuration. Dans les réformes au coup par coup dans un contexte stable, il est naturel de tenir compte des principes des expériences positives d'autonomie locale, en octroyant ainsi au gouvernement local lui-même un rôle important sinon central dans le processus de fusion. Dans ce cas, le gouvernement central fixe les règles du jeu au lieu de décider des fusions au cas par cas.

5. Mise en œuvre et évaluation

La continuité et la cohérence de la direction de la réforme sont aussi cruciales pendant la phase de mise en œuvre que pendant les préparatifs. Il faut cependant tenir compte d'un élément supplémentaire. La phase préparatoire concerne davantage le niveau central, et plus particulièrement les efforts de restructuration majeure, tandis que la phase de mise en œuvre concerne le niveau infra-national et les entités touchées par la réforme. Il semblerait important que le niveau local soit doté d'une équipe de direction clairement déterminée et composée des parties concernées.

Au moment de la mise au point des détails de la réforme, des conflits apparaissent souvent à propos de questions bien précises. Pour résoudre ces conflits de manière constructive, les acteurs locaux doivent s'appuyer sur le même cadre de référence. Ce point n'est pas directement abordé dans les études de cas, mais il est important de souligner que des procédures de mise en œuvre peuvent être conçues pour créer ce cadre. L'introduction de procédures de planification dans la phase de mise en œuvre est souvent utilisée pour ce faire. Ces procédures doivent permettre aux décideurs, aux politiciens et aux administrateurs de parvenir par le dialogue à une entente sur les politiques futures des collectivités locales ou régionales. Ce type d'approche a été adopté avec un certain succès en Suède, consécutivement au programme majeur de fusions du début des années soixante-dix. Ce processus, impliquant les collectivités locales, fut orchestré par l'administration publique régionale, c'est-à-dire les comtés, dans un but de sensibilisation sur la position et le rôle des nouvelles municipalités issues des fusions. Même si le contenu des plans n'a pas obtenu de résultats substantiels, le projet doit sa réussite au simple fait d'avoir initié un processus de planification.

Le même type d'approche a récemment été adopté par le gouvernement central suédois, consécutivement à l'expérience régionale et pour répondre à la nécessité d'impliquer davantage les collectivités régionales dans les politiques de développement. Cette fois, le processus était centré sur des accords régionaux de croissance, des accords entre les parties, publiques et privées, au niveau régional, local et central. Ce modèle s'inspirait de la procédure française des contrats de plan.

Le Cabinet finlandais adopte actuellement la même approche pour sa politique d'incitation aux fusions au niveau local. Le gouvernement central a lancé deux programmes d'envergure pour permettre aux municipalités voisines de coopérer plus étroitement au niveau semi-régional. Les programmes ont été conçus pour stimuler les processus de développement et la planification commune au niveau local. La Finlande espère que ces initiatives locales communes permettront aux collectivités locales de mieux percevoir les avantages de la coopération et, en fin de compte, de proposer elles-mêmes des fusions volontaires. L'un des programmes comprend plusieurs mesures incitatives pour que les collectivités locales concernées travaillent en direction d'une coopération plus large. Si des accords locaux sont obtenus sur les plans communs de développement, les autorités nationales sont tenues de tenir compte des réactions des collectivités autonomes.

Cette approche expérimentale peut également se substituer à la réglementation nationale. Elle a notamment joué ce rôle au Danemark et en Norvège. Le gouvernement central de ces deux pays a lancé un grand nombre de programmes expérimentaux auxquels les collectivités locales ont été invitées à participer. Cette procédure peut, dans une certaine mesure, réduire le besoin de financement des entités autonomes locales par l'administration centrale.

Les problèmes rencontrés par les pays baltes et d'Europe centrale montrent qu'il est important d'analyser l'interconnexion entre les différents domaines politiques. Les mesures relatives aux technologies de l'information et aux autres infrastructures constituent souvent des conditions préalables importantes à la restructuration territoriale et administrative. Le gouvernement central, généralement au cœur de ces mesures, doit mettre en place des programmes de soutien dans ce domaine. Le rôle joué dans la conception et la définition des contenus de ces programmes pourrait constituer un élément important des processus de planification locale mentionnés plus haut. Mais on peut tirer une autre conclusion. Les conflits ou les points de vue divergents entre les autorités centrales de secteur peuvent retarder les programmes concertés ou empêcher leur mise en œuvre au moment opportun. Dans ce contexte, il est important de souligner la nécessité d'un engagement politique central. Les désaccords de secteur à l'échelon central ne peuvent être réglés qu'au niveau politique à proprement parler.

Le problème de ces désaccords et des droits acquis est particulièrement épineux dans les cas de restructuration de l'administration publique. L'expérience finlandaise de restructuration des collectivités publiques régionales montre clairement que les fonctionnaires du gouvernement central peuvent causer énormément de tort aux nouvelles collectivités régionales issues des fusions, particulièrement lorsque ceux-ci représentent des intérêts de secteur différents, comme c'était le cas en Finlande. Les expériences suédoises de processus d'accord de croissance furent, selon plusieurs évaluations, très comparables à celles de la Finlande.

Le contrôle permanent de la réforme constitue un élément essentiel de la mise en œuvre. Il doit servir aux parties au niveau central et local (ou régional). Dans le premier cas, des grilles d'évaluation devraient être conçues pour fournir des informations sur les problèmes et les entraves à la mise en œuvre. Dans le dernier cas, elles devraient servir de fondement pour comparer les expériences locales. De bonnes pratiques devraient être définies dans ce domaine, selon des critères clairs. Ces pratiques pourraient servir de repères et devraient être largement rendues publiques. Les évaluations peuvent s'effectuer en interne. Ce type d'évaluation est important car il induit une méthode de travail au processus de mise en œuvre. Des évaluations impartiales doivent néanmoins être effectuées par des spécialistes ne participant pas au processus de mise en œuvre. Il est également important d'insister sur le fait que le contrôle permanent de la mise en œuvre des réformes doit être conçu de manière large. Les problèmes de restructuration des administrations et des territoires et la mise en œuvre de ces réformes ont également un impact sur d'autres activités. Il est donc important d'introduire des mécanismes de suivi dans les services locaux et régionaux, plutôt que de se concentrer uniquement sur la restructuration administrative à proprement parler. Les études de cas font rarement référence au contrôle et aux évaluations.

Les expériences scandinaves ont montré que les comparaisons entre pays étaient également bénéfiques. De telles comparaisons doivent cependant être effectuées entre des cas et des régimes gouvernementaux similaires. Les collectivités locales et régionales des pays scandinaves ont eu beaucoup à apprendre les unes des autres à ce niveau. Ces comparaisons font généralement partie des préparatifs des réformes nationales, mais cette habitude ne s'est propagée que récemment aux entités autonomes locales. Le même type de comparaisons pourrait très bien être effectué entre les pays baltes et probablement aussi entre les pays du groupe de Visegrad (la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie). La situation en Europe orientale semble moins claire dans ce domaine.

On pourrait enfin ajouter que l'on trouve en Suède un excellent exemple de suivi du remaniement du gouvernement local. Cinq universités suédoises ont collaboré à une grande étude complémentaire sur la réforme des fusions de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix. Finalement, les nombreux rapports issus du projet constituent un fondement pour le travail au sein d'une commission gouvernementale effectuant l'évaluation formelle de la réforme. Les imperfections identifiées dans cette évaluation n'ont pas menées à des changements immédiats, cependant elles ont été à la base des nouvelles mesures prises dans les années quatre-vingt. Ces types de suivi sont devenus depuis une sorte de tradition dans la culture politique et administrative suédoise.

6. Bonnes pratiques

Jusqu'à présent, le présent compte rendu a identifié plusieurs bonnes pratiques importantes indiquées dans les études de cas. A ce propos, il est impossible, face à la variété des études de cas, d'appliquer de critères systématiques pour évaluer les bonnes pratiques. On se contentera donc de mentionner quelques exemples dans lesquels les options retenues ont semblé particulièrement adaptées dans le contexte donné.

La nécessité d'un travail préparatoire de recueil d'informations a déjà été abordée dans le cas de la Bulgarie. Le recours à des spécialistes internationaux externes a suscité des débats internes et des tentatives pour parvenir à une entente commune sur la réforme. Ce type d'initiative n'est pas mentionné dans les autres cas.

Dans les cas des pays baltes, il semble qu'on soit parvenu à une entente claire sur la nécessité de créer des mécanismes pour aboutir à un consensus. Ceci a conduit à une consultation et à un dialogue quasiment systématiques entre les autorités aux différents niveaux du gouvernement et à une étude de l'opinion publique sur les réformes de restructuration. Comme dans la plupart des autres cas, un problème a surgi à ce niveau : l'intérêt porté aux réformes territoriales et administratives n'est pas très élevé en dehors des autorités concernées. Une part importante des consultations s'est déroulée avec les organisations représentant les collectivités locales et régionales. Dans les cas d'Europe occidentale, ces consultations et la représentation au sein des organisations de la réforme constituent une sorte de tradition.

L'interdépendance entre les différents paramètres de la réforme a généralement été comprise. On relève beaucoup moins d'analyses stratégiques détaillées sur ces relations, en particulier dans leur dimension temporelle. A cet égard, le cas de la Lettonie, amplement cité, révèle une compréhension exceptionnelle des interdépendances, non seulement dans les paramètres de conception eux-mêmes, mais également dans les conditions générales préalables à la réussite de la réforme. La position de la Lettonie semble se fonder en partie sur l'apprentissage pragmatique et il est possible que d'autres pays tirent également les leçons de ces expériences. Ces dernières devraient être compatibles au moins avec le contexte balte. Leur possibilité de s'appliquer à l'Europe orientale est moins évidente, car le principal problème semble être l'instabilité générale au niveau central, compromettant les réformes aux autres niveaux.

La République tchèque offre un autre exemple de parfaite compréhension de la diversité des éléments de l'initiative de restructuration majeure. Dans ce cas, il semble cependant, si l'on en juge du moins par le résumé du cas, qu'un grand nombre des principaux éléments de la réforme est mis en œuvre plus ou moins simultanément et que ceci ait posé de gros problèmes de coordination. Dans le même temps, l'ensemble des réformes a été ouvert aux influences dans certains domaines pouvant avoir un impact sur les autres domaines. L'impression globale qui se dégage demeure cependant une conception complète de la (des) réforme(s).

Le programme grec Kapodistrias doit être cité comme un bon exemple de réforme progressive, menée par l'administration centrale et plus structurée, après une période prolongée de tentatives avortées pour parvenir aux fusions volontaires. Cette procédure est comparable à celle choisie par la Suède dans les années soixante.

Le programme grec de 1997 débutait par l'élaboration d'un cadre juridique relatif aux procédures de remaniement des circonscriptions. Suivait ensuite un plan d'urbanisme au sein des nouvelles collectivités, comprenant la réglementation de la nouvelle autorité. L'étape suivante consistait à informer et à rendre publique la mise en œuvre du programme et à dialoguer autour de ses avantages. La dernière étape se consacrait à la modernisation des services publics et aux investissements locaux, particulièrement dans le domaine de l'infrastructure des services.

Le processus de réforme était mené au niveau central par un comité de gestion dans lequel le Syndicat central des municipalités et des communes était représenté. En outre, chaque région était dotée d'un groupe de soutien au programme, présidé par le(la) Secrétaire général(e) de la région. La réforme entraîna une réduction des municipalités et communes qui passèrent de 5 775 à 900 municipalités et 133 communes. Le cas de la Grèce s'apparente à cet égard à celui de la Suède, où les plus de 1 000 municipalités furent réduites à 278 municipalités en 1974.

L'importance d'un cadre commun de référence au sein des municipalités ou des régions venant de fusionner a été reconnue dans plusieurs études de cas. On peut tirer à cet égard de nombreuses leçons de l'expérience suédoise des années soixante-dix, qui semble particulièrement convenir à l'Estonie et à la Lettonie et aux pays du groupe de Visegrad (la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie). Les réseaux finlandais de coopération semi-régionale offrent un autre exemple d'application actuelle.

Les procédures de planification menant à un cadre commun de référence sont étroitement liées à la reconnaissance de la nécessité d'éléments de soutien dans les réformes de fusion. Le cas de la Lettonie s'est distingué à cet égard comme un point de comparaison significatif pour l'Estonie et les pays d'Europe centrale.

La position du personnel en poste n'a généralement pas été mentionnée dans les études de cas. Dans certains cas, ce problème a cependant été clairement abordé, comme dans la loi de procédure sur le remaniement du gouvernement local en Finlande. Dans les cas des pays stables de l'Europe occidentale, cet aspect revêt une importance particulière car les organisations de personnel bénéficient d'une forte position consultative.

Dans les cas où les ambitions de la réforme sont limitées et visent un processus au coup par coup ou à réformer uniquement un ou quelques aspects du gouvernement local ou régional, l'approche expérimentale peut être très instructive. Cette approche permet de recueillir les expériences de divers choix de réforme. L'une des caractéristiques essentielles de l'approche expérimentale est l'évaluation et le contrôle permanent des expériences de réformes alternatives. Les expériences scandinaves de commune libre en offrent d'excellents exemples. Elles se sont plus particulièrement consacrées à la réorganisation interne du gouvernement local et à la déréglementation des relations entre le niveau central et local. Des composantes majeures de l'expérience ont été ensuite introduites dans les nouvelles législations scandinaves relatives au gouvernement local.

7. Résumé

La plupart des études de cas s'intéressent à une réforme totale et de grande envergure. Elles montrent majoritairement une reconnaissance claire des nombreuses composantes interdépendantes devant être prises en compte dans de telles initiatives de réforme. Elles ne font cependant pas allusion à une étude préparatoire minutieuse de modèles alternatifs de réforme locale et structurelle. Les interdépendances complexes n'ont donc pas bénéficié de toute l'attention qu'elles méritent. La relation économique entre gouvernement central et local n'a pas été, pour ne citer que cet exemple, systématiquement liée aux possibilités de remaniement des circonscriptions. Si la construction des entités locales se fonde sur l'indépendance économique et l'autosuffisance, le remaniement des circonscriptions doit être différent de celui pouvant être choisi si la relation économique se fonde sur la redistribution des ressources par le gouvernement central.

Les interdépendances des composantes de la réforme soulignent l'importance d'une réforme séquentielle. Ce type de réforme consiste en un ordre logique dans lequel on tient compte des conséquences des paramètres de la réforme fixés au départ. La conception des séquences constitue donc un choix stratégique crucial de la réforme.

Les études de cas indiquent souvent que la restructuration du gouvernement local et régional a été abordée en priorité comme une réforme administrative. Ceci signifie qu'une attention moindre a été accordée aux conditions contextuelles préalables de la réforme, à savoir les systèmes d'infrastructure et de service public. Les deux aspects n'en demeurent pas moins très importants pour la réussite de la réforme et ils peuvent même avoir un lien indépendant avec le type de remaniement des circonscriptions.

La réticence du public vis-à-vis des réformes de remaniement des circonscriptions semble être une règle plus ou moins générale. Dans bon nombre de cas, on s'est aperçu que l'opinion publique devait être sérieusement prise en compte à mesure de la maturation du processus de réforme. L'opinion publique doit être ici interprétée au sens large et inclure également l'opinion des groupes organisés touchés par la réforme. Les réformes semblent d'ailleurs progresser davantage dans les cas où des efforts suffisants ont été fournis pour assurer un dialogue permanent entre toutes les parties concernées. Un tel dialogue comprend la participation du gouvernement local et régional dans les organes de décision.

Les réformes de remaniement des circonscriptions font ressurgir le problème des droits acquis, qui sont parfois incompatibles les uns avec les autres. Dans de nombreux cas, les intérêts du gouvernement central divergent de ceux du gouvernement local et régional et nous notons également l'existence d'intérêts contradictoires entre divers secteurs du gouvernement. Un profond engagement politique central au processus de réforme est nécessaire pour résoudre le problème des droits acquis et trouver des compromis viables. Certaines études de cas enregistrent un mécontentement vis à vis de l'implication du gouvernement central.

La force et la faiblesse de la direction centrale ont également un impact sur les efforts pour parvenir à une entente commune initiale sur le processus de la réforme. Cette entente est particulièrement importante dans les contextes d'instabilité. Dans certains cas, l'absence d'entente a eu un effet négatif sur le processus de réforme, dû aux changements au niveau du pouvoir central.

Les remarques relatives à la nécessité d'une direction centrale pour la réforme sont valables au niveau local et régional. Les réformes de remaniement des circonscriptions donnent naissance à de nouvelles entités qui doivent apprendre à travailler ensemble et s'orienter selon un cadre de référence commun. Ce problème pourrait se résoudre en introduisant rapidement d'importants processus de planification locale et régionale dans la période suivant immédiatement la réforme.

L'un des principaux mécanismes pour réduire la résistance locale et régionale à la réforme et adapter les types de réforme aux divers contextes et circonstances consiste à introduire des éléments ascendants dans le processus, comme par exemple le dialogue entre les parties concernées. Il est également important que le gouvernement local et régional ait son mot à dire dans la formulation des choix spécifiques de remaniement des circonscriptions. Pour faciliter ces choix locaux, le processus de réforme doit être guidé par des principes clairs offrant un cadre pour la formulation de ces choix.

Même dans les cas où le cadre de la réforme conçu au niveau central est généreux vis à vis du gouvernement local et régional, les choix spécifiques découlant de l'application du cadre peuvent être jugés contraires aux principaux intérêts locaux. Il semblerait donc important d'introduire une procédure de réclamation dans le processus de réforme, c'est-à-dire la possibilité pour les collectivités locales de voir leur cas particulier réétudié en fonction de l'intérêt public général. Il peut également être conseillé de concevoir le processus de réforme de manière à permettre les fusions volontaires initiales, ce qui réduirait ainsi la résistance à la réforme et fournirait des exemples de bonnes pratiques. Un autre mécanisme permettant l'adaptation de la réforme globale aux diverses conditions locales consiste à tenir compte des solutions variées entre les nouvelles entités locales. Les cas comportent des indications de l'utilisation de ces mécanismes dans la répartition souple des tâches entre les niveaux de gouvernement et la possibilité de coopération entre les collectivités locales. Avec l'avènement des technologies de l'information, le gouvernement central dispose de solutions flexibles et plus maniables qu'autrefois. Un autre mécanisme important, en particulier dans les cas où la portée de la réforme demeure limitée, consiste à permettre les expériences locales et régionales s'accompagnant de divers types de réformes et à introduire une comparaison systématique des expériences.

Les réformes de restructuration sont difficiles, voire impossibles, à réaliser dans une période courte. Le processus de réforme semble généralement durer plusieurs années, alors que l'enracinement des réformes est susceptible de prendre encore plusieurs années. Au cours de cette période, d'autres affaires doivent être traitées. Il est donc important de prêter attention aux conditions de travail au sein des gouvernements locaux et régionaux en place pendant toute la durée de la réforme. Cette attention doit cibler à la fois les nouveaux services et les conditions de travail du personnel déjà en poste. Des garanties spécifiques pour le personnel peuvent être essentielles pour obtenir un engagement général dans l'initiative de restructuration. Il est également important d'introduire des règles claires dans la réforme, comme les droits et les responsabilités des entités impliquées dans une fusion, ou de permettre au minimum aux intérêts locaux d'avoir recours à l'arbitrage.

Les études de cas mentionnent rarement un élément important de tout processus de réforme : l'évaluation et le contrôle permanent de la progression. Des évaluations systématiques doivent être effectuées de manière à comparer les expériences de réforme et à tirer les leçons des cas positifs. Ces évaluations doivent s'attacher à souligner les cas de réussite et les leçons à tirer, plutôt que de mettre l'accent sur les punitions et les échecs.

Liste des documents

Bulgarie

Réponses au questionnaire du Conseil de l'Europe : étude de cas sur les « Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales »

Le contexte du développement humain en Bulgarie

Décentralisation en Bulgarie : évaluation générale et recommandations

Rapport national sur le développement humain : Bulgarie 1998. Etat de transition et transition de l'Etat

République tchèque

Réformes administratives et territoriales en République tchèque

Le système de l'administration publique en République tchèque

Le système du gouvernement local dans les pays du groupe de Visegrad : la République tchèque

Finlande

Présentation révisée des études de cas sur les « Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales ». Tentative de réforme de la division municipale en Finlande de 1967 à 1982

Présentation révisée des études de cas sur les « Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales ». La réforme 2000 de l'administration publique régionale en Finlande

Evaluation de la Réforme 2000 de l'administration publique régionale. A la recherche d'un nouveau projet pour l'administration régionale

République hellénique

Le programme « I. Kapodistrias » sur la reconstruction du gouvernement local

Lettonie

Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales

Processus de préparation de la réforme administrative du gouvernement local en Lettonie

Lituanie

Réponses au questionnaire sur les Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales : le cas de la Lituanie

Pologne

Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales : étude de cas

Russie

Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales : étude de cas en Russie

Slovaquie

Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales (étude de cas)

Espagne

Réformes administratives et territoriales ayant créé des entités territoriales :

Cas A. L'établissement du modèle autonome et le rôle des entités locales dans celui-ci

Cas B. L'absence de réforme de la carte locale en Espagne et les solutions envisagées pour remédier aux problèmes dérivés de l'inframunicipalisme

Suède

Réformes administratives et territoriales créant des collectivités territoriales : réformes des circonscriptions en Suède

Suisse

La politique des fusions de communes dans le canton de Fribourg

Ukraine

Réformes administratives et territoriales en Ukraine

A partir de l'histoire de la structure administrative et territoriale ukrainienne

Royaume-Uni - Ecosse

Etude de la réforme du gouvernement local en Ecosse

ANNEXE 2

LIGNES DIRECTRICES POUR LES PROCESSUS DE REFORMES TERRITORIALES ET ADMINISTRATIVES

GENERALITES

La réforme des structures administratives et/ou des frontières territoriales des collectivités locales et régionales est une question complexe et une source potentielle de conflits qui mobilisera d'importantes ressources humaines et autres.

Pour éviter les frais inutiles et les échecs, un projet de réforme nécessite au moins :

- a. une préparation approfondie ayant pour objet de déterminer les conditions préalables applicables,
- b. l'existence ou la création de procédures de prise de décisions bien pensées,
- c. un plan étape par étape et une « leadership » pour la mise en œuvre de la réforme, dont l'état d'avancement est suivi régulièrement,
- d. une évaluation large et objective des résultats.

Ces différents éléments s'appliquent aussi bien lorsque la réforme est menée par les autorités centrales que lorsque cette réforme est appliquée par un niveau supérieur de gouvernement infra-national à un niveau inférieur.

Les lignes directrices pourraient également être pertinentes là où, dans un cadre préétabli, les autorités territoriales s'engagent à se réformer elles-mêmes, par exemple par la fusion entre deux entités territoriales existantes de même niveau ou en changeant les frontières territoriales entre elles.

A. PREPARATIFS DE LA REFORME

a. Analyse

1. Une préparation approfondie est rentable.
2. Pour mener une préparation approfondie, il faut tenir compte des éléments suivants :
 - la façon dont les problèmes sont définis est conceptuellement liée aux solutions qui peuvent être trouvées.
 - il y a cinq paramètres fondamentaux qui s'appliquent à tout système d'entités d'administration territoriale infra-nationale : la taille², les compétences, le degré d'autonomie, les arrangements financiers et le mode de fonctionnement³.
 - ces paramètres sont interdépendants et par conséquent la modification de l'un d'entre eux aura des répercussions sur un ou plusieurs autre(s).
3. Toute réforme considérée doit avoir un objectif comme point de départ, soit en termes de taille ou en termes de compétences. L'absence d'un tel objectif peut entraîner une impossibilité de formuler un plan d'action bien défini.
4. Tout projet de réforme doit s'appuyer sur une vision ou une théorie globale des différents niveaux de gouvernement au sein d'un Etat⁴ et leur interaction (schéma directeur), telle qu'elle est et telle qu'elle sera après achèvement de la réforme.
5. Les objectifs, méthodes et résultats d'un processus de réforme doivent être entièrement compatibles avec les articles de la Charte européenne de l'autonomie locale.

² La taille est généralement exprimée en termes de nombre d'habitants, de densité de population, de superficie et de ressources disponibles.

³ Le mode de fonctionnement dépend du type de responsabilité de l'autorité en question : si elle doit uniquement veiller à ce que les services soient fournis ou si elle doit les fournir elle-même.

⁴ Ou, selon le cas, au sein de l'entité territoriale infra-nationale qui mène la réforme.

6. Il faut que le contexte socio-économique au sens large dans lequel la réforme doit avoir lieu soit clairement analysé, notamment en tenant compte des conditions économiques et de la manière dont la population est répartie sur l'ensemble du territoire.

7. Une analyse des conditions préalables à la réforme devrait examiner
- les questions d'efficacité et de capacité à agir,
 - les questions de légitimité démocratique y compris les effets électoraux,
 - les questions de capacité à générer un consensus et le maintien ou la création d'un sentiment d'appartenance à une communauté.

Il faudrait prendre soin d'éviter tout découpage électoral tendancieux des circonscriptions ou même la perception d'un tel découpage.

8. Les Etats concernés doivent assurer que les propositions de réforme soient conformes avec leurs obligations sous l'Article 7.1.b. de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et sous l'Article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

9. Les questions de propriété des fonds publics, de transfert de personnel et d'institutions ainsi que la répartition de la charge des dettes et un éventuel changement dans la charge fiscale, ne doivent pas être négligées lors de la phase préparatoire.

10. La décision de procéder à la réforme territoriale et/ou administrative proposée devrait être prise seulement après qu'une analyse préparatoire ait été effectuée et peut être entièrement prise en compte.

b. Participation

11. Les réformes complètes du système reposent largement sur la capacité de créer un consensus, exercice peut-être moins difficile lorsqu'il s'agit de réformes à plus petite échelle.

12. Parmi tous les intéressés et les autres personnes concernées par une réforme il doit y avoir au moins un degré de consensus qui permette de définir les objectifs clairs pour la réforme.

13. Les études préparatoires de type plus général impliquant les intéressés et les autres personnes concernées constituent un moyen utile d'atteindre ce consensus.

14. Une approche « ascendante », c'est-à-dire une approche fondée sur la participation volontaire du niveau d'administration territoriale qui va faire l'objet de la réforme, doit être préférée à une approche « descendante » (coercitive). Toutefois, une approche initiale ascendante peut devoir être ultérieurement complétée par un élément descendant. De plus, il pourrait y avoir, par le gouvernement central, un besoin d'entreprendre une réforme, qui devrait être complétée par une approche « ascendante ».

15. Tous les intéressés et les autres personnes concernées doivent être associés à la réforme dès la phase préparatoire.

c. Conception

16. Toute réforme proposée devrait durer plusieurs années.

17. Tout projet de réforme devrait être conçu en différentes étapes clairement établies.

18. Toute réforme nécessite une direction politique claire et identifiée qui assure la continuité et une certaine cohérence. Il convient d'accorder une importance particulière à la possibilité d'ancrer le processus de réforme dans un organe ou un accord administratif entre les institutions concernées.

19. Il est important de tirer les leçons des expériences précédentes au niveau national et à l'étranger. Toutefois, il est rarement possible de transposer des solutions concrètes sans les avoir adaptées au préalable ; c'est pourquoi, les efforts comparatifs seront plus utiles s'ils se concentrent sur l'identification du type d'objectifs (larges) pris en compte dans d'autres réformes, les procédures mises en place et les questions à examiner dans le cadre de l'exécution de ces réformes.

20. Il convient d'envisager l'introduction d'une procédure d'ajustement dans la stratégie de réforme pour pouvoir traiter les problèmes spécifiques de certaines collectivités territoriales qui se posent durant le processus de réforme. Le consensus nécessaire sur les objectifs de la réforme doit garantir que cette procédure n'est pas utilisée pour essayer de modifier les objectifs stratégiques de cette réforme.

21. Lorsque la population n'est pas uniformément répartie sur le territoire et que les conditions économiques varient, la possibilité devrait être considérée d'appliquer des solutions différenciées de sorte que :

les mêmes niveaux d'administration territoriale ne soient pas obligatoires partout dans l'Etat ;
 les compétences des collectivités territoriales du même niveau puissent varier ;
 les relations constitutionnelles des collectivités territoriales du même niveau puissent varier.

22. Etablir un processus sur une approche « ascendante » expérimentale peut produire des résultats utiles aussi bien pour affiner les objectifs et le processus de réforme que pour créer une dynamique de soutien en faveur des réformes.

B. PRISE DE DECISIONS

1. La décision de procéder avec une réforme proposée devrait être prise au niveau institutionnel le plus élevé, suite aux consultations avec les institutions concernées (voir recommandations sur le dialogue institutionnel) et peut être influencée par un référendum ou aboutir à une telle consultation si la loi le permet.

2. Le projet pour la réforme et sa mise en œuvre doit être décidé au plus haut niveau institutionnel, suite à des consultations avec les institutions concernées (voir recommandations sur le dialogue institutionnel).

3. Le soutien des réformes peut être obtenu en effectuant des consultations avec les personnes intéressées et en renforçant le pouvoir de prise de décisions des collectivités territoriales dans un cadre établi à l'échelon national.

C. MISE EN OEUVRE

1. La continuité et la cohérence de la direction de la réforme, comme cela est mentionné au paragraphe A18 ci-dessus, sont essentielles pour la réussite de la mise en œuvre.

2. Dans la mesure où, lors de la phase de mise en œuvre, l'accent n'est plus mis sur l'administration centrale mais sur les autorités décentralisées, il est particulièrement important de garantir une direction adéquate clairement identifiable au niveau décentralisé pendant cette phase.

3. L'engagement politique central⁴ vis-à-vis des réformes reste nécessaire afin de pouvoir résoudre tous les problèmes importants qui se posent dans la phase de mise en œuvre.

4. Un cadre de référence commun doit être mis en place pour la phase de mise en œuvre, en prévoyant par exemple des procédures de planification associant tous les acteurs concernés.

5. Une approche « ascendante » expérimentale peut produire des résultats utiles également durant la phase de mise en œuvre.

6. L'administration centrale⁵ devra généralement établir des programmes de soutien proposant des technologies de l'information et autres infrastructures nécessaires. Ces programmes peuvent être conçus dans le cadre du processus de planification mentionné ci-dessus.

7. Un cadre solide doit être établi afin de préserver la discipline budgétaire habituelle pendant la phase transitoire, de sauvegarder les atouts et d'assurer que le transfert du personnel des collectivités territoriales que l'on réforme soit effectué de manière efficace.

⁵ Ou, selon le cas, une entité infra-nationale qui mène la réforme.

8. Le suivi de la mise en œuvre des réformes est essentiel afin d'identifier à temps les obstacles et de permettre la comparaison des expériences par les différentes collectivités territoriales concernées.

9. Ce suivi devrait être mené aux niveaux central et décentralisé non seulement par les personnes concernées mais aussi par des observateurs indépendants.

10. Ce suivi devrait avoir une large portée et ne doit pas se limiter à la réforme des structures administratives en tant que telle.

D. EVALUATION

1. Lorsque la réforme aura été achevée, des études indépendantes d'évaluation devraient être effectuées afin de vérifier si et dans quelle mesure les objectifs de la réforme ont été atteints.

2. L'évaluation devrait également être effectuée par les personnes qui sont directement concernées par le processus de réforme.

3. Les résultats de l'évaluation devraient être rendus publics.

4. Des mesures devraient être prises afin d'assurer la possibilité d'ajuster ou même de supprimer les réformes lorsque celles-ci n'ont pas atteint leurs objectifs d'une manière significative.

5. Des mesures devraient être prises afin d'assurer que les résultats de l'évaluation soient pris en compte dans un processus ultérieur de réforme.

6. Les résultats de l'évaluation devraient également être rendus publics aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe.