

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Avis 23 (2004)¹ sur le projet de recommandation du Comité des Ministres sur les processus de réforme des limites territoriales et/ou du statut des collectivités locales et régionales

Le Congrès,

Saisi par le Comité directeur de la démocratie locale et régionale (CDLR), pour avis,

1. Après avoir examiné les textes transmis par le CDLR relatifs au projet de recommandation du Comité des Ministres concernant les processus de réforme territoriale des limites territoriales et/ou du statut des collectivités locales et régionales²;

2. Considérant les articles pertinents de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: la Charte) et plus précisément:

a. l'article 4, paragraphe 6, qui établit que «Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement»;

b. l'article 5 prévoyant que «Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet»;

3. Rappelant qu'il est important de tenir compte du fait que les articles ci-dessus mentionnés peuvent, en vertu de l'article 13 de la Charte, concerner également les collectivités régionales;

4. Estimant que, dans cette matière, il est aussi important de tenir à l'esprit le rapport explicatif de la Charte qui:

a. concernant l'article 4.6, précise, entre autres, que «(...) les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence, tout en reconnaissant que des circonstances exceptionnelles peuvent prendre le pas sur cette exigence de consultation, particulièrement en cas d'urgence. Cette consultation doit se faire directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l'intermédiaire de leurs associations»;

b. concernant l'article 5, affirme que «les propositions tendant à modifier ses limites territoriales – dont les

projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême – revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Le référendum est, éventuellement, une procédure adéquate pour ce type de consultation, mais cette possibilité n'est pas prévue dans la législation d'un certain nombre de pays. Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation»;

5. Compte tenu de ce qui précède, estime qu'il est souhaitable que le projet de recommandation fasse une référence explicite aux articles de la Charte ci-dessus mentionnés;

6. Concernant les paragraphes spécifiques du projet de recommandation, souhaite faire les propositions suivantes:

a. Paragraphe 1: ajouter, après le terme «les conditions», les termes «juridiques et pratiques» et après le terme «applicables», l'expression «et comprenant une étude approfondie concernant les effets des réformes en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience de la prestation des services et la qualité de la démocratie locale et/ou régionale dans la communauté concernée»;

b. Paragraphe 2: remplacer les termes «bien pensées» par l'expression «agréées avec les associations représentatives des collectivités locales et régionales concernées» et, après le terme «institutionnel», l'expression «entre ces collectivités»;

c. Paragraphe 3: ajouter après le terme «réforme», l'expression «établi en consultation les autorités locales et/ou régionales concernées» et remplacer l'expression «d'attribuer clairement les responsabilités y afférentes» par l'expression «précisant les responsabilités de chaque sujet institutionnel impliqué»;

d. Paragraphe 4: ajouter à la fin du paragraphe «en tenant informées les collectivités locales et/ou régionales intéressées»;

7. Concernant la partie du texte relative aux bonnes pratiques rassemblées sous les chapitres: A, B, C, D, est de l'avis qu'il est important, d'un point de vue général, de tenir compte, *mutatis mutandis*, des propositions ci-dessus mentionnées;

8. En particulier, concernant les chapitres spécifiques de cette partie, considère qu'il est souhaitable de mettre en évidence:

a. que les collectivités locales et/ou régionales concernées par une réforme doivent pouvoir être associées à toutes les étapes de celle-ci (préparatifs, prise de décision – au moins les régions à pouvoir législatif ainsi que les pouvoirs locaux et régionaux disposant d'un statut spécial – mise en œuvre et évaluation);

b. que les réformes doivent avoir comme objectif l'amélioration de conditions de vie des communautés locales et/ou régionales concernées. Dans cette perspective, afin d'éviter l'affaiblissement de la démocratie locale et/ou régionale par des processus de centralisation indus, tout projet de réforme doit clairement faire apparaître les avantages socio-économiques pour ces communautés;

c. que les procédures relatives au dialogue institutionnel doivent toujours revêtir un caractère formel et permettre à l'ensemble des communautés locales et/ou régionales intéressées d'y participer. Dans ce cadre, il faut indiquer que les autorités territoriales concernées doivent pouvoir soit conduire directement, soit être associées à toute procédure de consultation des communautés qu'elles représentent;

9. D'un point de vue formel, estime qu'il est opportun d'uniformiser autant que possible le langage utilisé, en se référant, si approprié, à la terminologie de la Charte; dans cette perspective, il est par exemple proposé de remplacer le terme «commune» par l'expression «collectivité locale» et l'expression «autorités décentralisées» par l'expression «autorités locales et/ou régionales»; dans cette même perspective, en ce qui concerne les sujets institutionnels concernés, il serait préférable de se référer de façon spécifique aux communautés, autorités et/ou collectivités locales et/ou régionales en évitant des termes vagues tels que «les intéressés», «les personnes», etc.;

10. Propose que les résultats relatifs à l'évaluation des réformes mises en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe soient transmis, pour information, au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;

11. Décide de transmettre cet avis directement au CDLR ainsi qu'à la commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux afin qu'elle en tienne compte dans le cadre de l'élaboration du 6^e rapport général de contrôle politique de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale sur la consultation des collectivités locales.

ANNEXE

Projet de recommandation du Comité des Ministres sur les processus de réforme des limites territoriales et/ou du statut des collectivités locales et régionales

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant, ...

Considérant, ...

Recommande aux gouvernements des Etats membres, lorsqu'ils entreprennent des réformes des limites territoriales et/ou du statut des collectivités locales et/ou régionales:

1. d'engager une préparation approfondie ayant pour objet de déterminer les conditions préalables applicables;

2. d'assurer l'existence ou la création de procédures de prise de décisions bien pensées basées sur un bon dialogue institutionnel;

3. d'établir un plan étape par étape pour la mise en œuvre de la réforme, d'attribuer clairement les responsabilités y afférentes, y compris le pilotage, et de prendre des dispositions pour en assurer un suivi régulier;

4. de procéder à une évaluation large et objective des résultats;

en conformité avec les bonnes pratiques rassemblées sous A, B, C et D ci-dessous et assurant que les objectifs, méthodes et résultats d'un processus de réforme soient entièrement compatibles avec les articles de la Charte européenne de l'autonomie locale.

De plus, selon le cas, les Etats doivent, en outre, assurer que les objectifs, méthodes et résultats de réforme soient conformes à 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.

Ces recommandations pourraient s'appliquer aussi lorsque cette réforme est appliquée par un niveau supérieur de gouvernement sous-national à l'égard d'un niveau inférieur, ou 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. Préparatifs de la réforme

a. Analyse

1. 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 sous-nationale: la taille³, les compétences, le degré d'autonomie, les arrangements financiers et le mode de fonctionnement⁴;

– ces paramètres sont interdépendants et, par conséquent, la modification de l'un d'entre eux aura des répercussions sur un ou plusieurs autre(s);

– parmi les intéressés et les autres personnes concernées par une réforme, il doit y avoir un degré de consensus suffisant pour permettre de définir des objectifs clairs pour la réforme.

2. Toute réforme considérée doit fixer dès le départ un objectif, 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.

3. Tout projet de réforme doit s'appuyer sur une vision ou une théorie globale des différents niveaux de gouvernement au sein d'un Etat⁵ et leur interaction (schéma directeur), telle qu'elle est et telle qu'elle sera après achèvement de la réforme.

4. 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 répartition de la population sur l'ensemble du territoire.

5. L'incapacité à 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. Pour ces raisons, 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.

6. Quant à la taille⁶, les points suivants sont à considérer:

a. La taille des collectivités locales et régionales 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.

b. Les efforts visent, à juste titre, à atteindre la taille optimale; il n'existe toutefois aucune taille optimale standard applicable à toutes les situations. La taille optimale dépend de facteurs comme la répartition des compétences entre les niveaux d'administration, le degré d'autonomie financière et l'existence de systèmes de péréquation financière.

c. Les écarts par rapport à cette taille peuvent être compensés dans une certaine mesure, par différentes mesures (voir les paragraphes 6.k et 6.l: décentralisation interne et déconcentration dans les unités plus grandes et association externe et coopération entre unités plus petites).

d. L'impact de la taille est variable, voire inverse, selon que l'on considère l'efficacité et l'efficacité des services ou la qualité de la démocratie locale et régionale. De plus, l'impact de la taille sur l'efficacité et l'efficacité peut varier en fonction des compétences ou des politiques considérées.

e. 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'efficacité de leur action.

f. 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 peuvent contribuer à améliorer la participation (par exemple, organes élus au niveau infracommunal).

g. 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.

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

i. 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.

j. 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'efficacité 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'efficacité dans chacun des domaines d'action et chacune des compétences concernées, ainsi que ses effets sur la démocratie dans la communauté locale.

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

l. Lorsqu'une collectivité locale ou régionale est jugée trop grande à certains égards, la décentralisation interne et la déconcentration pourraient être des solutions à envisager.

m. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

Toutefois, il est rarement possible de transposer des solutions concrètes sans les avoir adaptées, c'est pourquoi les efforts comparatifs seront plus utiles s'ils se concentrent sur l'identification du type d'objectifs (nombreux) 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.

10. La décision de procéder à la réforme territoriale et/ou administrative proposée devrait être prise seulement après qu'une analyse préparatoire a 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 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 réforme fondée sur la participation volontaire du niveau d'administration territoriale qui va faire l'objet de la réforme doit être préférée à l'exercice, par l'autorité supérieure, de son pouvoir légal contre la volonté du niveau intéressé. Une initiative «ascendante»⁷ peut, afin d'assurer le succès d'une réforme, devoir être complétée par décision du niveau supérieur, même contre la volonté de certaines des collectivités intéressées par la réforme. Une initiative «descendante»⁸ devrait, afin d'assurer le succès de la réforme, chercher à obtenir la participation volontaire du niveau d'administration territoriale qui doit être réformé.

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

16. 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). Cela n'interdit pas

aux autorités centrales de créer des mesures positives pour inciter les collectivités locales ou régionales à coopérer, fusionner, se décentraliser ou s'engager dans une déconcentration.

17. N'importe quel processus de réforme devrait, dans sa préparation, sa prise de décision, sa mise en œuvre et son évaluation, être basé sur le dialogue institutionnel qui répond aux paramètres de l'efficacité, la transparence, la responsabilité, la représentativité et l'efficience.

18. Pour que le dialogue institutionnel soit efficace, il convient de faire en sorte:

- qu'il ait lieu en temps opportun;
- qu'il soit régi par des procédures clairement établies;
- que toutes les informations pertinentes soient à la disposition des participants, en particulier, dates pertinentes, ordres du jour et manifestations prévues sont à fournir en avance;
- que le résultat, s'il n'est pas contraignant, soit à tout le moins dûment pris en considération lors du processus final de prise de décision;

– qu'il présente un intérêt concret et ne soit pas vidé de son contenu par des processus parallèles;

– en respectant les règles concernant l'accès du public à l'information, la base sur laquelle l'information sur le processus est mise à disposition du public doit être approuvée par tous les participants, pour assurer la confiance nécessaire entre les participants.

19. Pour que le dialogue institutionnel soit transparent, il faut veiller à ce que les règles d'accès du public à l'information soient respectées et que les résultats du dialogue soient rendus publics dès que possible.

20. Il faut veiller à ce que ceux qui participent au dialogue institutionnel soient tenus de rendre compte aux organes démocratiquement élus (assemblées).

21. Pour assurer la représentativité du dialogue institutionnel, il faut veiller à ce que tous (les niveaux de) collectivités territoriales ayant un intérêt légitime dans les questions traitées soient invitées à participer, sans tenir compte de la composition politique de ces collectivités territoriales. La participation au dialogue ne doit pas, d'une manière générale, être limitée exclusivement aux membres de la majorité politique. Pour autant que les participants représentent les collectivités territoriales, ils doivent être représentatifs de ces collectivités territoriales.

22. Pour assurer l'efficience du dialogue institutionnel il faut faire en sorte:

- de tirer le meilleur parti possible des ressources et des procédures existantes;
- de s'attacher à éviter les doubles emplois;

– que les dialogues entre les différents niveaux (Etat-région; Etat-niveau local; niveau régional-local) soient bien coordonnés.

c. Conception

23. Le calendrier de mise en œuvre d'une réforme devrait être examiné avec soin. D'une part, suffisamment de temps doit être consacré aux discussions et dispositions pratiques nécessaires aux niveaux central et local et, d'autre part, une perspective trop longue pourrait entraîner un ralentissement.

Il faut s'attendre à ce que toute réforme proposée devrait durer plusieurs années.

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

25. Toute réforme exige que les responsabilités soient clairement attribuées, y compris pour garantir un pilotage identifiable afin d'assurer la continuité et la 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.

26. 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 (nombreux) 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.

27. 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.

28. 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;

– que les compétences des collectivités territoriales du même niveau puissent varier;

– que les relations institutionnelles des collectivités territoriales du même niveau puissent varier.

29. 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 décisions

1. La décision de procéder à une réforme proposée devrait être prise au niveau institutionnel le plus élevé, à la suite des 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, à la suite 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 œuvre

1. Le pilotage de la réforme, comme cela est mentionné ci-dessus⁹, est également essentiel 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 d'attribuer clairement la responsabilité du pilotage au niveau décentralisé pendant cette phase.

3. L'engagement politique central¹⁰ vis-à-vis des réformes reste nécessaire afin de pouvoir résoudre tous les problèmes graves 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 (aussi bien pour affiner les objectifs et le processus de réforme que pour créer une dynamique de soutien en faveur des réformes) également durant la phase de mise en œuvre.

6. L'administration centrale 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.

8. Le contrôle 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 contrôle doit être exercé à tous les niveaux d'administration publique associés à la réforme, non seulement par les personnes concernées mais aussi par des observateurs indépendants et avoir une large portée non limitée 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. Ces mesures devraient comprendre, lorsqu'il n'existe pas encore, la création d'un cadre juridique pour réglementer les droits et les obligations sur lesquels l'ajustement ou la suppression de la réforme peut avoir des effets.

5. Des mesures devraient être prises afin de veiller à ce que les résultats de l'évaluation soient pris en compte lors de l'élaboration de politiques générales sur la réforme et de tout processus ultérieur de réforme.

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

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 24 mars 2004 (voir document CG (10) 29, projet d'avis présenté par Carlo Andreotti, Italie, R, NI, rapporteur).

2. Voir annexe.

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

4. 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.

5. Ou, selon le cas, au sein de l'entité territoriale sous nationale qui mène la réforme.

6. 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.

7. Une approche «ascendante» de la réforme est une approche dans laquelle les mesures prises par le niveau supérieur d'autorité territoriale dépendent de l'initiative du niveau d'autorité territoriale à réformer (initiative «ascendante»).

8. Une approche «descendante» de la réforme est une approche dans laquelle l'initiative de la réforme est prise par un niveau supérieur d'autorité territoriale (initiative «descendante»).

9. Voir A25.

10. Ou, selon le cas, une entité sous nationale qui mène la réforme.