



EURASIE

TALIA I.A. KHABRIEVA
(CHEF DU GROUPE
DE RECHERCHE),
L.V. ANDRICHENKO
V.A. VASILIEV





Introduction

Ce chapitre analyse les étapes de formation, les grandes tendances, les caractéristiques générales et spécifiques du développement de l'autonomie locale dans les Etats de la région eurasiennne qui sont issus de l'ancienne Union soviétique : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizie, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

Jusqu'à la chute de l'Union soviétique en 1991, tous ces pays partageaient un système uniforme d'administration locale. Les grands principes de ce système étaient :

1. Que les soviets (conseils) locaux faisaient partie de l'Etat ;
2. Que les soviets à chaque niveau étaient subordonnés aux soviets de tous les niveaux supérieurs (aucun niveau de gouvernement n'avait de fonctions propres) ;
3. Que l'exécutif à chaque niveau de gouvernement était théoriquement responsable devant un conseil représentatif, mais, en pratique, les pouvoirs représentatif et exécutif à chaque niveau de gouvernement étaient subordonnés à l'organisation du parti établie à ce niveau.

Pris ensemble, ces principes ou caractéristiques du système soviétique d'organisation territoriale forment un héritage qui continue à influencer l'évolution des autorités infranationales dans les Etats successeurs. Dans les premières années de la transition postsoviétique, cet héritage était évident, vu les difficultés pratiques causées par l'effondrement du système précédent. Après 1991, il y eut des difficultés dues à l'imbrication des fonctions et aux compétences partagées ainsi qu'au manque de relation claire entre les fonctions ou responsabilités, d'une part, et les ressources (propres ou transférées par le haut), d'autre part. La disparition du contrôle du parti sur les pouvoirs exécutif et représentatif a ouvert le champ à une lutte de pouvoir entre ces deux branches dans les Etats

de cette région où des élections démocratiques réelles étaient organisées aux niveaux infranationaux.

Bien que ce soit au niveau des idées qui ont alimenté les débats autour de la réforme de l'autonomie locale, dans les pays eurasiens, l'héritage soviétique continue d'exercer une influence directe ou indirecte. L'héritage est plus clairement évident dans les débats permanents concernant la relation entre les collectivités locales et l'Etat. D'un côté, les idées centralistes de l'ère soviétique continuent parfois d'alimenter les points de vue des élites dirigeantes sur l'autonomie locale. D'un autre côté, la défense de l'autonomie locale et de la décentralisation, dans l'esprit de ceux qui désirent rompre avec l'héritage institutionnel de la période soviétique, peut conduire à considérer de façon excessivement idéaliste les collectivités locales. Le premier groupe voit les collectivités locales comme une partie intégrante de l'Etat, entièrement subordonnées aux « organes étatiques de rang supérieur ». Le second groupe voit les collectivités locales (idéalement) comme une institution sociale créée par le peuple/la communauté locale et entièrement séparée de l'Etat.

Le point de vue « social » a servi de base à la défense des municipalités contre l'intervention excessive venant d'en haut. C'est ce point de vue qui a inspiré l'article 12 de la Constitution de la Russie fédérale, qui dispose que les collectivités locales ne font pas partie de l'Etat, point de référence central de tous les débats sur les collectivités locales dans la Fédération de Russie. Dans le même temps, on peut dire que le point de vue « social » limite lui-même le rôle des collectivités locales dans la mesure où leur rôle de représentation de la communauté prend le pas sur leur rôle en matière de prestation de service. Ce point de vue peut encourager la fragmentation en petites unités municipales qui ont des pouvoirs sur le papier mais pas en pratique (comme cela s'est

Bien que ce soit au niveau des idées qui ont alimenté les débats autour de la réforme de l'autonomie locale, dans les pays eurasiens, l'héritage soviétique continue d'exercer une influence directe ou indirecte

La plupart des pays eurasiens ont hérité d'une manière ou d'une autre de l'unité de base du territoire soviétique, le « raion » (arrondissement), consistant en un ensemble de localités (« posielenie ») sur un territoire donné (assez proche d'un district du Royaume-Uni)

1. La traduction du mot russe « raion » en français connaît des variations : « région », ce qui est inexact, « district » ou « arrondissement ». On retiendra ici le mot « arrondissement » pour trois raisons : 1) l'étymologie ; 2) l'analogie avec la circonscription allemande du « Kreis » ; 3) pour conserver le mot « district » pour la traduction du mot russe « okrug » qui est utilisé aussi pour des circonscriptions très vastes (ainsi les sept « districts fédéraux » dans lesquels sont nommés les représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie) (NdT).

produit dans plusieurs des pays d'Europe centrale et orientale après 1989 tant les réformateurs adhéraient de manière enthousiaste à l'idée de séparer les collectivités locales de l'Etat).

Cependant, tant que la vision « étatique » des collectivités locales reste influente dans les cercles gouvernementaux, la vision « sociale » est nécessaire comme contrepoids. Le débat entre ces visions opposées des collectivités locales tend à se concentrer sur la question clé de savoir si les maires sont nommés ou élus (ou, dans un système non basé sur les maires, si le conseil élu a du pouvoir sur l'exécutif), ce qui est effectivement le test décisif de l'autonomie locale. C'est le cas, par exemple, dans le débat récurrent à l'intérieur de la Fédération de Russie sur la désignation des maires. A plusieurs occasions ces dernières années, les projets de loi qui auraient introduit la nomination plutôt que l'élection des maires ont failli être adoptés, ne devant leur retrait dans l'étape finale qu'au fait que des partisans des deux points de vue sur les collectivités locales pouvaient se trouver aux plus hauts niveaux de gouvernement. Dans le contexte postsoviétique, le principe de l'autonomie locale est souvent entré en conflit avec celui de l'autonomie régionale et, nulle part plus que dans la Fédération de Russie, depuis le début des années 1990, le conflit entre les gouverneurs régionaux et les maires des capitales régionales n'a eu autant d'influence sur la politique locale et le développement local, parfois pendant des années. Dans ce cas, les gouverneurs régionaux ont fréquemment soutenu la vision « étatiste » des collectivités locales (selon laquelle les autorités locales devraient être subordonnées aux organes d'Etat de la région), alors que les défenseurs de la vision « sociale » et non étatique des collectivités locales pouvaient paradoxalement se trouver aux niveaux national ou fédéral.

La plupart des pays eurasiens ont hérité d'une manière ou d'une autre de l'unité de

base du territoire soviétique, le *raion* (arrondissement¹), consistant en un ensemble de localités (*posielenie*) sur un territoire donné (assez proche d'un district du Royaume-Uni). Dans la plupart des pays de la région, c'est le niveau où la majorité des fonctions et des services publics locaux est exercé. Au départ très critiqué comme héritage du précédent régime, le *raion* est devenu difficile à remplacer. En Ukraine, ce qui est peut-être la réforme la plus importante proposée en 2005 (mais non adoptée du fait d'une scission cette année-là dans la coalition Orange) aurait fait des *raion* de véritables autorités locales avec un exécutif responsable devant le conseil (ce n'est actuellement pas le cas). En Russie, la réforme de 1995 insista sur les localités plutôt que sur les districts. En conséquence, beaucoup de fonctions locales étaient exercées par l'Etat. La réforme de 2003 mit fin à cette anomalie en créant un système à deux degrés avec, en haut, les *raion* chargés des fonctions qui requièrent des économies d'échelle (et des fonctions déléguées par l'Etat, comme dans les modèles allemand et autrichien), laissant aux municipalités basées sur le village faire le reste. En Géorgie, la réforme communale a transformé les *raion* en municipalités et étendu le régime d'autonomie locale aux villes non comprises dans le ressort des *raion*. Les *raion* continuent d'être le socle des systèmes d'administration locale d'Asie centrale, bien que la libre administration locale (dans le sens d'autonomie locale) soit limitée au niveau inférieur à celui du *raion*, mais avec peu de fonctions exercées. Dans des cas comme les *makhalya* locales en Ouzbékistan, les services publics sont fournis à ce niveau-là, mais la véritable autonomie est restreinte.

L'autonomie locale dans les Etats de la région eurasiennne a atteint des niveaux différents de développement institutionnel. Dans plusieurs Etats, elle existe dans des institutions indépendantes alors que, dans d'autres, il s'agit de structures liées aux institutions du pouvoir étatique.

Tableau 1 Informations générales et structure territoriale

Pays	Territoire (milliers de km ²)	Population (millions)	Division territoriale administrative (niveau intermédiaire)	Unités locales	Forme de gouvernement
Arménie	29,7	3,21 (recense- ment de 2001)	10 régions Ville d'Erevan	930 unités municipales	Etat unitaire avec forme de gouvernement mixte présidentielle-parlementaire
Azerbaïdjan	86,6	8,4	Haut-Karabagh, république arménienne <i>de facto</i> luttant pour la sécession République autonome de Nakhitchevan	1) 59 arrondissements (<i>raion</i>), 11 villes-districts 2) 2757 municipalités	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Biélorussie	207,6	9,75	6 régions Ville de Minsk	1 665 unités municipales : 1) district (base) 2) unité principale	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Géorgie	69,7	4,661	9 arrondissements 9 villes Rép. autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie	1 017 unités municipales	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Kazakhstan	2717,3	15,074	14 régions 3 villes	1) 159 arrondissements et 36 villes-arrondissements 2) 45 villes, 241 municipalités, 2 042 unités rurales	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Kirghizistan	198,5	4,823 (recense- ment de 1999)	7 régions Ville de Bishkek	1) 40 arrondissements et 10 villes-arrondissements 2) 11 villes et 465 municipalités rurales	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Moldavie	33,8	4,466	1 entité territoriale autonome : Gagauz Eri 1 unité territoriale : la Transnistrie, république <i>de facto</i> luttant pour la sécession	1) 32 arrondissements, 3 villes 2) 907 municipalités et communautés	Etat unitaire avec forme de gouvernement parlementaire
Ouzbékistan	448,9	26	12 régions Ville de Tachkent République autonome de Karakalpakie	233 municipalités urbaines 164 municipalités rurales environ 10 000 communautés locales (<i>makhalya</i>).	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Russie	17 075,2	142,893	84 sujets* de la Fédération (états membres) (depuis le 1 ^{er} janvier 2007)	23 972 unités municipales, comprenant : 1) 1 802 arrondissements municipaux et 522 villes-districts 2) 19 892 communes rurales et 1 756 communes urbaines	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Tadjikistan	143,1	7,32	2 régions 1 région autonome : le Haut-Badakhshan	1) 58 arrondissements, 23 grandes villes 2) 47 villes, 256 villages, 2 803 bourgs	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Turkménistan	491,2	5,37 (recense- ment de 2001)	5 régions	1) 50 arrondissements 2) Plusieurs centaines de villes, villages et bourgs	Etat unitaire avec forme de gouvernement présidentielle
Ukraine	603,7	48	24 régions, République autonome de Crimée 2 villes au statut de région (Kiev et Sébastopol)	1) 490 arrondissements et 176 villes à statut d'arrondissement, 2) 279 villes subordonnées à un arrondissement, 884 municipalités urbaines et 28 573 localités (mais seulement 10 227 conseils)	Etat unitaire avec forme de gouvernement mixte présidentielle-parlementaire

(*) La Russie est une fédération constituée de 84 sujets. Ces sujets ont des droits fédéraux égaux, c'est-à-dire une représentation égale (deux délégués chacun) au Conseil de la Fédération (Chambre haute du Parlement russe). Ils diffèrent cependant dans le degré d'autonomie dont ils jouissent. Au 31 décembre 2005, la Russie comptait : 21 républiques autonomes, 9 territoires autonomes (*kraj*), 46 régions (*oblast*), 1 région autonome (*oblast*), 5 districts autonomes (*okrug*), 2 villes fédérales. Eux-mêmes se subdivisent en arrondissements, villes-districts, communes (*posielenie*) rurales ou urbaines, et comprennent parfois des districts autonomes [*NdT*].

A cet égard, il est possible de distinguer trois groupes de pays.

Dans *le premier groupe* se trouvent la Russie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, où la collectivité locale est autonome juridiquement et institutionnellement séparée des structures du pouvoir étatique et où elle est considérée comme une institution au travers de laquelle la communauté locale décide sur les questions locales.

Dans *le deuxième groupe*, la Géorgie, la Kirghizie, la Moldavie et l'Ukraine, le processus de formation des collectivités locales n'est toujours pas terminé. Les réformes sont difficilement appliquées ou n'ont simplement pas pu être achevées à ce jour. La tendance mentionnée plus haut dans le développement de la libre administration locale n'a été changée ni au cours de la « révolution orange » en Ukraine, ni au cours de la « révolution des roses » en Géorgie.

Le troisième groupe est composé des Etats d'Asie centrale (Kazakhstan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan). L'autonomie locale n'y fonctionne qu'au niveau le plus bas, dans les petits villages. Pour la plupart, les questions locales sont traitées, dans cette région, par des organes étatiques locaux subordonnés au gouvernement central. Néanmoins, les premières étapes de la réforme sont en marche avec pour but d'augmenter le rôle des organes des collectivités locales et d'élargir leurs fonctions.

Mais un *autre modèle d'autonomie locale* s'est développé en Biélorussie, avec une combinaison particulière de différents éléments du gouvernement central de l'Etat, des autorités étatiques locales et des collectivités locales.

Le tableau 1 ci-avant décrit les structures territoriales de la région en relation avec des données géographiques et démographiques. On distingue le niveau intermédiaire de gouvernement (*meso level*)

séparé du niveau local (municipal). Ce dernier peut être organisé avec un ou deux échelons (voir ci-après).

I. L'évolution des structures

Les structures territoriales et institutionnelles reflètent à la fois l'introduction de nouveaux principes politiques et juridiques et l'héritage du passé.

I.1. La renaissance de l'autonomie locale et ses bases constitutionnelles

Pour la première fois, l'expression « autonomie locale » fut utilisée dans la loi de l'URSS sur « les fondements généraux de l'administration locale et de l'économie locale », adoptée pendant la vague de démocratisation à la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Après l'effondrement de l'Union soviétique, chacun des Etats va développer indépendamment son propre modèle d'administration locale. Néanmoins, l'héritage commun du passé se retrouve dans beaucoup de notions juridiques : autonomie locale, administration locale d'Etat, pouvoirs propres et délégués, budget municipal, propriété municipale, programmes de développement économique et social des communes, service public local, pouvoirs des organes représentatifs des collectivités locales, destitution des exécutifs communaux, etc.

Les constitutions de tous les Etats de la région contiennent des articles, sections et normes séparés consacrés à l'autonomie locale et aux garanties de sa réalisation. Elles proclament que le droit des citoyens à l'autonomie locale ne peut être restreint. Les constitutions de plusieurs Etats disposent que les droits des citoyens à l'autonomie locale ne peuvent être suspendus qu'en temps de guerre ou pendant l'état d'urgence (en Russie et en Ukraine). Les constitutions règlent les relations entre les organes centraux et locaux sur des principes tels la séparation des pouvoirs de l'Etat et des

**Les constitutions
de tous les Etats de
la région
contiennent des
articles, sections
et normes séparés
consacrés à
l'autonomie locale
et aux garanties de
sa réalisation**

pouvoirs des collectivités locales, l'indépendance organisationnelle et fonctionnelle de celles-ci dans la sphère de leurs compétences, l'unité et l'intégrité du territoire étatique, la combinaison de la centralisation et de la décentralisation dans l'exercice du pouvoir étatique, le développement social et économique équilibré des territoires, et la responsabilité des organes et des agents des collectivités locales envers l'Etat. Certaines constitutions, y compris celle de l'Ouzbékistan, disposent que les relations entre les organes centraux et locaux doivent être construites sur la base de la subordination et de la coopération mutuelle.

Toutes les constitutions, à l'exception de celle du Kazakhstan, déterminent les pouvoirs principaux des autorités locales. Le transfert de tels pouvoirs à d'autres organes n'est pas autorisé.

Les Constitutions de la Russie et du Kazakhstan proclament le principe de la séparation des organes d'administration centrale et des organes d'administration locale.

Plusieurs constitutions (par exemple, celle de l'Arménie) interdisent la dissolution des organes représentatifs des collectivités locales (les conseils municipaux). C'est une importante garantie de leur indépendance. Dans un certain nombre d'Etats, il existe des procédures d'annulation et de suspension des actes des organes déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales ainsi que le droit des citoyens de porter plainte auprès des tribunaux contre leurs décisions (par exemple, en Biélorussie et en Ouzbékistan).

Les constitutions de plusieurs Etats établissent les garanties de l'intégrité des territoires locaux. Il est en particulier nécessaire d'organiser un référendum local pour changer les limites territoriales des communes (en Arménie).

Ainsi, sur un plan pratique, toutes les constitutions contiennent des normes détaillées

pour le développement de l'autonomie locale. Mais elles ont été appliquées à des degrés différents.

1.2. Stades de développement

L'autonomie locale a suivi des évolutions différentes d'un pays à l'autre. Dans plusieurs Etats, elle se développe dans une institution indépendante, dans d'autres, elle est combinée ou subordonnée aux organes du pouvoir étatique. Trois groupes de pays peuvent être distingués.

- Dans *le premier groupe de pays*, qui comprend la Russie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, les collectivités locales sont indépendantes : elles sont séparées du système des organes étatiques ; les organes représentatifs locaux de la population décident, indépendamment de ceux-ci, sur les questions locales.

En **Russie**, le système d'autonomie locale fut introduit en 1991 par la loi sur l'autonomie locale dans la RSFSR. Plus tard, la Constitution de la Fédération de Russie de 1993 a garanti l'autonomie locale en disposant que les organes des collectivités locales sont séparés du système de pouvoir de l'Etat (art. 12). En 1995 fut adoptée la loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale. Elle proclame les fondements démocratiques de l'autonomie locale, mais cela n'a pas été pleinement appliqué. De ce fait, en 2003, une nouvelle loi a été adoptée « sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale » (loi fédérale n° 131), qui a étendu, en tenant compte des exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale, les fonctions des entités municipales et transféré un certain nombre de fonctions des Etats membres aux organes de l'Etat fédéral.

En **Arménie**, le système actuel d'autonomie locale a été bâti à partir de la Constitution de 1995. En 1995-1997, le Parlement a adopté des lois « sur les élections des organes des collectivités locales », « sur l'au-

Plusieurs constitutions (par exemple, celle de l'Arménie) interdisent la dissolution des organes représentatifs des collectivités locales (les conseils municipaux)

En Ukraine, les projets de réforme n'ont pu aboutir du fait des divisions politiques et sont toujours en suspens

tonomie locale » et des « dispositions transitoires réglant les relations des organes des collectivités locales et des organes de l'administration territoriale », entre autres. C'était la période de formation de la base juridique et institutionnelle de l'administration territoriale de l'Etat et des collectivités locales. L'autonomie locale était définie comme le droit et la capacité des communautés de décider sous leur propre responsabilité des questions locales suivant les intérêts de la population locale.

En **Azerbaïdjan**, la Constitution de 1995 contenait une section séparée consacrée à l'autonomie locale. Les exigences constitutionnelles furent appliquées en 1999 dans les lois sur « le statut des communes » et « les élections municipales », qui fixèrent la base du système d'autonomie locale dans le cadre de la République. Plus tard, environ 20 autres lois furent adoptées, et parmi elles les lois sur « le transfert de propriété à la propriété municipale », « les services municipaux », « le statut des élus municipaux », « les fondements des finances municipales », « la gestion des terrains municipaux », « le contrôle administratif sur les activités des communes », etc., ce qui a renforcé la base organisationnelle, juridique et économique de l'autonomie locale.

- Dans le deuxième groupe de pays – la Géorgie, la Kirghizie, la Moldavie et l'Ukraine –, le processus de formation des collectivités locales n'est toujours pas achevé.

La Constitution de la **Géorgie** de 1995 a proclamé le principe général selon lequel les questions locales doivent être de la responsabilité des organes des collectivités locales sous réserve du respect de la souveraineté de l'Etat. La procédure de formation et les pouvoirs des organes des collectivités locales ainsi que leurs relations avec les organes étatiques furent réglementés par la loi organique de 1997. Pendant la réforme municipale de 2000-2001, les pouvoirs des organes des collectivités locales ont été étendus de façon

significative, mais ils n'ont pas eu le soutien matériel nécessaire. Cette situation était l'un des thèmes principaux des débats aux élections locales qui se sont tenues le 5 octobre 2006.

En **Kirghizie**, le fondement de l'autonomie locale se trouve dans la Constitution et les lois sur « l'autonomie locale et l'administration déconcentrée de l'Etat », « les bases financières et économiques de l'autonomie locale », « la propriété municipale », « la fonction publique municipale », etc. Une nouvelle période de réformes a débuté avec la Stratégie nationale sur « la décentralisation de l'Etat et le développement de l'autonomie locale dans la République de Kirghizie pour la période allant jusqu'à 2010 ». Néanmoins, les questions locales sont encore de la responsabilité des « organes déconcentrés de l'administration d'Etat ».

En **Moldavie**, les fondements démocratiques de l'autonomie locale furent posés dans la Constitution de 1994. Mais, en fait, le processus de formation a été déclenché quatre ans plus tard avec l'adoption des lois sur « l'administration publique locale » et « l'organisation administrative territoriale ». La division du territoire au niveau intermédiaire a été modifiée deux fois : des arrondissements (*raion*) aux départements (*judete*), puis retour aux arrondissements. L'étape suivante de la réforme municipale a commencé en 2003 quand le Parlement a modifié la législation en étendant de façon significative les pouvoirs des organes des collectivités locales. Néanmoins, beaucoup de problèmes ne furent pas résolus. La base matérielle de l'autonomie locale n'est toujours pas suffisante et l'indépendance par rapport aux administrations de l'Etat n'est pas dûment assurée.

En **Ukraine**, les fondements de l'autonomie locale ont été dessinés par la Constitution de 1996 et par la loi sur « l'autonomie locale en Ukraine » du 21 mai 1997. On y trouve la proclamation des

principes de décentralisation des pouvoirs publics et de la primauté des *gromada* (collectivités locales de base). Mais ces principes n'ont pas été totalement appliqués. Pour l'instant un système mixte existe, il combine l'administration déconcentrée de l'Etat et les collectivités locales au niveau des arrondissements (*raion*) et des régions (*oblast*). D'un côté, il y a des conseils régionaux et de district comme organes des collectivités locales représentant les intérêts des *gromada*. De l'autre, il y a les administrations de l'Etat dans les régions et les arrondissements (les organes locaux du pouvoir exécutif de l'Etat), en même temps investis de fonctions exécutives de ces conseils. Une telle combinaison des structures municipales et étatiques déroge en fait aux principes de l'autonomie locale et la cantonne dans le domaine de l'autorité de l'Etat. Les projets de réforme n'ont pu aboutir du fait des divisions politiques et sont toujours en suspens.

- *Le troisième groupe* est composé de pays d'Asie centrale : **Kazakhstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan**. Les collectivités locales ne fonctionnent qu'au niveau le plus bas, dans les petits villages, tels que les *jamoaty shakhrak* et les *dekhot* au Tadjikistan, les *makhalya* en Ouzbékistan, etc. Néanmoins, il est nécessaire de noter que ces Etats sont inscrits dans un processus de réformes ayant pour but d'augmenter le rôle des collectivités locales et d'étendre leurs fonctions. Au Kazakhstan par exemple, une législation récemment adoptée va introduire l'élection directe des maires.

Les constitutions des Etats d'Asie centrale reconnaissent et garantissent l'autonomie locale. Certaines lois de ces républiques contiennent des définitions originales de la notion d'autonomie locale. Ainsi, la loi de l'Ouzbékistan sur « les organes de l'autonomie locale des citoyens » définit l'autonomie locale comme une activité indépendante exercée par les citoyens, permettant le traitement des questions locales en tenant compte de leurs intérêts, du

développement historique, des valeurs nationales et spirituelles, des coutumes et traditions locales.

Mais, le plus souvent, les questions locales dans ces pays ne sont pas confiées aux organes des collectivités locales, mais aux organes de « l'administration déconcentrée de l'Etat » (Kazakhstan), aux « organes du pouvoir d'Etat au niveau local » (Tadjikistan et Ouzbékistan), au « pouvoir exécutif étatique au niveau local » (Turkménistan).

- *Un autre modèle d'autonomie locale* a été développé en **Biélorussie**. La loi sur « les collectivités locales et l'autonomie locale dans le République du Bélarus » a établi une combinaison particulière de différents éléments du gouvernement central de l'Etat, de l'administration déconcentrée de l'Etat et des collectivités locales. L'autonomie locale est définie comme la forme d'organisation et d'action des citoyens pour une solution indépendante sur les questions locales, directement ou par l'intermédiaire d'organes élus, prenant en compte les intérêts de la population et le développement des unités administratives territoriales, ceci sur la base de ressources matérielles et financières propres et de moyens que les collectivités locales puissent générer ou attirer. Mais, à chacun des trois niveaux (province, district ou ville avec les droits d'un district, communes rurales ou urbaines), les organes exécutifs sont intégrés dans le système du pouvoir exécutif de l'Etat et sont en même temps des organes des collectivités locales. Ainsi, les conseils locaux n'ont pas leurs propres organes exécutifs.

1.3. Organisation et réformes territoriales

Les pays de la région ont des formes différentes d'organisation territoriale du pouvoir public, mais tous les pays n'ont pas une hiérarchie claire des unités territoriales avec les organes des collectivités locales, comme on le voit plus haut dans le tableau 1 (p. 161).

Les constitutions des Etats d'Asie centrale reconnaissent et garantissent l'autonomie locale. Mais, pour la plupart, les questions locales dans ces pays ne sont pas confiées aux organes des collectivités locales

**Au-delà de la
Russie, cependant,
plusieurs pays ont
un niveau
intermédiaire de
gouvernement sur
une échelle assez
large, distinct des
niveaux local ou
municipal
d'administration**

La plupart des pays ont introduit ou reconnu des unités territoriales autonomes afin d'admettre l'existence de particularités ethniques ou régionales, parfois avec une dimension conflictuelle : en Azerbaïdjan (Haut-Karabagh et Nakhitchevan), en Géorgie (républiques d'Abkhazie et d'Adjarie), en Moldavie (Gagauz Eri et Transnistrie), en Ukraine (Crimée), au Tadjikistan (Haut-Badakhchan), en Ouzbékistan (Karakalpakie).

La Russie est le seul pays fédéral de la région. Au-delà de la Russie, cependant, plusieurs pays ont un niveau intermédiaire de gouvernement sur une échelle assez large, distinct des niveaux local ou municipal d'administration. Il est généralement appelé *oblast*, ici traduit par « région » : en Arménie, en Biélorussie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, au Tadjikistan, au Turkménistan, en Ukraine, en Ouzbékistan ; la Géorgie a aussi un tel niveau territorial (*mkhare*). La capitale et d'autres grandes villes ont le statut de province, c'est-à-dire qu'elles sont directement soumises au gouvernement central.

Généralement le niveau local de gouvernement (le niveau municipal) est organisé sur deux échelons, comme on le voit dans le tableau 1. Le plus important est le niveau de l'arrondissement, qui est une circonscription assez petite, rassemblant beaucoup de villages mais aussi des villes, et à laquelle sont renvoyées les principales fonctions municipales, sauf pour les plus grandes villes qui sont indépendantes de l'arrondissement. En général, le niveau inférieur, municipal, a des fonctions beaucoup moins importantes. Ce schéma peut être comparé avec l'organisation municipale allemande (le *Kreis*, district ou arrondissement, et les villes indépendantes d'un arrondissement) ou les districts anglais, mais il était courant à l'époque soviétique. De nos jours, une telle organisation municipale à deux niveaux peut être rencontrée en Azerbaïdjan, en Biélorussie, au Kazakhstan, en Kirghizie, en Moldavie, en Russie, au Tadjikistan, en Ukraine. Il y a un seul niveau municipal, bien qu'il soit diffé-

rencié, en Arménie, Géorgie et Ouzbékistan. Au Turkménistan les institutions locales existent seulement au niveau de l'arrondissement. Comme nous le verrons, le niveau de l'autonomie locale varie beaucoup entre les pays ayant des schémas territoriaux similaires.

Si on va plus loin dans le détail, soulignons que la Russie, en tant qu'Etat fédéral, est composée d'Etats membres (sujets de la Fédération) : républiques, territoires (*kraj*), régions (*oblast*), région autonome, districts autonomes (*okrug*) et villes fédérales. Cependant, tous les sujets de la Fédération de Russie ont un statut égal.

L'autonomie locale dans la Fédération de Russie est exercée dans les zones d'habitation urbaines et les villages ruraux constitués en communes (*posielenie*), arrondissements municipaux (*municipal-nij raion*), villes-districts (*gorodskoï okrug*) et dans les territoires des villes fédérales (Moscou et Saint-Petersbourg).

En Ukraine, l'organisation administrative territoriale a une structure à trois degrés : le niveau le plus haut comprend la République autonome de Crimée, les régions (*oblast*) et deux villes, Kiev et Sébastopol, qui ont un statut spécial. Le niveau municipal le plus haut comprend les districts et les villes-districts ; le niveau plus bas inclut les arrondissements communaux, les villes subordonnées à des districts, les communes, les villages et les bourgs.

Le territoire du Tadjikistan est divisé dans une hiérarchie descendante en provinces (*veloyat*), arrondissements (*nohiya*), villes d'importance nationale, villes d'importance provinciale, villages et bourgs (*qyshloq*).

Dans les pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan), les collectivités locales jouent un rôle limité. Les fonctions principales sont exercées par les autorités déconcentrées de l'Etat.

En Russie, en Azerbaïdjan, en Arménie, en Géorgie, au Kirghizistan et en Moldavie, les organes des collectivités locales ont une plus grande autonomie et sont séparés des organes du gouvernement étatique.

Dans la plupart des pays de la région, la majorité de la population réside dans les villes. Ainsi, au 1^{er} janvier 2006, 73 % de la population de la Fédération de Russie résidaient dans des zones d'habitation urbaines et 27 % de la population résidaient dans des régions rurales. La population urbaine excède de peu les 70 % de la population en Biélorussie, passe à 68 % en Ukraine, et à près de 60 % au Kazakhstan. Par contre, en Ouzbékistan, au début de l'année 2006, 36 % de la population résidaient dans les villes et 64 % dans les régions rurales. La population rurale est aussi supérieure dans d'autres Etats d'Asie centrale. La législation du Kazakhstan (loi du 8 décembre 1993) distingue l'administration de territoires et celle de zones peuplées. Les territoires sont les provinces, les districts et les zones rurales ; les zones peuplées sont les villes, les villages et les bourgs. Cela signifie que la zone municipale est en général limitée aux villages, alors que les zones qui se situent entre ceux-ci et qui sont peuplées sont administrées par le niveau supérieur de gouvernement. La nouvelle loi sur l'autonomie locale de la Fédération de Russie est en train de s'éloigner de cette conception, et le territoire de chaque sujet de la Fédération est divisé en communes ; c'est seulement dans les zones à basse densité que le territoire intersticiel entre les communes peut être administré par l'arrondissement (loi n° 131, art. 11, par. 1).

Un certain nombre de pays a appliqué des réformes territoriales après le changement politique, visant, entre autres, à améliorer le fonctionnement de l'Etat (en Biélorussie, au Kazakhstan, en Moldavie, en Russie, en Ukraine, en Ouzbékistan). Les principaux buts et tendances des réformes territoriales étaient différents. Dans un certain nombre d'Etats, elles ont eu pour résultat

l'agrandissement des unités territoriales régionales (au Kazakhstan, en Ukraine). Dans d'autres Etats, la réforme territoriale a permis de rendre l'exercice du pouvoir public plus proche de la population (en Arménie, en Azerbaïdjan, en Russie, en Ouzbékistan).

Dans la Fédération de Russie, en application de la loi de 2003, les sujets de la Fédération ont fixé les limites territoriales des entités municipales et ont défini le statut respectif des collectivités locales en tant que zones urbaines ou rurales, arrondissements municipaux (*municipalnij raion*), villes-districts (*gorodskoï okrug*). 2005 fut une année décisive pour l'établissement en Russie d'un modèle de collectivités locales à deux degrés. Les Etats membres de la Fédération de Russie ont fixé les limites territoriales à 24.274 entités locales, comprenant 20.112 communes rurales, 1.823 communes urbaines, 1.819 arrondissements municipaux et 520 villes-districts.

1.4. Capitales et zones métropolitaines

Dans la majorité des pays, les capitales ont un statut juridique spécial, comme le prévoient les constitutions et les lois (en Biélorussie, au Kazakhstan, en Russie, en Ukraine, etc., voir tableau 1). Dans la Fédération de Russie, le régime séparé de Moscou est mis en place par la Constitution et la loi sur « le statut de la capitale de la Fédération de Russie ». En Ouzbékistan, un régime juridique séparé pour la capitale est prévu seulement par la Constitution. Par contre, la capitale de l'Azerbaïdjan, Bakou, n'a pas de régime spécial.

Plusieurs Etats ont des zones métropolitaines avec des administrations spécifiques. Dans la Constitution de la Fédération de Russie, deux zones métropolitaines – Moscou et Saint-Petersbourg – ont le statut d'états membres de la Fédération. C'est la loi qui prévoit une réglementation juridique spécifique de leurs formes d'autonomie locale. Selon les chartes de Moscou et de

Un certain nombre de pays a appliqué des réformes territoriales après le changement politique, visant, entre autres, à améliorer le fonctionnement de l'Etat

Tableau 2

Capitales et villes les plus importantes

Pays	Capitales et villes les plus importantes	Population (en milliers d'habitants)
Arménie	Erevan	1 104
Azerbaïdjan	Bakou	1 874
Biélorussie	Minsk	1 781
Géorgie	Tbilissi	1 103
Kazakhstan	Astana	550
Kazakhstan	Alma-Ata	1 248
Kirghizie	Bishkek	799
Moldovie	Chisinau	660
Ouzbékistan	Tachkent	2 141
Russie	Moscou	10 425
Russie	Saint-Petersbourg	4 581
Russie	Novossibirsk	1 397
Russie	Nijni-Novgorod	1 284
Russie	Ekaterinbourg	1 308
Russie	Samara	1 143
Russie	Omsk	1 139
Russie	Kazan	1 113
Russie	Tcheliabinsk	1 093
Russie	Rostov-sur-le-Don	1 055
Russie	Oufa	1 030
Tadjikistan	Douchanbé	647
Turkménistan	Achkhabad	828
Ukraine	Kiev	2 693
Ukraine	Kharkov	1 463
Ukraine	Dniepropetrovsk	1 047
Ukraine	Donetsk	994
Ukraine	Odessa	1 002

Source : Comité interétatique de statistiques de la CÉL.

Saint-Pétersbourg, l'autonomie locale est exercée par les organes des collectivités locales constituées sur leurs territoires respectifs. L'énumération des questions locales et des sources de revenu des budgets locaux des unités municipales est déterminée par des lois de Moscou et de Saint-Pétersbourg, prenant en compte la nécessité de préserver l'unité du système économique de chaque ville.

En Géorgie, des formes spécifiques d'administration sont appliquées à deux villes, Tbilissi et Poti, en Biélorussie à Minsk, au Kazakhstan à Astana et Alma-Ata. Les dépenses des capitales sont identifiées comme telles dans les budgets des Républiques ; les villes reçoivent des dotations et des subventions ; beaucoup de biens d'Etat furent transférés à la propriété municipale ; les Etats accordent des garanties pour les investissements dans leur capitale. Au Kazakhstan, des règles distinctes sont prévues pour Alma-Ata afin de soutenir le développement de la ville comme centre financier international pour la région. En Géorgie, un statut spécial a été accordé à la ville de Poti dans le but de créer une zone franche économique.

Le tableau ci-contre donne la liste et la population des capitales et des principales villes des pays de la région (2006).

I.5. Evolution des relations entre le gouvernement central et les collectivités locales

Les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales sont de nature complexe. En général, ils développent une coopération étroite. Par exemple, en Russie, les organes fédéraux de l'Etat et les organes des collectivités locales passent des accords de coopération et participent conjointement à la réalisation de programmes spéciaux.

Il existe différentes administrations de l'Etat qui sont compétentes en matière de collectivités locales. Dans la Fédération de

Russie, un décret du Président a établi un ministère spécialisé, le ministère du Développement régional de la Fédération de Russie, qui est investi, entre autres, du pouvoir de déterminer et d'appliquer la politique de l'Etat dans la sphère de l'autonomie locale. En Moldavie, de telles fonctions sont assurées par l'Agence de développement régional.

Dans d'autres Etats, la fonction « collectivités locales » est exercée essentiellement dans la province ou dans des départements sectoriels des organes de l'Etat. Ainsi, en Azerbaïdjan, l'Administration du Président a une division responsable du travail avec les communes ; le ministère de la Justice a constitué un centre spécialisé sur les questions d'autonomie locale ; au Parlement, il y a une commission permanente sur les questions régionales.

II. La gestion, les compétences, et les capacités administratives

En théorie, les ressources doivent correspondre aux fonctions (principe de connexité) ; en pratique, les fonctions sont ajustées aux ressources, et l'adéquation dépend de la capacité financière des budgets publics. Cependant, il reste beaucoup à faire pour améliorer le système financier et la gestion afin d'utiliser les rares ressources plus efficacement.

II.1. La gestion financière

Le problème le plus grave est la pénurie de ressources financières qui empêche ou gêne l'exercice des compétences.

Impôts locaux. L'indicateur principal du pouvoir financier des collectivités locales est le droit de lever des impôts locaux. Dans la plupart des pays de la région, la part des impôts locaux dans le revenu total des collectivités locales est extrêmement basse.

En Azerbaïdjan, la part des impôts et taxes locaux dans les budgets municipaux est de

24,5 % (dont 22,6 % sont attribués aux impôts locaux).

En Arménie, les collectivités locales ne peuvent percevoir que des cotisations et des paiements. Les taux des cotisations locales dans les cadres prescrits par la loi sont définis par les conseils municipaux à l'initiative des exécutifs des communes, avant l'adoption des budgets annuels. Les taux des impôts et taxes locaux sont définis par les conseils municipaux sur la proposition des exécutifs des communes pour des sommes nécessaires à l'exercice de leurs activités respectives. Le 27 novembre 2005, des amendements constitutionnels permettant de lever des impôts locaux ont été adoptés.

La Constitution de la Biélorussie (art. 121) et les lois annuelles sur le budget de la République énumèrent les impôts et taxes qui peuvent être établis par les conseils locaux. Par exemple, la loi sur le budget de la République de Biélorussie pour l'année 2006 prévoit les impôts et taxes locaux suivants pour l'année financière 2006 : impôt sur la vente au détail, impôt sur les services publics, impôt à but spécial, taxes pour les usagers, taxes sur les fournisseurs, taxes pour l'accès aux soins. La part des taxes et impôts locaux dans le total des recettes de l'Etat est très faible, environ 2,1 %.

Dans la Fédération de Russie, il y a seulement deux impôts locaux : l'impôt foncier et l'impôt sur la propriété des personnes physiques. Les organes représentatifs des collectivités locales définissent, dans le cadre du Code des impôts de la Fédération de Russie, les éléments suivants de l'imposition : les taux, la procédure et les échéances du paiement des impôts. Les autres éléments de la fiscalité locale sont définis dans le Code des impôts. Selon les données provisoires de 2005, les impôts locaux représentent seulement 4,29 % des recettes des budgets locaux. Les ressources propres des collectivités locales n'ont cessé de diminuer. Ainsi la loi du 21 dé-

Le problème le plus grave est la pénurie de ressources financières qui empêche ou gêne l'exercice des compétences

cembre 1991 sur les bases du système fiscal prévoyait 23 sortes d'impôts locaux et de droits. En 1998, ils rapportaient encore 12 % du total des ressources des collectivités locales ; toutefois, même à cette époque, les autorités locales ne pouvaient fixer les taux, dans d'étroites limites, que pour 8 d'entre eux. La version initiale du Code des impôts de la Fédération de Russie du 31 juillet 1998 maintenait l'ensemble de ces impôts et droits. Mais, en 2000, ils ont été réduits à 5. Avec les amendements de 2004 au code budgétaire, les propositions de transférer la taxe sur les véhicules aux budgets locaux et d'établir une taxe locale sur le commerce de détail ont été écartées, et il ne reste que deux impôts locaux : l'impôt foncier et l'impôt sur la propriété des personnes physiques.

locaux. Il s'agit généralement d'une part du rendement local d'impôts nationaux.

Au Kazakhstan, la loi ne distingue pas entre impôts locaux et impôts nationaux. Les budgets locaux reçoivent 50 % de l'impôt sur le revenu des sociétés et 50 % des taxes levées sur les biens. L'impôt sur le revenu des personnes physiques, les taxes sociales, sur le sol et le transport, les paiements pour l'usage de l'eau et des ressources de la forêt sont entièrement attribués aux budgets locaux. Certaines taxes sont considérées comme des revenus de l'impôt.

Le renforcement de la base des revenus des budgets locaux est réalisé en augmentant la part des impôts laissés aux budgets locaux aux dépens des impôts de l'Etat central (par exemple, en Ouzbékistan et au Kazakhstan).

En Biélorussie, la part des impôts et taxes étatiques dans le revenu des budgets locaux est de plus de 14 %.

En Ukraine, depuis l'introduction du nouveau code budgétaire (adopté en 2001), l'impôt sur le revenu des personnes physiques est attribué en totalité aux budgets locaux des différents niveaux (régions, arrondissements, communes) selon des clés de répartition fixées par la loi.

La Russie étant un pays fédéral, la plupart des budgets locaux dépendent des budgets et des choix politiques des sujets de la Fédération dans le cadre établi par le code budgétaire. La base d'imposition des sujets de la Fédération a été renforcée en 2004 et 2005 avec le transfert de la taxe sur les transports et de celle sur les avoirs des personnes. Une partie du revenu actuel de chaque sujet de la Fédération doit être réattribuée aux budgets locaux. Les lois des sujets de la Fédération cèdent l'affectation additionnelle des revenus de l'impôt des budgets régionaux. En général, de telles affectations doivent être faites avec des taux uniformes. Et, seulement dans les cas prévus par la loi et pour la période 2006-2008,

Les organes déconcentrés de l'Etat en Asie centrale sont privés d'indépendance en matière fiscale et budgétaire

En Ukraine, les organes des collectivités locales peuvent établir, dans le respect de la loi, les taxes et impôts locaux qui sont attribués à leurs budgets respectifs. Des réunions de citoyens doivent introduire des taxes locales sur les principes d'une auto-taxation volontaire. En 2005, les impôts et taxes locaux correspondaient à 2,4 % des recettes des budgets locaux.

Les organes déconcentrés de l'Etat en Asie centrale sont privés d'indépendance en matière fiscale et budgétaire. Ils ne sont pas compétents pour définir les taux d'imposition ni d'autres éléments de l'imposition locale. Les taux et autres éléments d'imposition sont déterminés par les organes centraux pour tous les impôts, y compris locaux. En Ouzbékistan, les impôts locaux et leurs taux sont établis par le cabinet des ministres. Au Kirghizistan, les impôts et taxes locaux ne peuvent être introduits que par le Parlement. Dans l'ensemble, les impôts locaux représentent une part insignifiante de revenu dans les budgets locaux.

Les impôts partagés. Dans tous les pays de la région, la participation des collectivités locales au produit des impôts nationaux est la principale source de revenu des budgets

des affectations différentielles peuvent être établies. En 2005, les affectations d'impôts représentaient 36,7 % des recettes des budgets locaux (ministère des Finances). La part du revenu des budgets locaux (régionaux et locaux) dans l'ensemble des fonds budgétaires de la Fédération de Russie est de 10 %.

Transferts budgétaires. Les transferts ont deux fonctions principales :

- Harmoniser les revenus en fonction des missions à assurer en tenant compte des disparités de la base et des besoins en recettes ;
- Compenser les coûts des tâches assignées aux budgets locaux par les gouvernements centraux ou régionaux (des dotations sont utilisées spécifiquement dans ce but). L'efficacité et l'équité demandent de la transparence et de l'objectivité dans l'attribution des ressources. Les réformes budgétaires des pays importants de la région (Russie, Ukraine) sont orientées dans cette direction. Mais, dans beaucoup de pays, il n'existe pas une formule pour le calcul des transferts dus à chaque collectivité, ou bien cette formule est trop compliquée et les données manquent pour la mettre en œuvre.

En Ukraine, la dotation de péréquation pour les principaux budgets locaux (environ 700) est calculée en faisant la différence entre les besoins en dépenses, évalués avec une formule mise en place par le gouvernement central, et les recettes provenant des impôts partagés. Cela suppose aussi un coefficient qui détermine le niveau de péréquation. Tous les besoins ne sont pas pris en compte, mais seulement ceux qui correspondent à des fonctions dont la liste figure dans le code budgétaire (par exemple, les dépenses pour l'éducation, l'aide sociale, la santé...) alors que d'autres fonctions (logement, services publics locaux, voirie, transports publics locaux...) doivent être financées sur la base de ressources propres (impôts locaux, redevances...), car elles ne sont pas prises en compte dans le schéma de péréquation. Bien que le système soit sain dans ses principes

de base, il a été biaisé par les modifications des coefficients apportées par les gouvernements et par des décisions multiples affectant les ressources ou les missions des collectivités locales, ainsi que par l'augmentation de la dotation de péréquation. Cette dotation représente la majeure partie des recettes actuelles de cinq budgets locaux concernés sur sept. Un schéma similaire de péréquation a été introduit au niveau des arrondissements pour les communes. Enfin, l'insuffisance des ressources propres conduit au sous-financement des fonctions non prises en compte dans la péréquation.

En Russie, davantage de liberté est laissée aux sujets de la Fédération ainsi qu'aux régions en Ukraine en ce qui concerne le système d'allocation de ressources aux budgets locaux. Les ressources de base sont les quotes-parts d'impôts partagés, venant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des impôts régionaux, telles que déterminées par les lois des sujets de la Fédération. Mais le principe de la péréquation est le même : il y a une estimation des besoins basée sur des standards de dépenses, et une dotation de péréquation pour couvrir la différence entre les recettes et le niveau de péréquation déterminé par la loi. Une partie de l'impôt sur le revenu est, là encore, consacrée à la péréquation. Les dotations sont payées par les sujets de la Fédération de Russie par le biais des fonds d'arrondissement pour le soutien aux communes et des fonds régionaux pour le soutien aux arrondissements municipaux et villes-districts. Il y a aussi un fonds de soutien régional aux communes recevant des contributions des fonds d'arrondissement. Les dotations sont distribuées aux unités municipales selon les méthodes prévues par les lois des sujets de la Fédération et conformément aux conditions du Code du budget de la Fédération de Russie. Les dispositions du Code du budget excluent la distribution arbitraire des dotations. Elles doivent être distribuées parmi les unités municipales « de façon automatique ». La situation varie considérablement d'un sujet à l'autre, pas uniquement pour des raisons géogra-

En Russie, davantage de liberté est laissée aux sujets de la Fédération ainsi qu'aux régions en Ukraine en ce qui concerne le système d'allocation de ressources aux budgets locaux

La compensation financière pour certaines fonctions étatiques déléguées aux organes des collectivités locales est réalisée au moyen de subventions transférées aux budgets locaux par le budget étatique (fédéral ou régional)

phiques, mais aussi selon le niveau de la péréquation. La péréquation peut être basée sur des estimations de dépenses ou sur des estimations de besoins, selon qu'on choisit de centraliser le pouvoir de dépense, laissant seulement l'exécution aux collectivités locales (par exemple, les régions de Novossibirsk et de Tioumen, la République de Carélie), ou au contraire qu'on leur délègue la responsabilité de la dépense (exemple de Lipietzsk). Cependant, les conséquences de la monétarisation des avantages sociaux par la loi fédérale n° 122 de 2004 et les changements continuels des compétences depuis 2004 rendent difficile toute évaluation du système de transfert et de péréquation.

Dans le but de se procurer des subventions pour le financement partagé des programmes d'investissement et des projets de développement de l'infrastructure publique au niveau communal, les sujets de la Fédération peuvent établir des fonds pour le développement municipal. Des fonds pour le financement conjoint des dépenses sociales peuvent aussi être créés dans les budgets des sujets de la Fédération de Russie pour attribuer des subventions pour un financement partagé des dépenses sociales dans les budgets municipaux. Les unités municipales peuvent recevoir d'autres formes d'aide financière du budget fédéral et des budgets des sujets de la Fédération de Russie. La condition principale est la transparence de la distribution des ressources financières.

Selon les données du ministère des Finances, en 2005, les transferts budgétaires vers les budgets locaux représentent 52,5 % des dépenses des budgets locaux. Dans le volume total des transferts, 54 % étaient des subventions, 32 % des dotations et 14 % des participations².

L'étude des dynamiques de corrélation des dépenses des budgets locaux par rapport au PIB montre une tendance continue à la baisse. Ainsi, dans la Fédération de Russie, la part des dépenses des budgets locaux par rapport au PIB était de 6,5 % en 2003, 6,2 % en 2004, 5,3 % en 2005.

Le 1^{er} janvier 2006, la part des dépenses locales dans le volume général des services publics atteint 18 % des dépenses des budgets consolidés de la Fédération de Russie et 40 % des dépenses des budgets consolidés des Etats membres de la Fédération de Russie.

Dans d'autres pays aussi, les transferts occupent une place importante dans les ressources des budgets locaux. Par exemple, en Biélorussie, la part des transferts dans le total des recettes peut aller jusqu'à 58 % (selon le type d'unité territoriale et le rapport entre l'administration déconcentrée de l'Etat et les collectivités locales).

En Ouzbékistan, où la loi proclame le principe de l'équilibre des budgets locaux, les dotations sont utilisées pour couvrir les déficits actuels.

Au Kazakhstan, la part des dotations est élevée et elle a tendance à augmenter (en 2004, 19,81 %, en 2005, 25,28 %, en 2006, 37,1 %). Une tendance similaire peut être observée dans plusieurs pays tels que l'Ukraine ou la Géorgie. Cela reflète la faiblesse des taxes partagées en comparaison avec les besoins de dépenses qui augmentent plus rapidement.

La compensation financière pour certaines fonctions étatiques déléguées aux organes des collectivités locales est réalisée au moyen de subventions transférées aux budgets locaux par le budget étatique (fédéral ou régional). Les organes des collectivités locales sont responsables de l'usage des équipements et des ressources financières reçues par eux pour l'exercice de certains pouvoirs étatiques.

L'ensemble des données sur les finances des Etats d'Eurasie est présentée dans le tableau 3. Mais de telles données doivent être utilisées avec précaution. Du fait de la situation économique instable dans de nombreux pays de cette région, les indicateurs économiques sont volatiles, et des différences très importantes de PIB et de

2. Note de l'éditeur : selon les définitions données par le Code budgétaire de la Fédération de Russie (art. 6), les dotations sont les transferts budgétaires couvrant les dépenses courantes ; les subventions sont les transferts budgétaires finançant des dépenses spécifiques (fonctions déléguées) ; les participations sont les transferts budgétaires participant au financement de dépenses spécifiques.

pourcentage de PIB peuvent survenir d'une année sur l'autre. De plus, les changements dans les proportions peuvent avoir des significations différentes, dépendant d'autres caractéristiques de la situation. Par exemple, une diminution de la part des dépenses des collectivités locales peut être due à la centralisation de certaines dépenses ou à une augmentation nette du PIB, par exemple après une augmentation des prix du pétrole.

II.2. Les compétences

Les compétences des autorités locales ne sont pas clairement définies par les lois des différents pays. Une telle situation s'explique principalement par le processus constant de redistribution des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. Néanmoins, il est possible de distin-

guer plusieurs modèles de transfert de ces compétences.

Compétences principales. Les compétences principales des collectivités locales en Russie et en Arménie permettent d'assurer la participation de la population aux affaires locales, de garantir un développement complexe des territoires, de répondre aux demandes de la population en matière de services publics, de représenter et de protéger les droits et les intérêts de la collectivité locale, de gérer la propriété et les finances municipales, de protéger l'ordre public, d'organiser les transports publics, etc.

En Russie, au cours de la réforme de l'autonomie locale, les compétences des unités municipales ont été étendues, limitant ainsi le domaine de la réglementation par des sujets de la Fédération. La loi a redessiné les

Tableau 3 Indicateurs de finances locales (différentes années)

Pays		Dépense publique totale (% PIB)	Dépense publique locale (% PIB)	Ratio dépenses publiques locales sur dépenses publiques totales	Taxes partagées + transferts budgétaires en % du revenu total	Revenus de l'impôt local en % du revenu total
Arménie	(2003)	20,6 %	1,3 %	»	»	»
Azerbaïdjan	(2003)	17,8 %	0,2 %	27,5 % (1999)	Subventions : 10,4 %	22,6 %
Biélorussie	(2004)	48 %	19,3 %	40,1 %	Transferts vers les collectivités de base : 45,6 %	Impôts et paiements locaux : 2,1 %
Géorgie		13,9 % (2003)	4,6 % (2005)	»	»	»
Kazakhstan	(2004)	22,1 %	10,8 %	48 %	Transferts : 37,1 %	Les collectivités locales ne peuvent créer d'impôts
Kirghizie	(2005)	28,7 %	3,4 %	12 %	»	»
Moldavie	(2003)	25 %	7,2 %	29 %	»	»
Ouzbékistan	(2005) (estimations)	32,5 %	23 %	55 %	Subventions : 16,2 % pour couvrir le déficit budgétaire	»
Russie	(2005)	18 %	5,3 %	18 %	Transferts aux budgets locaux : 52,5 %	4,29 %
Ukraine	(2005)	45,2 %	11 %	»	»	2,4 %

Sources : Sources nationales, PNUD, Banque mondiale, telles que compilées par les auteurs ; données sur le Tadjikistan et le Turkménistan insuffisantes ou indisponibles. Il n'a pas pu être vérifié que toutes les données reposent sur les mêmes bases, notamment en raison de l'existence de fonds extrabudgétaires..

Dans la plupart des Etats, les compétences dans le domaine de l'éducation sont partagées entre les administrations déconcentrées de l'Etat et les collectivités locales

compétences des unités municipales (prenant en compte leur genre et leur statut), a défini plus clairement les bases économiques de l'autonomie locale (en énumérant les objets de propriété municipale) et a fixé les attributions des organes et des fonctionnaires des collectivités locales. La loi a introduit de nouveaux schémas de coopération économique entre les communes et a réglementé plus précisément les procédures de transfert de certaines compétences de l'Etat aux organes des collectivités locales. Aujourd'hui, la plupart des dépenses des collectivités locales sont réalisées dans les domaines de l'éducation, de la santé publique, de la protection sociale, de la culture, de l'économie locale, de l'activité physique et sportive, de la politique de la jeunesse.

Les mêmes compétences sont transférées au niveau local dans de nombreux Etats de la région. Par exemple, en Ukraine, les services de santé, l'éducation et la protection sociale représentent plus de 80 % de la dépense publique totale. De plus, les autorités locales ukrainiennes gèrent la propriété communale et les finances locales. Elles assurent le développement des territoires de leur ressort, fournissent des services publics à la population, assurent la participation de la population à la vie publique, protègent l'ordre public et assurent le respect de la loi sur leurs territoires.

Dans la plupart des Etats d'Asie centrale, de telles compétences sont exercées par les organes exécutifs étatiques intégrés dans un système hiérarchiquement centralisé. Donc, les compétences « unitaires » de l'Etat sont redistribuées entre les différents niveaux de la structure verticale. Les compétences normatives appartiennent aux organes centraux. Les compétences d'organisation de l'exécution des lois et des actes normatifs appartiennent aux autorités locales. Par exemple, les dépenses des collectivités locales au Kazakhstan présentent un profil différent selon les matières, et le rôle des collectivités locales dans la protection de la santé et de l'aide sociale reste significatif. Les dépenses des collectivités locales du Ka-

zakhstan en 2004 se répartissent de la façon suivante : fonctions administratives, 4 %, défense, 2 %, police, 4 %, éducation, 31 %, protection de la santé, 20 %, aide sociale, 7 %, économie communale, 12 %, transport, 6 %, autres, 14 % des moyens budgétaires locaux. En Ouzbékistan, les budgets des régions et des villes couvrent 64,4 % des dépenses sociales dans leur ensemble (parmi lesquelles 69,6 % des dépenses en matière d'éducation et 61,4 % des dépenses de santé).

Planification. La planification dans les Etats de la région est utilisée assez fréquemment. En Russie, elle sert de base au programme destiné au développement des territoires des unités municipales pour la réalisation des programmes fédéraux et régionaux spéciaux et de leurs propres programmes (municipaux). Au lieu des anciennes méthodes de gouvernement strictement centralisées qui étaient la caractéristique de la période soviétique, de nos jours, l'Arménie et la Russie ont recours à de nouvelles approches de planification qui excluent les mesures administratives obligatoires.

Les Etats d'Asie centrale gardent, en général, des systèmes de planification centralisés modelés par les programmes généraux étatiques et les plans de développement économique et social.

Education. Dans la plupart des Etats, les compétences dans le domaine de l'éducation sont partagées entre les administrations déconcentrées de l'Etat et les collectivités locales. Ces dernières, en général, se voient attribuer la compétence en matière d'enseignement préscolaire et d'enseignement de base (secondaire). Néanmoins, les organes centraux de l'Etat établissent des normes juridiques générales dans cette matière, et les organes des collectivités locales appliquent ces normes dans le cadre de leur région et contrôlent leur exécution.

En Ouzbékistan, le domaine de l'éducation est centralisé. La séparation des pouvoirs

en matière d'éducation préscolaire et d'éducation de base (secondaire) entre le centre, les régions (*oblast*), les villes et les arrondissements fonctionne de la manière suivante : l'Etat central adopte des standards, fournit des ressources, contrôle l'exécution des lois pendant que les autres niveaux doivent fournir les services et déployer des ressources.

Au Tadjikistan, les organes des collectivités locales sont responsables pour les institutions préscolaires et les écoles élémentaires, alors que les villes et les arrondissements sont responsables des établissements d'enseignement secondaire et des collèges.

En Ukraine, il n'y a pas de séparation stricte des compétences en matière d'éducation, ce qui a pour résultat une confusion des pouvoirs des organes de l'Etat et des collectivités locales.

En Arménie, selon la loi sur les établissements non commerciaux de l'Etat, l'Etat, représenté par le Gouvernement, conserve le rôle de fondateur des institutions éducatives. Dans le même temps, comme prévu dans la loi sur l'autonomie locale, toutes les institutions de l'éducation préscolaire ont été attribuées sans compensation aux municipalités (transférées en propriété municipale).

Services sociaux. Dans la plupart des Etats de la région, les organes des collectivités locales ont des compétences relativement étendues en matière de prestation de services sociaux. Par exemple, en Russie, la loi dispose que les collectivités locales sont responsables de l'organisation de la protection sociale de la population, fournissant l'assistance sociale, établissant divers services sociaux, assistant les institutions gérant les services sociaux.

En Arménie, la matière des services sociaux est attribuée aux organes étatiques. Mais même alors, les organes des collectivités locales se sont vus attribuer des pou-

voirs pour la prestation de certains services à l'intérieur de leurs propres programmes sociaux.

C'est exactement la même situation qui existe au Tadjikistan où les compétences concernant les services sociaux sont remplies sur trois niveaux : national, régional et local. Les deux derniers ont pour mission d'assurer le fonctionnement des institutions fournissant une assistance à domicile.

Au Kazakhstan, les organes de l'administration déconcentrée de l'Etat sont compétents pour payer les indemnités et allocations pour les chômeurs, les familles nombreuses, les orphelins, les mères isolées, les naissances, les aides au logement et les dépenses pour les obsèques.

L'Ukraine a séparé de façon relativement claire les pouvoirs des organes respectifs dans la matière des services sociaux. La loi sur les services sociaux (2003) établit deux domaines de services, étatiques ou locaux, financés par des budgets différents.

Santé publique. A l'exception de l'Ukraine où les pouvoirs des collectivités locales ne sont pas clairement définis, presque tous les Etats de la région ont séparé les pouvoirs dans le domaine de la santé publique entre les organes (nationaux et régionaux) de l'Etat et ceux des collectivités locales. En Russie et dans un certain nombre d'autres Etats, les autorités locales sont responsables des soins de premier niveau, organisant l'aide médicale dans la « zone de premier contact » avec les patients dans les hôpitaux, les dispensaires et les centres médicaux, et gérant les services médicaux de prévention.

Selon les lois d'Arménie, les dirigeants des municipalités sont responsables de l'organisation et de la gestion des institutions municipales de protection de la santé. Ces lois favorisent une amélioration de la situation sanitaire et prévoient des mesures

Selon les lois d'Arménie, les dirigeants des municipalités sont responsables de l'organisation et de la gestion des institutions municipales de protection de la santé

sanitaires, d'hygiène et de prévention des épidémies.

Au Kazakhstan, cette matière se trouve dans les compétences des autorités déconcentrées de l'Etat. Celles-ci assistent les polycliniques et les hôpitaux locaux généralistes, les cliniques spécialisées, les sanatoriums, les centres de diagnostic, les centres médicaux dans les zones rurales ; elles sont responsables de la prévention et de la lutte contre les infections dangereuses.

En Ouzbékistan, la fonction de prestation de service en matière de santé publique est exercée essentiellement par les organes d'Etat. Les collectivités locales sont responsables de l'organisation et de l'entretien des centres médicaux.

La majorité des Etats ont un système de financement des services sociaux à plusieurs niveaux. En général, les autorités déconcentrées de l'Etat et les organes des collectivités locales n'ont pas les ressources financières adéquates pour assurer le fonctionnement des services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et de l'aide sociale, bien que les volumes totaux de financement augmentent de façon constante.

Au Tadjikistan, la santé publique et les services sociaux sont exclus de la compétence des organes locaux, même si les budgets locaux financent respectivement 7 % et 8 % des dépenses en matière d'aide sociale et d'éducation.

Un autre modèle existe en Ouzbékistan. 100 % des dépenses de sécurité sociale sont couvertes par les budgets locaux, pendant que l'aide sociale, la santé publique et l'éducation sont financées dans les proportions suivantes : environ 20 % des dépenses sont financées par le centre, 50 % par les budgets régionaux et 20 à 30 % par les budgets d'arrondissement (*raion*).

En 2005, dans la Fédération de Russie, les budgets locaux finançaient 22 % des dépenses de santé publique, 16 % des dépenses de l'action sociale et 43 % des dépenses d'éducation.

Distribution d'eau, distribution d'énergie ; transports publics. En Russie, la distribution d'eau, d'énergie, de gaz et de chauffage ainsi que les transports publics sont attribués aux collectivités locales. Les organes des collectivités locales ont reçu des pouvoirs importants et peuvent déterminer les ouvrages nécessaires en propriété municipale pour l'exercice de ces compétences. En Arménie, la propriété des infrastructures de distribution de gaz, d'électricité et d'eau utilisées pour les besoins municipaux doit être, selon la loi sur l'autonomie locale, transférée aux municipalités.

En Biélorussie, en Ukraine et dans les Etats d'Asie centrale, les compétences en matière de distribution d'eau et d'énergie ainsi que de transports publics sont de la compétence des administrations déconcentrées de l'Etat. Elles ont l'obligation de subvenir aux besoins de l'exploitation et de l'entretien des ouvrages locaux et de subventionner les utilisateurs. Néanmoins, il est nécessaire de noter que les budgets locaux ne sont pas toujours en mesure de subvenir de façon adéquate aux besoins de gestion et d'entretien de ces ouvrages du fait de leur très mauvais état et de la pénurie de moyens financiers.

Soutien au développement économique. En Arménie, en Azerbaïdjan, en Russie et en Ukraine, le soutien au développement économique peut être réalisé à tous les niveaux : par les organes d'Etat centraux, régionaux et locaux et par les organes des collectivités locales. Plusieurs pays, dont la Russie, ne font pas que proclamer le droit pour les organes des collectivités locales de soutenir le développement économique, ils prévoient les ressources financières nécessaires pour cela.

En Russie, la distribution d'eau, d'énergie, de gaz et de chauffage ainsi que les transports publics sont attribués aux collectivités locales

Dans les Etats de l'Asie centrale, le soutien au développement économique est exercé la plupart du temps par les organes de l'Etat central. Néanmoins, le rôle des autorités locales est aussi considérable. Les organes locaux sont responsables de la délivrance des licences nécessaires à certaines activités économiques au niveau local, ils donnent l'autorisation de construction des réseaux et immeubles publics, organisent les appels d'offre pour la fourniture des services sociaux et la vente des biens publics, etc.

Un tableau récapitulatif des matières dans lesquelles les autorités locales exercent des compétences est présenté ci-dessous.

II.3. Les capacités administratives

L'exercice efficace des pouvoirs des collectivités locales est déterminé non seulement par un financement adéquat, mais aussi par une fonction publique municipale ou déconcentrée professionnelle et bien organisée.

Tableau 4 Domaines de compétence des collectivités locales (niveaux intermédiaire et local)

Pays	Urbanisme	Education	Services sociaux	Santé publique	Fourniture d'eau	Fourniture d'énergie	Transport public	Soutien à l'économie
Arménie	Oui	Non (à l'exception des institutions préscolaires)	Non (à l'exception de l'application volontaire de programmes sociaux municipaux propres)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Azerbaïdjan	Oui	Non	Oui (dans les domaines non occupés par l'Etat)	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Biélorussie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Kazakhstan	Oui	Oui (éducation élémentaire, secondaire et professionnelle)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Kirghizie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Moldavie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Ouzbékistan	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Russie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Tadjikistan	Oui	Oui (institutions éducatives préscolaires et élémentaires)	Non	Non, bien que les budgets locaux financent la santé publique, 8 %	Oui	Oui	Oui	Oui
Turkménistan	Oui	»	»	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Ukraine	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : *fiches-pays et CGLU, 2007.*

**Dans tous les pays
de la région, les
organes exécutifs
des villes
fonctionnent sur un
niveau plus
professionnel**

La fonction publique municipale. La notion de fonction publique municipale dans les Etats d'Eurasie s'applique aux collectivités locales. Contrairement à beaucoup d'autres pays, elle n'inclut pas les employés engagés dans le domaine de l'éducation. La fonction publique municipale est considérée comme une activité professionnelle qui est exercée indépendamment des organes étatiques et des forces politiques et des résultats des élections.

Dans tous les pays de la région, les organes exécutifs des villes fonctionnent sur un niveau plus professionnel. Les collectivités locales rurales ont beaucoup moins d'employés municipaux, leur connaissance de la gestion et du marketing au niveau municipal est basse. L'amélioration du niveau professionnel des employés municipaux est toujours un problème sérieux pour le développement de l'autonomie locale.

En Russie, au 1^{er} mai 2006, il y avait environ 280.000 employés municipaux (en moyenne, un employé municipal pour 500 citoyens). Selon la législation russe, la fonction publique municipale comprend exclusivement les personnels employés dans l'administration des collectivités locales. Les établissements des collectivités locales (par exemple, dans l'enseignement ou la santé) ne sont pas considérés comme faisant partie de l'administration locale, et il en résulte que leurs personnels ne sont pas considérés comme faisant partie de la fonction publique municipale. Le statut juridique des employés municipaux est établi par les lois fédérales, par les lois des sujets de la Fédération et par les chartes municipales. Le statut des employés municipaux et les garanties de leur activité sont essentiellement basés sur les grands principes appliqués à la fonction publique de l'Etat. L'évaluation du travail des employés municipaux est réalisée sur la base d'examens de qualification et d'attestations. En cas de non-exécution ou d'exécution incorrecte de leurs tâches, les employés municipaux peuvent être soumis

à des sanctions disciplinaires. La loi-cadre fédérale n° 25 du 2 mars 2007 établit une nouvelle base légale unifiée pour la fonction publique municipale, liée à la fonction publique d'Etat mais clairement différenciée des responsables élus. Le but est la professionnalisation et la stabilisation des fonctionnaires municipaux. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007 et sera mise en œuvre par les lois des sujets de la Fédération.

Actuellement en Azerbaïdjan, il y a environ 25.000 employés municipaux (en moyenne, un employé municipal pour presque 300 citoyens). En Biélorussie, les fonctionnaires de l'Etat travaillent au niveau local. Leur nombre est d'environ 22.000 personnes (en moyenne, un employé municipal pour 450 citoyens).

Ethique des responsables élus et des fonctionnaires : prévention de la corruption. Les autorités municipales sont confrontées au même risque de corruption que les autres niveaux de pouvoirs publics. Les médias rendent compte de l'inculpation d'employés municipaux pour pots-de-vin, pour vols, pour abus dans l'exercice de leur fonction publique, etc.

Des enquêtes sociologiques conduites dans l'une des régions (*oblast*) d'Ukraine montrent qu'annuellement 60 % des personnes interrogées sont confrontées au moins à un fait de corruption (15,69 % ont fait état de nombreux faits de corruption et 28,55 % de plusieurs).

Un certain nombre de pays ont élaboré des règles juridiques destinées à lutter contre la corruption. Par exemple, le gouvernement d'Arménie a adopté le décret sur la stratégie anticorruption et son programme d'application. Il prévoit des mesures renforçant le contrôle public sur les organes des collectivités locales, mettant en place des procédures transparentes pour l'adoption des budgets et la réalisation des dépenses sur les fonds publics locaux. Il insiste sur la nécessité de mettre en cause

Tableau 5 Personnel des collectivités locales

Pays	Personnel (nombre absolu et % de l'ensemble de la fonction publique)	Régime (droit public ou privé, carrière ou emploi)	Statut (loi ou contrat)	Procédure de recrutement, particulièrement pour les hauts postes	Formation
Arménie	»	Droit public, personnel municipal professionnel de carrière et contractuel	Le statut juridique est contenu dans la loi sur le personnel municipal	Les employés municipaux sont élus par les responsables des municipalités	La loi prévoit l'organisation de formations
Azerbaïdjan	25.000 (en moyenne 1 employé municipal pour 300 citoyens)	Droit public, personnel municipal professionnel de carrière et contractuel	Le statut juridique est contenu dans la loi sur le personnel municipal du 30 novembre 1999	Les présidents des municipalités nomment les chefs des départements sur la base des décisions des municipalités ; les autres employés municipaux sont nommés directement par les responsables des municipalités	»
Biélorussie	22.000 (fin 2005)	Droit public, personnel étatique contractuel	Le statut juridique est défini dans la loi sur la fonction publique de l'Etat de la République de Biélorussie	Les employés municipaux sont nommés par les responsables des organes de la collectivité locale sur la base d'examens	Formations
Kazakhstan	46.546	Droit public, personnel municipal contractuel	Les activités des organes locaux ont été réglementées par la législation sur la fonction publique d'Etat	Les akim et les chefs de personnel des régions, de la capitale et de la ville d'Alma-Ata sont des employés de l'Etat nommés politiquement. La majorité des employés des organes représentatifs et exécutifs sont des employés de carrière (en fonction de leurs résultats à des concours et de leurs certificats)	»
Kirghizie	»	Droit public, personnel municipal contractuel et de carrière	Le statut juridique est contenu dans la loi sur le personnel municipal	Les employés municipaux sont engagés en fonction de leurs résultats à des concours et de leurs certificats	»
Moldavie	»	Droit public, contrat	Application de la loi de fonction publique d'Etat	Nommés et révoqués pour le maire ou le chef du district	»
Ouzbékistan	»	Droit public, personnel municipal contractuel	Législation sur la fonction publique étatique	Nomination par les organes supérieurs et les chefs des organes locaux	»
Russie	Environ 280.000 (en moyenne 1 employé municipal pour 500 habitants)	Droit public, personnel municipal contractuel	Le statut juridique est défini par les lois fédérales, les lois des membres de la Fédération de Russie et les chartes des collectivités municipales	Les chefs des collectivités municipales peuvent être élus directement par la population ou nommés par les organes représentatifs des collectivités. Les autres employés sont nommés par eux	Formations
Tadjikistan	»	Droit public, personnel municipal contractuel	Législation sur la fonction publique d'Etat	Les employés des organes locaux sont nommés par les chefs des administrations locales	»
Turkménistan	»	Droit public, personnel municipal contractuel	Législation sur la fonction publique étatique	Les employés des organes locaux sont nommés par les chefs des administrations locales	»
Ukraine	91.925 employés municipaux au 1 ^{er} septembre 2006	Droit public, personnel municipal contractuel	Législation sur la fonction publique d'Etat	Election et nomination des employés municipaux	Réserves de personnel pour la nomination et la promotion des employés municipaux

Sources : Fiches-pays et CGLU, 2007.

la responsabilité des responsables des organes des collectivités locales.

Plusieurs Etats d'Eurasie ont ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe.

Réformes de gestion. Un certain nombre d'Etats (la Russie, l'Ukraine, etc.) ont lancé des réformes administratives dans le but d'améliorer la gestion publique à tous les niveaux. Pour les collectivités locales, l'accent est mis sur le recrutement d'administrateurs professionnels possédant des connaissances et une expérience suffisantes pour résoudre les questions locales. Ces dernières années, le pourcentage de tels employés dans les collectivités locales a visiblement augmenté. Ces changements ont été la conséquence directe du renouvellement et de la formation intensive des employés municipaux. Les Etats de la région adoptent des mesures pour introduire des technologies modernes de gestion. Un rôle important est attribué à l'enregistrement strict et au traitement attentif des demandes et des déclarations des citoyens.

L'amélioration de la qualité des services publics locaux est aussi liée à une privatisation ultérieure de la propriété municipale, en particulier dans le domaine des services publics locaux de nature économique.

III. La démocratie locale

Un indicateur du progrès de la démocratie locale est certainement le fait que les élections locales sont de plus en plus compétitives aux niveaux où elles sont organisées. Dans certains pays, cela est limité au plus bas niveau. La participation électorale reste faible dans certains pays, mais elle est comparable aux pays européens dans d'autres cas. Avant d'aller plus loin, il est pourtant nécessaire de préciser le statut juridique des organes des collectivités locales, car cela peut avoir un impact

sur les relations entre les organes élus et l'administration locale.

Le tableau suivant résume les caractéristiques institutionnelles essentielles de la démocratie locale dans les pays de la région.

III.1. Les organes des collectivités locales

Tous les Etats de la région ont des modèles différents d'organisation de collectivités locales. Au niveau territorial le plus bas, il n'y a pas d'organes permanents. Les problèmes locaux sont résolus, en général, par le biais de la démocratie directe. De véritables organes apparaissent aux niveaux supérieurs des collectivités locales.

Les institutions des unités municipales supérieures dans la Fédération de Russie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldavie se composent d'organes représentatifs, de chefs d'unités municipales (maires), d'administrations locales et d'autres organes et de responsables élus de collectivités locales tels que prévu dans les lois et chartes des unités municipales. La structure des administrations locales est établie par les organes représentatifs suivant les propositions des responsables des administrations locales.

En règle générale, les unités municipales des Etats de la région n'ont pas les droits d'une personne morale. Néanmoins, elles prennent part aux relations de droit civil sur une base égalitaire avec d'autres participants, personnes physiques et morales (en particulier, en Russie, en Biélorussie, au Kazakhstan et au Tadjikistan). Les droits des personnes morales sont accordés aux organes des unités municipales agissant pour leur compte. Ceux-ci peuvent obtenir et exercer les droits de propriété et les autres droits, ainsi que les obligations qui s'y rattachent, et représenter les unités municipales devant les cours de justice. En général, ce sont les organes représentatifs locaux et les administrations locales qui jouissent du statut de personne morale. Dans un certain nombre d'unités

Un indicateur du progrès de la démocratie locale est certainement le fait que les élections locales sont de plus en plus compétitives aux niveaux où elles sont organisées

Tableau 6

La démocratie locale

Pays	Formation des organes représentatifs locaux	Organes exécutifs locaux	Systèmes électoraux – caractéristiques générales	Nombre de conseillers à élire (maximum / minimum)	Durée du mandat
Arménie	Election des conseils locaux	Les grandes unités administratives sont administrées par des organes déconcentrés de l'administration de l'Etat. Les collectivités locales (villages, localités, villes, quartiers d'Erevan) sont administrées exclusivement par les organes de l'autonomie locale. Les responsables des municipalités sont élus.	Les candidats à l'élection se présentent librement, mais en réalité la plupart d'entre eux appartiennent aux différents partis politiques qui leur apportent le soutien nécessaire. Scrutin majoritaire. En 2005, les élections locales ont eu lieu dans 829 municipalités sur 930.	Les conseils municipaux ont de 5 à 15 membres selon leur population (5 membres pour les municipalités qui ne dépassent pas 1 000 habitants, et 15 à partir de 20 001 habitants).	4 ans.
Azerbaïdjan	Election des conseils locaux	Les chefs du pouvoir exécutif dans les villes et les arrondissements (administration locale d'Etat) sont nommés par le Président et responsables devant lui. Les présidents des conseils locaux sont élus et dirigent le personnel des collectivités locales.	Scrutin majoritaire. Aux élections de 2004, ont été élus 2 731 conseils, composés de 21 613 membres. Le 6 octobre 2006, des élections partielles ont eu lieu dans 604 municipalités pour pourvoir à 1 941 sièges vacants.	La loi détermine l'effectif des conseils en fonction de la population.	5 ans.
Biélorussie	Les conseils locaux des trois niveaux sont élus	Les présidents des comités exécutifs régionaux sont nommés par le Président de la République avec l'accord des conseils régionaux (à la majorité de leurs membres). Les présidents des comités exécutifs des arrondissements et des villes sont nommés par le président du comité exécutif régional, avec l'accord du conseil local à la majorité de ses membres. Si les propositions du président du comité exécutif régional sont rejetées à deux reprises, celui-ci peut imposer son candidat.	Scrutin majoritaire. Aux élections du 14 janvier 2007, ont été élus 1 581 conseils locaux, composés de 22 639 conseillers ; la majorité de ceux-ci n'étaient affiliés à aucun parti.	»	4 ans.

Tableau 6

Pays	Formation des organes représentatifs locaux	Organes exécutifs locaux	Systèmes électoraux – caractéristiques générales	Nombre de conseillers à élire (maximum / minimum)	Durée du mandat
Géorgie	Les conseils locaux (sakrebulo) sont élus (1 017).	Les maires sont élus par les conseils locaux. Le conseil de Tbilissi élit le maire en son sein pour un mandat de 4 ans.	Aux élections locales de 2006, ont été élus 69 conseils dans 4 villes dotées de l'autonomie locale, 60 municipalités, 4 collectivités des zones de conflit ainsi qu'à Tbilissi. Système mixte, majoritaire et représentation proportionnelle (1 733 conseillers élus selon ce système) ; auparavant représentation proportionnelle à Tbilissi.	Le conseil de Tbilissi se compose de 37 membres : 25 sont élus dans 10 circonscriptions plurinominales à la majorité ; les 12 autres sièges sont attribués aux partis qui ont obtenu plus de 4 % des suffrages dans ces 10 circonscriptions.	4 ans.
Kazakhstan	L'autonomie locale est prévue au niveau le plus bas (village, commune, ville...), mais ces institutions n'ont pas été formées. Des conseils, ayant la qualité d'organes de l'Etat, sont élus au niveau des régions, des arrondissements et des villes d'importance régionale ou républicaine.	Les organes exécutifs de l'administration locale d'Etat (akim) ont été jusqu'à maintenant nommés par le Président ou l'akim du niveau supérieur. Mais ils peuvent être élus selon la procédure déterminée par le Président. En 2005-2007, l'élection des akim a été progressivement introduite dans les villages, les arrondissements ruraux et, à titre expérimental, dans plusieurs arrondissements et les arrondissements urbains d'Astana et Alma-Ata.	Scrutin majoritaire pour l'élection des conseils locaux ayant la qualité d'organe de l'Etat ; un deuxième tour est organisé si aucun candidat n'a obtenu 50 % des suffrages. L'élection des akim du premier degré a lieu au suffrage direct dans les unités administratives qui ne dépassent pas 5 000 habitants, au suffrage indirect (par l'intermédiaire de grands électeurs) quand la population dépasse 5 000 habitants.	L'effectif des conseils est déterminé en fonction de la population, selon une procédure fixée par la loi sur les organes de l'administration locale de l'Etat. Ils ne peuvent avoir plus de 50 membres à Astana et Alma-Ata, de 30 pour les villes et de 25 pour les arrondissements.	4 ans.
Kirghizie	Autonomie locale seulement au niveau des localités. Le hokim préside le conseil et dirige l'administration.	Les organes exécutifs de l'autonomie locale sont élus. Mais le chef de l'administration d'Etat d'arrondissement (hokim) est nommé et révoqué par le Président avec l'accord du conseil compétent, après consultation du Premier ministre.	Représentation proportionnelle pour les conseils locaux : 6 737 conseillers ont été élus en 2004. Les chefs d'administration des cercles ruraux sont élus directement. En 2006, des élections ont eu lieu dans 34 cercles ruraux ayant une population ne dépassant pas 9 000 habitants	» Les hokim des administrations d'Etat des arrondissements sont nommés pour 4 ans.	
Moldavie	Les conseils locaux et les maires sont élus.	899 maires ont été élus lors des élections du 3 juin 2007.	11 967 membres des conseils locaux ont été élus aux élections locales de 2007. Représentation proportionnelle pour les conseils ; scrutin majoritaire à deux tours pour les maires (deuxième tour pour l'élection de 473 maires le 17 juin 2007).	L'effectif des conseils dépend de la population.	4 ans.

Tableau 6 La démocratie locale (suite)

Pays	Formation des organes représentatifs locaux	Organes exécutifs locaux	Systèmes électoraux – caractéristiques générales	Nombre de conseillers à élire (maximum/ minimum)	Durée du mandat
Ouzbékistan	Les conseils des députés du peuple (kengeshi) sont des organes représentatifs locaux de l'Etat au niveau des régions, des arrondissements et des villes. Les organes de l'autonomie locale sont formés au niveau des localités, villages, bourgs, dans les quartiers (makhalla) des villes, des localités et des bourgs.	Le hokim est, au niveau de la région, de l'arrondissement ou de la ville, à la fois le titulaire du pouvoir exécutif et le président du conseil des députés du peuple.	Scrutin majoritaire sur une base pluraliste pour les élections aux conseils de région, d'arrondissement et de ville.	»	5 ans pour les conseils de députés du peuple et les hokims ; De 2 à 5 ans pour les présidents (aksa-kak) des conseils de l'autonomie locale.
Russie	Les conseils locaux peuvent être élus dans toute localité de 100 électeurs et plus ; ailleurs, les droits du conseil sont exercés par l'assemblée des habitants. Toutefois, l'exercice des droits d'une collectivité locale suppose une unité de 1 000 habitants au moins (3 000 dans les zones de plus forte densité).	Selon le statut de la collectivité locale, l'exécutif est élu au suffrage direct ou par le conseil. L'administration locale est dirigée par l'exécutif ou par un manager recruté par concours et employé sur la base d'un contrat.	La loi permet de choisir la représentation proportionnelle ou le scrutin majoritaire. Le scrutin majoritaire est le plus répandu.	L'effectif du conseil est fixé par le statut de la collectivité locale, mais ne peut être inférieur à : 7, pour moins de 1 000 habitants ; 10, de 1 000 à 10 000 habitants ; 15, de 10 000 à moins de 30 000 habitants ; 20, de 30 000 à moins de 100 000 habitants ; 25, de 100 000 à moins de 500 000 habitants ; 35, pour 500 000 habitants et plus. Conseils d'arrondissement : selon le statut, mais au moins 15 membres. Conseils d'arrondissement urbain des villes d'importance fédérale : selon le statut mais au moins 10 membres.	La durée du mandat est fixée par le statut de la collectivité locale.

Tableau 6

La démocratie locale (suite)

Pays	Formation des organes représentatifs locaux	Organes exécutifs locaux	Systèmes électoraux – caractéristiques générales	Nombre de conseillers à élire (maximum / minimum)	Durée du mandat
Tadjikistan	L'autonomie locale ne fonctionne qu'au niveau des localités. Des conseils locaux sont élus, en tant qu'organes locaux de l'Etat, au niveau des régions et des arrondissements.	L'autorité du pouvoir exécutif est nommée par le Président avec l'accord du conseil; elle préside le conseil.	Scrutin majoritaire.	»	»
Turkménistan	L'autonomie locale est exercée au niveau des localités par des conseils élus (gengeshi) et des organes d'administration.	Le pouvoir exécutif d'Etat est exercé par le hakim, nommé et révoqué par le Président et responsable devant lui. Le conseil local élit son président en son sein (archyn).	»	»	5 ans.
Ukraine	Coexistent deux modèles d'autonomie locale : – au niveau municipal : un conseil local et un exécutif élus, pas d'organe d'administration d'Etat ; – au niveau de l'arrondissement et de la région : système mixte avec un conseil élu et des organes d'Etat assurant l'exécutif et l'administration.	Le chef de la commune (gromades) est élu au suffrage direct, et le conseil forme l'exécutif sur proposition de celui-ci. Régions, arrondissements, Kiev et Sébastopol : l'exécutif est assuré par une administration locale d'Etat, dont le chef est nommé et révoqué par le Président sur proposition du cabinet des ministres.	Scrutin majoritaire pour les conseils municipaux et les exécutifs élus. Représentation proportionnelle pour les conseils locaux des villes, des arrondissements et des régions, ainsi que pour le Parlement de la République de Crimée.	»	4 ans

Sources : Fiches-pays CGLU 2007.

municipales (par exemple, dans l'*oblast* de Vologod dans la Fédération de Russie), ce statut est aussi accordé à certains organes exécutifs ou à certaines divisions des administrations locales. Les organes des collectivités locales en tant que personnes morales sont soumis à une formalité d'enregistrement obligatoire.

Un autre modèle existe en Azerbaïdjan et en Moldavie. Selon la loi de la République de Moldavie sur l'administration publique locale, les unités administratives territoriales ont les droits d'une personne morale de droit public. Elles peuvent obtenir la propriété, en disposer et contracter des obligations par le biais de leurs propres organes agissant dans le cadre des pouvoirs prévus par les actes normatifs et les chartes des unités municipales.

Les organes des unités municipales d'Azerbaïdjan jouissent des mêmes pouvoirs. A la différence des organes des unités municipales d'autres pays (Kirghizie, Ukraine, Ouzbékistan, etc.), ils n'ont pas la qualité de personne morale.

III.2. Systèmes politiques locaux

Le rôle des partis politiques varie considérablement selon le niveau de développement et la taille de la collectivité locale.

Rôle des partis politiques. Des organes représentatifs locaux sont constitués dans tous les Etats de la région. Par exemple, en Géorgie, il y a 1.017 conseils locaux (*sakrebulo*).

En Russie, il y a 252.000 membres élus d'organes représentatifs locaux qui fonctionnent en principe sur une base non professionnelle. Les conseils locaux sont composés au minimum de 7 membres (pour les unités municipales avec une population supérieure à 1.000 habitants) et au minimum de 35 membres (pour les unités municipales ayant une population supérieure à 500.000 personnes).

Les pays de la région se distinguent par le niveau de participation des partis politiques aux élections des organes représentatifs locaux. Dans les pays ayant des formes développées d'autonomie locale (par exemple, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kirghizistan, en Russie, en Ukraine), les partis politiques prennent part aux élections. Dans ces pays, en général, la création de partis locaux est interdite par la loi.

La fonction principale des partis politiques est de proposer et de soutenir des candidats (en Biélorussie, Russie et Ukraine) ou de soutenir des candidats qui se sont présentés d'eux-mêmes (en Arménie). Par exemple, en Russie, 9 à 17 % des candidats aux élections municipales sont proposés par les partis politiques.

Dans l'ensemble, les élections locales dans ces pays sont conduites dans une atmosphère de forte concurrence. Ainsi, en Azerbaïdjan, les candidats de 26 partis politiques ont pris part aux élections municipales en 1999. En Géorgie, 21 partis et groupes politiques ont pris part aux élections municipales de Tbilissi en 2002. Ce sont 7 partis politiques qui ont participé aux élections locales de 2006 (deux d'entre eux ont présenté des listes communes de candidats). En Moldavie, 22 partis politiques ont pris part aux élections locales de 2007.

Dans un certain nombre d'entités municipales en Russie, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, plus de 10 candidats étaient en lice pour un siège vacant.

Dans les pays où certains éléments de l'autonomie locale existent seulement au niveau le plus bas (Ouzbékistan, Kirghizistan, Tadjikistan), la participation des partis politiques est moins importante bien qu'une telle participation soit prévue par la loi. En général, les élections de l'ensemble des organes des collectivités locales sont non partisans (l'Ouzbékistan est une exception à cette règle générale, 5 partis poli-

Le rôle des partis politiques varie considérablement selon le niveau de développement et la taille de la collectivité locale

**La représentation
des femmes dans
les organes de
l'autonomie locale
est en
augmentation
régulière en
Russie,
Biélorussie,
Moldavie, Ukraine
et quelques autres
Etats**

tiques ayant participé aux élections des organes représentatifs locaux). La législation du Kirghizistan prévoit que les candidats aux mandats électifs municipaux peuvent être proposés par des électeurs sur leur lieu de travail ou de résidence, au cours de réunions d'électeurs ou de conférences de partis politiques, ou les candidats peuvent se présenter eux-mêmes.

Dans les Etats prévoyant une séparation des organes représentatifs et exécutifs (l'Arménie, le Kirghizistan, la Moldavie, l'Ouzbékistan, l'Ukraine dans les villes-districts), les organes exécutifs sont élus par la population.

En Russie, il y a deux procédures pour l'élection des organes des collectivités locales. Selon la première procédure, les responsables des pouvoirs exécutifs (ils sont aussi dirigeants des entités municipales) sont élus par la population dans des élections générales directes. Selon l'autre procédure, ils sont nommés sur la base de contrats qui sont signés en tenant compte des résultats d'un concours. Aux élections municipales de 2005, plus de 30 % des dirigeants des entités municipales ont été élus.

En Azerbaïdjan, chaque municipalité a son propre organe exécutif qui comprend le président de la municipalité, les chefs d'agences et de départements, les spécialistes et autres employés des entités structurelles du personnel exécutif de la municipalité.

La représentation des femmes dans les organes de l'autonomie locale est en augmentation régulière en Russie, Biélorussie, Moldavie, Ukraine et quelques autres Etats. Ainsi, en Fédération de Russie, 30 % des chefs d'exécutifs locaux et 47 % des membres des conseils locaux sont des femmes. Aux élections locales de 2007 en Biélorussie, 45,7 % des sièges dans les conseils ont été remportés par des femmes. En Ukraine, 40,2 % des membres des conseils locaux sont des femmes. En même

temps, en Géorgie, aux élections de 2006, seulement 11,4 % des sièges sont allés à des femmes. En Kirghizie, après les élections de 2004, les femmes représentaient seulement 19,1 % des membres des conseils locaux.

III.3. Systèmes électoraux

Aux élections des organes représentatifs des collectivités locales, c'est en général le système électoral majoritaire qui est appliqué. En Ukraine, le système proportionnel a été utilisé de façon relativement étendue depuis 2004. Ce système est en particulier utilisé pour l'élection des conseils municipaux des villes. Il a parfois été la cause d'une politisation excessive des collectivités locales, du transfert artificiel, au niveau local, des débats de la politique régionale, linguistique et étrangère, et il a augmenté les affrontements entre les partis dans différentes régions du pays.

En Russie, la loi permet l'utilisation des deux systèmes électoraux, proportionnel et majoritaire, pour les élections des organes représentatifs des collectivités locales. Le choix du système électoral approprié se fait dans la charte de la collectivité locale. En pratique le système majoritaire domine.

En Géorgie, aux élections locales de 2002 et de 2006, le système proportionnel a été appliqué aux élections de Tbilissi. Dans d'autres régions, le système majoritaire a été utilisé en 2002, puis un système électoral mixte en 2006.

En Ouzbékistan et au Tadjikistan, c'est le système majoritaire qui est utilisé pour les élections locales.

III.4. Participation des citoyens

L'attitude des citoyens envers la vie politique locale est très différenciée. En général, ils continuent de préférer s'adresser aux organes de l'Etat pour résoudre leurs problèmes bien que cela commence à changer. Dans les collectivités où les organes

locaux ont des ressources suffisantes, où ils décident efficacement sur les questions locales et défendent les intérêts de la population locale, l'autorité du pouvoir local est forte et peut être comparée à l'autorité des organes étatiques. Par exemple, en Russie, les maires de plusieurs villes sont plus populaires que les gouverneurs des sujets de la Fédération. Dans les pays où les ressources des collectivités locales sont limitées (par exemple, en Arménie, en Géorgie, en Moldavie), la population a l'impression que les organes des collectivités locales sont en fait seulement le plus bas niveau du pouvoir étatique, dépendant totalement de lui.

La participation de la population aux élections des organes des collectivités locales est dans l'ensemble plus faible que pour l'élection des organes de l'Etat.

En Russie, 56,43 % et 54,81 % des électeurs ont pris part respectivement aux élections des organes représentatifs et des chefs du pouvoir exécutif des villages ruraux. Aux élections des organes représentatifs et des chefs du pouvoir exécutif des districts municipaux, la participation était respectivement de 50,46 % et 54,81 %.

En Azerbaïdjan, en 2004, selon les données officielles, environ 46 % des électeurs inscrits ont pris part aux élections municipales. En Biélorussie, environ 73 % des électeurs inscrits ont participé aux élections locales de 2003. En Géorgie, plus de 40 % des électeurs participèrent aux élections de 2006.

Dans tous les pays de la région, la législation prévoit différentes formes de démocratie directe. Mais ces formes sont utilisées avec divers niveaux de participation et de cohérence.

En Russie, la loi prévoit des procédures telles que le référendum, la révocation de responsables élus des collectivités locales, le vote sur les changements de limites territoriales des entités municipales et sur

leur réforme, l'initiative populaire, les auditions publiques, les réunions et conférences de citoyens, etc. En 2004-2005, environ 400 référendums locaux avaient été tenus dans 22 sujets de la Fédération de Russie, essentiellement sur des questions relatives à la structure des organes des collectivités locales.

En Biélorussie, la Constitution et le Code électoral prévoient des référendums locaux et la révocation des membres des soviets (conseils) locaux. Mais, en fait, il n'y a jamais eu de référendum local et les révocations de conseillers ont été très rarement utilisées. Par contre, les réunions locales sont très largement utilisées conformément à la loi de 2000.

En Ukraine, la loi prévoit des élections, des référendums, des réunions générales sur le lieu de résidence, des initiatives locales, des auditions publiques, la révocation des conseillers et des responsables élus des collectivités locales. Ce sont les réunions générales sur le lieu de résidence, les initiatives locales et les auditions publiques qui sont le plus fréquemment utilisées. Les référendums ne se tiennent que très rarement.

La législation dans les pays de l'Asie centrale prévoit des élections et des référendums. Mais ce sont essentiellement des référendums au niveau national qui ont lieu. En Ouzbékistan, les assemblées de citoyens comme organes des collectivités locales sont convoquées dans les villages, bourgs, *kishlak*, *aul* et *makhalya*. Les organes de ces structures d'autonomie locale sont élus dans les territoires respectifs par la population et responsables devant elle.

La Constitution de l'Arménie met en place deux formes principales de démocratie directe : les élections et les référendums. Mais aucun référendum n'a jamais été tenu.

Dans un certain nombre de pays de la région, il existe des formes appropriées de participation démocratique des citoyens au-

***Dans tous les pays
de la région, la
législation prévoit
différentes formes
de démocratie
directe***

Dans l'ensemble, les citoyens reçoivent une information sur les activités des organes des collectivités locales sous les formes traditionnelles (médias, requêtes personnelles, etc.)

dessous du niveau municipal. En Russie, au niveau inframunicipal (partie d'immeuble, immeuble, groupement d'immeubles, unité résidentielle/quartier, village rural non municipal), il y a une autonomie locale publique territoriale qui est exercée par le biais de réunions à des conférences de citoyens et d'élections des organes des collectivités territoriales. Ce niveau est responsable pour des questions telles que l'entretien des immeubles et des espaces qui en dépendent, ou pour la recherche de solutions aux questions de la vie locale.

L'Azerbaïdjan a adopté en 2001 la loi sur les règles de principe des comités de quartier des communes, qui a servi de base pour l'établissement de nouveaux organes devant assister les municipalités au plus bas niveau d'autonomie locale : dans les immeubles et les quartiers des villes. Les comités de quartier composés de 5 à 11 personnes sont élus lors de réunions de citoyens.

En Biélorussie, les collectivités territoriales fonctionnent non seulement au niveau des unités résidentielles, des complexes d'immeubles, des quartiers, des villes, mais aussi dans les villages. Dans l'ensemble, il y a 43.758 organes d'autonomie locale de ce type.

En Ouzbékistan, il y a plus de 10.000 communautés locales (*makhalya*). Les membres de ces communautés sont unis par le lieu de résidence, leurs traditions et coutumes, les formes de communication, les relations juridiques, économiques et familiales. Depuis des siècles, ils servent de moyen d'élaboration et de détermination des principes et des règles de la vie en communauté, modelant les points de vue idéologiques et philosophiques, formant la morale, les traditions et les opinions publiques.

En Ukraine, les citoyens, de leur propre initiative, peuvent créer des comités d'immeuble, de rue, de quartier et d'autres organes d'auto-organisation avec

le consentement des conseils locaux compétents. Les organes d'auto-organisation de la population se sont déployés de façon inégale. Par exemple, à Faustov (50.000 habitants), environ 200 organes d'auto-organisation ont été créés alors qu'à Kiev (2.660.000 habitants) ils sont seulement 80.

Dans l'ensemble, les citoyens reçoivent une information sur les activités des organes des collectivités locales sous les formes traditionnelles (médias, requêtes personnelles, etc.). Dans un certain nombre d'Etats (la Russie, l'Ukraine...), la participation des citoyens est facilitée par les réseaux de communication électroniques des organes municipaux. Mais l'information fournie par de tels réseaux est consacrée essentiellement à une information officielle sur les activités des organes des collectivités locales. L'information sur la participation de la population aux affaires locales est publiée de façon irrégulière.

III.5. Relations centrales et locales

Dans tous les pays de la région, il y a un système de contrôle étatique sur l'administration déconcentrée de l'Etat et les collectivités locales. Il est exercé par les organes du pouvoir exécutif, les organes du procureur général et les tribunaux. Dans plusieurs pays, les organes de contrôle coopèrent les uns avec les autres ; dans d'autres, ils fonctionnent sans coordination.

Le Président, le Gouvernement de la Fédération de Russie et les chefs des sujets de la Fédération peuvent prendre en considération les griefs et demandes des citoyens à partir des actions (ou inactions) des employés municipaux et des responsables. Les ministres fédéraux peuvent agir suite à des griefs ou des demandes de citoyens dans le but de les aider à restaurer des droits violés.

En Azerbaïdjan, le contrôle sur les collectivités locales est exercé par le ministre de la Justice. Celui-ci exerce le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales,

le contrôle des dépenses publiques, le contrôle du respect des droits de l'homme. Annuellement, le ministère de la Justice fournit un rapport sur ces questions. En 2005, sur la base des résultats de ce type de contrôle, 240 normes ont été annulées et 70 normes provenant de municipalités ont été amendées.

Dans la Fédération de Russie, le ministère de la Justice n'a pas de telles fonctions. Le contrôle des activités des collectivités locales est exercé par les organes du procureur général.

En Ukraine, le contrôle sur les organes des collectivités locales est exercé par les commissions du Parlement et par l'administration déconcentrée de l'Etat. Le contrôle financier est conduit essentiellement par la Chambre des comptes, le Service du contrôle d'Etat et de révision, le Fonds de la propriété d'Etat.

Le contrôle financier, en général, est exercé par le ministère des Finances (en Arménie, en Biélorussie, en Russie, en Ukraine) ou par le ministère des Recettes intérieures (en Biélorussie). Des contrôles sectoriels sont exercés par les départements respectifs des ministères et agences d'Etat. Les organes des procureurs généraux dans tous les Etats exercent un contrôle en vue d'assurer une exécution stricte et uniforme des lois.

En outre, il existe des formes de contrôle populaire sur les collectivités locales. Ainsi, en Russie, les chartes des entités municipales peuvent prévoir la révocation des responsables élus des collectivités locales.

En Arménie, en Russie et en Ukraine, les normes émises par les organes des collectivités locales peuvent être annulées selon deux procédures : par les tribunaux ou par les organes qui ont adopté ces normes.

Dans d'autres Etats de la région, les normes locales peuvent être annulées ou suspen-

dues par le chef de l'Etat (en Biélorussie), par un corps législatif supérieur (le Conseil de la République de Biélorussie, le Parlement en Ouzbékistan), par les organes supérieurs du pouvoir d'Etat (dans les Etats d'Asie centrale).

Il peut être mis fin aux fonctions des organes des collectivités locale à leur propre initiative (autodissolution), par la décision d'une cour (en Arménie, en Russie) ou par la décision du Parlement (au Kazakhstan, en Kirghizie). En Azerbaïdjan, la dissolution des organes des collectivités locales n'est pas prévue par la loi.

Dans les Etats d'Asie centrale, dans la Fédération de Russie et en Arménie, les employés nommés des organes locaux peuvent être révoqués par les responsables supérieurs qui les ont nommés. La révocation des employés municipaux en Russie et en Arménie résulte en général : de décisions prises par les tribunaux interdisant d'occuper des fonctions municipales, de l'expiration du contrat de travail ou de l'arrivée à l'âge limite.

Dans la majorité des Etats d'Asie centrale, il y a des organes exécutifs centraux par branches, qui assurent la conduite d'une politique d'Etat uniforme dans leurs domaines respectifs d'activités. Ils coopèrent avec les organes des collectivités locales sur les problèmes qui entrent dans l'exécution de leurs fonctions, ils adoptent dans le cadre de leur compétence normative des actes juridiques, donnent des instructions et des recommandations pour un bon exercice des pouvoirs au niveau local. Les ministères peuvent exercer des fonctions de coordination et de contrôle (à l'exception des organes locaux des affaires intérieures – police – qui sont soumis à une double subordination, similaire à l'ancien système soviétique de gouvernement).

En Arménie, en Biélorussie et en Ukraine, l'impact des branches du pouvoir exécutif (centrales et régionales) sur les activités des organes des collectivités locales est

Dans la majorité des Etats d'Asie centrale, il y a des organes exécutifs centraux par branches, qui assurent la conduite d'une politique d'Etat uniforme dans leurs domaines respectifs d'activités

démontré dans le contrôle de l'exécution des fonctions respectives de l'Etat qui sont déléguées. En cas de violations, les organes de l'Etat compétents peuvent donner de façon écrite des instructions obligatoires requérant d'éliminer ces violations. En Russie, il peut être fait appel de telles instructions devant les tribunaux.

Dans tous les pays de la région, les organes des collectivités locales peuvent attaquer en justice les organes de l'Etat ou les responsables étatiques pour leurs actions ou décisions enfreignant leurs droits. Le droit de déposer une plainte est aussi prévu pour les citoyens, si leur droit à l'autonomie locale est violé par les organes et les responsables étatiques et ceux des collectivités locales. Dans plusieurs pays (par exemple, en Arménie), les conflits entre les organes des collectivités locales et les personnes privées (physiques ou morales) peuvent être résolus seulement par les tribunaux ; avec le consentement oral ou écrit des parties, les conflits peuvent être résolus par d'autres procédures. Dans un certain nombre de pays, les normes émises par les organes et les responsables des collectivités locales peuvent aussi être annulées par les tribunaux (en Arménie, en Russie, au Kazakhstan). Selon la législation d'Ukraine, les normes émises par les organes des collectivités locales peuvent être suspendues si un recours en annulation devant un tribunal a été introduit, comme la loi le permet. Les conflits concernant les collectivités locales en Ukraine doivent être traités par les tribunaux administratifs. Mais, jusqu'à aujourd'hui, seule la Cour administrative suprême a été mise en place et les fonctions des tribunaux administratifs locaux sont toujours exercées par les tribunaux de droit commun. Dans plusieurs pays (en Russie, en Ukraine), les affaires des collectivités locales sont de la compétence des tribunaux économiques (appelés « cours d'arbitrage »), qui s'occupent essentiellement des conflits entre les organes des collectivités locales avec les citoyens et les personnes morales.

III.6. Associations nationales de collectivités locales

Dans les Etats d'Eurasie ayant des formes plus développées d'autonomie locale, il y a des institutions nationales représentant les intérêts des collectivités locales. Dans les pays d'Asie centrale, il existe seulement des projets en vue de mettre en place de telles institutions.

Dans la majorité des pays, il y a des unions de communes. Ainsi, dans la Fédération de Russie, on trouve le Congrès des communes de Russie, mis en place par 46 associations et unions municipales, l'Union des villes de Russie, l'Union des petites villes de Russie, etc. En Kirghizie, les collectivités locales sont représentées par l'Association des villes et l'Association des collectivités locales, des villages et bourgs. En Ukraine, il existe un Congrès des collectivités locales et régionales. En Arménie, il y a environ 20 associations et unions municipales. Actuellement, l'Azerbaïdjan met en place des associations régionales de communes sur la base de la loi du 3 mai 2005 sur le modèle de la Charte des associations régionales de communes. Dans plusieurs pays, il y a des associations de différentes sortes d'unités municipales (par exemple, rurales, urbaines, etc.). Dans un certain nombre de pays, il y a des associations de différents organes de collectivités locales (par exemple, au Kazakhstan et en Russie).

Les associations et unions d'unités municipales poursuivent les buts suivants : établir et développer les collectivités locales en tant qu'institutions politiques et base de la société civile, créer les conditions pour un développement global, social et économique des entités municipales, coordonner la coopération des entités municipales et de leurs associations avec les administrations de l'Etat ; elles font cela dans l'intérêt des collectivités locales et dans le but de développer la coopération intercommunale.

L'établissement d'associations d'élus locaux contribue à renforcer l'autorité de ces

Dans tous les pays de la région, les organes des collectivités locales peuvent attaquer en justice les organes de l'Etat ou les responsables étatiques pour leurs actions ou décisions enfreignant leurs droits



organes, favorise le développement de l'activité civique de la population ainsi que la participation au travail de réflexion avant les élections et invite au débat avec le gouvernement central sur ses projets de lois en matière d'admini-

nistration déconcentrée et d'autonomie locale, et plus généralement sur toute question politique concernant cette dernière. Leur opinion est généralement requise de façon formelle lors de l'élaboration des projets de loi.

Conclusion

Les Etats d'Eurasie ont atteint des niveaux différents dans le développement de l'autonomie locale. Mais, malgré toutes les différences, ils partagent plusieurs tendances et caractéristiques générales.

Premièrement. Le cadre juridique de l'autonomie locale a été mis en place. Les constitutions de tous les Etats contiennent des articles, des sections et des normes consacrés à l'autonomie locale et à sa réalisation. Elles proclament que les droits des citoyens à l'autonomie locale ne peuvent être restreints. Les constitutions de la majorité des Etats, à l'exception du Kazakhstan, prévoient les principaux pouvoirs des autorités locales.

Deuxièmement. L'héritage commun du passé explique beaucoup de similitudes dans les problèmes auxquels sont confrontés tous les pays de la région.

Troisièmement. Dans tous les pays, il y a une aspiration de plus en plus grande des communautés locales à décider localement des questions sociales par le biais de leurs organes représentatifs, indépendamment des organes étatiques. Mais cette tendance est restreinte par les traditions et, dans certains pays, par une situation politique et économique instable. Le processus général de décentralisation et de renforcement de l'autonomie locale est compromis par la

pénurie chronique des ressources nécessaires pour l'exercice effectif de leurs pouvoirs par les collectivités locales. Dans plusieurs Etats (par exemple, au Kazakhstan), l'autonomie locale est seulement proclamée dans la Constitution et n'existe guère en pratique. Tous les Etats n'ont pas réussi à surmonter la méfiance de la population envers les structures du pouvoir local. Il est seulement possible de parler de rapprochement graduel des populations locales avec les institutions publiques. A cet égard, dans tous les pays de la région, un rôle spécial doit être attribué à l'élection des organes représentatifs afin d'assurer que leurs fondements démocratiques soient constamment renforcés.

Quatrièmement. Dans tous les pays, le développement de l'autonomie locale est sapé par une base financière faible. Dans ce domaine, il est nécessaire de renforcer la fiscalité locale, de développer les relations interbudgétaires, de mettre en place une procédure qui exclut l'intervention des facteurs subjectifs sur les recettes et les dépenses des collectivités locales.

Cinquièmement. Le développement et le renforcement de l'autonomie locale dans les pays de la région, en général, se déroulent dans le cadre de la réforme administrative qui a pour but de séparer clairement les pouvoirs entre les niveaux

Tous les Etats n'ont pas réussi à surmonter la méfiance de la population envers les structures du pouvoir local



de gouvernement tout en tenant compte du principe de subsidiarité. Du fait de la situation économique compliquée dans plusieurs Etats, du fait de fréquents changements de directions politiques, les progrès sont fragiles.

Sixièmement. Tous les pays de la région font l'expérience de l'important impact sur

les collectivités locales des principes et standards du Conseil de l'Europe – spécialement pour ceux qui en sont membres –, de la Communauté des Etats indépendants et de la Communauté économique eurasiennne. Cela permet de prédire la préservation d'un haut niveau de similitudes dans la réglementation de l'autonomie locale...