



POSTFACE

Les notions clés : un essai de clarification

Gérard Marcou

Le *Rapport mondial* se réfère explicitement à deux notions : la décentralisation et la démocratie locale qui forment aujourd'hui, avec le développement, le fonds commun du discours sur l'administration locale. Il convient de préciser le sens de ces notions et leur statut dans les systèmes politiques et juridiques des Etats et de les distinguer des notions voisines. Cette clarification doit être contextuelle et comparative, c'est-à-dire s'appuyer, autant que possible, sur les notions admises et utilisées dans les Etats des différentes régions du monde en fonction de leur histoire et de leurs institutions, et les confronter les unes aux autres. Mais, en même temps, ces notions s'inscrivent dans de grands débats portés par les organisations internationales et certains Etats qui ont une dimension mondiale ; cela contribue à les rapprocher en leur donnant des termes de références communs.

On peut distinguer, tout d'abord, trois champs sémantiques distincts : ceux de la décentralisation, de l'autonomie et de la démocratie. Le premier se rapporte aux relations entre les différents niveaux de pouvoir, le deuxième, au statut des autorités et le troisième, au mode d'exercice du pouvoir. On n'abordera pas les expressions de ces champs sémantiques qui se rapportent au fédéralisme ou aux autonomies régionales. La comparaison que l'on peut développer dans ces trois champs fait apparaître une convergence au niveau des idées politiques et des notions juridiques – bien que des Etats importants restent en dehors de ce mouvement – mais aussi la matière d'un véritable débat sur la notion même de décentralisation.

I. La décentralisation

La décentralisation au sens strict, en tant que mode d'organisation, implique aujourd'hui la démocratie. Elle suppose l'autonomie des collectivités locales dans le cadre des lois, mais c'est la démocratie qui donne son sujet à l'autonomie locale.

Cette notion est aujourd'hui comprise de manière très différente selon les auteurs et les institutions, ce qui conduit à des malentendus et à des confusions. La décentralisation concerne les rapports entre des pouvoirs publics et elle est aujourd'hui liée à la démocratie. On doit donc en préciser la distinction avec des notions voisines et en préciser la définition.

I.1. Décentralisation, gouvernance et libéralisation

Selon un rapport publié par le PNUD sur la gouvernance décentralisée à propos des services devant être fournis aux populations pauvres, la conception suivante de la décentralisation est avancée : « Conceptuellement, la décentralisation fait référence aux relations et au rôle des institutions centrales et infranationales, qu'elles soient publiques, privées ou de la société civile. L'amélioration de la gouvernance exige non seulement le renforcement du gouvernement central et local, mais encore l'engagement des autres acteurs des organisations de la société civile et du secteur privé en partenariat avec l'administration à tous les niveaux¹. » Selon cette définition, les relations entre l'Etat ou les collectivités locales et les entreprises privées ou des

1. R. Work (2002), « *The Role of participation and partnership in decentralised governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine countries on service delivery for the poor* », UNDP, New York, p. 3.

Le rapport du PNUD distingue quatre types de décentralisation : la décentralisation administrative, la décentralisation politique, la décentralisation budgétaire et la décentralisation de marché

ONG relèvent de la problématique de la décentralisation.

Le rapport distingue ensuite quatre types de décentralisation : la « décentralisation administrative », dans laquelle les autorités locales rendent compte aux autorités supérieures ; la « décentralisation politique », dans laquelle les autorités locales sont indépendantes de l'Etat et sont dotées de pouvoirs propres, mais ne sont pas nécessairement élues bien que l'élection en soit la manifestation la plus courante ; la « décentralisation budgétaire », qui se réfère au transfert des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées, et, enfin, la « décentralisation de marché » (*divestment or market decentralisation*), qui correspond au transfert au secteur privé (entreprises, ONG...) de fonctions, y compris de planification et d'administration, jusqu'alors assurées par des institutions publiques.

Mais le discours glisse de la décentralisation à la gouvernance : on admettra que l'amélioration de la gouvernance puisse nécessiter d'impliquer les acteurs privés, mais cela intéresse tous les niveaux de gouvernement et non seulement les relations entre des pouvoirs locaux et des autorités supérieures.

Cette conception est également défendue, dans un ouvrage récent réunissant de nombreux experts des Nations unies, comme une conséquence de la mondialisation qui imposerait une vision élargie de la décentralisation dans le cadre d'une nouvelle conception de la gouvernance. Selon les auteurs, la décentralisation ne se comprend plus seulement comme le transfert de pouvoirs et de compétences dans l'Etat,

mais elle s'étend au partage de l'autorité et des ressources dans la formation des politiques publiques dans la société. Le concept élargi de « décentralisation de la gouvernance » conduit ainsi à ajouter aux formes traditionnelles de la décentralisation une cinquième forme, la « décentralisation économique », qui comprend « la libéralisation du marché, la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques et les partenariats public-privé² ».

Cette approche n'est pas tout à fait nouvelle. Elle se rattache à une critique du *welfare state* qui s'est développée notamment dans les années 80 et qui préconisait, comme alternative, la concurrence par le marché pour la fourniture de services que la puissance publique renoncerait à produire, et la décentralisation pour que la concurrence fiscale exerce une pression tendant à réduire les dépenses publiques et pour que les préférences collectives des électeurs soient mieux satisfaites par la concurrence entre autorités locales³. On pouvait ainsi distinguer la « décentralisation économique », qui se rapporte au lieu des décisions économiques (elles sont décentralisées si elles résultent de manière diffuse du jeu du marché, centralisées si elles sont prises par le gouvernement), la « décentralisation administrative », qui se rapporte au degré de dispersion ou de concentration des décisions publiques, et la « décentralisation politique » qui se rapporte aux autorités ayant la capacité de faire des choix politiques⁴.

Dans ce cadre, on a pu proposer de classer tous les systèmes de décentralisation selon deux dimensions : le mode d'allocation des ressources (le marché pur ou l'état de l'économie planifiée représentant les deux

2. G. Shabbir Cheema / Dennis A. Rondinelli (2007), « From government decentralization to decentralized governance », pp. 6-7. dans : G. Shabbir Cheema / Dennis A. Rondinelli (eds.), « Decentralizing governance », Brookings Institution Press, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.
3. On citera parmi les écrits fondateurs : C.M. Tiebout (1956), « A pure theory of local expenditure », « Journal of Political Economy », vol. 64, p. 416 ; J.M. Buchanan / G. Tullock (1962), « The calculus of consent: Logical foundations of constitutional liberty », University of Michigan Press, Ann Harbor.
4. H. Wolman (1990), « Decentralization : What it is and why we should care », p. 29-42, dans : R.J. Bennett (ed.), in « Decentralization, local governments and markets : Towards a post-welfare agenda », Oxford, Clarendon.

extrêmes) et les niveaux de l'organisation politique et administrative auxquels l'allocation des ressources est opérée (central ou local ou intermédiaire). Evidemment, tous les systèmes réels sont des systèmes mixtes, mais ils se situent entre quatre modèles théoriques extrêmes qui sont alors les suivants : le modèle centralisé public, le modèle centralisé de marché, le modèle décentralisé public et le modèle décentralisé de marché⁵. Ces modèles permettent d'évaluer les caractéristiques des systèmes réels et de les situer les uns par rapport aux autres.

Malgré sa valeur heuristique, on peut reprocher à cette théorie globale de la décentralisation d'entretenir certaines confusions. Tout d'abord, les relations entre les pouvoirs publics et les relations entre les pouvoirs publics et l'économie ne sont pas de même nature ; à la différence des pouvoirs publics, les agents économiques ne sont pas des sujets dont les décisions peuvent être soumises à des procédures démocratiques. En outre, le fait de recourir au marché pour produire ou fournir tel ou tel bien ou service ne signifie pas que l'autorité publique, locale ou non, perd sa compétence : si sa responsabilité est d'assurer qu'un bien ou un service soit offert aux habitants et si la loi lui laisse le choix des modalités, il lui appartient d'apprécier s'il est préférable de mettre en place une organisation publique, de passer des marchés publics ou de procéder à la délégation du service public ; mais elle reste responsable aux yeux de la loi et des citoyens de la fourniture du service aux conditions qu'elle a définies. Il en va, bien sûr, différemment si on est en présence d'une privatisation décidée par l'Etat, et dont les conséquences s'imposent aux autorités locales, ou si la loi impose aux autorités locales le recours au secteur privé bien que, dans ce cas, l'autorité locale puisse exercer des pouvoirs d'organisation et de contrôle. Mais il est alors paradoxal d'employer aussi l'expression « décentralisation » pour caractériser des mesures qui se tra-

duisent par une diminution du rôle et des responsabilités des autorités locales.

C'est pourquoi il est préférable de réserver la notion de décentralisation aux rapports entre les pouvoirs publics dont les uns sont placés sous le contrôle des autres, et non aux rapports entre les pouvoirs publics et l'économie, ou la société en général.

On n'ignore pas pour autant l'importance des relations avec l'économie, et celles-ci peuvent trouver place dans une analyse de la gouvernance, mais ces relations ne relèvent pas de ce qu'il convient d'appeler la décentralisation.

1.2. La décentralisation comme mode d'organisation

Dans le sens le plus large, la décentralisation exprime une qualité des relations entre des pouvoirs dont l'un est placé sous le contrôle de l'autre.

Même ainsi restreinte, la notion de décentralisation est encore susceptible d'être comprise dans deux sens différents : un sens large, qui se rattache à l'économie publique ou à la sociologie des organisations, et un sens étroit, de nature juridique et politique. Le premier s'est imposé comme le sens général ou banal ; le second, plus précis, est le seul, on va le voir, qui ait une portée normative. On devra aussi distinguer la décentralisation de notions voisines : le *devolution*, notion d'origine anglaise, de la « déconcentration », qui est d'origine française, et de la notion de « délégation ».

On dira que ces relations sont plus ou moins décentralisées selon que le pouvoir inférieur bénéficie de plus ou moins de liberté d'action dans l'exercice de ses attributions, sous le contrôle du pouvoir supérieur. La notion de décentralisation peut ainsi s'appliquer aussi bien aux rapports entre le pouvoir fédéral et les états membres (on dira par exemple que le fédéralisme autrichien ou australien est plus

Dans le sens le plus large, la décentralisation exprime une qualité des relations entre des pouvoirs dont l'un est placé sous le contrôle de l'autre

5. R.J. Bennett, (1990), « Decentralization, intergovernmental relations and markets: towards a post-welfare agenda? », pp. 1-26, dans : R.J. Bennett, (ed.), op. cit. ; R.J. Bennett, (1994), « An overview of developments in decentralization », pp. 11-37, dans : R.J. Bennett (ed.), « Local government and market decentralization. Experiences in industrialized, developing and former Eastern Bloc countries », United Nations University Press.

De la
décentralisation au
sens strict, il
convient de
rapprocher et de
distinguer la notion
anglaise de
« *devolution* », que
l'on hésite à
traduire par
dévolution

centralisé que le fédéralisme des Etats-Unis ou du Canada) qu'aux rapports entre l'Etat et les collectivités locales dans un Etat unitaire, ou entre les entités fédérées et les collectivités locales qu'elles comprennent, ou encore aux relations internes à une entreprise ou à un groupe d'entreprises considéré comme une organisation.

Dans le sens étroit, la décentralisation signifie que les collectivités locales sont établies par la loi, dotées de la personnalité morale et administrées par des organes par lesquels elles exercent, avec une certaine liberté, des compétences qu'elles tiennent de la loi sous le contrôle de l'Etat. Cette notion s'est affirmée d'abord en France. Selon une variante qui s'est affirmée en Angleterre, et que l'on retrouve dans de nombreux pays influencés par la tradition britannique, c'est non pas aux collectivités, mais aux organes que la loi confère la personnalité morale et les pouvoirs ; depuis les années 90, c'est cette conception que suivent, avec certaines différences, la législation russe et celle d'autres pays issus de l'ancienne Union soviétique. **La décentralisation** ainsi comprise, selon l'une ou l'autre variante, s'est traduite dans des régimes assez différents du point de vue des institutions locales et de l'autonomie laissée aux collectivités locales. Mais **elle signifie toujours**, et cela fonde son unité, **une différenciation institutionnelle et politique entre l'Etat et les collectivités locales, et la légitimité de la représentation au niveau local d'intérêts publics distincts de ceux dont l'Etat a la charge.**

1.3. Décentralisation et *devolution*

De la décentralisation au sens strict, il convient de rapprocher et de distinguer la notion anglaise de *devolution*, que l'on hésite à traduire par « dévolution ». Il s'agit d'une notion assez imprécise apparue à la fin du XIX^e siècle avec le mouvement indépendantiste irlandais, auquel on tenta de répondre par un régime d'autonomie

interne poussée (*home rule*). Le *devolution* correspond au transfert de larges pouvoirs à une assemblée politique pour la gestion des affaires intérieures. Le mot a été utilisé pour désigner les projets des années 1970 et les réformes de 1998, lesquelles ont transféré des pouvoirs et des moyens importants à des pouvoirs régionaux. Mais il est utilisé aussi, aujourd'hui, dans un sens plus large, notamment hors du Royaume-Uni, pour désigner des transferts de pouvoirs à des collectivités locales ou régionales.

Le sens du mot *devolution* paraît alors rejoindre une distinction, aujourd'hui courante, entre décentralisation politique et décentralisation administrative. Mais le critère de la distinction est loin d'être clair. Dans la typologie de la décentralisation proposée par le rapport du PNUD cité plus haut, la décentralisation administrative se caractérise par le fait que les autorités locales rendent compte (*accountable*) à l'autorité supérieure. Cela correspond à ce que l'on appellera la déconcentration ou la délégation. **Cette relation de contrôle (*accountability*) avec l'autorité supérieure n'existe pas dans la décentralisation politique ni dans le *devolution*, qui implique un transfert complet de compétences, de pouvoir de décision et de ressource, y compris le pouvoir de se procurer des ressources**⁶. Toutefois, le *devolution* n'implique pas nécessairement que l'autorité locale procède de l'élection, mais la décentralisation n'implique pas non plus nécessairement l'élection des autorités locales.

Cependant, la distinction entre décentralisation politique et décentralisation administrative est plus couramment fondée sur d'autres critères. On en donnera quelques exemples. La décentralisation politique correspond à l'exercice d'un pouvoir politique, comme pour les collectivités fédérées dans le cadre d'un Etat fédéral, tandis que la décentralisation administrative consisterait seulement dans l'institutionnalisation de personnes morales chargées de la ges-

6. Op. cit. p. 4.



tion d'intérêts locaux⁷. C'est alors l'exercice d'un pouvoir législatif, au niveau des unités territoriales infranationales, qui est considéré comme l'expression de la décentralisation politique, par opposition au cas classique de l'Etat unitaire dans lequel l'unité de la législation est l'expression de l'unité du pouvoir⁸. Ou encore, on retiendra que la décentralisation politique suppose la dispersion du pouvoir de décision politique, c'est-à-dire une certaine liberté d'action quant à la détermination de politiques, la capacité de mobiliser des ressources et la liberté de les utiliser⁹. Dans ce cas, la décentralisation est politique, indépendamment du statut constitutionnel des autorités, dès lors que les citoyens participent à la désignation de représentants politiques et à la détermination des politiques publiques¹⁰. Mais certaines définitions de la décentralisation administrative ne sont pas très différentes de cette dernière conception : selon Maurice Hauriou, c'est le besoin de liberté politique, plutôt que des besoins administratifs, qui justifie la décentralisation¹¹ ; selon Charles Eisenmann, la décentralisation administrative « consiste à donner à des autorités à compétence locale des pouvoirs d'action, donc d'abord de décision, indépendante des autorités centrales¹² ».

1.4. Décentralisation et démocratie

Mais aujourd'hui, au-delà de ces approches théoriques, il faut ajouter un autre critère, celui de l'élection des autorités locales. Si, d'un point de vue théorique, les notions de décentralisation et de *devolution* n'impliquent pas nécessairement l'élection des autorités locales, le fait est qu'aujourd'hui la décentralisation territoriale est indissociable de la légitimité démocratique des autorités locales, et dans tous les pays l'institution de conseils locaux élus est la règle. Même dans les Etats de la péninsule arabique, des élections locales ont eu lieu ces dernières années, à l'exception des Emirats arabes unis. Si l'idée classique de décentralisation admettait l'autonomie des

autorités locales dans le cadre des lois, l'idée moderne de décentralisation est indissociable aujourd'hui de la norme démocratique, et celle-ci n'est pas contestée même si sa transposition et sa mise en œuvre appellent souvent des critiques.

A partir du moment où l'on fait appel au suffrage universel pour la désignation des autorités locales, il est inévitable que la décentralisation prenne une dimension politique, même si, dans quelques pays, les partis politiques n'ont pas le droit de participer aux élections locales ou si le vocabulaire officiel continue de parler de décentralisation « administrative » ou d'élections « administratives » à propos des élections locales. Il en est ainsi parce que l'élection implique une forme de responsabilité des élus devant leurs électeurs, même si une tutelle de l'autorité supérieure s'exerce. C'est bien le sens (la direction) de l'*accountability* qui fait la différence, comme le relève le rapport du PNUD : non plus vers l'Etat, mais vers les électeurs.

Dans ce cas, le *devolution* ne se distingue pas de la décentralisation par sa dimension politique, mais par son étendue possible. En effet, l'idée de *devolution* ne comporte aucune limite aux transferts qui peuvent être opérés, si ce n'est le point auquel on passerait à l'indépendance ; au contraire, l'idée de décentralisation est indissociable de l'idée de l'unité du pouvoir, et les collectivités décentralisées s'administrent elles-mêmes sans cesser d'être intégrées à l'Etat et sans que celui-ci leur concède une partie de ses fonctions constitutionnelles. Le transfert de pouvoirs législatifs, possible dans le cadre du *devolution*, va au-delà de la décentralisation et appelle une notion différente bien qu'il soit courant de parler à son propos de « décentralisation politique ». Il en résulte qu'en dehors de cette hypothèse, *devolution* et décentralisation peuvent être considérés comme synonymes, et notamment pour les collectivités locales du niveau municipal, pour lesquelles le transfert de pouvoirs législatifs ne se pose jamais.

**L'idée moderne
de décentralisation
est indissociable
aujourd'hui
de la norme
démocratique**

7. M. Bourjol (1975), « La réforme municipale », Paris, Berger-Levrault, pp. 56-58.
8. E. Aja (1999), « El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales », Madrid, Alianza Editorial, pp. 23 et suiv.
9. H. Wolman, op. cit., pp. 29-30.
10. G. Shabbir Cheema / Dennis A. Rondinelli, *ibid.*
11. M. Hauriou, (1919), « Précis de droit administratif », Paris, Sirey, préface.
12. Ch. Eisenmann, (1982), « Cours de droit administratif », Paris, LGDJ, tome 1, p. 278 (cours de 1966-1967).

Dans le sens large, la décentralisation existe dans pratiquement tous les pays bien qu'elle y présente des caractéristiques très différentes. Mais, dans le sens strict que l'on vient de rappeler, la décentralisation est absente de très nombreux pays

I.5. Déconcentration et délégation

En revanche, la *déconcentration* doit être clairement distinguée de la décentralisation, et non assimilée à une application restrictive de l'idée de décentralisation, comme on le propose dans une conception large de la décentralisation. La déconcentration est une notion d'origine française qui s'applique aux rapports entre l'administration centrale et les services territoriaux qui en dépendent, et se réalise par des délégations de pouvoirs à ces derniers.

La déconcentration s'oppose à la décentralisation en ce qu'elle règle les rapports au sein d'une hiérarchie administrative, tandis que la décentralisation exclut toute relation hiérarchique entre l'Etat et les collectivités locales. La déconcentration comprend deux éléments : a) l'existence de services à compétence territoriale de l'administration de l'Etat ; b) des délégations de pouvoirs à ces services.

Mais le mot *délégation* peut être aussi utilisé pour désigner une situation intermédiaire : des compétences de l'Etat sont déléguées à une autorité décentralisée (c'est-à-dire procédant de l'élection et non de la nomination par l'autorité supérieure) qui les exerce en son nom et lui rend compte. Cette situation est le plus souvent désignée par l'expression : « compétences déléguées ». Selon les cas, il se peut que la légitimité électorale affaiblisse le contrôle de l'autorité supérieure, ou au contraire que le poids des compétences déléguées affaiblisse la décentralisation en raison du contrôle exercé par l'autorité supérieure.

I.6. Pour une définition stricte de la décentralisation

Ces distinctions conduisent à préférer une définition stricte de la décentralisation qui marque la différence avec les notions voisines. **La décentralisation se caractérise ainsi par l'existence d'autorités locales élues, distinctes des autorités administratives de l'Etat, et exerçant,**

dans le cadre des lois, des compétences propres pour lesquelles elles disposent d'une certaine autonomie sous le contrôle de l'Etat. Ainsi comprise, la décentralisation au sens moderne est indissociable de l'idée d'autonomie locale et du principe démocratique. Mais le volume des compétences exercées ne suffit pas pour apprécier le niveau de décentralisation dans un pays donné ; celui-ci dépend aussi du régime sous lequel elles le sont et du contrôle effectivement exercé par l'Etat.

Dans le sens large, la décentralisation existe dans pratiquement tous les pays bien qu'elle y présente des caractéristiques très différentes. Mais, dans le sens strict que l'on vient de rappeler, la décentralisation est absente de très nombreux pays. Ainsi, lorsque l'article 96 de la Constitution de la République populaire de Chine affirme que les « congrès locaux du peuple aux différents niveaux sont les organes du pouvoir d'Etat », on peut y voir une forme de décentralisation dans le sens large, mais non dans le sens strict. Cette conception était celle de l'Union soviétique, aujourd'hui abandonnée par l'article 12 de la Constitution de la Fédération de Russie. Mais certains Etats issus de l'Union soviétique adhèrent encore de manière plus ou moins explicite à cette conception (en général les Etats d'Asie centrale et le Bélarus). A Cuba, si les assemblées du pouvoir populaire sont caractérisées dans la Constitution comme les « organes locaux supérieurs du pouvoir d'Etat », il est cependant reconnu qu'elles remplissent des fonctions propres en dehors du concours qu'elles apportent à la réalisation des fins de l'Etat (art. 102 et 103). D'autres conceptions politiques peuvent aussi conduire à des principes excluant la décentralisation de l'administration locale. Tel est le cas en Arabie Saoudite, dans le sultanat d'Oman ou au Qatar ; dans d'autres pays du monde arabe et en Iran, quelques pas ont été faits en faveur de la décentralisation dans les

constitutions et les lois récentes. Mais la Constitution iranienne, qui institue des conseils locaux élus, les soumet aux principes du régime islamique et prévoit leur « subordination » à l'autorité du gouvernement central (art. 100¹³).

Malgré cela on assiste à la diffusion du modèle de la décentralisation et à la reconnaissance d'une sphère de responsabilité propre des autorités locales, au moins au niveau des principes, même dans les pays qui en paraissaient les plus éloignés.

II. L'autonomie

Cette notion signifie littéralement le pouvoir de fixer soi-même les règles par lesquelles on est régi. Mais elle peut être comprise au moins de deux manières différentes. Dans le sens d'autonomie politique, elle est une revendication de souveraineté qui s'arrête à la limite de l'indépendance dont elle est distincte. Dans le sens d'autonomie administrative, elle exprime la possibilité pour la collectivité locale de régler elle-même ses propres affaires et les affaires que la loi lui confie. C'est dans ce deuxième sens qu'il est généralement question d'autonomie locale (*local self-government*). Les statuts d'autonomie régionale (*regional autonomy*) tels qu'on les connaît dans différents pays européens (par exemple, en Espagne ou au Royaume-Uni) et sur d'autres continents (par exemple, l'autonomie du Karakalpakstan en Ouzbékistan ou celle d'Aceh en Indonésie) relèvent du premier sens. La Constitution française admet aujourd'hui les deux sens mais les applique à des entités de nature différente : le premier sens, aux territoires d'outre-mer dotés de l'autonomie (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) (art. 74, 76 et 77¹⁴), et le second, aux collectivités territoriales (art. 72). C'est au second sens que se réfèrent la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi que les *Directives* récemment adoptées par le conseil du programme Habitat des Nations unies. Cette autonomie a bien aussi une dimension

politique, mais elle procède des élections, non du statut des collectivités locales.

L'autonomie locale, dans le sens que l'on vient de dégager, est de plus en plus largement reconnue sur les différents continents. Font exception les Etats qui ne se réfèrent pas à la décentralisation au sens juridique du terme, mais aussi quelques pays qui attribuent à l'autonomie municipale un statut politique.

L'autonomie locale s'exprime dans des notions juridiques parfois différentes dans leur énoncé mais en général proches dans leur contenu. Dans certains pays européens, on se réfère formellement à la notion d'autonomie dans les constitutions (Italie : art. 5 ; Espagne : art. 140, Portugal : art. 6 ; Roumanie : art. 120 ; Grèce : art. 102.2, « autonomie administrative »). Dans tous les autres pays européens, l'expression employée correspond littéralement à l'expression allemande *Selbstverwaltung* (Loi fondamentale : art. 28.2), définie comme « le droit de régler, sous sa propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale », ce qui correspond à la notion de « libre administration » de la Constitution française (art. 72) comme à la notion anglaise de *self-government*¹⁵. Cette dernière expression pourrait être distinguée par la dépendance de son contenu envers la loi mais cette limitation est en recul aussi bien au Royaume-Uni qu'aux Etats-Unis et en Australie (constitution de certains états fédérés dans ces deux derniers pays) et par le lien avec une certaine liberté d'organisation au niveau local (*home rule*). Cette notion de libre administration se retrouve dans la Constitution russe de 1993 (*mestnoe samoupravlenie*, art. 130 à 133) (y compris la liberté d'organisation dans la loi n° 131/2003), la Constitution ukrainienne de 1996 (*mitzeve samovriaduvania*, art. 140) ou la Constitution polonaise de 1997 (*samorząd terytorialny* : art. 163 et suiv.). Dans les pays d'Amérique latine, c'est le mot « autonomie » qui est le plus fréquemment employé aussi bien dans les Etats unitaires (Colombie : art. 287) que dans les Etats fédéraux

**La notion
d'autonomie
signifie
littéralement le
pouvoir de fixer
soi-même les règles
par lesquelles on
est régi**

13. M. Jalali (2005), « Iran : une décentralisation en trompe l'œil ? Les fondements essentiels de la décentralisation en Iran », « *Revue iranienne de droit constitutionnel* », été 2005, n° 4, pp. 74-86.

14. Bien que ni ces articles ni la loi organique du 19 mars 1999 n'emploient le mot « autonomie » ; mais l'idée et les institutions y sont présentes.

15. En ce sens : M. Breuillard (2000), « L'administration locale en Grande-Bretagne, entre centralisation et régionalisation », *L'Harmattan*, coll. GRALE, Paris.

L'autonomie locale est un élément constitutif de la décentralisation. Les expressions « autonomie locale », « libre administration » et « self-government » correspondent bien à une seule et même notion. Elle suppose la liberté d'action et d'organisation de l'autorité locale dans le cadre des lois ; cette liberté peut être plus ou moins étendue mais cela n'affecte pas la notion elle-même

(en Argentine : art. 123, « assurer l'autonomie municipale est un devoir des constitutions provinciales » ; voir par exemple celle de la Rioja : art. 154). En Asie, les pays qui ont connu la colonisation britannique ont conservé la notion britannique de *local government* et de *local self-government*, y compris en restaurant des modes traditionnels d'organisation locale (non seulement l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais aussi l'Inde, le Pakistan, la Malaisie), mais les autres pays se réfèrent plutôt à la notion d'autonomie locale (Japon, Indonésie, République de Corée, Philippines).

On constate cependant que ces différences de terminologie et parfois de conceptualisation sont sans incidence sur le contenu réel de l'autonomie ou de la libre administration. Rien ne permet d'affirmer que la référence à l'autonomie locale correspond à un degré de décentralisation plus élevé que la référence à un principe de libre administration, si l'on compare les institutions, les pouvoirs ou le contenu des compétences. Les communes d'Allemagne ou de France ne bénéficient pas d'une décentralisation moins étendue que les communes d'Italie ou du Portugal ; la décentralisation n'est pas plus poussée en République de Corée qu'en Inde. Mais la décentralisation s'impose bien comme norme de référence de l'administration territoriale. C'est cette norme que développent la Charte européenne de l'autonomie locale et les *Directives d'Habitat sur la décentralisation*.

A cette tendance générale il convient cependant d'apporter quelques nuances. Dans les pays d'Afrique, les conceptions que reflètent les constitutions et les lois nationales suivent celles de l'ancienne puissance coloniale, mais elles ont été dominées depuis l'indépendance par la volonté d'assurer l'unité de l'Etat, ce qui a soutenu la centralisation et une conception essentiellement instrumentale de la décentralisation. Cependant, depuis quelques années, les réformes menées dans un certain nombre d'Etats les rapprochent de la tendance générale en donnant à la décentralisation un contenu d'autonomie locale plus substantiel

(par exemple : Afrique du Sud, Ouganda, Zambie, Burkina Faso, Niger, Sénégal).

Enfin, quelques pays se distinguent, à l'inverse, par l'affirmation d'une conception de la commune qui en fait une composante de l'Etat ou le cadre d'une expression de la souveraineté. La Suède est le seul pays européen dont la Constitution déclare que la « gestion autonome des collectivités territoriales » concourt à la réalisation de la « souveraineté nationale » (1:1). La Constitution de l'Ukraine affirme aussi que la souveraineté du peuple s'exerce par les organes du pouvoir d'Etat et par les organes de l'autonomie locale (art. 5), mais cette formule rappelle plutôt l'ancienne appartenance des organes locaux au pouvoir d'Etat. Au Brésil, la Constitution de 1988 reconnaît à la commune (*município*) une autonomie politique de principe : les *municípios*, comme les Etats fédérés, font partie des composantes dont l'« unité indissoluble » forme la République fédérale du Brésil (art. 1^{er}), et la Constitution fédérale définit les bases de leur organisation et de leurs compétences (art. 29 à 31). La portée pratique de cette conception semble cependant limitée¹⁶. En Indonésie, l'introduction de la référence à l'autonomie dans les lois de 1999 et les lois ultérieures correspond, en revanche, à un changement de conception avec le transfert de larges compétences et de ressources et l'élection directe de l'exécutif local.

L'autonomie locale est un élément constitutif de la décentralisation. Les expressions « autonomie locale », « libre administration » et *self-government* correspondent bien à une seule et même notion. Elle suppose la liberté d'action et d'organisation de l'autorité locale dans le cadre des lois ; cette liberté peut être plus ou moins étendue mais cela n'affecte pas la notion elle-même.

III. La démocratie

La notion classique de décentralisation n'implique pas nécessairement la démocratie ; une organisation peut être décen-

16. Franck Moderne (2006), « Le *município* comme entité politique dans l'organisation territoriale fédérale du Brésil », pp. 347-363, dans : « Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence. La profondeur du droit local », Paris, Dalloz.



tralisée sans reposer sur des principes démocratiques¹⁷. A l'inverse, une organisation fondée sur des principes démocratiques peut être centralisée.

Mais aujourd'hui le lien entre décentralisation et démocratie est devenu plus étroit et plus direct, de même qu'autrefois s'est opéré, en Europe, le lien entre le parlementarisme, pourtant né du régime censitaire, et la démocratie.

La démocratie permet en effet aux citoyens d'exprimer les préférences collectives qui orienteront l'exercice des pouvoirs que les collectivités locales tiennent de la loi. Il n'en a pas toujours été ainsi : le suffrage censitaire ou l'autorité reconnue à des élites traditionnelles ont pu, dans le passé, constituer la base, ou le ressort, de la décentralisation.

Cela n'a pas complètement disparu. Au contraire, dans certains pays, les institutions reconnaissent un rôle aux leaders communautaires ou aux chefs religieux dans l'encadrement de la société civile, et la loi leur fait parfois une place dans les organes représentatifs exerçant les pouvoirs publics (par exemple : Ghana, Ouganda, Niger, Afrique du Sud...). Dans certains pays du Moyen-Orient, l'autorité

des membres de l'aristocratie locale est influente même s'il y a des élections (EAU, Arabie Saoudite, Bahreïn).

Malgré ces survivances, la tendance générale est à l'élection des organes de l'autonomie locale et au développement des formes instituées de participation de la population. Même si l'élection n'est pas disputée, on considère que l'élection est indispensable à l'autorité et à la légitimité des autorités locales, et on observe que la législation tend à introduire une certaine possibilité de choix ou d'influence des électeurs (Vietnam, aux élections locales de 2004 ; Chine, au niveau des comités de village ou de quartier).

En conclusion, on voit bien que se consolide un référentiel de la décentralisation qui comporte la reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales et appelle des institutions représentatives élues et des institutions participatives par lesquelles les habitants peuvent exprimer leurs préférences collectives et leurs intérêts propres. Ce référentiel ne s'impose pas partout, il faut le souligner, mais il n'est concurrencé par aucun autre et sa diffusion progresse. Sa force est sans doute de pouvoir se réaliser dans une grande variété de modèles institutionnels.

La démocratie permet en effet aux citoyens d'exprimer les préférences collectives qui orienteront l'exercice des pouvoirs que les collectivités locales tiennent de la loi

17. Un grand juriste français, Charles Eisenmann, pouvait ainsi écrire : « La décentralisation est un système sans couleur politique déterminée : elle peut être non démocratique aussi bien que démocratique » ; il suffit que la désignation de l'autorité locale soit « indépendante de l'autorité centrale » (op. cit., p. 277).