

CONCLUSION

CONCLUSION

Décentralisation et démocratie locale à l'âge de la mondialisation

Gérard Marcou

A l'issue de la lecture des différents chapitres du *Rapport mondial*, le lecteur ne sera pas seulement surpris par l'extraordinaire diversité des systèmes d'administration locale, mais aussi et davantage encore par certaines convergences, et par l'importance croissante reconnue aux collectivités locales dans l'organisation politique et administrative des Etats. Cette tendance générale ne touche certes pas tous les Etats, et certaines régions du monde moins que d'autres, mais la tendance est incontestable.

La diversité ne se manifeste pas seulement entre les grandes régions du monde, mais davantage encore à l'intérieur de chacune de ces régions. Enfin, dans toutes les régions du monde, on voit s'accroître la différenciation entre les métropoles et les collectivités locales de base des zones rurales ou peu urbanisées, et il faut garder ce fait en mémoire lorsqu'on décrit en termes généraux la décentralisation et les institutions locales, car les problèmes ne sont plus du même ordre. Les facteurs de différenciation sont nombreux et puissants.

Malgré tout, on peut affirmer que nulle part la décentralisation n'existe en dehors de l'Etat et que partout la décentralisation cesse d'exister là où les autorités locales ne sont plus que des exécutants des politiques déterminées

par les autorités supérieures. Ces deux positions extrêmes déterminent l'espace de l'autonomie locale à l'intérieur duquel doit se construire, dans chaque pays, l'équilibre de la décentralisation¹. Le *Rapport mondial*, par le nombre et la variété des situations et des évolutions analysées, permet de procéder à un effort de clarification quant au sens des mots par lesquels on traite du local. Son intérêt est de situer dans leur contexte les notions clés par la confrontation des discours politiques et juridiques de très nombreux pays. C'est là un des apports majeurs du *Rapport mondial* auquel la « Postface » est consacrée. Les définitions auxquelles on parvient peuvent alors tirer leur légitimité du fait qu'elles ne sont pas étrangères à la réalité sociopolitique des différents pays concernés.

La comparaison à l'échelle mondiale livre en effet des enseignements précieux pour la compréhension des systèmes d'administration locale et permet de mieux évaluer la portée et les limites des convergences. Les conclusions peuvent en être énoncées en sept points :

- L'extrême hétérogénéité des cadres territoriaux montre que la notion du local n'est pas la même dans tous les pays, ce qui rend parfois difficile la comparaison des institutions et des compétences, et pose de nombreux problèmes de traduction, mais surtout

1. Dans ce qui suit, les données citées sont tirées des chapitres du « Rapport mondial », à moins que d'autres sources ne soient indiquées en notes.

*Les politiques de
réforme
territoriale
montrent que le
local ne peut être
défini que par la
combinaison du
critère résidentiel
et du critère
fonctionnel*

oblige à traiter de la démocratie locale en fonction de ces cadres ;

- Cette hétérogénéité contraste avec la convergence que l'on constate dans les problèmes de gouvernance des grandes concentrations métropolitaines, bien que les métropoles du Sud affrontent certains défis spécifiques ;
- Malgré les différences de systèmes et de conditions économiques, on voit se dégager un fonds commun de compétences locales que l'on retrouve sur tous les continents, avec certaines variantes ;
- Si la faiblesse des pouvoirs fiscaux des collectivités locales est générale, malgré des exceptions notables, l'insuffisance chronique des ressources par rapport aux compétences caractérise les collectivités locales des pays en développement, et le recours au secteur privé n'est pas une solution si le marché n'est pas porteur ;
- Les progrès de la démocratie locale sont indéniables mais, au-delà des institutions, il est malaisé d'évaluer les pratiques, fortement dépendantes des structures sociales et du cadre politique ;
- Dans de nombreux pays, les collectivités locales souffrent de l'insuffisance de l'encadrement administratif indispensable à leurs fonctions et la politisation l'emporte trop souvent sur la professionnalisation ;
- Enfin, on relèvera l'essor des associations de collectivités locales sur tous les continents.

I. Les cadres territoriaux : qu'est-ce que le local ?

L'hétérogénéité des cadres territoriaux révèle l'incertitude de la définition du local.

Les politiques de réforme territoriale montrent que le local ne peut être défini que par la combinaison du critère résidentiel et du critère fonctionnel.

I.1. L'hétérogénéité des cadres territoriaux

Premier constat, la définition des unités territoriales de base de l'organisation administrative où une autorité locale décentralisée est instituée varie considérablement d'un pays à l'autre, de même que leur taille moyenne.

Les 27 Etats de l'Union européenne comptent, ensemble, plus de 92.000 communes, pour 482 millions d'habitants, soit une moyenne d'environ 5.200 habitants par commune. Mais 8 pays ont une population moyenne par commune de 30.000 habitants ou plus (Bulgarie, Danemark, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni), seul le Royaume-Uni ayant de très grandes unités de base (population moyenne proche aujourd'hui de 150.000 habitants). Aux Etats-Unis et au Canada, la population moyenne des unités de base de l'administration locale est de plus de 8.000 habitants ; au Japon, de 70.000 habitants ; en Amérique latine, plus de 33.000 habitants. Mais ces inégalités sont encore plus grandes à l'intérieur même de chaque pays.

Cependant, en Asie, cette comparaison n'est guère possible : il existe des villes, des agglomérations, des villages, mais en général les institutions locales ne sont pas tout à fait comparables à la commune européenne ou américaine. Font exception le Japon et la Turquie qui ont importé la commune européenne dans les années 30. Dans certains pays (par exemple : en Indonésie, en Malaisie, en Thaïlande), les villages, unités de base traditionnelles du peuplement, ne sont pas toujours le siège d'une autorité administrative. Dans d'autres pays, les villages ont une autorité élue qui exerce un certain nombre de compétences, ce qui les rapproche des muni-

cipalités, même s'ils n'en portent pas le nom (les *gram panchayat* en Inde, les *barangay* aux Philippines).

Ensuite, le niveau local ne se distingue pas toujours bien des niveaux intermédiaires. Par exemple, en République de Corée, on considère les provinces comme des collectivités locales de base, et non comme un niveau intermédiaire, en dépit du fait qu'elles comptent encore 75 villes et 81 districts ruraux au-dessous desquels on distingue encore un niveau ; en revanche, au Pakistan, les 111 districts (ou arrondissements) sont considérés comme un niveau intermédiaire, au-dessous d'eux sont encore institués deux niveaux d'autorités locales. Le niveau de base en Indonésie correspond à peu près, sur le plan démographique (plus de 400.000 habitants), au niveau de l'arrondissement en Chine, qui est un niveau intermédiaire en dehors des villes.

En Afrique, les niveaux intermédiaires sont mieux identifiés, mais il est fréquent qu'en dehors des villes il n'existe pas d'autorité administrative au niveau des villages, au plus une autorité traditionnelle (par exemple : Togo, Zambie, Zimbabwe) ; il en va de même des pays à un seul degré de collectivités locales (par exemple : Bénin, Ghana, Nigeria). Le modèle communal a connu une certaine diffusion en Afrique sous l'influence française, mais les communes ne couvrent généralement pas l'ensemble du territoire.

L'histoire et la colonisation expliquent, pour l'essentiel, ces différences. Alors que la commune est en Europe, et dans chaque pays, le produit d'un long développement historique, les cadres territoriaux traditionnels ont été, en Afrique et parfois en Asie, détruits ou intégrés à ceux mis en place par la puissance colonisatrice pour les besoins de son administration. Les politiques de développement qui, au cours des dernières décennies, ont cherché à revitaliser les structures traditionnelles ne pouvaient avoir pour effet d'en faire une alternative aux cadres territoriaux modernes.

I.2. Les réformes territoriales : la tension entre le critère fonctionnel et le critère résidentiel

Pourtant, derrière l'apparente confusion de l'organisation territoriale, on retrouve sur tous les continents la même contradiction et la même hésitation en ce qui concerne les collectivités locales du premier degré. L'organisation administrative doit-elle suivre la logique du peuplement et des « établissements humains » (*settlements*) ou se fonder sur des critères fonctionnels (moyens disponibles, population desservie, services à fournir) ? La première option assure la représentativité de l'autorité locale et sa proximité avec les habitants, mais risque de limiter la capacité de gestion de celle-ci ; la seconde option permet de décentraliser davantage de tâches et de moyens et permet des économies d'échelle mais risque d'intégrer l'administration locale dans les politiques sectorielles et de l'éloigner de la population. **Tous les pays ont développé des institutions visant à concilier ces deux dimensions.**

En Europe, cela a conduit de nombreux pays à poursuivre des politiques de fusion de communes (pays nordiques, Royaume-Uni, Belgique, Allemagne, Pays-Bas...) ou de regroupements volontaires avec délégation obligatoire de compétences à une autorité commune (France, Hongrie). Dans beaucoup d'autres pays, on a cherché à résoudre cette contradiction en ayant recours aux niveaux intermédiaires ou en créant des relais locaux de l'autorité municipale sous le contrôle de celle-ci ; dans les deux cas, cela conduit à la concentration des compétences locales les plus importantes au niveau d'une collectivité locale assez vaste. Une forme très fréquente des arrangements portant sur le niveau intermédiaire (ou le niveau local supérieur) est la différenciation entre les zones urbanisées et les zones rurales. Les collectivités locales créées pour ces dernières regroupent alors de nombreuses localités qui

La commune est en Europe, et dans chaque pays, le produit d'un long développement historique, les cadres territoriaux traditionnels ont été, en Afrique et parfois en Asie, détruits ou intégrés à ceux mis en place par la puissance colonisatrice pour les besoins de son administration

Le développement des petites unités fondées sur le village et le voisinage, comme cadre de la décentralisation, peut masquer la persistance d'une forte centralisation administrative et un cantonnement de la démocratie locale

peuvent aussi être le siège d'autorités locales de type municipal.

Hors d'Europe et d'Amérique du Nord, de telles réformes territoriales sont plus rares. Seul le Japon offre l'exemple de politiques comparables de fusion de communes (la dernière engagée par la loi de 1999) ; on peut en rapprocher la réforme territoriale indonésienne de 1999. En Afrique, les politiques ont plutôt eu pour objet d'instituer des collectivités locales sur des territoires qui en étaient dépourvus (politiques dites de « communalisation », par exemple, en Côte d'Ivoire et en Tunisie).

En Asie, les *barangay* aux Philippines, les *tambon* en Thaïlande, les quelque 240.000 *gram panchayat* en Inde sont des collectivités locales qui s'identifient à la communauté villageoise, ou à un regroupement de villages, et qui exercent certaines fonctions administratives, réalisent des travaux d'intérêt local et assurent certains services. C'est cependant le niveau intermédiaire ou des unités locales de grande taille qui concentrent l'essentiel des compétences décentralisées pour une population relativement importante (en Corée, plus de 200.000 habitants par municipalité en moyenne ; en Indonésie, 453.000 ; au Pakistan, 383.000), ou pour une population moins importante comme cela peut être le cas dans les pays qui ont développé un niveau municipal plus fort (la population moyenne d'une municipalité aux Philippines est de 51.000 habitants, celle d'un arrondissement au Vietnam, de 124.000 habitants, en Inde, de 112.000 habitants). Toutefois, au Japon, la répartition des compétences entre les communes (70.000 habitants en moyenne) et les départements est assez équilibrée.

C'est également au niveau de grandes unités municipales, celles du niveau supérieur, l'arrondissement municipal (*municipalnij raion*) et le district urbain

(*gorodskoï okrug*), que se concentre la décentralisation en Russie, tandis que les réformes administratives ont eu pour but de créer des communes qui puissent être l'expression de la communauté des habitants (*posielenie*). Dans les autres Etats issus de l'ancienne Union soviétique, c'est également l'arrondissement (*raion*) qui est resté le socle de l'administration locale et qui est devenu le principal niveau de décentralisation lorsqu'une décentralisation a vraiment eu lieu.

On pourrait poursuivre la démonstration sur les autres continents. **Il existe une tendance nette au renforcement des collectivités locales de base par des mesures de rationalisation territoriale ou, à défaut, par le développement d'un second niveau défini sur une base fonctionnelle.** On le vérifie également en Afrique : la décentralisation bénéficie principalement aux communes créées dans les zones denses et aux arrondissements (cercles, districts). L'Amérique latine paraît échapper à ce mouvement, sans doute à cause de la taille moyenne relativement importante des communes ; on observe d'ailleurs le développement de la coopération dans les pays où elles sont de plus petite taille (Argentine). Globalement, l'effet de concentration territoriale qui accompagne les progrès de la décentralisation appelle aussi une réflexion pour que le progrès de la démocratie locale l'accompagne.

A l'inverse, le développement des petites unités fondées sur le village et le voisinage, comme cadre de la décentralisation, peut masquer la persistance d'une forte centralisation administrative et un cantonnement de la démocratie locale. Au Bélarus et dans la plupart des Etats d'Asie centrale, ainsi qu'en Chine, le niveau intermédiaire et les villes sont sous le contrôle direct ou indirect du pouvoir central ; la décentralisation est limitée en étant cantonnée au niveau le plus local.

I.3. Essai de définition du local

On relèvera d'abord que, **presque partout, c'est le modèle des autorités locales polyvalentes qui s'est imposé ; les autorités locales spécialisées leur ont généralement cédé la place, à l'exception notable des Etats-Unis où les districts spécialisés sont plus nombreux que les collectivités locales.** On peut relever quelques autres exceptions comme les wateringues (chargés de la gestion des eaux et de l'entretien des digues) aux Pays-Bas ; en Thaïlande, les sous-districts sanitaires viennent d'être supprimés et leurs attributions transférées aux nouvelles municipalités de sous-district. Des autorités spécialisées peuvent aussi être une forme de coopération entre autorités locales (Finlande).

De ce qui précède se dégage la conclusion suivante. D'une part, le local se décline à plusieurs échelles. C'est le voisinage, le village ou la cité, mais aussi les réseaux de services qui structurent la vie et l'économie du quotidien – la résidence et le travail. Il s'identifie à la trame du peuplement et de l'habitat, mais il la dépasse en fonction des territoires desservis par les services nécessaires aux besoins courants de la population. D'autre part, la notion du local n'est pas la même pour les habitants que pour l'administration. Pour la population, le local s'identifie principalement à l'espace résidentiel et aux activités qui s'y rattachent ; pour l'administration, interviennent des critères politiques, techniques et économiques pour déterminer les territoires administratifs. Ainsi le local vécu et le local administratif ne correspondent-ils pas nécessairement. Dans les pays européens on s'est toujours efforcé de les concilier, et il en va de même aux Etats-Unis et au Canada ainsi que dans la plupart des pays d'Amérique latine. En revanche, la disjonction entre le local vécu et le local administratif semble beaucoup plus forte dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique.

II. La gouvernance des métropoles

Dans les grandes villes, le mouvement de métropolisation change le sens du local et renouvelle les problématiques institutionnelles et sociologiques qui s'y rattachent.

II.1. La métropolisation

La métropolisation est d'abord une des manifestations de la poursuite de l'urbanisation à l'échelle mondiale ; selon les Nations unies, 90 % de la croissance démographique mondiale entre 2005 et 2030 se portera sur les villes. Mais le phénomène est de plus grande portée : il correspond aussi à une concentration de population sans précédent, notamment dans les pays émergents ou en développement. En 2000, sur 16 villes de plus de 10 millions d'habitants, 12 se trouvaient dans ces pays. La zone Asie-Pacifique compte 23 des 40 plus grandes métropoles ; l'Afrique compte 34 métropoles de plus d'un million d'habitants. Dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud, les métropoles restent les principaux foyers de développement économique et social. Elles concentrent à la fois la richesse et la pauvreté, mais la concentration de la pauvreté est particulièrement caractéristique des villes du Sud (si 30 % de la population urbaine mondiale vit dans des taudis, 90 % en est concentrée dans les villes du Sud²).

Le fait majeur est le lien entre mondialisation et métropolisation. Comme l'avaient reconnu les Nations unies dès le début des années 1990, la ville métropolitaine se caractérise par la concentration de la population et des revenus, par la concentration des fonctions majeures de direction économique et politique, elle commande la structuration de la région environnante (qui peut être internationale) et participe à l'économie mondiale. La part prise à l'économie mondiale est peut-être même le critère décisif³. Ces caractéristiques contribuent à expliquer que, malgré la diversité de situations socio-économiques et démographiques des métro-

Le local se décline à plusieurs échelles. C'est le voisinage, le village ou la cité, mais aussi les réseaux de services qui structurent la vie et l'économie du quotidien

2. UNCHS (2005), « World Urbanization Prospects », the 2005 Edition, New York, United Nations Economic and Social Division, <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>
3. Cf. « Metropolitan governance. Patterns and leadership », rapport thématique n° 1, par G. Marcou, notamment p. 38, dans : United Nations (Governance and Public Administration Branch, Department for Development support and Management Services) (1995), op. cit. supra, note 4.

La capacité des métropoles à mobiliser des ressources pour le financement de leurs charges les distingue souvent des autres pouvoirs locaux de leurs pays

poles du Nord et du Sud, et notamment le rythme très élevé d'urbanisation dans les pays du Sud, les problèmes de leur gouvernance territoriale s'y posent dans des termes relativement proches.

II.2. La gouvernance métropolitaine : entre intégration et expansion

Tout d'abord, la ville métropolitaine échappe aux découpages administratifs, et la définition de son aire géographique est déjà un sujet de discussion ; il n'y a pas de critère clair de délimitation entre la ville métropolitaine et la région métropolitaine qu'elle commande, si ce n'est le territoire administratif sur lequel s'étend l'autorité des institutions mises en place pour essayer de contrôler le développement métropolitain. Par exemple, si l'autorité métropolitaine de Tokyo réunit environ 12 millions d'habitants, la région métropolitaine de Tokyo en compte sans aucun doute plus de 30. En fait, la ville n'a plus de limites, à l'opposé de la ville classique, et elle est plus fragmentée que jamais sur le plan sociologique comme sur le plan administratif.

La ville métropolitaine est toujours formée d'un ensemble de collectivités locales qui peuvent être de niveaux différents dans l'organisation territoriale de l'Etat. Le problème majeur est donc d'assurer une certaine unité de la gouvernance métropolitaine sur les questions majeures dans un ensemble territorial caractérisé par sa fragmentation administrative, et gérer ses liens et ses échanges avec la région environnante dont elle n'est cependant pas nettement distincte. En outre, les pouvoirs publics nationaux ou régionaux, selon les cas, sont également impliqués en raison des enjeux de son développement. Enfin, si la ville métropolitaine reproduit les modes de relations sociales propres au local, elle en est aussi le dépassement dans la mesure où ses fonctions la projettent dans l'espace global.

L'étude comparative des métropoles montre que les options de la gouvernance métropolitaine sont très semblables dans les métropoles du Nord et du Sud. Il faut rappeler que le problème de l'intégration institutionnelle des aires urbaines n'est pas nouveau et qu'il s'est posé d'abord dans le monde développé. Mais, dans tous les cas, on observe un certain désenchantement envers les formes intégrées de gouvernement métropolitain que l'on a tenté de mettre en œuvre.

Aussi bien dans les métropoles du Nord que dans celles du Sud, les coopérations sectorielles s'imposent en réponse à des besoins précis parce que plus flexibles et plus faciles à mettre en place du point de vue politique, permettant ainsi d'échapper aux modèles de relations hiérarchiques entre autorités. Dans les métropoles du Sud, l'influence des entreprises ou organismes nationaux dans ces coopérations sectorielles est plus forte tandis que, dans les métropoles du Nord, les institutions de coopération locales sont plus développées.

La capacité des métropoles à mobiliser des ressources pour le financement de leurs charges les distingue souvent des autres pouvoirs locaux de leurs pays.

II.3. Gouvernance métropolitaine et démocratie locale

Enfin, la légitimation démocratique de l'organisation métropolitaine doit surmonter la contradiction entre la taille de la métropole et la participation des citoyens ; plus l'échelle de la gouvernance est élevée, plus la participation des citoyens et la transparence sont difficiles à assurer. L'élection directe de l'exécutif de l'autorité métropolitaine peut renforcer à la fois son autorité envers les autres pouvoirs locaux et sa légitimité envers les citoyens ; elle se rencontre aussi bien à Tokyo, Séoul, Moscou qu'à Londres. La participation des maires des villes comprises dans l'autorité métropoli-

taine, ou celle des représentants des villages (*barangay*) dans les conseils de développement de Metro Manilla, ou même la transformation des unités déconcentrées de l'administration métropolitaine (Tokyo, depuis 1974) peuvent contribuer à introduire de la démocratie dans les relations entre les différents niveaux. On observe dans le même esprit des politiques de décentralisation interne en Amérique latine (en dernier lieu, Montevideo, Mexico). Enfin, rappelons que l'expérience des budgets participatifs a commencé dans des villes métropolitaines, en premier lieu à Pôrto Alegre.

La convergence des problèmes et la similitude des solutions qui caractérisent la métropolisation donnent un fondement au développement des échanges d'expériences entre les grandes métropoles.

III. Les compétences

Les compétences forment la matière même de l'autonomie locale. Elles répondent à la question : que font les collectivités locales ? Mais ce n'est pas une notion simple et la traduction du mot pose de réels problèmes méthodologiques. La comparaison

fait cependant apparaître un fonds commun des compétences locales et permet d'identifier les variables par lesquelles les pays se distinguent.

III.1. Que faut-il comprendre par compétences ?

Il faut donc être conscient que la comparaison des compétences matérielles des collectivités locales, sans préciser avec quel degré de liberté ces compétences sont exercées, est d'une portée limitée, d'autant plus que l'intitulé des domaines d'action ne permet jamais de savoir quelle est exactement l'étendue de la compétence. Dans de nombreux pays, les autorités locales élues exercent des compétences matérielles étendues qui peuvent se mesurer au volume de leurs dépenses, mais elles agissent sous la direction et le contrôle d'administrations nationales. Dans d'autres pays, les autorités locales exercent peu de compétences mais sans interférence des autorités supérieures, sous réserve du respect des lois. Ces deux systèmes sont-ils décentralisés ? lequel est le plus décentralisé ? cette question a-t-elle d'ailleurs un sens ? Un premier élément de réponse a déjà été donné plus haut : **il n'y a pas de décentralisation s'il n'y a pas**

Les compétences forment la matière même de l'autonomie locale

Synthèse 1 Compétences, Powers, Functions, Duties, Responsibilities

Le début de l'article 4.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale s'énonce en français : « Les compétences de base des collectivités locales... » et dans la version anglaise : « *The basic powers and responsibilities of local authorities...* »

Cependant, dans la langue juridique anglaise du Royaume-Uni, on distingue *functions*, substantif qui a le sens le plus général, *powers*, qui se réfère à la liberté de l'autorité locale de faire ou de ne pas faire, et *duties*, qui désigne une obligation pour l'autorité locale ; *powers* et *duties* sont des *functions*. Mais on n'utilise pas le mot *responsibility*, si ce n'est dans un sens trivial. De plus, dans la littérature internationale ou américaine, on rencontre le mot *task*, notamment dans le domaine des finances publiques (*assignment of tasks*).

La notion de compétence est complexe parce qu'elle comporte deux aspects : elle se réfère à la fois à un pouvoir et à son objet. Le pouvoir n'a d'intérêt que par l'objet auquel il s'applique et, pour les collectivités locales qui, par définition, n'ont pas « la compétence de la compétence », l'attribution de pouvoirs suppose d'être accompagnée par l'attribution de compétences matérielles. Inversement, l'attribution de compétences matérielles serait sans portée sans la définition des pouvoirs juridiques, ainsi d'ailleurs que des moyens financiers permettant aux autorités locales d'agir dans les matières concernées. Par exemple, affirmer que l'eau est une compétence locale est vide de sens si cela n'est pas associé, par exemple, au pouvoir d'assurer la distribution d'eau potable ou d'organiser la gestion de ce service, au pouvoir de fixer les tarifs ou à d'autres pouvoirs se rapportant à l'eau.

d'autonomie locale. Mais cette réponse ne fait que déplacer le problème car l'autonomie locale est une notion relative ; elle est donc toujours encadrée et conditionnée ; il y a des degrés dans l'autonomie locale. Cependant, les limites du *Rapport mondial* ne permettaient pas d'approfondir cette question dans la comparaison des pays étudiés⁴.

III.2. Le fonds commun des compétences locales

Sous cette réserve, le *Rapport mondial* permet déjà de faire apparaître qu'il existe un certain nombre de domaines ou de matières dans lesquels il est d'usage que les collectivités locales exercent des compétences, et quelques autres domaines ou matières sur lesquels les systèmes d'administration locale se différencient. Les résultats de la comparaison peuvent se résumer, d'après la situation générale, dans chaque région du monde (mais pour les seuls pays pris en compte), et en indiquant le cas échéant les exceptions, dans la synthèse ci-dessous.

On n'a pas pris en compte les cas dans lesquels la compétence est marginale car sa mention, sans qu'il soit possible de

pondérer, fausserait en réalité le tableau d'ensemble.

Ce tableau ne prend en compte que la Turquie au titre de la région Moyen-Orient et Asie occidentale. Dans les autres pays, la situation est confuse et ne permet pas de répondre précisément : soit parce que la loi prévoit des compétences qui, en réalité, ne sont pas exercées, soit parce que les autorités locales ne sont pas des autorités décentralisées, soit parce que la situation de guerre ou de reconstruction fait obstacle au fonctionnement normal des institutions.

On voit donc se dégager un ensemble de domaines où les collectivités locales de toutes les régions du monde exercent normalement des compétences. Cela ne veut pas dire l'ensemble de la compétence dans chaque domaine ni que les collectivités locales exercent leurs compétences à titre exclusif, au contraire, ce sont souvent des compétences partagées.

III.3. Les variables

Les variables portent sur l'étendue des compétences exercées dans

4. Pour les pays européens, cette recherche est en cours au Conseil de l'Europe : Gérard Marcou, « L'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », 2008, *Rapport pour le CDLR (Comité directeur des pouvoirs locaux et régionaux), Conseil de l'Europe, Strasbourg, avril 2007, 104 pages.*

Synthèse 2

Les matières dans lesquelles les collectivités locales exercent généralement des compétences et les pays faisant exception

- o Déchets.
- o Éclairage public.
- o Cimetières.
- o Urbanisme (planification / autorisations), sauf Madagascar et Panama.
- o Développement économique, sauf Togo.
- o Voirie, sauf Panama.
- o Transports urbains, sauf Algérie, Kenya, Togo, Tunisie, Zambie, Philippines.
- o Fourniture d'eau potable, sauf Royaume-Uni, Tunisie, Australie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Canada, Chili, Costa-Rica (villes), Panama.
- o Services sociaux, sauf Australie, Inde, Malaisie, Nouvelle-Zélande, environ la moitié des pays d'Amérique latine.
- o Logement, sauf Italie, Pays-Bas, Suisse, Madagascar, la moitié environ des pays d'Amérique latine.
- o Services de santé, sauf Kenya, Tadjikistan, Australie, Nouvelle-Zélande, Malaisie, Canada et environ la moitié des pays d'Amérique latine ; c'est une compétence habituelle des autorités locales en Europe de l'Est, mais une compétence exceptionnelle en Europe de l'Ouest (sauf Danemark, Suède, Finlande).
- o Éducation, sauf Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Kenya, Arménie, Azerbaïdjan.

chaque domaine au titre duquel les compétences sont exercées (compétences propres ou déléguées, exclusives ou partagées), **sur le degré de liberté avec lequel elles le sont** (les compétences propres sont souvent réglementées : la loi fixe le cadre et les conditions des compétences locales), **et, enfin, sur quelques domaines** : courants dans les compétences locales dans certaines régions mais absents dans d'autres.

En ce qui concerne l'étendue des compétences, il s'agit des matières auxquelles s'appliquent les pouvoirs des autorités locales. Par exemple, dans le domaine social, les compétences des communes de Suède, du Royaume-Uni ou des Pays-Bas s'étendent à des matières plus nombreuses que celles des communes d'Allemagne, de France ou d'Espagne. Mais il s'agit aussi de la nature des charges supportées au titre de la compétence exercée : par exemple, en ce qui concerne l'éducation ou les services de santé, il se peut que les collectivités locales gèrent les personnels et les rémunèrent ou, au contraire, n'aient en charge que les locaux et le fonctionnement courant. S'agissant de services de main-d'œuvre, cela se reflète également dans les budgets.

Le titre (compétence propre ou exercée au nom de l'Etat, facultative ou obligatoire) et le degré de liberté avec lequel les compétences sont exercées forment aussi des critères importants, mais les données réunies dans le *Rapport mondial* ne permettent pas, en général, de faire une comparaison précise. Cependant certains exemples permettent de mesurer la portée de cette variable. Ainsi, en Asie centrale, les autorités locales sont toujours considérées comme des organes locaux de l'Etat, ce qui signifie qu'elles exercent leurs compétences sous la direction du pouvoir central. En Tanzanie, par exemple, on considère que l'administration locale n'est qu'un degré de l'organisation administrative et que les autorités locales doivent rendre compte au ministre de l'Administration locale, bien que l'on annonce des réformes tendant à

donner plus d'autonomie aux autorités locales⁵. En Indonésie, la situation a globalement changé depuis la réforme de 1999 ; de nombreuses compétences ont été transférées aux 450 autorités municipales mises en place (*kotamadya* pour les agglomérations urbaines, *kabupaten* pour les zones rurales), et les deux tiers des fonctionnaires des administrations décentralisées de l'Etat leur ont été transférés. Bien que plus de 70 % de leurs ressources proviennent d'impôts partagés et de transferts budgétaires, et malgré le contrôle politique exercé par le pouvoir central, les collectivités locales s'approprient progressivement les compétences transférées, même s'il est encore difficile d'en apprécier les résultats⁶.

Enfin, les domaines de la fourniture d'énergie et de la sécurité donnent lieu également à des différences notables entre les pays. En général, les collectivités locales n'exercent pas de compétences en matière de distribution d'énergie, mais il en va différemment dans la région d'Eurasie où les autorités locales de tous les pays, sauf l'Azerbaïdjan, exercent des compétences en ce domaine ; c'est aussi le cas en Chine, aux Etats-Unis et dans de nombreux pays européens (font exception l'Autriche, la Hongrie, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Croatie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque et la Slovaquie). En ce qui concerne la sécurité (police, ordre public), les situations sont très contrastées. Dans tous les pays d'Afrique, les autorités locales exercent des compétences en ce domaine. En Europe, c'est dans certains pays une compétence traditionnellement locale sur laquelle l'Etat exerce un contrôle croissant (Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas), tandis que dans d'autres pays c'est un domaine étranger aux collectivités locales (Suède, Hongrie) et que d'autres pays ont ouvert des compétences nouvelles aux collectivités locales (France). Dans la région Asie-Pacifique, il est assez rare que les autorités locales exercent des compétences en matière de sécurité (Nouvelle-Zélande, Thaïlande). En

Les compétences (propres ou déléguées, exclusives ou partagées) et le degré de liberté avec lequel elles sont exercées forment aussi des critères importants

5. Voir la fiche-pays sur la Tanzanie.
6. Bert Hofman / Kai Kayser (2006), « Decentralization, democratic transition and local governance in Indonesia », pp. 83-124, dans : Pranab Bardhan / Dilip Mookherjee (eds.), « Decentralization and local governance in developing countries. – A comparative perspective », Cambridge (Mass.), Londres, MIT Press.

Selon les principes universellement reconnus, les ressources financières des autorités locales devraient être proportionnelles aux tâches et responsabilités qu'elles assument et leur assurer la viabilité financière et l'autonomie

Amérique du Nord, c'est une compétence locale aux Etats-Unis, mais pas au Canada. En Amérique latine, les collectivités locales exercent des compétences en matière de sécurité dans 9 Etats sur 18 (au Costa Rica, en Colombie,...) mais pas en Argentine ni en Uruguay, par exemple.

On remarquera que le régime des compétences est, de manière générale, non corrélé avec la structure de l'Etat, composé ou unitaire. Des collectivités locales avec des compétences larges ou, au contraire, limitées se trouvent aussi bien dans des Etats unitaires que dans des Etats composés. On peut faire la même observation en ce qui concerne le poids budgétaire des dépenses publiques locales : il est faible dans certains Etats fédéraux (Australie, Mexique, par exemple), mais fort dans d'autres (Etats-Unis, Brésil, Afrique du Sud), comparativement à l'ensemble des dépenses publiques.

Plus surprenante est la faible corrélation avec le niveau de développement économique. Si, en Afrique, le niveau des dépenses publiques est globalement faible, les dépenses publiques locales représentent une part significative du total des dépenses publiques pour les pays les plus avancés de la région (Afrique du Sud, mais aussi au Nigeria et en Ouganda). Dans la région Asie-Pacifique, certains pays en développement ou émergents affichent un niveau élevé de dépenses publiques locales en pourcentage du total des dépenses publiques (Indonésie : 33 % ; République de Corée : 44 %), à comparer avec le Japon (54 %) et, par contraste, l'Australie (7 %). En Chine et au Vietnam, les dépenses publiques locales atteignent un pourcentage très élevé de l'ensemble des dépenses publiques (respectivement 81 % et 54 %). Ces deux derniers cas rappellent que ce qu'on appelle la décentralisation budgétaire ou fiscale ne s'accompagne pas nécessairement de l'autonomie locale. Surtout en Chine, ce niveau très élevé de décentralisation budgétaire n'est possible que dans la mesure où le pouvoir central exerce un contrôle politique fort sur les

pouvoirs locaux, lequel équilibre le contrôle des ressources par les pouvoirs locaux et régionaux bien que le pouvoir central doive négocier avec les régions les plus riches.

IV. Les finances locales

En ce qui concerne les ressources des collectivités locales, la leçon de la comparaison est très claire et spectaculaire : alors que l'on s'accorde à reconnaître que l'autonomie financière est la base de l'autonomie locale et que la capacité de lever l'impôt, et plus généralement des ressources locales, doit être la contrepartie du pouvoir de dépenser pour que la responsabilité envers le contribuable équilibre la responsabilité envers l'utilisateur de services publics locaux, le pouvoir fiscal des collectivités locales est en général faible ou inexistant. On fera valoir que dans certains pays les collectivités locales ont la charge de la collecte des impôts « locaux » ; mais le recouvrement est une fonction technique qui est sans incidence sur l'autonomie locale, et le recouvrement par les collectivités locales n'assure pas toujours un taux de recouvrement supérieur, comme le montre la comparaison entre les pays africains sur ce point.

Or, du côté des ressources, en revanche, les résultats apportés par le *Rapport* sont très claires et spectaculaires : **le pouvoir fiscal des collectivités locales est en général faible... ou inexistant !**

IV.1. L'insuffisance de la fiscalité locale

En Amérique latine, les collectivités locales dans la plupart des pays dépendent du pouvoir central (de l'état dans les Etats fédéraux) pour la détermination du taux comme de l'assiette de l'impôt. En Afrique, le pouvoir fiscal des collectivités locales est inexistant ou marginal et ne pèse proportionnellement qu'en raison de la faiblesse de l'ensemble des ressources ; deux pays seulement font exception (l'Afrique du Sud et la Zambie : la fiscalité propre représente respectivement 90 % et 77 % des ressources des collectivités locales). Dans les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occiden-

tale, le pouvoir fiscal est faible ou inexistant, même en Turquie. Dans les pays de la région Eurasie, le produit de la fiscalité propre est partout inférieur à 5 % des ressources totales des collectivités locales, à l'exception de l'Azerbaïdjan (22 %) ; au Kazakhstan, les autorités locales n'ont aucun pouvoir fiscal.

La situation est plus favorable dans la région Asie-Pacifique : parmi les pays étudiés, la fiscalité propre représente autour de 30 % du total des ressources en Chine (29 %), aux Philippines et dans les pays les plus développés (Corée, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande) ; elle est plus faible dans les 4 autres pays étudiés : Indonésie (moins de 10 %), Thaïlande (12 %), Vietnam (24 %), Malaisie (26 %), et le pouvoir fiscal peut être très limité. Au Canada et aux Etats-Unis, la fiscalité propre assure respectivement 41 % et 38 % du total des ressources des autorités locales. En revanche, en Europe, la situation est globalement moins favorable et tend à se dégrader. En réalité, le produit de la fiscalité propre est supérieur à la somme des participations au produit d'impôts nationaux et des transferts dans seulement 9 pays : Belgique, Danemark, Finlande, France, Islande, Italie, Norvège, Suède et Suisse. Dans tous ces pays, les revenus de la fiscalité locale propre représentent plus de 40 % du total des ressources des budgets locaux. Dans les autres pays, ils sont inférieurs, en général largement, au montant des transferts et des participations, et à environ 30 % du total des ressources.

Ce constat global doit être nuancé sur deux points :

- 1^o Les grandes villes ont en général une bien plus grande capacité à mobiliser des ressources locales, lorsqu'elles disposent d'un pouvoir fiscal ou parce qu'elles peuvent plus facilement attirer des opérateurs privés ;
- 2^o De nombreux services sont financés en totalité ou en partie par les redevances

des usagers, mais la situation varie considérablement d'un pays à l'autre et ces redevances peuvent ne pas entrer dans les budgets consolidés des collectivités locales.

IV.2. La prépondérance des transferts et des impôts partagés

Corrélativement, cela signifie que le financement des budgets locaux procède essentiellement de transferts budgétaires et du produit d'impôts partagés. Or, dans de nombreux pays, la transparence, l'équité et la stabilité dans les normes d'attribution de ces ressources aux collectivités locales ne sont pas assurées. Et même, quand de telles normes existent, le contrôle exercé par l'Etat, notamment à travers les dotations ou les fonds à usage prédéfinis, place les collectivités locales dans une dépendance étroite par rapport aux décisions budgétaires du pouvoir central. Il est vrai que, dans de grands pays caractérisés par de fortes inégalités territoriales, la centralisation des ressources est indispensable à la redistribution, laquelle ne serait pas acceptée sous la forme d'une péréquation horizontale (cas de la Russie). Il est vrai aussi que, plus la part des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses publiques est importante et plus elles assument des fonctions qui dépassent l'intérêt local, plus le financement par des transferts ou des impôts partagés se justifie pour assurer une certaine égalisation des niveaux de dépenses en fonction des besoins.

La centralisation des ressources permet aussi aux Etats de décentraliser des compétences matérielles sans transférer les moyens, ce qui revient à reporter sur les collectivités locales la responsabilité du rationnement des services dont la compétence leur est attribuée. Ce problème n'est pas nouveau, et il a été relevé comme caractéristique des politiques de décentralisation dans les pays en développement dès la fin des années 1980⁷. Mais, dans les pays développés aussi, on a reproché au pouvoir central de se décharger sur les

La centralisation des ressources permet aussi aux Etats de décentraliser des compétences matérielles sans transférer les moyens, ce qui revient à reporter sur les collectivités locales la responsabilité du rationnement des services dont la compétence leur est attribuée

7. Voir les communications présentées à la conférence de Toluca de l'Institut international des sciences administratives en 1993 (cf. le rapport de synthèse : G. Marcou, « La décentralisation et la démocratisation de l'Etat », pp. 95 et suiv., dans IIAS, « Redéfinir le profil de l'Etat en vue des changements et développements socio-économiques », Bruxelles).

L'insuffisance des ressources par rapport aux besoins a conduit les pouvoirs publics à se tourner vers l'investissement privé. Toutefois les politiques mises en œuvre à cet effet n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment dans les pays en développement

collectivités locales sans leur attribuer des moyens suffisants pour faire face à leurs nouvelles compétences (par exemple, aux Etats-Unis, en Allemagne, en France⁸...). Cela a conduit à rechercher des garanties pour les collectivités locales : interdire, au niveau constitutionnel (Allemagne, France) ou législatif (Russie), le transfert de compétences qui ne seraient pas accompagnées du transfert de moyens adéquats, ou même interdire, comme en Allemagne, toute mesure du législateur fédéral imposant des tâches nouvelles aux communes, ou encore institutionnaliser une négociation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, représentés par leurs associations, sur le partage des ressources (le cas de l'Autriche est exemplaire) ; cette dernière voie est aujourd'hui la plus fréquente.

IV.3. Les limites du recours à l'investissement privé

L'insuffisance des ressources par rapport aux besoins a conduit les pouvoirs publics à se tourner vers l'investissement privé. Toutefois les politiques mises en œuvre à cet effet n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment dans les pays en développement. Le cadre législatif est parfois inadapté pour permettre l'accès à ces financements, mais c'est surtout l'offre qui est en cause.

Selon une étude de la Banque mondiale portant sur l'ensemble des investissements privés dans les infrastructures dans les pays en développement entre 1983 et 2004, seulement 10 % des capitaux privés engagés dans le financement des infrastructures sont allés aux infrastructures

urbaines, ces investissements se sont concentrés sur un petit nombre de pays d'Amérique latine et d'Extrême-Orient (64 % des investissements sur cinq pays) et ils ont connu un rapide déclin depuis la fin des années 90⁹. Le rapport Camdessus sur l'eau n'était pas plus optimiste : « L'expérience des quinze dernières années peut se résumer de la façon suivante : l'introduction de grands opérateurs privés dans un pays sans expérience dans ce domaine se révèle longue et difficile. Lorsque l'on compare avec d'autres types d'infrastructures, le secteur de l'eau est celui qui a attiré le moins d'investisseurs privés, et les montants en jeu ont été les plus modestes¹⁰. »

Autrement dit, le recours au secteur privé ne peut pas être, dans le contexte actuel et notamment dans les pays du Sud, une alternative au financement public. La question reste donc posée de la capacité financière des collectivités locales pour faire face à leurs responsabilités et pour nouer des coopérations viables avec le secteur privé afin de pouvoir répondre à des besoins, comme l'eau, dont la satisfaction ne peut pas être subordonnée à la solvabilité de la demande. Pour y répondre, il faut développer la fiscalité propre et améliorer l'accès des collectivités locales au marché des capitaux, lequel se heurte aujourd'hui souvent à une réglementation trop restrictive et à l'inadaptation des marchés et des intermédiaires financiers aux besoins et aux possibilités des collectivités locales¹¹. Là encore, le diagnostic n'est pas nouveau ; déjà, au début des années 90, le premier ouvrage consacré au financement du développement urbain, par la Banque mondiale, concluait qu'il fallait que les

8. On parle souvent à ce propos de « mandats non financés » (« unfunded mandates »), mais l'expression est ambiguë. A proprement parler cette expression désigne le cas dans lequel la loi définit des obligations nouvelles à la charge des collectivités locales sans prévoir de ressources correspondantes. Cela ne concerne donc pas seulement des transferts de compétences.

9. Patricia Clarke Annez, « Urban infrastructure finance from private operators: what have we learned from recent experience? », World Bank Policy Research Working, texte 4045, novembre 2006, notamment pp. 4-6.

10. « Financer l'eau pour tous, Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau », sous la présidence de Michel Camdessus, rapporteur James Winpenny, Conseil mondial de l'eau, III^e Forum mondial de l'eau, Partenariat mondial pour l'eau, mars 2003, p. 7.

11. CGLU, « Support paper on local finance », pp. 45 et suiv.

grandes villes soient davantage autosuffisantes pour financer leur développement en mobilisant les ressources locales¹².

V. La démocratie locale

Dans la plupart des pays, l'administration locale est placée entre les mains d'une assemblée élue au suffrage direct et d'un exécutif, élu également. Les élections locales se sont généralisées en Afrique et elles progressent depuis quelques années au Moyen-Orient. La représentation proportionnelle ou des régimes mixtes sont les plus répandus, sauf en Amérique du Nord et dans les pays de la région Eurasie, ainsi qu'au Moyen-Orient, où domine le scrutin majoritaire à la pluralité des voix.

V.1. La diffusion de l'élection directe de l'exécutif local

C'est à l'égard de l'exécutif que l'évolution est la plus remarquable. Sur tous les continents, l'élection au suffrage direct du maire progresse. Avec elle c'est aussi la nature même de l'exécutif local qui est appelée à évoluer.

D'une part, la collégialité recule au profit d'une conception à la fois plus managériale et plus politique de la fonction exécutive. D'autre part, dans les pays influencés par la tradition britannique, est également en recul le modèle d'organisation caractérisé par un maire ayant un rôle essentiellement protocolaire et un chef de l'administration qui est en fait le véritable détenteur du pouvoir exécutif, sous le contrôle souvent formel d'un conseil qui est supposé concentrer à la fois la fonction délibérante et la fonction exécutive. Ce système est contesté dans les pays où il domine encore, notamment dans les pays anglophones d'Afrique, car il favorise le contrôle du pouvoir central sur l'administration locale.

Avec le renforcement des pouvoirs du maire, les procédures de rappel par le

conseil ou par le corps électoral se sont répandues sur tous les continents.

V.2. La tendance à la stabilisation et au déclin de la participation aux élections locales

La participation aux élections locales tend à décliner dans de nombreux pays de toutes les régions du monde, notamment dans les pays où la démocratie semble la mieux implantée, ou reste stable à un assez bas niveau.

En Asie-Pacifique, en dehors des pays où le vote est obligatoire et des pays à régime communiste, la participation électorale tend à se rapprocher de 50 %, avec des exceptions, comme le taux élevé de participation aux Philippines où il avoisine 80 %. Il en va à peu près de même en Amérique latine. En Europe, la participation reste supérieure à 70 % dans certains pays (Danemark, Finlande, Italie, Suède), bien qu'elle décline aussi, mais, dans les autres pays, on se rapproche de 50 %, et souvent moins en Europe centrale et orientale. En Turquie elle dépasse 70 %. Aux États-Unis, la participation électorale est en moyenne de 29 % aux élections municipales et au Canada, entre 41 et 49 %.

La tendance à la baisse de la participation électorale doit donc être appréciée en tenant compte du niveau de participation atteint ; mais elle doit appeler partout l'attention des pouvoirs publics, et en particulier des élus locaux, et appellerait une étude plus approfondie.

V.3. Développement et diversification des formes de participation

Le développement et la diversification des formes de participation de la population à la gestion des affaires locales est aussi un autre facteur de convergence. Ces formes de participation peuvent emprunter à la tradition ou, au contraire, au répertoire des institutions modernes (référendums, auditions...), mais leur dévelop-

La participation aux élections locales tend à décliner dans de nombreux pays de toutes les régions du monde, notamment dans les pays où la démocratie semble la mieux implantée, ou reste stable à un assez bas niveau.

12. Roy W. Bahl / Johannes F. Linn (1992), « Urban public finance in developing countries », World Bank, Washington DC, pp. 69 et suiv. et pp. 479-480.

**C'est sans doute
sur le thème de la
démocratie que la
convergence des
idées paraît
aujourd'hui la plus
forte à l'échelle
mondiale**

pement intéresse à des degrés divers tous les pays si le cadre politique s'y prête.

C'est aussi un domaine où l'innovation peut venir des pays du Sud et susciter des applications dans les pays du Nord, comme le montre l'exemple des budgets participatifs, procédure apparue au Brésil, qui a été reprise dans d'autres pays d'Amérique latine et d'Asie et même en Europe, même s'il ne faut en exagérer ni la diffusion ni la portée¹³. Mais ce qu'enseigne l'expérience du budget participatif de Pôrto Alegre, dont le succès est reconnu, c'est que la démocratie ne se décrète pas, mais s'apprend par la pratique. Il a fallu dix ans pour que les procédures, les méthodes et les comportements viennent à maturité. Elle enseigne aussi qu'il ne s'agit pas d'un processus spontané, mais organisé et conduit avec continuité. Les pays d'Amérique latine sont sans doute ceux où les constitutions et la législation sont les plus riches en dispositions sur la participation des citoyens et la démocratie directe ; il n'est pas sûr qu'elles suffisent à intégrer la masse des plus pauvres dans les processus de décision, mais d'autres pays confrontés à la pauvreté de masse n'ont pas développé de telles institutions.

Mais il convient de ne pas oublier qu'il y a encore trop de pays où il n'existe pas d'autorités élues au niveau local, ou dans lesquels la sincérité des scrutins n'est pas assurée.

On relève aussi une convergence à l'échelle mondiale quant à la promotion de la participation des femmes ainsi que des minorités aux institutions. Ces deux problèmes sont distincts, mais l'un et l'autre dépassent celui de la démocratie locale.

On entend ici par « minorités » des populations, d'ailleurs parfois majoritaires, mais que la colonisation ou les guerres ont historiquement marginalisé dans leur propre pays. Le problème de la représentation des minorités a donné lieu à des évolutions constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles

dans les pays concernés, notamment le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, le Brésil, les Etats andins et en Amérique Centrale, mais aussi en Europe (Hongrie, Roumanie, Slovaquie, notamment).

Au-delà du principe d'égalité, la question de la participation des femmes concerne également la participation des premiers utilisateurs des services urbains aux prises de décision locale. Sous la pression de l'opinion et des organisations internationales, on trouve dans tous les pays des politiques et des législations tendant à améliorer la représentation des femmes dans les assemblées locales et les exécutifs locaux, mais avec des résultats très inégaux selon les pays.

V.4. Les limites de la convergence

C'est sans doute sur le thème de la démocratie que la convergence des idées paraît aujourd'hui la plus forte à l'échelle mondiale, qu'il s'agisse des institutions locales ou des institutions nationales. Il serait pourtant imprudent d'en inférer des convergences institutionnelles et politiques aussi fortes. Il existe en effet des facteurs de différenciation qui conditionnent la mise en œuvre des programmes et des réformes, même lorsque ceux-ci sont portés par les mêmes organisations internationales. La réception des idées et des institutions est, en effet, conditionnée par les structures existantes. Les systèmes de valeurs modernes ne font pas disparaître les plus anciens ; ils entrent au contraire en concurrence et se combinent dans les pratiques sociales et politiques. Cela apparaît notamment dans le fonctionnement des institutions administratives modernes fondées sur la constitution et la loi. Ce fonctionnement peut être altéré ou détourné par une faible différenciation des rôles chez les membres des groupes sociaux qui les investissent. L'autorité du pouvoir formel est alors concurrencée par de multiples formes de contrôle informel fondées sur des allégeances traditionnelles (tribales, reli-

13. A propos des budgets locaux, voir : I. Licha (ed.), « Citizens in charge », Washington, Inter-American Development Bank, 2004. Pour des analyses plus approfondies des pratiques : Marion Gret, « De l'expérience de démocratie participative de Pôrto Alegre », thèse de doctorat, IHEAL-Université Paris-III, 2002.

gieuses, familiales...), et c'est ce contrôle informel qui commande l'autorité du pouvoir formel¹⁴. Les promoteurs des réformes doivent être conscients de ces processus s'ils veulent assurer le succès de leurs efforts.

VI. Les ressources humaines

Le bon fonctionnement de la démocratie suppose aussi une bonne administration. Cette exigence est à peu près satisfaite dans les pays où la décentralisation est ancienne, où les collectivités locales exercent des compétences relativement étendues et où les effectifs employés l'emportent parfois sur ceux de l'Etat (les pays nordiques et le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada, le Japon et la Corée). Mais, dans la plupart des pays, les systèmes d'administration locale souffrent de graves défaillances, et les inconvénients en sont d'autant plus grands que le système administratif a été plus décentralisé (par exemple, en Indonésie, 77 % des agents publics sont employés par les autorités locales de base ou du niveau intermédiaire). Les personnels sont insuffisants en nombre et en qualité mais, ce qui est plus grave, on ne s'attaque pas aux causes du phénomène. La plus importante est l'insuffisance ou l'absence des procédures qui assurent des systèmes de gestion de carrières avec des rémunérations adéquates, des modalités de recrutement et de promotions transparentes, au mérite. Non seulement cela détourne les meilleurs des emplois de l'administration locale, mais cela entretient la méfiance des citoyens envers l'administration locale.

Or, l'insuffisance des capacités administratives constitue un frein à la décentralisation. Dans la plupart des pays d'Afrique, sauf les pays d'Afrique du Nord, il est impossible de savoir exactement quels sont l'effectif et la structure des personnels employés par les collectivités locales, et même quel est le régime d'emploi qui leur est applicable. On manque également de

statistiques pour la plupart des pays d'Amérique latine et de la région eurasiennne.

Les informations sur le statut des élus locaux et leur rémunération sont également lacunaires dans la plupart des pays. Cette question qui a des conséquences non négligeables sur la gouvernance des collectivités locales mériterait une étude spécifique.

Dans beaucoup de pays où l'on met en avant l'amélioration des performances, il faudrait d'abord commencer par établir des règles et imposer le respect des règles. On verra un signe encourageant dans la multiplication des législations sur les personnels des collectivités locales, même s'il est vrai que ces législations ne donnent pas toutes des garanties suffisantes et ne sont pas toujours bien appliquées. Il apparaît cependant que de nombreux pays considèrent que l'application d'un régime de carrière de droit public est le mieux adapté à la professionnalisation et à l'élévation du niveau de qualification des personnels des collectivités locales ; cela n'est pas incompatible avec la politisation des plus hauts postes pour lesquels la procédure de recrutement laisse généralement une liberté de choix à l'autorité politique et/ou prévoit parfois une durée de fonction équivalente à celle de l'exécutif local. Cette dernière option n'est pas sans risque pour la professionnalisation des emplois supérieurs de direction des administrations locales. D'autres pays se tournent toutefois vers des procédures et des régimes d'emploi qui se rapprochent du secteur privé : en Europe du Nord, mais aussi en Italie, et en Amérique du Nord notamment. En ce domaine, l'évaluation de la situation de chaque pays nécessiterait une étude attentive et détaillée des dispositions juridiques et des pratiques.

VII. Les associations de collectivités locales

C'est d'abord pour défendre les intérêts collectifs envers les pouvoirs centraux, et notamment leur autonomie institu-

Le bon fonctionnement de la démocratie suppose aussi une bonne administration. Cette exigence est à peu près satisfaite dans les pays où la décentralisation est ancienne

14. Ceci a été bien montré par Fred Riggs, dès les années 60, à partir des concepts de la sociologie parsonienne (différenciation et intégration) et son analyse paraît toujours valide dans les grandes lignes aujourd'hui (« Administration in developing countries : the theory of prismatic society », Boston, 1964).

*Si la
décentralisation
n'est pas chose
nouvelle,
l'universalisation
de la
décentralisation
comme politique et
comme modèle
d'organisation
administrative est
un phénomène
relativement
récent, lié aux
mutations socio-
économiques
engagées depuis
les années 80*

tionnelle, leurs compétences et les ressources qui doivent aller de pair, que les collectivités locales ont créé des associations dont elles ont en général fini par obtenir la reconnaissance par les pouvoirs publics. La Charte européenne de l'autonomie locale consacre ce phénomène comme l'expression d'un droit, y compris celui d'appartenir à une association internationale de collectivités locales (art. 10.2).

Dans les pays qui ont récemment introduit un régime d'autonomie locale, les organisations internationales ont appuyé la création d'associations nationales capables de participer aux politiques de décentralisation en représentant les intérêts collectifs des collectivités locales.

Mais la mondialisation a aussi porté l'expansion internationale des associations de collectivités locales non seulement sur le plan régional, comme le montrent les organisations qui se sont créées à l'échelle de l'Europe, de l'Amérique latine et de l'Afrique, mais aussi sur le plan mondial. Cités et Gouvernements Locaux Unis en est la principale manifestation, qui travaille à donner une voix aux collectivités locales sur le plan mondial.

Ces associations ont contribué à diffuser et à défendre auprès des gouvernements, sur tous les continents, les notions et les principes fondamentaux sur lesquels reposent la décentralisation et la démocratie locale.

VIII. Perspectives de la décentralisation : de la gestion des affaires locales à la participation aux affaires du monde

Si la décentralisation n'est pas chose nouvelle, l'universalisation de la décentralisation comme politique et comme modèle d'organisation administrative est un phénomène relativement récent, lié aux mutations socio-économiques engagées depuis les années 80. Alors que la première

décentralisation, celle du XIX^e siècle, était liée à la construction de l'Etat libéral, la seconde décentralisation, celle de la fin du XX^e siècle, est associée à la remise en cause du keynésianisme et de l'Etat providence, ce qui se traduit par la recherche d'alternatives à la prise en charge des grandes fonctions collectives par l'Etat. Cette évolution qui s'opère dans le contexte de la mondialisation et de l'effondrement de l'Union soviétique oriente les différents Etats du monde vers la logique de marché et vers la décentralisation. Elle s'appuie sur des processus d'intégration régionale, notamment en Europe.

Mais cette évolution ne peut pas être interprétée, comme on le fait trop souvent, comme un retrait de l'Etat. Il ne s'agit nullement d'un retour à l'Etat gendarme du XIX^e siècle qui ne laissait qu'une place limitée aux politiques publiques dans la sphère économique et sociale. Au contraire, l'agenda public n'a cessé de s'élargir. Avec la mondialisation, et malgré la diffusion des logiques de marché dans presque tous les domaines, on observe, plutôt qu'un retrait de l'Etat, une diffusion des fonctions de l'Etat vers d'autres instances qui participent à la prise en charge de cet agenda public élargi : les institutions supranationales et internationales, mais aussi les collectivités locales, quels que soient leur niveau ou leur nature. Car non seulement les attentes envers les grandes fonctions collectives (éducation, santé, solidarité sociale) n'ont pas diminué, mais leur poids économique ne cesse d'augmenter (avec les progrès de la médecine et l'allongement de la durée de la vie, par exemple), et elles sont encore plus grandes dans les pays émergents ou en développement ou dans les masses pauvres des pays riches. Ces attentes sont même aujourd'hui soutenues par la définition de droits fondamentaux qui sont reconnus et garantis par les constitutions ainsi que dans de nombreuses conventions internationales. En outre, le défi du développement durable s'impose à toutes les activités publiques et privées. Et chacun sait qu'il ne trouvera

pas de réponses par le simple jeu des lois économiques, qu'il s'agisse des économies d'énergie, de la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique, et de la protection des ressources en eau indispensables à toutes les activités humaines, etc.

Cette évolution est porteuse de nouveaux rapports des pouvoirs publics – de tous niveaux – avec le marché et l'économie privée, ce que l'on ne saurait assimiler à un nouveau libéralisme. Ce qu'on appelle la régulation est au contraire une fonction de la puissance publique orientée vers un compromis entre, d'une part, la logique de marché et, d'autre part, la satisfaction d'objectifs de politique publique, que la première ne permettrait pas d'atteindre sans intervention publique.

C'est cette évolution fondamentale qui porte la tendance à l'élargissement des compétences des collectivités locales. La décentralisation n'a plus seulement pour objet la gestion des affaires locales, bien qu'il n'y ait pas lieu de négliger celles-ci ; elle conduit les collectivités locales à participer à la satisfaction des grandes fonctions collectives dont l'intérêt général n'est pas local mais s'étend à la société tout entière, et elles peuvent contribuer à leur échelle à promouvoir des solutions favorables au développement durable. C'est également sur elles que repose la mise en œuvre sur le terrain de la plupart des actions prévues par la communauté internationale pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement si l'on veut réellement diminuer la pauvreté, améliorer l'accès aux services essentiels tels que l'eau potable et l'assainissement, l'éducation et la santé à l'horizon de 2015.

Toutefois, il n'y a rien là de spontané, ni d'un cercle vertueux qui serait lié à la décentralisation. A leur échelle, les collectivités locales peuvent aussi être conduites à opter pour des projets porteurs de coûts environnementaux élevés ou à entretenir l'exclusion sociale. Ce qui change la dimension de la décentralisation, c'est son inscription dans un système qui est encore

en grande partie à construire et dont les interactions portent les collectivités locales à agir dans le sens du développement durable et de la solidarité sociale.

Une responsabilité majeure revient, d'abord, aux Etats pour mettre en œuvre des politiques de décentralisation associés aux objectifs à long terme que beaucoup d'entre eux se sont engagés, par des conventions internationales, à poursuivre – telles que les Objectifs du Millénaire pour le développement mentionnés ci-dessus ou les accords internationaux en faveur de l'environnement –, et, ensuite, aux organisations internationales (mondiales ou régionales, comme la Communauté européenne) pour assurer le suivi de ces engagements et appuyer les bonnes pratiques, de la part des Etats comme de la part des collectivités locales.

La démocratie locale trouve alors un lien avec l'opinion publique à l'échelle mondiale. Les Agendas 21 locaux, les plans d'action locaux contre le changement climatique, les politiques locales en faveur de l'inclusion sociale, du logement, de l'accès aux services publics en sont une bonne illustration. Le débat, au niveau local, sur leur élaboration se rattache aux grands enjeux et aux objectifs définis, au niveau mondial, par le Sommet de la terre, le Sommet du Millénaire, le Sommet de Johannesburg sur le développement durable ainsi qu'avec l'agenda d'ONU Habitat.

Dans cette perspective, les relations entre l'Etat et les collectivités locales ne peuvent plus être comprises seulement en termes de répartition des compétences, de contrôle ou de garantie de l'autonomie locale, mais aussi en termes de coopération et, dans une certaine mesure, de concurrence politique. Les collectivités locales accèdent à une coresponsabilité avec l'Etat dans le traitement des grands enjeux, mais l'Etat est aussi en mesure d'étendre la portée de son action en bénéficiant du relai ou de l'engagement des collectivités locales et en jouant un rôle actif dans les accords internationaux qui s'y rapportent.

Une responsabilité majeure revient, d'abord, aux Etats pour mettre en œuvre des politiques de décentralisation associés aux objectifs à long terme que beaucoup d'entre eux se sont engagés, par des conventions internationales, à poursuivre