



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

**RELATION ENTRE TAILLE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES
ET EFFICACITE ET ECONOMIE DE LEUR ACTION**
rapport du CDLR, décembre 2001

TAILLE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES :
SON IMPACT SUR LA PRESTATION DES SERVICES
ET LA QUALITE DEMOCRATIQUE

TABLE DES MATIERES

- 1. Introduction**
- 2. La taille et l'efficacité**
- 3. Taille et démocratie**
- 4. La satisfaction des citoyens concernant les services fournis et sa relation avec la taille**
- 5. Redécoupage géographique de l'administration locale ou construction de réseaux à partir des unités territoriales existantes**
- 6. Les grandes communes : que signifie « grand » ?**
- 7. Institutionnalisation et processus d'apprentissage**
- 8. Conclusions et de lignes directrices**
- 9. Bibliographie**

1. Introduction

1. Les collectivités locales sont aujourd'hui un élément essentiel des systèmes politiques européens. Elles assurent un large éventail de services et jouent un rôle capital dans le développement du bien-être social et économique de leurs administrés. Quelles que soient les différences qui existent entre elles, elles dépensent toutes des sommes considérables et sont des sources majeures d'emplois directs ou indirects.

2. Les collectivités locales sont les autorités administratives les plus proches des citoyens ; elles traduisent leurs préoccupations et leurs attentes et constituent aussi les arènes politiques où les citoyens ont la possibilité de participer à la vie de la communauté et où se décide une bonne partie des politiques publiques. Et s'il en est ainsi dans les démocraties les plus traditionnelles et consolidées, cet aspect est encore plus important dans les pays (anciennement communistes) qui ont dû, depuis 1989, édifier des sociétés démocratiques et économiquement viables.

3. Les changements sociaux, économiques et politiques sont un défi majeur pour les pouvoirs locaux en Europe et ont de profondes répercussions sur l'organisation, la structure et les tâches nouvelles des collectivités locales. De nouveaux rapports se sont instaurés entre les autorités administratives, entraînant l'apparition de réseaux complexes et de nouveaux acteurs au niveau intermédiaire, une redistribution territoriale du pouvoir et un intérêt croissant pour la démocratie locale.

4. Certains pays, il est vrai, laissent aux collectivités locales une certaine indépendance, les communes tirant l'essentiel de leur revenu de la fiscalité locale directe et jouissant d'une relative autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Dans ces cas là, le contrôle des pouvoirs locaux par l'Etat est limité par la loi. Dans d'autres pays, par contre, les collectivités locales sont réglementairement organisées de manière à jouer essentiellement le rôle d'agents chargés de mettre en œuvre les politiques du gouvernement central. Mais le modèle le plus courant est un modèle interactif, où le principe est de "travailler ensemble", en créant des organismes administratifs mixtes pour assurer des tâches communes.

5. Il est difficile d'attribuer à un pays un modèle spécifique d'organisation des pouvoirs locaux ; on trouve dans chaque cas une combinaison des divers éléments. Par exemple, il existe sans doute plus d'autonomie dans les pays scandinaves que dans le Sud de l'Europe, où, malgré le principe d'autonomie légalement défini, le manque de ressources financières limite les possibilités réelles d'action autonome des collectivités locales.

6. Les réponses sur lesquelles se base le présent rapport¹, montrent qu'il y a deux groupes de pays : d'une part, ceux qui considèrent leurs collectivités locales comme des institutions de prestations de services, et d'autre part ceux où les municipalités sont des institutions essentiellement politiques et représentatives. Ces deux conceptions différentes conduisent à deux configurations cognitives différentes et à des stratégies alternatives. Il convient aussi de ne pas perdre de vue que, si dans de nombreux pays, la démocratie est considérée comme un fait acquis, pour d'autres, c'est un processus qui n'est pas encore achevé.

7. L'efficacité est-elle un impératif ou un choix ? La démocratie est-elle un choix ou un impératif ? Enfin, de quel type de démocratie parlons-nous ? Il faut garder à l'esprit que les structures de l'administration locale ne doivent pas être choisies en fonction de services spécifiques que les municipalités seraient ou non capables d'assurer. La qualité démocratique et l'efficacité sont des éléments qui devraient être combinés de la meilleure manière.

8. Il faut toutefois reconnaître que par la structure municipale, la répartition des compétences (suppression ou ajout de nouvelles tâches), la production des services ou le type de collectivité locale, les autorités supra-municipales peuvent affecter les deux variables que sont l'efficacité et la démocratie.

9. Quel que soit le rôle que le gouvernement a décidé de jouer dans le système politique, ce rôle devrait être essentiel à deux égards au moins : garantir la démocratie et assurer le bien-être des citoyens. De plus, comme certaines délégations l'ont fait valoir à juste titre, il existe de nombreuses manières d'exprimer la participation démocratique et ce, pas seulement dans l'arène politique. Il existe en fait des liens entre la participation et la prestation de services, par exemple lorsque les groupes d'utilisateurs sont créés pour évaluer le type et la qualité des services fournis. La prestation de services ne se confond pas avec la participation démocratique et les divers processus de décentralisation devraient servir deux grands objectifs : non seulement contribuer à l'efficacité et mieux mettre en œuvre les politiques de protection sociale des citoyens mais également renforcer la démocratie. Le rôle de direction des élites locales, au sein de leurs communautés, va être favorisé par le lien électoral mais également par l'exercice de compétences et de fonctions et par la bonne gestion de la prestation des services.

10. D'un point de vue analytique, il convient de distinguer trois aspects principaux : la citoyenneté et la participation des citoyens ; la direction de la collectivité locale ; la gestion et la prestation de services. Les deux premiers aspects renvoient à la démocratie et aux dispositions la concernant et le dernier est étroitement lié à l'efficacité, notion qui représente la gamme complète des variables ayant un lien de causalité avec les résultats économiques. A cet égard, il convient de signaler que la légitimité et l'efficacité sont des éléments interdépendants. Une plus grande efficacité renforce la légitimité et nous avons tendance à penser qu'une direction plus forte permet d'améliorer les résultats et l'efficacité de la collectivité locale. On peut imaginer une échelle permettant de classer les pays en fonction de leurs performances en matière de légitimité ou d'efficacité.

¹ Les rapports présentés concernent les pays suivants : Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie.

Tableau 1 : Typologie des collectivités locales

LEGITIMITE	EFFICACITE	
	+	--
	+	A
	--	B
	--	C
	--	D

Le tableau présente quatre types théoriques de systèmes politiques : ceux de niveaux élevés de légitimité et d'efficacité (Type A), ceux de niveaux plus bas de chaque élément (Type D) ; ceux d'un niveau plus élevé de légitimité et d'un niveau plus bas d'efficacité (Type B) ou bien le contraire (Type C).

11. Le rapport tentera de présenter des arguments à deux niveaux différents : d'une part l'incidence de la variable dimensionnelle (avec tous ses aspects à plusieurs facettes) sur l'efficacité dans l'obtention des meilleurs résultats pour la citoyenneté et la démocratie ; d'autre part, l'argument consistant à savoir dans quelle mesure la taille d'une collectivité locale contribue à améliorer la situation ou au contraire représente un obstacle.

2. La taille et l'efficacité

12. Le débat sur la taille appropriée des collectivités locales se poursuit depuis longtemps. Il y a toujours eu des personnes qui ont souscrit aux arguments en faveur de la fusion des petites communes en plus grandes unités et d'autre part des partisans d'une carte fragmentée constituée de petites unités. En fonction des circonstances historiques, des spécificités locales et/ou de jugements de valeur, nous nous trouverons face à des approches différentes de la même question : quelle est la taille «idéale» des collectivités locales ? Les idéologies, les mentalités et les intérêts sont des facteurs qui alimentent le débat de manière continue. On peut retenir quatre grands arguments parmi ceux avancés en faveur de collectivités locales plus grandes, à savoir : *a.* l'efficacité (quelle échelle permettra d'améliorer les services et de les multiplier à un coût inférieur) ; *b.* la démocratie (quel type de structures peut favoriser le contrôle de l'administration par les citoyens et une bonne transparence) ; *c.* le développement (quelle sorte d'organisation est la mieux préparée à promouvoir le développement économique) ; *d.* la répartition (quelle taille permettra de répartir mieux et plus équitablement les services, les tâches et la pression fiscale). Les éléments normatifs qui viennent entacher chacune de ces notions font qu'il est très difficile de parvenir à un cadre conceptuel pouvant faire l'unanimité. Leurs définitions divergent très largement du fait de la diversité des intérêts en jeu et des situations sociales, politiques et économiques. Les responsables politiques (nationaux ou locaux), les élites administratives, les organisations bureaucratiques, les classes sociales, en particulier les groupes et les associations de bénévoles au sein des diverses collectivités, expriment des points de vue divergents non seulement entre eux mais également au sein du même groupe (par exemple, entreprises locales contre entreprises plus grandes, fonctionnaires de l'Etat contre fonctionnaires locaux, ONG internationales contre organisations d'intérêt purement local, etc.).

13. Il est vrai que les arguments en faveur d'unités plus grandes se sont développés au rythme de l'Etat providence, étendant le rôle des gouvernements et l'usage de nouveaux modèles de planification économique et d'aménagement du territoire. Tous ces critères théoriques et politiques mettaient en évidence le fait que les petites unités n'étaient pas préparées à ces nouveaux développements, qui exigeaient une planification de grande envergure et des systèmes intégrés pour la prestation de services nouveaux et plus élaborés. Si une politique favorable au regroupement a prévalu dans les années 60 et 70, ces approches ont été contestées à partir des années 80 et les positions privilégiant les petites collectivités locales ont commencé à évoluer de manière rigoureuse. Dans les années 90, le débat s'est fait plus animé et les arguments favorables aux grandes collectivités territoriales sont revenus à l'ordre du jour dans de nombreux pays. Les stratégies de réforme, la crise de l'Etat providence, les politiques de restructuration de l'appareil étatique ancien, les idées tendant à alléger ou à réduire le rôle de l'Etat et les nouveaux réseaux supra-étatiques ont contribué à renforcer le processus de refonte au niveau local. A d'autres égards, le cadre de la mondialisation représente déjà un nouveau contexte pour les tentatives de restructuration des collectivités locales. Mondialisation et «localisation» sont les deux facettes du même problème.

14. L'adhésion théorique à une configuration de collectivités réduites (petite taille) vient des approches relevant du choix public, fondées sur des thèses utilitaires et individualistes (des individus poussés par l'intérêt personnel qui produisent, par des choix publics, les biens collectifs : la démocratie en tant que méthode permettant aux particuliers d'avoir la plus grande liberté de choix possible ; le marché en tant qu'arène de concurrence et d'efficacité). Sans vouloir examiner plus en détail l'approche relative au choix public, il est souligné que le principal argument (la collectivité locale est considérée comme une entreprise privée et les citoyens comme des consommateurs qui comparent les prix afin de trouver les meilleurs services en fonction de leur propre préférence) a été sévèrement critiqué non seulement parce que le comportement de l'homme ne suit pas toujours la stratégie rationnelle consistant à porter l'utilité à son maximum mais aussi parce que la notion d'intérêt n'est pas si simple (il convient de tenir compte des éléments qui affectent la perception des intérêts), parce que la notion de l'efficacité ne peut se limiter à l'idée de coût inférieur et surtout parce que le choix public ne permet aucune forme de politique de redistribution. Il est très important de ne pas oublier que l'action politique et la politique menée ont essentiellement trait à la répartition et à la redistribution de ressources et de services limités aux citoyens et ne renvoient pas seulement à la satisfaction des préférences des individus.

15. Les principaux arguments avancés à l'appui de la relation entre la taille et l'efficacité sont très souvent sources de confusion. Ce qui est clair, par contre, est que dans la plupart des cas on ne se préoccupe guère de définir "a priori" ce qu'il faut entendre exactement par "grand" et par "petit" pour pouvoir qualifier immédiatement ces notions dans un sens positif ou négatif. Nous ne cherchons pas ici à définir une sorte de "taille optimale" normative. Le but est plutôt de mieux comprendre dans chaque cas considéré les effets de la taille sur la structure économique et politique des collectivités locales.

16. Cette position devrait admettre la possibilité de réponses alternatives : a) accroître la taille peut fort bien conduire à de meilleurs résultats en termes d'efficacité économique et aussi de performances démocratiques ; b) mais la même politique peut aussi conduire au résultat opposé. La question importante n'est pas d'établir une distinction claire entre grand et petit (quoi que l'on entende par grand et par petit), mais de comprendre que ces concepts sont multidimensionnels et, soit dit en passant, qu'une des variables, qui a son importance, est le temps.

17. Une des difficultés en ce qui concerne l'information tirée des rapports nationaux tient au fait que l'on n'y trouve aucune construction conceptuelle analytique solide et claire. Dans la

plupart des cas, la taille est un concept ambigu, parce que le mot qui exprime verbalement le concept n'a pas de signification univoque ni de référent empirique net.

18. Dans la plupart des rapports, le mot taille est employé pour désigner l'importance numérique de la population et, parfois aussi, les éléments qui s'y rapportent, c'est-à-dire, la densité de la population, l'économie locale, les proportions géographiques, la concentration ou la dispersion de la population de la collectivité locale envisagée individuellement, qu'elle soit rurale ou urbaine, le volume des ressources, le niveau de compétences, etc. Dans ces rapports et dans un certain nombre d'études, ces concepts importants et différents ne sont bien souvent pas clairement distingués. De plus, la taille est aussi un argument pertinent dans la logique du principe de la subsidiarité et devrait être considérée par rapport au degré de décentralisation d'un pays donné.

19. Pour finir, il semble qu'on se préoccupe davantage des problèmes découlant de la grande taille (grandes villes, villes étendues) que des petites villes. Or, la vérité est probablement que de nombreuses communes sont à la fois petites et grandes, suivant les différentes variables considérées.

20. Concernant les grandes communes, les arguments avancés pour expliquer le manque d'efficacité sont principalement les déséconomies d'échelle, l'inefficacité liée au poids financier des dépenses bureaucratiques et le gaspillage. Néanmoins, les résultats de la recherche de ces vingt dernières années ne permettent pas de tirer des conclusions indiscutables. Il arrive parfois que les analystes voient des corrélations positives entre la taille et l'efficacité et que dans la même étude ils trouvent aussi exactement le contraire.

21. Pour le moment il n'est pas possible d'invoquer valablement l'argument des déséconomies d'échelle à l'encontre des grandes collectivités locales. Ce que nous pouvons dire est que les grandes villes dépensent plus d'argent par tête d'habitant, mais ceci tient entre autres au fait que les services y sont à la fois plus nombreux et plus spécialisés, que les ressources financières de la collectivité sont plus importantes, que l'assiette fiscale est également meilleure, etc. Certaines déséconomies d'échelle en sont aussi probablement responsables, mais nous n'en savons pas assez pour soutenir l'un ou l'autre argument.

22. Concernant l'autre élément, à savoir que les coûts administratifs augmentent en proportion de l'accroissement de la taille des municipalités, les recherches empiriques tendraient plutôt à démontrer le contraire. Il est plus vraisemblable que les dépenses bureaucratiques diminuent proportionnellement à l'accroissement de la taille des collectivités locales. Ce qui ressort encore plus clairement de ces recherches est que le coût d'une administration locale exercée par un grand nombre de petites collectivités est très élevé pour le gouvernement central.

23. Le paradoxe, si l'on se réfère à la recherche, est que la grande taille n'est pas nécessairement synonyme d'inefficacité, et qu'au contraire bon nombre d'arguments plaident en sa faveur. Premièrement, dans les sociétés bien développées, certains services doivent être organisés sur une large échelle (logement, planification, distribution d'eau, environnement, transports, etc.). Deuxièmement, la production et la fourniture de services très spécialisés supposent une population importante (en particulier l'éducation, les services s'adressant aux personnes âgées, les équipements culturels, etc.). Troisièmement, les politiques d'égalité et de redistribution impliquent une certaine centralisation, ce qui va à l'encontre du fractionnement du territoire en petites unités. Il est très improbable que de petites administrations locales, qui se concurrencent entre elles, soient de nature à engendrer l'égalité ; au contraire, elles sont de nature à renforcer les inégalités territoriales.

24. Pour essayer de conclure, nous devons accepter que les grandes communes ne sont pas moins efficaces que les petites, et qu'elles peuvent même être beaucoup plus efficaces que les petites quand il s'agit de fournir des services.

25. En fait, tout le débat sur la réforme municipale est axé sur les résultats positifs d'ordre économique et relatifs à l'efficacité entraînés par les divers processus de fusion. Récemment, l'attention s'est focalisée sur de nouveaux aspects du débat : les petites communes se caractériseraient par une gestion non professionnelle des affaires publiques, par leur vulnérabilité financière et par une moindre qualité des services fournis.

26. Ce type de raisonnement se rencontre très souvent dans les rapports qui ont été soumis, mais d'un point de vue scientifique nous n'en savons pas assez sur les différents problèmes en question pour conclure. Nous ne savons pas si, en tant que prestataires de services, les petites communes n'ont pas la qualité nécessaire. Nous ne savons pas si leur personnel manque de professionnalisme ou si leurs structures administratives sont dépassées. Et même s'il est possible qu'elles soient financièrement vulnérables, nous n'en sommes pas certains.

27. Peut-être devons-nous, compte tenu des expériences très diverses illustrées par les rapports, commencer par clarifier nos propres convictions sur l'organisation de l'administration locale et nous demander quel type d'administration locale nous souhaitons, avant de conduire notre réflexion en conséquence. Sommes-nous favorables à un accroissement du pouvoir et des compétences des collectivités locales ? Sommes-nous prêts à lancer une seconde vague de décentralisation pour passer des "méso-administrations" au niveau proprement local ? Ces questions et leurs réponses montreront clairement que l'avenir de l'administration locale n'est pas une question relevant exclusivement de la recherche académique, mais avant tout une question politique.

28. Savoir si les petites communes doivent ou non fusionner, si le processus d'unification doit être volontaire ou imposé par les autorités du niveau supérieur, s'il vaut mieux faire des économies en recherchant les "meilleures pratiques" et l'efficacité au détriment de la qualité et de la participation démocratique, etc., sont autant de questions d'ordre politique, qui demandent des décisions politiques. La recherche ne peut répondre à ces questions mais elle peut fournir une analyse, dont il faut bien sûr tenir compte dans le processus de décision, notamment pour éviter les décisions non fondées.

29. Si nous considérons la carte de l'Europe, beaucoup de pays ont réduit ces dernières années le nombre de communes en pratiquant la fusion de communes. Certains pays (Danemark, Suède, Allemagne, Grèce, Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas et Norvège) ont considérablement réduit le nombre d'unités locales, d'autres (Espagne, Malte, Suisse, etc) les ont réduites dans des proportions beaucoup plus modestes ; d'autres encore ont essayé d'autres solutions, comme par exemple, en laissant le nombre de communes plus ou moins inchangé mais en favorisant la coopération intercommunale (France).

30. En fait, aujourd'hui, les pays européens peuvent se répartir en trois grandes catégories en ce qui concerne la taille de leurs communes : ceux qui possèdent de grandes collectivités locales (par exemple, le Royaume-Uni, dont les communes comptent en moyenne plus de 100 000 habitants ; ceux dont les communes sont relativement petites – en moyenne 10 000 habitants – avec des cas extrêmes comme la France, la République tchèque ou la Suisse (95 pour cent des communes ont moins de 5 000 habitants), ou l'Espagne (dont 86 pour cent des communes n'atteignent pas le niveau des 5 000 habitants) ; enfin, entre les deux, ceux qui ont très peu de communes de moins de 5 000 habitants et qui se caractérisent par des communes de taille moyenne (par exemple, le Danemark).

31. Les diverses études qui ont établi un rapport entre la taille moyenne de la population et les dépenses d'administration locale ont mis en évidence une nette corrélation entre la taille de la commune et les tâches des municipalités et montré que jusqu'à ce qu'une certaine taille soit atteinte, il existe peu d'alternatives (la Suède ou le Danemark ont délibérément choisi de confier de nombreuses tâches aux communes ; le Portugal a fait le choix inverse).

32. De nombreux rapports invoquent les économies d'échelle pour justifier la fusion, mais sur ce point nous devons être très prudents. Toutes les questions relatives à la taille, petite ou grande, minimum, maximum ou optimale, voire moyenne, sont examinées sur la base de la théorie de l'échelle qui provient de la théorie économique et a été appliquée à la production industrielle. Elle reposait sur le principe de l'uniformité absolue de la production. S'agissant des collectivités locales, nous nous trouvons face aux problèmes suivants : les produits des collectivités locales sont très différents ; certains sont mesurables, d'autres pas ; l'idée d'échelle optimale varie d'un domaine à l'autre. Le seul élément incontestable est celui qui a trait à la taille minimale, car en dessous, il n'est pas possible d'exécuter les fonctions que l'on attend de toute collectivité locale. Toutefois il faudrait toujours garder à l'esprit le fait que les collectivités locales sont tout d'abord des collectivités politiques, des cadres vivants de citoyenneté et de leadership et ensuite seulement des arènes économiques et des prestataires de services d'un niveau plus ou moins approprié.

33. Toute l'idée d'échelle en économie se rapporte aux activités à fort coefficient de capital. Bien que certaines activités des pouvoirs locaux comme la gestion de l'eau et des déchets puisse être des activités à fort coefficient de capital, l'activité de l'administration locale est souvent une activité à fort coefficient de travail. De plus, même les tâches à fort coefficient de capital n'appellent pas de fusion, car la coopération intercommunale (que nous examinerons plus loin) est un mécanisme qui permet d'apporter une solution aux déséconomies d'échelle, s'il devait y en avoir.

34. Cela dit, nous pouvons toujours trouver des avantages évidents à l'économie d'échelle. Toute municipalité, petite ou non, doit faire face à un certain nombre de coûts de fonctionnement essentiels (un maire, un conseil, un secrétariat, des chefs de service et des fonctionnaires travaillant en contact direct avec les habitants), qui pour les petites unités locales représente un fardeau important pour le budget d'une petite localité, alors que leur poids est moins important dans le budget d'une grande ville. Certains des services de base ont un coût standard qui pèse lourdement dans la modeste économie d'une petite municipalité, même si ce coût est réduit au minimum. Les services administratifs nécessaires pour fournir les services publics peuvent être organisés plus efficacement quand la taille de la municipalité s'accroît.

35. Néanmoins, quand nous passons aux plus grandes communes, nous constatons là encore que le coût monte en flèche. Nous référant à des recherches récentes, nous pouvons sans doute dire que l'efficacité se situe à mi-chemin entre les deux tailles extrêmes : ni trop petites, ni trop grandes (environ 40 000 habitants).

36. Compte tenu de cette information empiriquement contrastée, peut-on dire pour autant qu'il y ait là un argument sérieux en faveur de la fusion ? Cela dépend. D'une manière générale, l'analyse coût-avantages nous enseigne que les avantages économiques ne sont pas tellement importants et que les coûts, y compris les coûts politiques, peuvent nous inciter à la prudence et à n'utiliser la fusion qu'au cas par cas.

37. Quand nous analysons les rapports nationaux qui évaluent les changements qui se sont produits, les obstacles rencontrés et les meilleures pratiques, nous constatons qu'il y a eu focalisation sur la fusion (volontaire ou obligatoire). Cette évolution était à l'ordre du jour politique de presque tous les pays, mais ceux-ci n'ont procédé à aucune évaluation proprement dite des conséquences du processus, seul le discours idéologique a été pris en considération.

38. Les rapports nationaux (France ou Espagne, par exemple), où la question de la fusion ne se pose pas, viennent à l'appui des arguments en faveur des structures intermédiaires (départements, provinces, régions autonomes) ou des nouveaux organismes de coopération intermunicipale grâce auxquels des arrangements supra-municipaux peuvent être mis sur pied. Dans le rapport des Pays-Bas, certaines évaluations intéressantes conduisent à la conclusion que les réformes ont eu deux principaux effets : a) la réduction de la vulnérabilité de l'administration locale ; et b) le renforcement des capacités stratégiques et du professionnalisme.

39. Si l'on considère la taille du point de vue géographique ou par rapport à la population, à sa densité, à son degré de dispersion dans une seule unité ou zone géographique, ou même si on la considère du point de vue du nombre d'élus locaux, la carte des collectivités locales européennes présente toutes sortes de variations. Cette situation spécifique fait que l'incidence de la taille sur l'efficacité est très complexe, tout comme l'évaluation de l'efficacité dans chaque collectivité locale. Il ressort des très rares études effectuées jusqu'à présent que les résultats sont contradictoires et hétérogènes. Ils dépendent tous de la nature des services inclus dans l'analyse, du type de structure démographique, de la répartition du pouvoir au sein du système politique (central, fédéral, fédéral asymétrique), du nombre d'échelons administratifs, du taux de dépenses publiques, du type de compétences établies pour chaque niveau administratif et de celles qui correspondent spécifiquement aux collectivités locales et enfin du type de culture politique dans chaque contexte.

40. Comme on peut l'imaginer, la taille pourrait être un élément déterminant pour influencer les capacités de gestion requises en vue de fournir efficacement les services au niveau local mais ce rapport entre la taille et les compétences et les capacités gestionnaires qui permettent de dispenser efficacement les services est complexe et se situe à des niveaux différents. Dans certains cas, la variation du degré d'efficacité est liée aux compétences et à la manière dont celles-ci sont ou non liées à la taille. Dans d'autres cas, la taille sera plus vraisemblablement liée aux ressources financières et cette situation pourrait au bout du compte améliorer l'efficacité de la prestation des services mais pas nécessairement leur efficacité. Les moyens administratifs, autre facteur clé à analyser, sont non seulement liés à la taille de la commune mais également à d'autres caractéristiques comme le réseau de relations locales – régionales – nationales, le type de services envisagés (les recherches effectuées montrent que certains services correspondent mieux à la taille de la collectivité locale que d'autres, c'est-à-dire sécurité sociale contre travaux publics), le caractère central de l'administration locale par rapport à son propre territoire (il faut tenir compte des cas de conurbations, de l'immigration, des développements régionaux, et d'autres facteurs pouvant contribuer à modifier le caractère central de la commune en tant que structure régissant de nouveaux espaces).

41. Même s'il est relativement bien établi que les communes de moins de sept mille habitants ne rentrent pas dans le cadre des normes relatives aux compétences de gestion ou aux moyens administratifs, il ressort d'études menées aux Pays-Bas et en Suisse que la relation entre les compétences de gestion et la taille des collectivités locales varie fortement en fonction du secteur de l'action des pouvoirs publics.

3. Taille et démocratie

42. En raison de la relation paradoxale entre la taille et la démocratie, les documents publiés défendent l'idée qu'il faut réduire la taille des collectivités locales pour accroître la démocratie. Les principaux arguments sont les suivants : les citoyens influent davantage sur la prise de décision collective, les conditions d'exercice du pouvoir sont meilleures lorsque les liens avec les citoyens sont plus forts et que la capacité de réaction est plus grande ; comme les unités sont plus petites, elles ont tendance à être plus homogènes et touchent donc plus facilement les majorités politiques, ce qui facilite la prise de décision collective. Les contre-arguments laissent entendre que la petite taille des unités laisse une marge de manœuvre à l'oligarchie, en tant que principale configuration dirigeante, ainsi qu'à des mécanismes plus puissants de contrôle social et de conformité sociale. La communication politique est plus faible, de même que les institutions politiques (partis politiques, groupes de pression, ONG, etc.). En résumé, une petite taille favorise la domination de l'élite.

43. Il est probable que les deux positions soient valables simultanément, car chacune considère des types de dimensions différents : en effet, comme nous l'avons déjà indiqué, la taille ne permet pas de définir une catégorie homogène et tant que nous ne savons pas exactement ce que comprend la catégorie « petite taille », nous restons dans notre propre tour de Babel.

44. Un débat porte sur la relation entre l'agrandissement des unités locales et la participation politique. Celle-ci ne pouvant être réduite à la participation électorale, nous pouvons nous risquer à avancer, sur la base des informations dont nous disposons, que la participation électorale est d'autant plus élevée que la taille des collectivités est réduite (en Espagne, le pourcentage de participation aux élections locales tombe de 80,5 % par unité de 250 habitants à 66,1 % pour les communes de plus de 15 000 habitants ; en Suisse, pour l'élection au Conseil national, le taux de participation électorale moyen tombe de 46 % dans les unités locales comprenant jusqu'à 1 000 habitants à 40 % dans les communes de plus de 100 000 habitants) ; il ressort des recherches menées par Goldsmith et Rose que l'effet de taille est manifeste pour la Norvège et inégal au Royaume-Uni. Ces recherches semblent corroborer l'hypothèse selon laquelle le taux de participation découle de l'influence combinée du type de système électoral choisi (scrutin proportionnel ou uninominal majoritaire à un tour) et de la taille. Comme le rapport britannique l'a laissé entendre, la taille n'est probablement pas la seule variable dont il faille tenir compte pour comprendre le taux de participation électorale et son rapport avec la dimension d'une collectivité locale.

45. En tout état de cause, dans les communes plus grandes, on constate plusieurs incitations négatives liées à la participation électorale. Non seulement le coût de la participation est plus élevé et le ratio entre les citoyens et les dirigeants plus faible mais, et ce point est le plus important, l'agrandissement des unités locales s'accompagne de la perte de tout sentiment d'appartenance. Il suffit de penser aux nouvelles banlieues et conurbations et aux nouveaux processus migratoires qui produisent tous uniquement des liens professionnels ou d'autres réseaux économiques mais aucun sens communautaire entre les divers résidents de la même commune. La taille n'est pas l'unique élément qui favorise la participation des citoyens au processus électoral; il y en a d'autres, comme le type de quartier, les valeurs civiques, etc.

46. Dans de nombreux rapports, l'une des principales considérations qui sous-tend les réformes municipales a trait aux agencements démocratiques, proximité vis-à-vis des habitants, amélioration et resserrement des rapports entre les électeurs et les élus, qualité de la participation, confiance dans les institutions, entre autres. L'idée peut se résumer comme suit : plus la commune est grande et plus il est difficile de maintenir la démocratie. Dans les grandes collectivités locales, les habitants perdent le sentiment de la communauté et leur identité politique, développent des syndromes d'aliénation et d'inefficacité, sont moins au courant des affaires publiques et s'en désintéressent ; une attitude cynique, une certaine distance vis-à-vis des dirigeants et l'apathie surgissent parce que le coût de la participation au processus démocratique est très élevé et la participation est limitée à un petit nombre de citoyens.

47. Les résultats (non concluants) de ces recherches ne permettent pas de confirmer que le passage de petites collectivités à des collectivités plus grandes entraîne une érosion démocratique. L'étude classique de Dahl et Tufte conclut qu'"il n'existe pas de relation générale entre la participation électorale et la taille de l'unité". Nous savons aujourd'hui que la participation électorale diminue à mesure que l'on descend de l'administration centrale à l'administration locale et qu'elle est encore moins forte lorsque les élections concernent les niveaux intermédiaires de l'administration territoriale. Mais au sein d'un même niveau d'administration la participation décroît à mesure que la taille de la collectivité augmente. A certains égards, plus les communes sont petites et plus la participation est grande.

48. Est-ce un argument contre la fusion ? Un taux élevé de participation électorale n'est peut-être pas le seul élément à prendre en compte pour juger de la santé de la démocratie et, qui plus est, la participation électorale n'est peut-être pas le seul moyen pour les citoyens de participer à la politique locale. Il faut en fait tenir compte, lors de l'évaluation de la qualité globale de la démocratie locale, non seulement de la démocratie représentative mais également des possibilités offertes aux citoyens de participer directement aux processus de prise de décisions. D'autre part, l'importance d'une municipalité peut entraîner des situations socio-écologiques qui expliqueront des déficits démocratiques qui n'ont rien à voir avec la taille (isolement, degré de déconnexion entre la communauté et la municipalité, poids relatif du vote individuel, exclusion sociale, pauvreté).

49. L'argument le plus courant en faveur des petites unités administratives donne à penser que les élections reposant sur la connaissance qu'ont personnellement les électeurs des candidats qui se présentent, la démocratie doit nécessairement mieux fonctionner dans les petites unités que dans les grandes. Les thèses alternatives soulignent que le processus électoral dans les collectivités locales subit partout un phénomène de « nationalisation ». Les électeurs votent plutôt pour des partis que pour des personnes et se mobilisent pour des problèmes nationaux plutôt que pour des problèmes spécifiquement locaux. Les élections locales servent d'indicateurs de la satisfaction des citoyens à l'égard de leurs gouvernements nationaux, d'arènes où sont débattus les problèmes nationaux ou encore de terrains d'essai pour les stratégies nationales des partis.

50. Qu'en est-il de la participation à des organisations associatives ? Dans la plupart des cas, la littérature se concentre sur la participation individuelle, et pour cette raison ne prend jamais cet élément en considération dans la relation entre la taille et la démocratie. Il semble que tout le monde soit d'accord sur le fait que dans les grandes villes il y a un plus grand nombre d'associations de citoyens, d'ONG, de groupes communautaires que dans les petites agglomérations. Si tel est le cas, nous en concluons que si la participation n'accuse pas de différences sensibles en fonction des différences de taille des communes, par contre la participation aux associations est largement en relation avec la taille ; plus l'unité est grande et plus la participation associative se développe. Ceci concerne non seulement les associations en tous genres, mais aussi la présence des partis politiques dans un cadre plus compétitif, le développement de la couverture médiatique des affaires locales (réseaux de télévision, de radios et journaux) et même les effets du modèle impliquant une multiplication des tâches sur les taux de participation. Si la municipalité peut faire plus de choses, on peut s'attendre à une plus grande participation de la part des citoyens.

51. Nous pouvons probablement conclure que les grandes unités administratives locales tendent, à certains égards, à être plus démocratiques que les petites, en ce sens que si la participation individuelle s'accroît d'une certaine manière quand la taille des collectivités locales diminue, la participation collective, le rôle des partis et des associations suit la tendance inverse.

52. Compte tenu de tous ces éléments, pourquoi alors insister avec autant d'emphase sur la vertu démocratique des petites unités ? Bon nombre d'experts y voient un mélange d'idéologie anti-urbaine et de représentation romantique des petites collectivités locales, alors qu'en réalité les petites unités ne sont dans aucun pays un terrain propice à une société et une administration ouvertes et démocratiques. Au contraire, elles engendrent les mécanismes les plus contraignants de conformisme social par une inhibition coercitive du désaccord ou du conflit politique.

53. La politique est affaire de répartition de ressources limitées et de résolution des conflits. Cette fonction est assurée de manière plus démocratique dans les grandes collectivités que dans les petites. Les hommes politiques et les autorités culturelles s'imaginent parfois que "petit" est synonyme d'absence de conflit, parce qu'ils pensent qu'une petite taille implique homogénéité et consensus social, or ces qualités n'ont rien à voir avec la taille.

54. Enfin, il existe aussi un débat sur la confiance ou la méfiance politiques et leur relation avec la taille. Nous parlons d'un haut degré de confiance politique quand chacun dans la commune a une opinion positive des hommes politiques (ils sont sensibles aux attentes des citoyens, ont le sens de leurs responsabilités, prennent les bonnes décisions et tiennent compte des avis de la population). Par contre, quand la confiance politique est faible, les citoyens ont une vision cynique et désabusée de la politique (les hommes politiques ne cherchent qu'à obtenir les voix des électeurs et se moquent bien de leurs opinions et de leurs besoins).

55. Les études qui ont été faites au Danemark pour mesurer le degré de "compétence" (les hommes politiques compétents sont capables de prendre les bonnes décisions dans l'intérêt de la commune), de "crédibilité" (les hommes politiques tiennent leurs promesses) et de "sensibilité" (les hommes politiques sont ouverts à l'opinion des électeurs et en tiennent compte) montrent très clairement que cette confiance est d'autant plus faible que la taille de la commune est plus grande. Autrement dit, si l'on veut accroître la confiance au sein de la communauté, mieux vaut éviter la fusion.

56. Les collectivités locales ont de tout temps été créées pour servir de moyen de défense contre les abus du pouvoir central ; aujourd'hui, des niveaux intermédiaires de gouvernement et les nouveaux pouvoirs régionaux remplissent le rôle de l'ancien pouvoir central. Le pouvoir central a conçu l'administration locale comme un prestataire de services efficace, car ce niveau administratif permettait de mettre en œuvre et d'adapter des politiques pour redéfinir des espaces territoriaux. Malgré ces deux points de vue différents (sommet ou base), les collectivités locales s'acquittent de plusieurs autres fonctions liées au renforcement de la démocratie. Elles sont des instruments de participation et chaque niveau administratif (résultant de plusieurs stratégies de décentralisation) représente une nouvelle arène pour la participation et la représentation et ce, non seulement en termes de citoyenneté mais également en termes de dimensions territoriales. Pour finir, les collectivités locales sont, à tous les égards, des écoles de démocratie pour les citoyens et les dirigeants et permettent de promouvoir la démocratie et de faciliter une participation de masse. Même dans un monde globalisé, les hommes sont des «animaux de proximité».

4. La satisfaction des citoyens concernant les services fournis et sa relation avec la taille

57. L'expérience commune donne à penser que les citoyens sont plus satisfaits des services qui leur sont fournis dans les grandes communes. Celles-ci ont plus de ressources, elles offrent des services plus spécialisés et plus difficiles à obtenir ailleurs. Néanmoins, on constate couramment que les habitants des petites communes homogènes sont très satisfaits des services qui leur sont fournis. Sans doute est-il plus facile de satisfaire les exigences des habitants quand ceux-ci présentent des caractéristiques communes et au contraire très difficile quand les conditions sont très hétérogènes.

58. Les études qui ont été faites, en particulier dans les pays nordiques, confirment deux principaux arguments, à savoir : a) que le degré de satisfaction diminue quand la taille de la commune passe au-dessus du niveau des 30 000 habitants ; b) que la taille de la commune joue un rôle très important dans certains domaines spécifiques de l'action publique. Dans le domaine des services fournis aux personnes âgées, des écoles primaires, des garderies d'enfants, c'est dans les communes de moins de 3 000 habitants et, plus encore, dans les villes de plus de 30 000 habitants que l'on rencontre le plus souvent l'insatisfaction.

59. Mais si l'on envisage les autres domaines d'action, tels que les activités culturelles, les bibliothèques, les sports, les festivals de musique, etc., le schéma qui se dégage est inverse : les plus satisfaits sont les habitants des grandes communes. Quant à la relation entre la fusion et la satisfaction des habitants, elle semblerait dépendre du type d'unités fusionnées. La fusion d'unités hétérogènes génère l'insatisfaction alors que la fusion d'unités homogènes a plus de chances d'aboutir à un résultat satisfaisant.

5. Redécoupage géographique de l'administration locale ou construction de réseaux à partir des unités territoriales existantes

60. En fait, la politique de redécoupage géographique, modifiant la carte des collectivités locales est très complexe. Bien que qu'il est reconnu que le découpage géographique des collectivités locales peut, au moins dans certains cas, être un héritage (lointain) historique et peut d'une certaine manière être considéré comme arbitraire, des propositions de changement provoquent néanmoins très souvent un contentieux.

61. De profonds changements dans les sociétés européennes ont modifié la structure des collectivités locales, en particulier les processus d'urbanisation et d'immigration, qui favorisent la concentration d'un grand nombre de personnes et amènent les communes à repousser leurs limites géographiques. Deuxièmement, l'évolution de l'Etat providence et les nouvelles politiques d'éducation et de santé ont exigé des unités plus grandes. Du point de vue du pouvoir central, la fusion est toujours considérée comme une bonne politique, car elle offre un univers moins complexe à gérer et améliore le fonctionnement du système financier. Des changements significatifs se sont produits au niveau de l'administration locale dans tous les pays européens, y compris dans ceux qui, de tout temps, se sont inspirés du modèle napoléonien. En ce qui concerne toutefois la modification des limites géographiques des collectivités locales, il semble que les pays qui ne se sont pas inspirés de ce modèle aient connu les changements les plus importants. Du point de vue structurel, la modification des limites géographiques aura des répercussions sur les majorités politiques, la répartition des pouvoirs, les résultats électoraux, etc. (effet de redécoupage abusif des circonscriptions électorales).

62. Si, au cours des quarante dernières années, presque tous les pays ont expérimenté les processus de regroupement ou de fusion, avec pour conséquence une réduction du nombre de collectivités locales, aujourd'hui le regroupement n'est plus, d'une manière générale, une mesure à l'ordre du jour politique des pays considérés. Les différents systèmes légaux comportent des dispositions réglementaires concernant ce phénomène qui prévoient des garanties spécifiques pour assurer l'expression volontaire et la participation démocratique des collectivités locales. Dans certains pays, la loi exige un nombre minimum d'habitants pour constituer une collectivité locale, et dans d'autres cas des subventions spécifiquement ciblées sont accordées pour favoriser la fusion.

63. Une tendance déjà affirmée qui devient aujourd'hui encore plus importante concerne la prolifération de toutes sortes de mécanismes de coopération intercommunale. Cette apparition de structures communes est considérée comme la parfaite solution pour les problèmes auxquels sont confrontées les petites collectivités locales. Tous les pays mentionnent clairement cette formule dans leurs rapports nationaux et la présentent comme la seule formule flexible, facile à mettre en œuvre et présentant le moins de difficultés politiques. Seul le rapport des Pays-Bas déclare que si la coopération intermunicipale est une formule utile, elle ne doit pas être pour autant considérée comme une alternative au redécoupage territorial.

64. Un rapport publié en 1995 par le Conseil de l'Europe dresse un inventaire détaillé des divers types de coopération intermunicipale, des dispositions législatives qui ont été prises en la matière, des systèmes obligatoires ou volontaires, des réseaux qui ont été organisés tant à un même niveau administratif (local) qu'entre plusieurs niveaux administratifs, qu'ils soient à but unique ou à finalités multiples. Si l'on se réfère aux informations parcellaires fournies par les rapports de l'année 2000, les informations fournies antérieurement restent parfaitement valables.

65. L'existence d'un système politique centralisé, ou d'un système politique fédéral, entraîne de très grandes différences en ce qui concerne le type d'organismes supramunicipaux. Dans le système fédéral, ou dans les pays politiquement très décentralisés et régionalisés (comme c'est le cas en Espagne) les autorités locales se trouvent engagées dans une relation triangulaire qui les lie d'une part aux autorités régionales (Länder, Comunidades Autonomas, Régions) et, d'autre part, au gouvernement central – d'où un réseau intergouvernemental très complexe.

66. En Espagne, depuis le début de la transition démocratique, il existe un gouvernement central, 17 communautés autonomes, 50 provinces, 8 105 collectivités locales, et, en vingt ans, la coopération intermunicipale a donné 927 "mancomunidades", et plus de 500 "consortiums". Les provinces exécutent certaines des tâches qui relèvent maintenant de la compétence des Communautés autonomes et assument les fonctions appropriées pour aider techniquement, juridiquement et économiquement les collectivités locales de leurs territoires – en particulier les plus petites.

67. Les "mancomunidades" sont des associations volontaires de collectivités locales pour l'exécution en commun d'un certain nombre de tâches ou la fourniture de services ; la moitié des 927 "mancomunidades" (il y en avait 165 en 1978) ont été créées pour un but unique. En moyenne, 74 % des collectivités locales font partie des "mancomunidades" ; 75 % des communes de moins de 5 000 habitants appartiennent à ces organismes administratifs conjoints, et 42 % seulement des communes comptant entre 100 000 et 500 000 habitants. Les informations dont nous disposons sur les services fournis par ces organismes intermunicipaux donnent une idée précise des divers domaines dans lesquels les collectivités locales manquent de capacités. Ainsi, 482 "mancomunidades" ont trait à la collecte des ordures, 460 au traitement des déchets solides, 274 à la distribution d'eau, 270 au service d'aide sociale, 210 au service de lutte contre le feu, 209 à l'éducation et la culture, 166 au tourisme, 131 aux services techniques, 104 au fonctionnement des abattoirs, 103 à l'environnement et 102 à l'urbanisme.

68. A côté des "mancomunidades", nous trouvons les "consortiums", qui travaillent en collaboration avec d'autres organismes administratifs, ou même avec le secteur privé, dans la mesure où ce dernier est orienté vers le public et n'exerce aucune activité à but lucratif. La plupart de ces "consortiums" ont trait aux télécommunications, à la distribution d'eau, à la protection civile, aux équipements culturels, à la voirie etc.

69. Les recherches menées par le professeur Dafflon et son équipe à l'université de Fribourg représentent l'effort le plus récent et le plus complet pour élaborer une méthode d'analyse qui permette d'évaluer avec précision l'influence qu'exerce la taille des communes sur le degré d'autonomie budgétaire et financière. Ces travaux ont mis en évidence les profondes différences que présentent les limites territoriales de chacun des systèmes intercommunaux de collaboration. Sur la base de cette réalité, le professeur Dafflon conclut que le lien entre la taille et l'autonomie financière et budgétaire est faible en raison de la très grande hétérogénéité de la situation. Compte tenu de toutes ces difficultés, la fusion de petites unités tend à avoir les résultats suivants : gains économiques en raison des économies d'échelle et des externalités négatives ; amélioration budgétaire découlant de la rationalisation de l'appareil administratif, homogénéisation fiscale et correction des disparités structurelles ; amélioration des compétences en matière de gestion en raison d'une meilleure structure organisationnelle et suppression des chevauchements et des doubles emplois ; contrairement à l'avis courant selon lequel les petites unités fusionnées perdront leur autonomie, impossibilité pour ces unités fusionnées de perdre une autonomie qu'elles n'avaient pas en fait.

70. L'équipe de recherche de Fribourg a souligné que l'amélioration de l'autonomie financière des unités locales fusionnées ne résolvait pas les problèmes non économiques profonds et importants comme : le sentiment d'appartenance, l'identité sociale et le bien-être.

71. Dafflon propose une nouvelle méthode pour faire de la fusion un moyen de résoudre en même temps le problème institutionnel (absence de lien entre les décideurs et les contribuables) et le problème économique (absence de lien entre les contribuables et les bénéficiaires). Il estime que le fédéralisme fiscal, avec les théories de taille optimale de l'administration, n'offre pas de réponse adéquate pour une politique pratique et il pense également que le mécanisme de coopération intercommunale horizontale résout uniquement les problèmes d'efficacité de la prestation des services mais pâtit de déficits démocratiques. Sa formule repose sur ce qu'il est convenu d'appeler les noyaux forts, autrement dit les nouveaux centres forts regroupant plusieurs unités locales et qui peuvent être délocalisés pour créer de nouvelles collectivités plus grandes dans lesquelles décideurs, contribuables et citoyens bénéficiaires se confondent.

6. Les grandes communes : que signifie « grand » ?

72. L'Europe du nouveau siècle sera une Europe des villes. Plus de 50 % de la population vit aujourd'hui dans des centres hautement urbanisés ou dans des zones métropolitaines. On trouve dans ces nouveaux territoires un mélange de développement et de graves problèmes sociaux, de richesse et de pauvreté, d'activités parmi les plus dynamiques et de populations marginalisées. La nouvelle grande ville n'est plus une commune, c'est une réalité multidimensionnelle ; elle se compose d'un noyau central, d'un centre des activités politiques et administratives, d'une conurbation (banlieues) et dans certains cas d'une zone métropolitaine. En outre, la grande ville fait également partie de réseaux internationaux : elle est en étroite relation avec la région et constitue l'étoile centrale d'une galaxie complexe. Ces villes souffrent très souvent d'un déficit démocratique, car la structure représentative ne correspond pas à la vie économique et sociale environnante.

73. La tendance commune est à la désagrégation de la structure de la ville en districts (arrondissements) avec la possible contradiction d'avoir des majorités politiques différentes dans les districts et dans le centre (chaque district avait jusque là ses propres traits sociologiques et économiques). Dans certains pays (par exemple en Espagne) les autorités du district sont nommées par le maire, dans d'autres elles sont élues directement ou du moins désignées par le parti politique qui a obtenu les meilleurs résultats dans le district. Un des dangers soulignés dans les rapports est que très souvent les quartiers riches sont ceux qui prônent la désagrégation par rapport aux centres urbains. En Suède, les avis sont favorables à des solutions techniques, telles que des budgets décentralisés et des modèles comptables.

74. En Espagne – pays dont le rapport donne des informations détaillées – la législation interdit la désintégration d'une grande ville en plusieurs communes basées sur une identité de population. Pour cette raison, la solution aux problèmes des grandes villes est la déconcentration technique qui donne une grande ville et ses différents districts possédant leur propre organisation et leurs propres compétences. L'idée qui se dégage des études récentes est que toutes les villes de plus de 300 000 habitants devraient avoir une organisation déconcentrée, gérant des ressources budgétaires représentant au moins 15 % du budget municipal.

75. Il existe en Espagne huit villes de plus de 350 000 habitants, la plus grande (Madrid) possède vingt et un districts et les plus petites (Séville ou Malaga) six chacune. La population moyenne de chaque district varie de 150 000 habitants à Barcelone à 39 000 à Las Palmas. Ces données recouvrent des réalités très différentes. Seules Madrid et Barcelone ont développé et consolidé de vrais districts, les autres villes sont moins développées. L'organisation de districts a été dictée plus par des nécessités sociales et économiques (éviter la congestion et le chevauchement, ainsi que le manque de coordination des structures économiques) que par des considérations de renforcement de la participation démocratique.

Les sondages qui ont été faits démontrent que la population a très bien compris et admis ces modifications. L'obstacle majeur à la poursuite d'initiatives allant en ce sens est le maire lui-même, qui redoute de perdre le contrôle de la ville et une partie de son pouvoir politique.

76. En Bulgarie la création de districts dans les communes de plus de 300 000 habitants est une obligation légale alors qu'elle est facultative pour les villes de plus de 100 000 habitants. La législation de la République tchèque reconnaît la possibilité d'une (sub)division interne pour la catégorie des «villes statutaires» qui sont celles qui comptent plus de 52 000 habitants. En Finlande, il est généralement reconnu que les villes de plus de 100 000 habitants sont des «grandes villes» bien qu'elles n'aient pas de statut juridique spécial. En Slovaquie, seules deux grandes villes (dont la plus petite compte 240 000 habitants) ont des districts avec des conseils élus.

7. Institutionnalisation et processus d'apprentissage

77. Au cours des dix dernières années, plusieurs organisations internationales (le Conseil de l'Europe, l'Union internationale des villes, la Banque mondiale, entre autres), ont organisé des forums et ateliers spécialisés pour échanger leurs expériences et leurs points de vue sur la question. La collectivité locale est un laboratoire vivant où peut se dérouler un vaste processus d'apprentissage, concernant notamment l'efficacité en matière de fourniture de services et aussi l'apprentissage du fonctionnement de la démocratie.

78. D'aucuns ont soutenu dans le passé que l'efficacité fonctionnelle était incompatible avec la démocratie. De la *polis* grecque classique à l'articulation post-étatique, l'humanité a toujours cherché une sorte d'espace politique optimal où l'individu puisse développer ses potentialités. La longue histoire de l'Etat moderne est un exemple parfait de ces évolutions et le récent débat sur le dépérissement de l'Etat, en Europe, n'est qu'un pas de plus vers le nouveau monde globalisé. C'est de cette bipolarité – dimension mondiale/dimension locale – qu'il s'agit aujourd'hui. Les collectivités locales doivent apprendre à tirer avantage des nouvelles règles du jeu.

79. Deux défis majeurs auxquels sont confrontées nos sociétés sont l'affaiblissement de l'Etat-nation et le renforcement des pouvoirs subnationaux. Au fil des années il est devenu de plus en plus évident que l'évolution intervenue, comme les nouvelles préoccupations environnementales, la nouvelle économie et les échéances politiques du monde globalisé, échappe au contrôle intégral de l'Etat-nation et peut exiger de nouvelles réponses politiques. La tentative des Etats européens de répondre à la globalisation en créant des unités politiques supranationales a largement contribué à l'érosion de l'Etat lui-même. En même temps, et dans beaucoup de situations, l'Etat continue de se trouver dans une position stratégique et de remplir un rôle des plus nécessaires.

80. Il y a eu, en même temps, des nouveaux processus de décentralisation et la montée en puissance des niveaux intermédiaires de gouvernement. Il semblerait que les structures traditionnelles de l'Etat ne sont plus à la bonne échelle : à la fois trop petites pour le monde globalisé et trop grandes, trop rigides pour traiter efficacement les exigences croissantes et nouvelles de leurs citoyens.

81. Nous devons nous rendre compte que n'avons pas suffisamment de raisons de défendre la théorie de l'échelle, grande ou petite, ni le principe selon lequel tout ce qui est petit est joli ou l'inverse, la meilleure pratique étant probablement le mélange d'unités à différentes échelles. La souplesse, la coopération, l'innovation et les différentes capacités sont apparemment les éléments productifs, tant en politique que dans le monde économique.

82. L'innovation dans les pratiques, les règles, la conception des structures et ressources contribue à de nouveaux processus d'institutionnalisation qui remplacent les anciens et en conséquence entraîne de nouvelles formes d'adaptation institutionnelle et donc un mélange complexe d'innovation, d'inertie et de routine. Ces changements peuvent se produire par l'intermédiaire d'un mécanisme volontaire fondé sur les choix rationnels de chacun ou au contraire résulter de variables culturelles, sans oublier que dans certains cas, les nouvelles institutions résultent de la coercition politique. Les ouvrages scientifiques envisagent plusieurs hypothèses selon lesquelles les nouvelles structures suivent une configuration isomorphe dans certains cas alors que dans d'autres, les anciennes structures mettent au point une stratégie pour éviter le changement et maintenir l'autonomie. L'hypothèse isomorphe peut s'expliquer par plusieurs causes : supériorité technique, structures qui imposent leurs conditions à d'autres ou plus souvent cas d'imitation, copie d'un cadre concret par souci de maîtriser l'incertitude. Aujourd'hui nous sommes en pleine phase d'expérimentation ; de nouveaux réseaux et de nouvelles structures administratives se développent de façon très intensive aux niveaux local et régional. Un nouveau régionalisme apparaît en Europe, une nouvelle définition du rôle des collectivités locales est donnée dans ce contexte et les stratégies adoptées pour faire face à la nouvelle situation (structurelle, technique ou financière) sont diverses.

83. Tous les pays font allusion dans leurs rapports à la nécessité de procéder à des réformes pour adapter les pouvoirs locaux aux règles d'économie et d'efficacité. Mais, en même temps, une importance rénovée est accordée aux valeurs démocratiques et participatives. Les grandes unités administratives sont nécessaires pour assurer l'efficacité de prestations de services, mais, d'autre part, les petites communes sont mieux placées pour assurer la démocratie à la base, un taux de participation individuelle élevé, des relations personnelles directes entre les dirigeants politiques et les citoyens, et, enfin, pour améliorer le sentiment d'appartenance.

84. Il est grand temps de commencer à apprendre des autres, un apprentissage démocratique et institutionnel.

8. Conclusions et de lignes directrices

Conclusions :

- 1 La taille des collectivités locales et régionales² a un impact important et complexe sur leur capacité d'action et la manière dont elles remplissent leurs fonctions ainsi que sur l'efficacité de la démocratie locale et régionale.
- 2 L'incapacité de fournir le type et le volume de services dont les citoyens ont besoin ainsi que la qualité médiocre de la vie démocratique risquent de nuire à la légitimité des collectivités locales et régionales.
- 3 Il n'est pas suffisant de qualifier la taille d'une collectivité locale ou régionale de petite ou grande : une collectivité peut être grande à certains égards (par exemple: les moyens financiers dont elle dispose) et petite à d'autres (par exemple: territoire).
- 4 Les efforts visent, à juste titre, à atteindre la taille optimale. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'il n'existe aucune taille optimale standard applicable à toutes les collectivités locales et régionales. On ne peut déterminer la taille optimale qu'au cas par cas, en tenant compte des conditions particulières. De plus, la décentralisation interne et la déconcentration, l'association et la coopération externes, l'existence de systèmes de péréquation financière, ainsi que la structuration des autres niveaux de pouvoir sub-nationaux, pourraient influencer sur l'impact de la taille des collectivités locales et régionales.
- 5 L'impact positif ou négatif de la taille est variable, voire inverse, selon que l'on considère l'efficacité et l'efficience des services ou la légitimité (démocratique). De plus l'impact de la taille sur l'efficacité et l'efficience peut varier en fonction des compétences ou des politiques considérées.
- 6 Le rapport entre la taille et l'efficacité n'est pas univoque dans la prestation des services: les grandes communes peuvent tirer avantage des économies d'échelle. Toutefois, au-delà d'un certain point, elles peuvent aussi mettre en place des bureaucraties pléthoriques qui risquent de nuire à l'efficacité et l'efficience de leur action.
- 7 Il n'y a pas non plus de relation univoque entre la taille et la qualité de la démocratie locale et régionale. En général, la participation individuelle (essentiellement par le biais des élections) est meilleure dans les petites communes, alors que la participation associative y est habituellement plus réduite. Dans les grandes zones métropolitaines, la décentralisation interne et la déconcentration peut contribuer à améliorer la participation.
- 8 Par contre, il y a un seul lien direct entre la taille et l'autonomie financière/budgétaire : les toutes petites communes ont souvent une marge de manœuvre très réduite (sinon inexistante), en raison du faible niveau de leurs recettes et de l'importance de leurs frais généraux.

² La taille est couramment appréciée en fonction du nombre de leurs habitants, de la densité de la population, de leur situation géographique et des ressources dont elles disposent.

▣9 Les niveaux de satisfaction sur les prestations de services et la crédibilité et la sensibilité des pouvoirs locaux/régionaux sont des indicateurs précieux pour déterminer la taille optimale.

▣10 «L'e-gouvernement» peut avoir un effet sur le rapport entre d'une part la taille des collectivités locales et régionales et d'autre part les prestations de services et la qualité de la démocratie locale et régionale. Les nouvelles technologies ont tendance à requérir et à faciliter la coopération et une action commune sur une plus grande échelle entre les collectivités locales. Parallèlement l'«e-gouvernement» permettra d'accroître les possibilités de participation des citoyens.

Lignes directrices :

Les lignes directrices proposées ci-après ont été élaborées pour tenter d'aider tous ceux qui ont à traiter en pratique des questions liées à la taille des collectivités locales ou régionales :

1. **L'impact d'une modification éventuelle de la taille d'une collectivité locale ou régionale doit être considéré à la fois en termes d'efficacité et d'efficience de la prestation de services et en termes de qualité de la démocratie locale et régionale et doit faire l'objet d'une analyse approfondie préalablement à toute décision. Cette analyse doit étudier les conséquences de ladite modification sur l'efficacité et l'efficience dans chacun des domaines d'action et chacune des compétences concernées, ainsi que ses effets sur la démocratie dans la communauté locale.**

Comme le rapport l'indique clairement, la taille d'une collectivité locale ou régionale est une question complexe aux implications multiples. Une modification de la taille d'une collectivité territoriale affectera de manière différente tous les aspects de son fonctionnement : il faut donc veiller à ce qu'une décision définitive à cet égard ne se fonde pas sur les effets escomptés sur une seule ou quelques-unes seulement des caractéristiques de cette collectivité. Il serait par exemple inopportun de déterminer la taille d'une collectivité territoriale en ne considérant que la question de la légitimité démocratique (par exemple les retombées sur les niveaux de participation électorale) ou seulement le problème de la prestation de services (efficacité administrative).

La deuxième ligne directrice est étroitement liée à la première. Etant donné la complexité des questions liées à la taille et à sa modification, il paraît indiqué d'envisager et d'analyser soigneusement toutes les conséquences possibles avant de prendre une décision. Cette analyse ne doit pas occulter le fait que même pour un grand domaine d'activités (comme la prestation de services), une modification de taille peut avoir des effets positifs à certains égards et négatifs à d'autres. Une étude approfondie est donc essentielle ; il paraît en outre opportun de procéder à de larges consultations.

2. **Lorsqu'une collectivité locale ou régionale est jugée trop petite à certains égards, l'association externe et la coopération peuvent être des solutions à envisager. Cette coopération peut être horizontale, verticale et transfrontalière (là où la législation nationale le permet).**

Les conclusions du rapport indiquent qu'une collectivité territoriale peut être petite à certains égards et grande à d'autres. Cette taille peut, par exemple, être tout à fait satisfaisante pour ce qui est des niveaux de participation mais insuffisante en ce qui concerne la prestation de services ou la disponibilité de certains services. Les techniques d'association et de coopération externe, y compris les arrangements transfrontaliers, permettent de faire face à ces insuffisances sans modifier la taille globale de la collectivité territoriale concernée. De cette manière, il est possible de trouver une solution ciblée au problème posé par la taille dans un domaine donné en évitant les difficultés liées à un changement plus radical. Cette solution devrait donc toujours être considérée avant d'envisager une modification de taille aux implications plus vastes.

- 3. Lorsqu'une collectivité locale ou régionale est jugée trop grande à certains égards, la décentralisation interne et la déconcentration³ peut être l'une des solutions à envisager.**

La troisième ligne directrice est le complément logique de l'approche recommandée dans la deuxième ligne directrice. Les techniques visées peuvent aider à surmonter des situations dans lesquelles la taille d'une collectivité territoriale est jugée trop importante dans des domaines donnés. Ces techniques peuvent être tout à fait suffisantes pour régler les problèmes liés à la taille et permettre de faire l'économie d'un remodelage complet.

- 4. Les fusions et autres changements comportant des modifications des limites géographiques ne doivent se faire qu'en conformité avec les principes sous-jacents de la Charte européenne de l'autonomie locale (comme la consultation des collectivités locales concernées, éventuellement par voie référendaire). Ceci n'interdit pas aux autorités centrales de créer des mesures positives pour inciter les collectivités locales ou régionales à coopérer, fusionner ou se décentraliser.**

Cette ligne directrice reprend le principe de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Comme indiqué ci-dessus, l'obligation de consultation n'est pas seulement un impératif légal ; c'est également, si elle est menée correctement, un moyen de garantir que la modification de la taille d'une collectivité territoriale n'aura pas d'effets imprévus ou indésirables.

- 5. Lorsque la fusion de petites collectivités locales ou régionales est jugée appropriée, il conviendrait, à la lumière de l'histoire et de la tradition, d'étudier la possibilité de concevoir la structure institutionnelle de la nouvelle entité de manière que la population puisse continuer, dans la mesure du possible, de s'identifier aux entités qui existaient avant.**

Cette ligne directrice repose sur la reconnaissance du fait que, d'une part, il peut être nécessaire de fusionner des entités historiques (très) petites pour les agrandir, mais que, d'autre part, il peut être souhaitable, lorsque de telles modifications doivent être faites, de préserver autant que possible le sentiment d'identification de la population à l'ancienne entité grâce à la structure institutionnelle de la nouvelle (par exemple, organe déconcentré, maire adjoint, etc.).

³ La structure par laquelle une seule collectivité est géographiquement établie dans plus d'une localité.

6. Toute modification de la taille d'une collectivité locale ou régionale doit faire l'objet d'études d'évaluation correctes.

Le rapport indique clairement que les effets d'un changement de taille sont, en pratique, rarement analysés. Cette négligence laisse non seulement la voie ouverte aux spéculations en ce qui concerne le bilan de l'opération, mais elle constitue en outre une occasion ratée d'en apprendre plus sur l'impact complexe d'une modification de taille. Une évaluation systématique permet à la fois de disposer d'informations concrètes sur les bénéfices retirés dans chaque cas et de contribuer à une meilleure compréhension générale de la question.

7. Les nouvelles technologies doivent être mises à profit pour améliorer l'efficacité de l'administration et d'améliorer la qualité de la démocratie locale et régionale.

Comme dans d'autres secteurs de la vie économique et sociale, les nouvelles technologies ont déjà eu et continueront d'avoir un impact important sur la gouvernance. Des tâches complexes peuvent devenir routinières, transformant du même coup la notion de taille. Dans leur quête de la taille optimale, les collectivités territoriales devront nécessairement se tenir au fait des évolutions technologiques et du potentiel qu'elles offrent pour améliorer à la fois la prestation de services et la participation démocratique.

8. L'expérience des autres, non seulement dans le même pays mais dans toute l'Europe, doit être mise à profit. En particulier, on doit utiliser les informations disponibles sur le site de la démocratie locale et la base de données LOREG.

La complexité des modifications de taille et le peu de données existant sur le sujet incitent à tirer la leçon des expériences positives et négatives faites par d'autres.

BIBLIOGRAPHIE

- DAFFLON, Bernard. 2000a. "Analyse Socio-Economique de Trente-Deux Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DAFFLON, Bernard. 2000b. "Fusion de Communes : Elements d'etude pour une dimension de reference." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DAFFLON, Bernard, and Steve PERRITAZ. 2000. "L'influence de la taille des communes sur leur degre d'autonomie budgetaire." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DAHL, Robert & TUFTE, E.R. 1974. *Size and Democracy*. London : Oxford University Press.
- DAFFLON, Bernard, and Steve PERRITAZ. 2000. "La Collaboration Intercommunal." Fribourg : Universite de Fribourg.
- DENTE, B., and F. KJELLBERG (Eds.). 1988. *The Dynamics of Institutional Change : Local Government Reorganization in Western Democracy*. London : Sage.
- EUROPE, COUNCIL OF. 1995. "The Size of Municipalities : Efficiency and Citizens Participation." in *The Size of Municipalities : Efficiency and Citizens Participation*, edited by Council of Europe. Budapest : Council of Europe.
- GOLDSMITH, M. & ROSE, Lawrence E. 2000. "Constituency Size and Electoral Politics : A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK." *IPSA XVIIIth World Congress, Quebec, August 2000* .
- KEATING, Michael. 1995. "Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice." Pp. 117-135 in *Theories of Urban Politics*, edited by Gerry Stoker and Harold Wolman David Judge. London : Sage.
- MARLEEN, Brans. 1992. "Theories of Local Government Reorganization : An Empirical Evaluation." *Public Administration* 70 :449 -.
- MARTINS, M.R. 1995. "Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation : A Cross European Perspective." *Environment and Planning C : Government and Policy* 13 :441-458.
- MOURITZEN, P.E. 1989. "City Size and Citizens'Satisfaction : Two Competing Theories Revisited." *European Journal of Political Research* 17 :661-688.
- MOURITZEN, Poul Erik. 2000. "Small is not bad after all ? Danish Local Government as a Case." *Urban Affairs Association Conference, Los Angeles* .
- NEWTON, Kenneth. 1982. "Is Small Really So Beautiful ? Is Big Really so Ugly ?" *Political Studies* XXX :190-206.
- OLIVER, J.E. 2000. "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America." *American Political Science Review* 94 :361-373.
- PETTERSEN, P.A, and L.E. ROSE. 1996. "Participation in Local Politics in Norway : Some Do, Some Don't ; Some Will, Some won't." *Political Behaviour* 18 :51-97.
- RALLINGS, C., M. TEMPLE, and M. THRASHER. 1996. "Participation in Local Elections." in *Local Democracy and Local Government*, edited by L. & WILSON PRATCHET, D. London : Macmillan.
- RALLINGS, C., and M. THRASHER. 1990. "Turnout in English Local Elections- An Aggregate Analysis with Electoral and Contextual Data." *Electoral Studies* 9 :79-90.
- RICHARDSON, H. W. 1973. "Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy." Pp. 29-48 in *Cities, Regions and Public Policy*, edited by G.C. CAMERON & L. WINGO. Edinburgh : Oliver and Boyd.
- ROSE, Lawrence E. 1999. "Citizens (Re)orientations in the Welfare State : From Public to Private Citizens ?" in *Citizens and Transition in European Welfare States*, edited by J. BUSSEMAKER. London : Routledge.
- SHAEFFER, G.F. 1979. "Size, Efficiency and Democratic Control of Local Governments." *Council for European Studies Conference of Europeanists, Washington, D.C.* .
- SHARPE, Jim. 1995. "Local Government : Size, Efficiency and Citizen Participation." in *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, edited by Council of Europe. Budapest : Council of Europe.