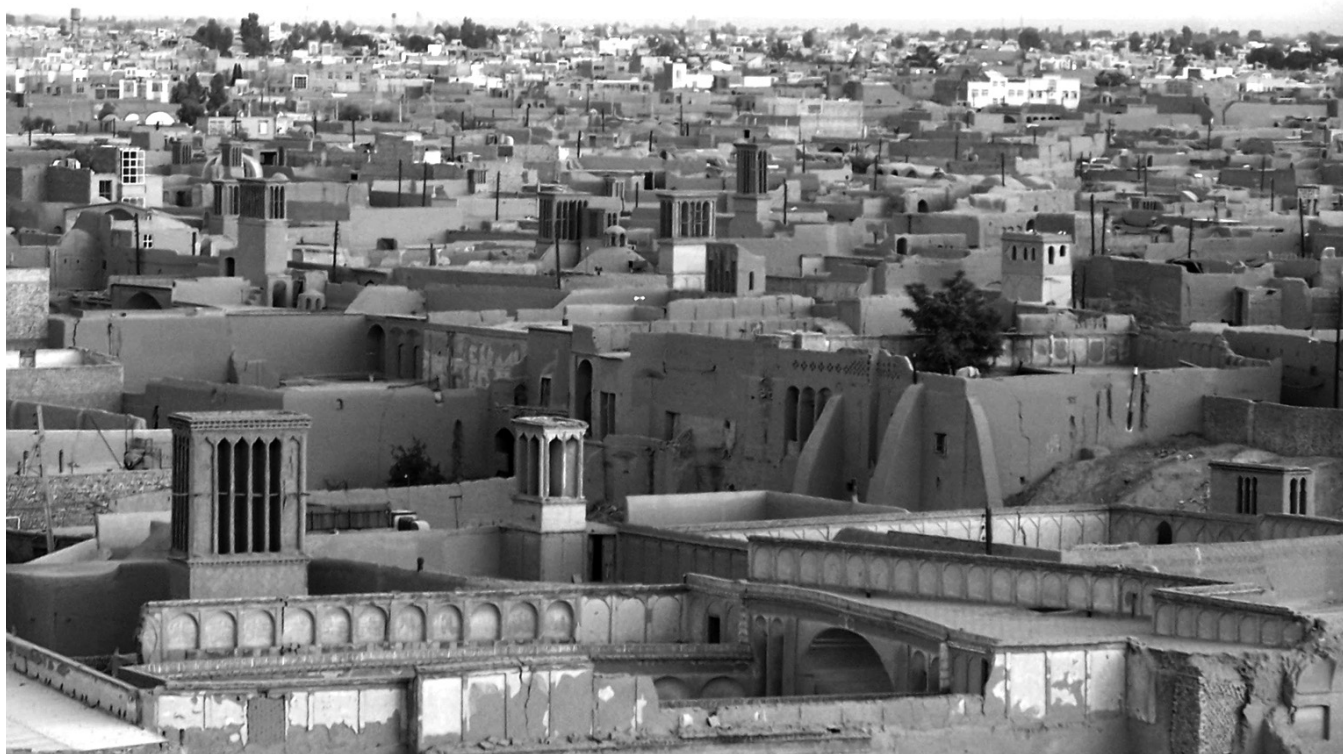






MOYEN-ORIENT / ASIE DE L'OUEST

MUSTAPHA ADIB



Introduction

L'aire géographique Asie de l'Ouest - Moyen-Orient comprend la Turquie, le Proche-Orient¹ – hormis Israël –, la péninsule Arabique et l'Asie de l'Ouest jusqu'à l'Iran. La région est traversée depuis des décennies par des tensions politiques, militaires, ethniques et religieuses qui affectent sa stabilité. La Turquie est le seul pays qui connaît depuis plusieurs décennies un Etat stable basé sur des institutions laïques et démocratiques. Six autres pays ont adopté une forme d'Etat républicain (Irak, Iran, Liban, Palestine, Syrie, Yémen), sept autres sont des monarchies (Arabie Saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Jordanie, Koweït, Oman, Qatar). Il convient également de souligner le poids de la religion dans la région, tant au niveau politique que dans la vie privée.

Cet ensemble de plus de 260 millions d'habitants est dominé du point de vue démographique par la Turquie (74,7 millions d'habitants) et l'Iran (69,5 millions). La population est maintenant majoritairement urbaine (Syrie 50,1 %, Iran 67 %, Irak 67,2 %, Turquie 67,3 %, Oman 77,6 %, Jordanie 79 %, Liban 87,5 %, Koweït 96,3 %), à l'exception du Yémen (25,6 %). Mais l'existence de rares économies industrialisées et d'une richesse générée par la rente pétrolière ne doit pas faire oublier les énormes écarts existant entre les pays de la région ni les performances parfois médiocres en termes d'éducation, de gouvernance et de liberté, soulignées par le rapport du PNUD de 2004.

Néanmoins, en dépit des incessantes tensions politiques, militaires – guerres ou occupations – et religieuses qui hypothèquent la stabilité de cette zone et créent des obstacles au développement de l'autonomie locale et de la décentralisation, des avancées notables méritent d'être saluées : les premières élections municipales en Arabie Saoudite, la tenue d'élections locales démocratiques en Palestine, le rétablissement de l'élection des maires au suffrage universel en Jordanie et les réformes constitutionnelles de 2002 à Bahreïn. Sous la pression de leurs

élites, l'Iran et le Koweït ont, eux aussi, amorcé une timide évolution en ce sens. La Turquie, qui dispose depuis 1930 d'un régime municipal moderne et où les citoyens dans leur ensemble soutiennent la décentralisation comme l'un des critères d'adhésion à l'Union européenne, échappe globalement à cette description ; trois nouvelles lois favorables à la décentralisation ont été adoptées en Turquie en 2004-2005.

Ces évolutions, toutefois, ne sauraient masquer la tendance lourde qui, même dans les pays précités, à l'exception de la Turquie, va vers une confiscation progressive des compétences des municipalités au profit du pouvoir central. Dans certains cas, ce sont les compétences les plus élémentaires qui leur sont retirées (nettoyage des rues, entretien des égouts, santé publique...), le cas extrême étant celui de la Jordanie où treize types de compétences différentes ont été repris par l'Etat. Cela prend souvent la forme, sous prétexte d'améliorer l'efficacité du travail et de fournir de meilleurs services aux citoyens, d'une privatisation.

L'autonomie locale ne figure que dans la constitution de quelques pays, par exemple, dans celle du Liban, de la Syrie, de l'Iran ou de la Turquie. Encore cela ne s'applique-t-il, à l'exception de ce dernier, qu'au niveau le plus bas, c'est-à-dire à celui des municipalités.

Toutefois, hormis au sultanat d'Oman, en Arabie Saoudite et à Bahreïn où le rôle des conseils municipaux est défini d'emblée comme purement et ouvertement consultatif, les textes législatifs des autres pays de la région, particulièrement ceux du Koweït ou de la Turquie, attribuent aux administrations locales un certain nombre de compétences.

Néanmoins, les lois en dressent fort rarement la liste précise, celles-ci devant faire l'objet de décrets d'application toujours promis et jamais publiés. Il s'ensuit un flou juridique qui engendre des recoupements de compétences dans pratiquement tous les domaines. Le pouvoir central utilise ce flou pour accaparer la plus grande part des pou-

La région est traversée depuis des décennies par des tensions politiques, militaires, ethniques et religieuses qui affectent sa stabilité

1. Dans la mesure où il n'existe pas de définition généralement admise des termes « Proche-Orient » et « Moyen-Orient » (Near-East et Middle-East en anglais), dans cette étude, nous appellerons « Proche-Orient » l'ancien Levant, c'est-à-dire le Liban, la Syrie, la Palestine et la Jordanie, et « Moyen-Orient » les pays de la péninsule Arabique, l'Irak et l'Iran, la Turquie étant, elle, considérée comme faisant partie de l'Asie de l'Ouest.

De plus, si l'on excepte la Turquie, l'indépendance financière limitée des collectivités locales se double d'un contrôle administratif a priori sur les délibérations des conseils locaux, ainsi que d'un contrôle a posteriori sur le travail des municipalités, ces deux dispositions représentant, de fait, une mise en tutelle pure et simple des pouvoirs locaux par le pouvoir central

voirs, ne laissant aux municipalités que des attributions dérisoires.

Cela s'accompagne de la faiblesse des ressources financières des collectivités locales, pourtant condition *sine qua non* de leur capacité à fournir des services aux citoyens. Outre la Turquie, le seul pays dans lequel les municipalités disposent des ressources propres, quoique peu importantes, est la Palestine où elles gardent jusqu'à 90 % des taxes qu'elles collectent et des revenus fournis par les ONG. Dans les autres pays, obtenir les sommes nécessaires à leur fonctionnement est le fruit de démarches incessantes auprès du pouvoir central ou des organismes centralisés qui gèrent leurs finances. La conséquence logique en est, bien sûr, leur endettement croissant.

Afin de décrire l'ampleur du problème, un seul chiffre suffit : alors que la part des gouvernements locaux dans les dépenses publiques représente 20 % dans les pays de l'OCDE, il n'atteint que 5 % en moyenne dans les pays arabes.

De plus, si l'on excepte la Turquie, l'indépendance financière limitée des collectivités locales se double d'un contrôle administratif *a priori* sur les délibérations des conseils locaux, ainsi que d'un contrôle *a posteriori* sur le travail des municipalités, ces deux dispositions représentant, de fait, une mise en tutelle pure et simple des pouvoirs locaux par le pouvoir central.

On citera le cas de l'Iran et de la Syrie qui connaissent une tutelle « en cascade » des conseils supérieurs vers les conseils inférieurs. A part, de nouveau, la Turquie, un seul pays fait exception à la règle : la Palestine où, par la force des choses et dans l'impossibilité parfois physique d'en référer au pouvoir central, les collectivités locales jouissent d'une véritable autonomie de fait.

Or, la gouvernance locale est portée par la démocratie locale, elle-même impulsée et soutenue par la société civile. Cette dernière n'étant pas toujours aussi active qu'elle

pourrait l'être, cela rejaillit sur l'état de la décentralisation et de la gouvernance locale.

Et cette tendance connaît un renforcement sans précédent depuis la première guerre du Golfe. En effet, en raison d'une situation géostratégique particulièrement instable due à la recrudescence des conflits armés, à l'exacerbation des communautarismes et des tensions confessionnelles et au jeu des pressions internationales, les gouvernements de la région sont habités par la crainte de l'écatement des entités nationales. C'est particulièrement le cas dans les pays où les groupes ethniques ou religieux au pouvoir sont minoritaires ou majoritaires de peu : l'Iran, véritable mosaïque de 80 communautés où les Perses représentent 51 % de la population, le Liban où cohabitent 18 communautés ayant chacune une confession différente, la Jordanie, qui compte une très forte minorité palestinienne et tous ceux des pays de la région possédant une communauté kurde importante.

I. L'évolution des structures des gouvernements locaux

Le tableau suivant résume l'organisation territoriale des pays de la région.

Avant d'entreprendre l'analyse des structures et de leur évolution récente, il est nécessaire d'apporter une précision : en raison, d'une part, de sa situation géographique aux portes du Levant et, d'autre part, de sa religion majoritaire, l'islam, la Turquie a été agrégée, dans cette étude, aux pays du Proche- et du Moyen-Orient. Il est bien évident toutefois que, comme le souligne Yves Lacoste, « le schéma Nord-Sud achoppe sur le cas très exceptionnel de la Turquie² », ni tout à fait en Europe, ni tout à fait en Orient, musulmane dans le cadre d'un Etat laïc relativement centralisé, mais dont le régime des collectivités locales fait l'objet d'une jurisprudence constitutionnelle sans égale dans la région.

La Turquie est la seule démocratie pluraliste et laïque du monde musulman. Elle a toujours attaché une grande importance à développer

2. Yves Lacoste, « Géopolitique », Larousse, 2006, p. 227.

Tableau 1

Organisation territoriale

Pays	Population/Superficie	Régime politique	Entités fédérales ou régions autonomes	Niveau intermédiaire	Niveau local
Arabie Saoudite	24,6 M hab. 2.149.700 km ² PIB/hab : 11.770 USD	Monarchie absolue		Province (13) Gouvernorat	Municipalité régionale (7) Municipalité principale (5) Municipalité (107) Groupe de villages (64)
Bahreïn	0,727 M hab. 690 km ² PIB/hab : 14.370 USD*	Monarchie constitutionnelle			Municipalité (12)
Emirats arabes unis	4,5 M hab. 83.600 km ² PIB/hab : 23.770 USD*	Fédération de monarchies absolues (émirats)	Emirats (7)		Municipalité
Iraq	26,5 M hab. ** 438.320 km ² PIB/hab : 928 USD***	République parlementaire	Kurdistan	Région Gouvernorat District	Municipalité
Iran	67,7 M hab. 1.648.200 km ² PIB/hab : 2.770 USD	République islamique		Province (28) Département (314)	Ville (931) Petite ville Village
Jordanie	5,4 M hab. 88.800 km ² PIB/hab : 2.500 USD	Monarchie constitutionnelle		Gouvernorat (12)	Municipalité (99)
Koweït	2,5 M hab. 17.818 km ² PIB/hab : 24.040 USD*	Monarchie absolue (émirat)		Gouvernorat (5)	Municipalité
Liban	3,6 M hab. 10.452 km ² PIB/hab : 6.180 USD	République parlementaire		Région (6) (<i>mouhafadha</i>) Département (<i>caza</i>)	Municipalité (930)
Oman	2,6 M hab. 309.500 km ² PIB/hab : 9.070 USD*	Monarchie absolue (sultanat)			Municipalité (43)
Palestine	3,5 M hab. 5.842 km ² (Cisjordanie) +365 km ² (bande de Gaza)	« Autorité »		Gouvernorat (14) (9 en Cisjordanie + 5 dans la bande de Gaza)	Municipalité (74) (63 en Cisjordanie + 11 dans la bande de Gaza)
Qatar	0,813 M hab. 11.000 km ² PIB/hab : 28.833 USD***	Monarchie absolue (émirat)			Municipalité (10)
Syrie	19 M hab. 185.180 km ² PIB/hab : 1.380 USD	République présidentielle autoritaire		Département (14)	Ville (107) Petite ville (248) Village (207)
Turquie	72,6 M hab. 783.820 km ² PIB/hab : 4.710 USD	République parlementaire		Administration spéciale de département (81)	Municipalité (3.519) ³ Municipalité métropolitaine (16) Village (35.000)
Yémen	21 M hab. 527.970 km ² PIB/hab : 600 USD	République présidentielle autoritaire		Gouvernorat	Municipalité (326) Municipalité de province (20) Municipalité de district (326)

Source : Banque mondiale 2005, sauf :

* Source : Banque mondiale 2004

** Source : Banque mondiale 2003

*** Source : Banque mondiale 2002

3. A côté des municipalités ordinaires, il existe des municipalités métropolitaines. Elles assument les services urbains au niveau métropolitain pour assurer plus d'efficacité, plus d'harmonie et de coordination entre les différents districts municipaux. Les municipalités métropolitaines doivent superviser les municipalités de district et leur prêter assistance.

La Turquie est la seule démocratie pluraliste et laïque du monde musulman. Elle a toujours attaché une grande importance à développer ses relations avec ses voisins européens

ses relations avec ses voisins européens. Historiquement, la culture turque a d'ailleurs eu un impact profond sur les pays du sud et de l'est de l'Europe. Après la Première Guerre mondiale et la proclamation de la République en 1923, le kémalisme, dont l'Etat turc actuel est l'héritier direct, a souhaité démarquer son système politique et social de celui des pays arabes, à travers notamment l'abolition du califat et l'adoption d'un alphabet latin à peine modifié⁴. Il est donc tout à fait normal qu'en ce qui concerne l'organisation de cet Etat, de conception moderne et démocratique, et, en premier lieu, pour tout ce qui a trait à la décentralisation, la Turquie n'offre guère, et cela sera abondamment souligné, matière à comparaison avec les autres nations de la région.

1.1. Les objectifs de la décentralisation

Au cours des dix dernières années, la totalité des pays de la région a engagé, à travers des réformes constitutionnelles et législatives, une évolution vers une décentralisation administrative accrue. Pourtant, loin d'être uniformes, les motivations qui la sous-tendent sont diverses.

a) Les facteurs extérieurs

L'adhésion à l'Union européenne. Pays où la réforme vers la décentralisation a pris le plus d'ampleur, la Turquie a été motivée par sa volonté d'intégrer l'Union européenne, cette dernière en ayant fait, en même temps que le respect des droits de l'homme, l'un de ses critères majeurs. C'est donc dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée en 1988 et ratifiée en 1992, que s'inscrit un vaste remodelage des structures de l'Etat avec les nouvelles lois sur le régime municipal et le projet de réforme constitutionnelle.

La politique des Etats-Unis dans la région. Elle s'appuie sur la présence militaire, notamment en Irak, et affirme vouloir promouvoir les principes de la « bonne gouvernance » et de la démocratie dans la région. Soutenus par divers pays, les

Etats-Unis poursuivent leur politique régionale par des moyens directs et indirects.

Les pressions de type économique. Outre les pressions de type politique, les pays non pétroliers (Liban, Jordanie, Palestine), à l'économie fragile, et pris dans un contexte de mondialisation néolibérale, font face, de la part des bailleurs de fonds internationaux, à une demande de restructuration non seulement de leur économie mais aussi de toute la société. Le renforcement ou l'établissement de la gouvernance locale est l'un des piliers de ces réformes, en cela qu'ils constituent le premier pas dans l'application des principes de la bonne gouvernance.

b) Les facteurs internes

La pression interne de la population. Bien que la société civile soit peu habituée à faire entendre sa voix, on a pu constater récemment une revendication croissante de démocratie locale de la part de deux groupes dont les intérêts ne convergent que sur ce seul terrain et qui y voient le moyen de faire triompher leur conception globale de l'Etat : d'une part, les « radicaux » qui souhaitent un Etat plus rigoriste, de l'autre, l'élite intellectuelle qui appelle de ses vœux l'avènement d'une démocratie véritable. C'est par exemple le cas des 100 intellectuels saoudiens qui ont remis, en janvier 2003, au prince héritier une pétition demandant des changements, et c'est cette même pression qui a poussé le gouvernement jordanien à rétablir l'élection des maires au suffrage universel.

Composer avec les revendications autonomistes. Dans le cas précis de l'Irak où les pressions internes sont d'ordre nationaliste, la décentralisation permet d'accorder une autonomie très étendue, y compris en matière de législation, à une partie du territoire, notamment le Kurdistan, sans pour autant lui accorder l'indépendance.

La nécessité d'une restructuration économique. A l'exception de la Turquie, du Liban, de la Jordanie, de la Palestine et du Yémen, les économies de la région sont toutes basées

4. Ces réformes s'inscrivaient également dans le cadre des Six Flèches, la politique nationaliste générale d'Atatürk visant à assurer la modernisation de la Turquie.

sur le pétrole alors que seules la Syrie et la Turquie peuvent être considérées comme des pays industrialisés.

Or, l'épuisement de cette ressource se profile à relativement courte échéance⁵. Les gouvernements ressentent donc la nécessité de l'anticiper par une restructuration de fond qui permette l'essor de l'initiative privée. Ceci concerne particulièrement la Syrie. Dubaï, qui ne possède pas de pétrole, mais bénéficie de ses revenus à travers la fédération que constituent les Emirats, représente un exemple éclatant de réussite dans ce type de reconversion.

Redonner une impulsion à la gouvernance en général. Après près de trente ans de destruction systématique des structures étatiques par Israël, les Palestiniens, d'après les accords d'Oslo de 1993, ont souhaité les remettre sur pied afin de bâtir un Etat. Toutefois, dans l'impossibilité d'établir un véritable gouvernement central dans la mesure où il n'existe pas de continuité territoriale entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, la seule façon de fournir une prestation de service aux citoyens et de permettre à ceux-ci d'agir efficacement sur les affaires qui les concernent se trouve dans les gouvernements locaux. Cela permet également de restaurer la confiance des citoyens envers l'Etat à travers les institutions les plus proches d'eux.

Il est étonnant de constater que le souci de fournir de meilleurs services aux administrés ne soit évoqué comme raison d'une décentralisation qu'en Turquie. Pour cela, la déconcentration, comme en Arabie Saoudite, voire une gestion un tant soit peu autoritaire sont perçues comme tout à fait efficaces. De fait, la gestion de la ville de Dubaï, réussite éclatante en termes d'urbanisme, d'infrastructures, de développement économique et de prestations de service, est issue de la seule volonté de l'émir.

I.2. Des avancées encourageantes

En Turquie, le pays le plus avancé sur la voie de la décentralisation dans la région, trois

nouvelles lois⁶ ont été votées en 2004-2005. En outre, la loi de 2005 sur les unions de municipalités⁷ fera enfin des villages un véritable niveau de décentralisation. On peut également relever au passage la possibilité – intéressant système de démocratie directe – qu'ont les collectivités territoriales d'organiser de leur propre chef des référendums sur certaines questions à caractère local.

De même, en Irak, la Constitution de 2004 établit la décentralisation comme une priorité, consacrant, ce qui n'était pas le cas dans celle de 1990, un chapitre entier aux « régions, gouvernorats et municipalités ». Ce document consacre l'autonomie du Kurdistan, lequel devient une « région » possédant un gouvernement, un parlement et une autorité judiciaire propres. Il encourage, en outre, la création de régions par le groupement de gouvernorats. De plus, contrairement à ce qui se passe dans les pays de la région, Turquie exclue où la déconcentration ou la délégation sont la règle, ce texte organise la décentralisation sur la base de l'autonomie administrative et financière des collectivités locales, et donc celle des membres des conseils régionaux et municipaux par rapport au pouvoir central⁸.

Dans ce même courant, l'Iran a enfin satisfait en 1999, sous la présidence du réformateur Khatami, à une revendication déjà présente lors de la Révolution constitutionnelle de 1907 et consacrée par la révolution de 1979 : l'élection des conseils.

Il est bon également de citer aussi une réforme actuellement en cours en Jordanie, pays dont le roi a fait des principes de la bonne gouvernance l'un des objectifs nationaux, et qui vise à diviser le pays en trois régions dotées chacune d'un parlement régional et d'une gestion locale des affaires.

Cas particulier, le Liban connaissait déjà une gouvernance municipale au fonctionnement satisfaisant, mais celle-ci avait perdu toute substance lors de la guerre de 1975-1990, le contexte sécuritaire ayant amené un durcissement général du pouvoir central, accompagné par la centralisation de tous les

5. *Il est bon à ce sujet de comparer les chiffres officiels relayés par les gouvernements et les grandes compagnies pétrolières avec ceux fournis par l'ASPO.*
6. *Loi n° 5216 du 10 juillet 2004 sur les municipalités métropolitaines, loi n° 5302 du 22 février 2005 sur l'administration spéciale du département et loi n° 5393 du 3 juillet 2005 sur les municipalités.*
7. *Loi n° 5355 du 26 mai 2005.*
8. *En réalité, cela n'est appliqué réellement qu'au nord, au Kurdistan. Ailleurs, les municipalités ne jouissent que d'une faible autonomie et il n'est pas rare que les conseillers municipaux et les maires soient directement nommés.*

Vrais centres du pouvoir, les municipalités palestiniennes deviennent donc de plus en plus autonomes

services au sein des ministères correspondants. Le pouvoir exécutif était alors concentré⁹ entre les mains d'un Président de la République, nécessairement de confession chrétienne maronite. Toutefois, au sortir de la guerre, le pacte de Taëf, document à valeur constitutionnelle signé pour mettre fin à celle-ci, a fait plus de place à toutes les communautés. En premier lieu, le pouvoir exécutif est passé au conseil des ministres, lequel est composé de membres des diverses confessions au prorata de leur poids démographique. Parallèlement, ce document mentionne la décentralisation administrative comme l'un des grands chantiers de réforme, se démarquant par là de la Constitution qui, elle, n'en faisait pas mention. Il proclame la nécessité « qu'une décentralisation élargie soit adoptée au niveau des plus petites unités administratives¹⁰ » et que « les municipalités, agglomérations et unions de municipalités voient leurs ressources renforcées par l'apport des ressources financières nécessaires¹¹ ». Dans ce cadre, il devenait beaucoup plus facile aux communautés locales de faire entendre leur voix pour revendiquer une plus grande autonomie et les 25 municipalités créées depuis 2004 attestent de cette volonté de l'Etat libanais.

Cas de figure semblable, l'Autorité palestinienne issue des accords d'Oslo a eu à cœur de procéder à un renforcement de la gouvernance municipale. La population, elle, a naturellement fait de ces entités le mode privilégié de son expression, de ses revendications citoyennes et de ses demandes pratiques dans le domaine des services, et ce d'autant plus que ni l'Etat, de plus en plus fragile, ni les *mokhtar*¹², qui avaient perdu la confiance des administrés en raison de leur rôle suspect pendant l'occupation, ne sont en mesure d'assurer les services publics. Vrais centres du pouvoir, les municipalités deviennent donc de plus en plus autonomes.

Deux cas méritent également d'être cités : celui de Bahreïn, dont la nouvelle Constitution, promulguée en 2002, indique que « la loi fera en sorte d'assurer l'indépendance

des collectivités municipales sous la supervision et la direction de l'Etat¹³ » et qu'« elle fera en sorte que les municipalités soient à même de gérer et de superviser les affaires possédant un caractère local », et celui de l'Arabie Saoudite qui vient d'organiser, tout au long de l'année 2005, la première élection de la moitié des conseillers municipaux.

A *contrario*, en Turquie, la réforme des comités exécutifs (les *encümen*), c'est-à-dire les organes responsables de la gestion, soulève des interrogations. En effet, chacun des niveaux de décentralisation (administration spéciale de département - ASD, municipalité ordinaire et métropolitaine et village) possède un organe délibérant, le conseil, élu au suffrage universel. Dans les deux derniers, le chef de l'exécutif (respectivement le maire et le *muhtar*) est, lui aussi, élu au suffrage universel. A la tête du département, par contre, se trouve un préfet nommé par l'Etat. Par ailleurs, chaque conseil se double d'un organe exécutif appelé « comité exécutif » (*encümen*). Avant la réforme, ce comité était entièrement nommé dans les municipalités métropolitaines, entièrement élu dans les ASD et à moitié élu et à moitié nommé dans les municipalités ordinaires. Selon la nouvelle législation, tous les comités exécutifs sans exception seront composés par moitié de membres élus et de membres nommés. Bien que cette mesure soit basée sur une vision managériale de la gestion municipale, la présence, dans un comité exécutif, de membres nommés par le maire ou le préfet ne va pas dans le sens de la démocratie locale ni de la décentralisation. C'est d'ailleurs l'interprétation qu'en avait donné la Cour constitutionnelle turque¹⁴ en 1988 selon laquelle, d'après la Constitution, un organe délibérant doit être un organe élu. Il n'est donc pas impossible que ces textes soient amendés dans un proche avenir.

De même, d'après la nouvelle loi¹⁵, le conseil d'ASD élit maintenant en son sein un président. Mais, bien que ce dernier soit responsable de l'ordre du jour du conseil, c'est le préfet qui demeure à la tête du comité exécutif et qui représente l'ASD¹⁶.

9. Constitution libanaise, art. 17.

10. Pacte de Taëf [III : A, art. 3].

11. Id. Art. 4.

12. Maire de quartier. Cette institution existe dans de nombreux pays arabes, dont le Liban.

13. Id. Art. 50.

14. Avis n° 1988/23 du 22 juin 1988 et décision n° 1988/19 du 13 juin 1988.

15. Loi n° 5302 du 4 mars 2005, art. 11.

16. Id. Art. 25 et 29.

En Iran, la nouvelle loi sur les conseils, adoptée en première lecture par l'Assemblée consultative islamique, semble, elle aussi, destinée à restreindre la marge de manœuvre des conseils.

I.3. La persistance du modèle centralisé

a) La tutelle de l'Etat central

Pour significatives qu'elles soient, ces avancées n'en sont pas moins, dans la majorité des cas, limitées aux textes et se cantonnent à une décentralisation administrative sans être accompagnées de la décentralisation fiscale et économique indispensable à son fonctionnement. En conséquence, le mode de gouvernement standard dans la région reste fortement centralisé et il importe de signaler que certains pays, par exemple l'Oman ou le Qatar, ne mentionnent même pas les pouvoirs locaux dans leur Constitution. En Arabie Saoudite, ils n'y figurent pas non plus mais sont organisés par un texte séparé : la loi sur les provinces de 1992. Encore celle-ci ne traite-t-elle pas des municipalités, mais uniquement des provinces à la tête desquelles sont installés des princes de la famille royale.

En ce qui concerne l'autonomie décisionnelle, mis à part la Turquie, la Palestine et l'Irak où, globalement, les collectivités locales en sont dotées, on peut distinguer deux cas. D'une part, les pays qui pratiquent la déconcentration et dans lesquels les municipalités sont soumises *de facto* et *de jure* à l'autorité du gouvernement à travers leur ministère de tutelle. C'est le cas en Arabie Saoudite où elles dépendent du ministère des Affaires rurales et municipales, en Jordanie où rien ne peut se faire sans l'aval du préfet qui dirige le gouvernorat, à Bahreïn ou en Oman, ainsi qu'au Liban où 80 % des décisions sont soumises à un contrôle *a priori* du ministère de l'Intérieur ou du préfet, lequel demeure le pouvoir exécutif à la tête des régions.

D'autres gouvernements, en revanche, pratiquent une forme de tutelle plus insidieuse qui consiste, sous une apparente liberté

d'émettre des décisions, en un arsenal de dispositions qui limitent sensiblement l'autonomie des pouvoirs locaux :

La « tutelle en cascade ». En Syrie et en Iran, il existe une tutelle en cascade des conseils supérieurs sur les conseils inférieurs. En Iran, la Constitution précise d'ailleurs que « les gouverneurs de province et les maires [...] doivent appliquer, dans leur juridiction, les décisions du Conseil supérieur des provinces¹⁷ », ce qui met en question la décentralisation.

Les comités exécutifs. Deux pays connaissent, parallèlement aux conseils locaux, organes délibérants des municipalités, des entités investies du pouvoir exécutif et nommées « comités exécutifs » en Turquie et « bureaux exécutifs » en Syrie. Or, si les membres des conseils sont élus par le peuple, ceux des comités exécutifs ou des bureaux exécutifs, en revanche, sont nommés, au moins en partie¹⁸. En ce qui concerne la Turquie, la Constitution¹⁹ définit les collectivités locales comme des entités possédant la personnalité juridique et dont les organes délibérants sont élus, ce qui, de fait, ouvre la voie à la désignation totale ou partielle, par l'élection, des membres des comités exécutifs, tant au niveau des administrations spéciales de département qu'à celui des municipalités (voir *supra* I.2²⁰).

Le cas de la Syrie est, lui, légèrement différent, un tiers des membres du bureau exécutif pouvant être recruté à l'extérieur du conseil municipal sur la base de critères peu clairs.

Le rôle ambigu des conseils populaires. En Turquie, parallèlement aux conseils municipaux existent, depuis l'Empire ottoman, des *mahalle muhtarligi* (conseils de quartier) présidés par un *muhtar*, proche équivalent des *mokhtar* libanais. Ces chefs de quartier ont vu leur rôle officialisé par l'article 9 de la nouvelle loi municipale²¹. Ce texte leur a conféré des fonctions officielles dans le domaine, notamment, de l'état civil et de la collecte des taxes. En outre, ils

Le mode de gouvernement standard dans la région reste fortement centralisé et il importe de signaler que certains pays, par exemple l'Oman ou le Qatar, ne mentionnent même pas les pouvoirs locaux dans leur constitution

17. Art. 103, « Du pouvoir [du Conseil supérieur des provinces] sur les gouvernements locaux ».

18. En Turquie, la moitié nommée du conseil exécutif l'est par le maire parmi les chefs de service de la municipalité dans le cadre du « strong mayor system ».

19. Art. 127.

20. A ce sujet, la Cour constitutionnelle turque a jugé que les conseils exécutifs sont des organes délibérants et que leurs membres doivent être élus.

21. Loi n° 5393.

Les progrès dans le domaine de la décentralisation dans les pays arabes ont été très lents, en particulier à cause du niveau inégal d'implication envers les réformes décentralisatrices

assurent la liaison avec la municipalité et représentent leur quartier au sein des « conseils de ville », se faisant les relais des demandes et des remarques de leurs administrés. Introduit par la nouvelle loi, le « conseil de ville » (*kent konsevi*) est un organe consultatif inspiré du succès du programme de l'Agenda 21 local en Turquie. Ce conseil réunit des représentants du gouvernement, des autorités locales et de la société civile avec une participation très large (représentants des travailleurs, des comités de quartier, des femmes, des jeunes, etc.).

Dans d'autres pays, toutefois, des instances travaillant parallèlement aux conseils municipaux peuvent représenter un contre-pouvoir important aux mains du pouvoir central, particulièrement lorsqu'elles ont la possibilité d'émettre des rapports sur le travail des conseils municipaux et, éventuellement, de freiner ceux-ci. C'est cette deuxième situation qui s'applique pour les « organisations populaires » syriennes ; représentant des catégories socioprofessionnelles (ouvriers, agriculteurs, femmes...), elles doivent constituer au minimum 60 % des conseils locaux. Plus encore, leurs représentants élus, même extérieurs au conseil municipal, possèdent un droit de contrôle sur ses activités.

b) Le poids du système politique et social

Un rapport du PNUD indique que « les progrès dans le domaine de la décentralisation dans les pays arabes ont été très lents, en particulier à cause du niveau inégal d'implication envers les réformes décentralisatrices²² ». De fait, il est difficile de ne pas voir dans la persistance d'une forte centralisation une certaine réticence des gouvernements de la région à accepter l'idée d'une gouvernance locale ainsi que l'indépendance inhérente à celle-ci.

Le refus d'une perte de souveraineté. La raison principale qui motive la méfiance des gouvernements vis-à-vis de la gouvernance locale est la crainte d'une perte de souveraineté. La tradition, en effet, si l'on exclut la Turquie où le pouvoir appartient aux institu-

tions, repose sur un exercice personnel du pouvoir, le gouvernant en déléguant une partie, de son propre chef, aux personnes de son choix. Dans ce contexte, mettre en place une vraie décentralisation nécessiterait une refonte complète des structures des Etats, à commencer, lorsque ce n'est pas le cas, par une séparation des pouvoirs et par l'élection des organes législatifs au suffrage universel.

Dans le cas particulier du Liban, qui pourtant réunit ces conditions, le seul terrain d'entente des leaders communautaires traditionnels est leur volonté de freiner la reprise de la gouvernance municipale. En effet, ils considèrent les collectivités locales comme gravitant dans leur espace, uniquement destinées à fournir des services à leurs partisans en échange de leurs suffrages, cercle vicieux qui maintient les mairies dans un état de léthargie. Pour cela, les députés, leaders traditionnels eux-mêmes ou fortement inféodés à ceux-ci, utilisent leur position législative pour affaiblir, peu à peu, le pouvoir des municipalités.

Cette analyse est valable également au sein des Etats où les membres des familles régnantes ou ceux d'un parti politique ou d'un courant dominant contrôlent l'intégralité des pouvoirs.

Le facteur sécuritaire. L'autre motif principal qui entrave la décentralisation des Etats se rattache à la sûreté de l'Etat. De grandes lignes de faille traversent la région. La première est d'ordre communautaire. En effet, le risque d'une subversion n'est pas négligeable dans les Etats où la communauté chiite est importante comme l'Arabie Saoudite, l'Irak ou le Bahreïn. Des pays tels que l'Iran, le Liban ou l'Irak ne sont pas à l'abri d'une implosion pure et simple.

L'inertie de la société civile. Exception faite, encore une fois, de la Turquie, les gouvernants ne sont pas les seuls à ne pas avoir la décentralisation pour priorité. De fait, si l'on excepte les élites cultivées des métropoles ainsi que les partis extrémistes, une décentralisation forte n'est pas une revendication majeure des populations, hormis celles qui

22. Elissar Sarrouh, « Decentralized Governance for Development in the Arab States », rapport présenté lors du forum sur la gouvernance dans les Etats arabes, Sanaa, les 6-9 septembre 2003.

souhaitent par ce biais accéder à l'autonomie, voire à l'indépendance.

Une société civile réduite à sa plus simple expression, l'existence de réseaux de type clientéliste parfois perçus comme plus efficaces et plus sûrs que l'Etat, la structure communautaire des sociétés, la tradition de soumission à l'autorité centrale, le sentiment d'impuissance généré par le manque de liberté d'expression et le fait qu'en conséquence le désir de liberté s'incarne dans la religion et non dans la politique font que les citoyens ne remplissent que peu leur rôle de moteur de changements. Pour preuve, dans 6 des 14 pays étudiés (Arabie Saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar), il n'y a pas de partis politiques. En Jordanie, ils ne sont devenus légaux qu'en 1992. On peut voir aussi dans l'essor des courants religieux radicaux la manifestation de revendications qui ne trouvent pas à s'exprimer par la voie politique.

L'influence du facteur religieux. La plupart des pays de la région basent leur législation sur la charia. C'est le cas de l'Arabie Saoudite (Constitution, art. 1), du Bahreïn (art. 2), de l'Iran (art. 2), de la Jordanie (art. 2), du Koweït (art. 2), d'Oman (art. 2), du Qatar (art. 2) et du Yémen (art. 3). La Constitution de la Syrie nuance en indiquant que « la jurisprudence islamique sera l'une des principales sources de la législation ». Seuls échappent à la règle la Turquie et l'Irak, Etats laïcs, et le Liban où un système hybride confie les affaires de droit privé aux tribunaux religieux de chaque communauté, chrétienne ou musulmane, mais se base sur un droit commercial et public laïc.

Or, l'originalité de l'islam par rapport à d'autres religions est qu'il fournit une ligne de conduite, non seulement en matière privée mais aussi en ce qui concerne le mode de gouvernement, ce qui ne veut pas dire que son interprétation soit univoque, loin s'en faut. Et les deux célèbres *ayet* : « Consultez-les dans les affaires qui les concernent²³ » et « Qu'ils se consultent entre eux²⁴ » donnent lieu à toute une gamme

d'interprétations. C'est sur la plus étroite que se basent l'Arabie Saoudite, le Bahreïn et l'Oman pour remplacer les organes législatifs par une assemblée consultative, le *Majlis al-Shura*, alors que les mêmes *ayet* ont, par contre, donné lieu à l'élection de conseils en Iran ou en Jordanie.

La perception d'une identité supranationale. A l'exception de l'Oman et de la Turquie, la totalité des pays de la région revendiquent dans leur constitution une appartenance à une supra-« nation arabe » (Bahreïn, Jordanie, Liban, Syrie, Koweït, Qatar, Syrie, Yémen) ou à une « nation musulmane » (Iran), voire les deux dans le cas de l'Arabie Saoudite, but ultime vers lequel la structure nationale serait une étape. Il s'agit, en fait, de la traduction en termes politiques de l'appartenance à la *Umma* (communauté des croyants de l'islam). Il va sans dire que cette identité mythique ne saurait en aucun cas déboucher sur une réalité fédérale, mais cela en dit long, d'une part, sur l'importance des aspirations religieuses et, de l'autre, sur la prééminence du groupe sur l'individu et de la politique globale sur la politique locale.

Entre mutation nécessaire et repli identitaire. Majoritairement de création récente, les pays de la région se trouvent actuellement aux prises avec deux grandes tendances : d'une part, une volonté de changement et de modernisation, de l'autre, l'influence des courants islamistes. Pris entre deux feux, entre mondialisation et repli identitaire et face à des risques réels de déstabilisation, nombre de dirigeants préfèrent jouer la carte de la stabilité au détriment des réformes structurelles, et ce d'autant plus que ces dernières sont parfois perçues comme étant encouragées par l'Occident.

1.4. Structures spécifiques à l'organisation des grandes métropoles

La région Asie de l'Ouest - Moyen-Orient compte 28 grandes villes de plus d'un million d'habitants²⁵. En 2006, elles rassemblaient 77,14 millions d'habitants au total, soit, en moyenne, 37 % de la population des pays²⁶.

La plupart des pays de la région basent leur législation sur la charia

23. Coran [3:159].

24. Coran [42:38].

25. Dans l'ordre décroissant de leur population en 2006 : Téhéran, Istanbul, Bagdad, Riyad, Ankara, Ispahan, Djeddah, Amman, Izmir, Alep, Mashad, Damas, Koweït, Beyrouth, Sanaa, Mossoul, La Mecque, Damman, Dubaï, Tabriz, Bursa, Gaza, Bassora, Shiraz, Andana, Gaziantep, Qom et Ahvaz.

26. Au Yémen, 8 % de la population, en Syrie et en Iran 25 %, aux Emirats 30 %, en Irak 37 %, en Palestine 38 %, en Arabie Saoudite 43 %, en Jordanie 46 %, au Liban 55 % et au Koweït 72 %. Le Bahreïn, l'Oman et le Qatar ne comptent, eux, aucune ville de plus d'un million d'habitants.

La plupart des pays œuvrent à mettre en place une planification urbaine qui prenne en compte tous les aspects, en particulier socio-économiques, d'une telle expansion

Ces métropoles subissent une croissance très rapide : 10,6 % en moyenne entre 2005 et 2006 contre 2,56 % seulement pour l'ensemble de la population.

Toutefois, un seul pays, la Turquie, leur a accordé, en 1984, un statut spécial de « municipalité métropolitaine », statut réformé en 2004²⁷. A l'heure actuelle, ces 16 municipalités métropolitaines concentrent 25,9 millions d'habitants, soit 38 % de la population totale du pays.

Elles permettent une gestion efficace des grandes villes et sont subdivisées en deux niveaux : la municipalité métropolitaine proprement dite et les municipalités ordinaires de premier niveau. La municipalité métropolitaine est responsable des services urbains : urbanisme, gestion des espaces verts, collecte et traitement des déchets ménagers et industriels, eau et assainissement, distribution de gaz, transports publics, gestion des marchés d'alimentation, abattoirs, infrastructures sportives et récréatives.

On notera néanmoins que la dernière réforme a eu à cœur d'encourager la coordination et la coopération entre les deux niveaux, d'une part, et entre les différents conseils municipaux qui composent la municipalité métropolitaine, d'autre part. En effet, si cette réforme a bien renforcé les compétences des municipalités métropolitaines, la présence d'un maire élu au suffrage universel direct, d'une part, et celle, importante, de membres des conseils municipaux des municipalités ordinaires de premier niveau au sein de son conseil, d'autre part, constituent un gage d'équilibre entre ces deux entités.

Ailleurs, chaque ville est organisée séparément sans que la loi ait créé un statut spécial pour les grandes villes, même si cela a été évoqué mais jamais mis en place en Jordanie.

L'aspect sécuritaire a fait que certaines capitales comme Amman, Beyrouth et Damas se sont dotées de statuts spéciaux, leurs conseils municipaux ne devenant que de simples instances délibérantes sans réel pouvoir.

Pour ce qui est de l'organisation même de ces métropoles, certaines sont organisées selon un modèle hiérarchisé, c'est-à-dire une municipalité centrale qui possède l'autorité exécutive et des municipalités de niveau inférieur dont les compétences portent principalement sur les diverses autorisations (permis de construire et autres) et sur le travail administratif. C'est le cas, par exemple, d'Amman. D'autres suivent un modèle « horizontal », égalitaire, comme par exemple Mashad en Arabie Saoudite.

Dans la plupart des cas néanmoins, il s'agit simplement de grandes villes pourvues d'un conseil municipal central doté à la fois du pouvoir délibérant et du pouvoir exécutif, voire du pouvoir législatif, et, parfois, de municipalités d'arrondissement dont le statut va de celui d'organes d'exécution (Téhéran) à celui d'instances consultatives (Bagdad). Dans ce cas, les municipalités « indépendantes » de la municipalité centrale mais situées dans l'agglomération métropolitaine sont placées sous l'autorité régionale (région ou gouvernorat).

On citera à part le cas de Dubaï dont la gestion a été pensée comme celle d'une entreprise à la tête de laquelle figure un « directeur général ».

Il est clair que, hormis la Turquie et de rares villes comme Amman et Dubaï, le développement exponentiel des métropoles sur une très courte période a quelque peu pris de court les autorités. La plupart des pays œuvrent à mettre en place une planification urbaine qui prenne en compte tous les aspects, en particulier socio-économiques, d'une telle expansion.

II. Les finances, les responsabilités et les capacités administratives

II.1. Les finances des collectivités locales

Le manque de données fiables et la question de la transparence. Il est à noter, avant tout, que se procurer des données fiables et ac-

27. Loi n° 5216 du 10 juillet 2004.

tualisées sur les finances des collectivités locales de cette région représente un véritable défi. En effet, plusieurs facteurs se conjuguent :

- Des raisons pratiques :
 - Le manque de données fiables et harmonisées selon les standards internationaux, aucune organisation internationale n'étant en mesure de publier des données comparables sur les pays étudiés.
 - Le manque de formation des employés municipaux aux principes comptables et à la tenue d'une comptabilité rigoureuse.
 - Le manque d'informatisation des fichiers bien que certains pays soient sur la bonne voie.
 - Dans le cas de la Palestine, la destruction des archives par Israël.
- Des raisons plus informelles :
 - La culture traditionnelle du secret qui prévaut dans la région.
 - Le manque de coopération de certains fonctionnaires municipaux.

Il n'est pas inutile de signaler que rares sont les pays de la région qui ont fait l'objet, de la part du gouvernement central, d'une politique volontariste de transparence, et dans lesquels les citoyens ont perçu une baisse de la corruption. On citera pourtant le Liban où le Premier ministre Fouad Sanioura a décidé un audit indépendant annuel de tous les ministères et une informatisation des données comptables. La Jordanie, quant à elle, a adhéré au Government Data Dissemination System du FMI et commencé à communiquer des données vérifiables. L'Arabie Saoudite et Oman ont entamé la publication de leurs données comptables. Quant à la Turquie, la plus grande transparence observée résulte, pour une part, des efforts du gouvernement en la matière et, partiellement, d'une initiative citoyenne intitulée « la Société suit le budget ».

La faiblesse de la fiscalité locale. En Turquie, la part des dépenses locales représente

environ 4 % du PIB (75 % pour les municipalités et 25 % pour les ASD), ce qui est supérieur aux autres pays de la région, sauf en ce qui concerne la Jordanie (6 % selon le POGAR).

La Constitution et les lois exigent du gouvernement turc qu'il contribue au financement des gouvernements locaux pour qu'ils puissent assumer leurs compétences. Les transferts de l'Etat constituent un peu plus de 50 % des budgets municipaux, la majeure partie de ces fonds (55 %) étant constituée par une quote-part de 6 % des impôts nationaux, redistribuée aux municipalités au prorata de leur population. En outre, les municipalités métropolitaines perçoivent une part de 4,1 % des taxes collectées dans la région, revenu à son tour redistribué à la municipalité métropolitaine elle-même pour 55 % et aux municipalités pour 35 %, 10 % étant affectés à l'eau et à l'assainissement. A cela s'ajoutent, pour 15 %, des subsides octroyés par les différents ministères. Les subsides et transferts octroyés par le gouvernement sont des fonds qui permettent le plus facilement une péréquation entre les différentes collectivités locales du pays.

Toutefois, la part des impôts locaux dans les ressources propres des municipalités reste assez faible puisqu'elle n'atteint que 12,4 %. A cela s'ajoutent diverses taxes prélevées directement par les municipalités (sur la propriété foncière, les jeux, spectacles et activités publiques, la consommation de gaz et d'électricité...). Quoique faible, la part des revenus fiscaux collectés localement est en augmentation depuis 1988.

Néanmoins, et c'est là la pierre d'achoppement du système, les collectivités locales turques ne disposent d'aucun pouvoir fiscal, à l'exception de la taxe sur la propriété foncière pour laquelle elles participent à la commission qui en fixe l'assiette. Tous les taux sont fixés par le gouvernement central, y compris pour la taxe sur la propriété foncière, conformément à l'article 73, paragraphe 3, de la Constitution qui indique que « Les impôts, taxes et droits de toute sorte seront établis

Le manque de données fiables et actualisées sur les finances des collectivités locales de cette région représente un véritable défi

Une insuffisance de ressources empêche les municipalités de mener à bien leurs missions. En Syrie, au Liban, en Jordanie, en Palestine, au Yémen, les municipalités sont pauvres, voire très pauvres

par la loi » et que le conseil des ministres peut être habilité par la loi, et dans les limites qu'elle détermine, à fixer les exemptions, les réductions et les taux. La Cour constitutionnelle a rendu entre 1980 et 1990 plusieurs décisions interprétant ces dispositions dans le sens de l'exclusion de tout pouvoir fiscal des collectivités locales.

Un projet de loi actuellement à l'étude prévoit une augmentation des revenus des municipalités et des ASD ainsi qu'une réelle péréquation, sans toutefois octroyer à ces entités de pouvoir fiscal.

Au Liban, par contre, la fiscalité propre atteint 30 % dans le meilleur des cas, mais tous les textes de loi émis depuis 1992 sont allés dans le sens d'une réduction de ce type de taxes au profit de celles collectées pour le pouvoir central, ce qui montre bien la volonté politique d'affaiblir les municipalités. Mais, en Syrie, on ne peut même pas parler de finances locales puisque toutes les dépenses publiques sont comprises dans le budget national et que les autorités locales reçoivent tous leurs moyens de fonctionnement du pouvoir central, les ressources éventuelles étant reprises par celui-ci.

Des ressources insuffisantes et aléatoires. L'un des problèmes récurrents des municipalités de la région est une insuffisance de ressources qui les empêche de mener à bien leurs missions. En Syrie, au Liban, en Jordanie, en Palestine, au Yémen, les municipalités sont pauvres, voire très pauvres. En Jordanie, le total des budgets des 99 municipalités s'élevait, en 2006, à 161 millions de dollars...

Cela s'explique, d'abord, par l'insuffisance, que nous venons d'évoquer, de fiscalité propre et collectée directement, lorsqu'elle existe. Le second problème est le bas niveau des subsides de l'Etat ainsi que leur caractère à la fois aléatoire et arbitraire. La plupart du temps, les fonds transférés par l'Etat couvrent à peine les dépenses de fonctionnement et encore n'est-ce pas toujours le cas, comme en Jordanie, au Liban ou en

Palestine. Cela laisse bien peu de place aux possibilités d'investissement ou de financement d'activités de type culturel et social, les municipalités comptant pour cela sur le bon vouloir d'évergètes²⁸ locaux ou de la diaspora. Il existe même des collectivités locales à ce point dépourvues de ressources propres que les maires en sont salariés par le gouvernement central et que l'intégralité des services sont assurés par d'autres entités.

En outre, le financement des collectivités locales n'est en aucun cas considéré comme une priorité, les domaines importants (santé, éducation, travaux publics, fourniture d'eau et d'énergie...) étant gérés soit par les ministères, soit par des entités sectorielles centralisées. Pour preuve, en Iran, la loi actuelle sur les municipalités ne mentionne même pas les finances – il faut, pour cela, se référer à la précédente qui date de 1982 – et il n'est peut-être pas anecdotique de remarquer que, sur le budget annuel 2006 de l'Etat du Bahreïn²⁹, les postes « municipalités » et « agriculture » figurent dans la rubrique « divers » au même titre que l'entretien des haras royaux...

En Palestine, une faible amélioration s'est produite en 2002 puisque les mairies ont alors obtenu de collecter directement les taxes sur les combustibles et le trafic routier en plus de la seule qu'elles percevaient jusque-là, à savoir la taxe d'éducation, mais l'Autorité, censée reverser aux municipalités 90 % de ce qu'elle collecte pour elles, ne le fait pas en totalité, en conséquence de quoi ces dernières sont de plus en plus pauvres. En outre, les villes ne sont pas à même de collecter les taxes dans leur hinterland. Seuls tirent leur épingle du jeu les villages auxquels une forte diaspora envoie des fonds ou les villes qui possèdent une forte et ancienne activité commerciale. Il faut d'ailleurs mentionner que les dépenses d'investissement des collectivités locales sont financées à 90 % par l'Autorité palestinienne grâce à des fonds octroyés pour ce faire par des acteurs extérieurs (Banque mondiale et Union européenne pour les zones urbaines, PNUD dans les campagnes), sans oublier

28. Evergètes : nom venu du grec, donné aux notables de l'Empire romain qui consacraient une partie de leur fortune à des embellissements urbains, à des équipements (aqueducs...) ou à des jeux pour assurer leur popularité en vue de leur accession à des charges publiques. Par son objet comme par ses buts, l'évergétisme se distingue du mécénat.

29. Chiffres fournis par le ministère des Finances du Bahreïn.

l'aide technique bilatérale dont la plupart d'entre elles bénéficient de la part des pays du G8. Toutefois, l'arrivée au pouvoir du Hamas les a privées de la quasi-totalité de leurs ressources et l'on s'achemine vers une fragmentation des services.

De même, au Liban, les municipalités sont censées percevoir un pourcentage des sommes collectées par les compagnies d'électricité, du téléphone et des eaux, ce pourcentage devant leur être redistribué par les ministères concernés au prorata du montant collecté dans chaque zone géographique. Dans la réalité, ces organismes ne versent les sommes dues qu'au compte-gouttes et suite à des pressions politiques.

En outre, une partie non négligeable des revenus des municipalités libanaises est constituée par un pourcentage prélevé par l'Etat sur un certain nombre de taxes, et dont le produit doit être géré par un organisme appelé « Caisse municipale indépendante³⁰ ». Toutefois, cette caisse n'ayant jamais vu le jour, ces sommes sont versées directement au Trésor dont elles deviennent partie intégrante. On a calculé qu'en 2002 elle représentait 0,75 % du PIB et 2 % du budget général de l'Etat³¹. Malgré ce peu d'importance, les sommes mettent des années à être versées et, là encore, sur intervention d'un leader local. La situation commence à se normaliser, mais l'Etat, lui-même en faillite et endetté jusqu'à la suffocation, a encore un retard de deux ans dans ses versements.

Pour celles des municipalités qui possèdent le droit théorique de collecter des taxes locale-ment, elles se heurtent à la réticence des administrés à s'en acquitter sans avoir les moyens, pour des raisons pratiques, sociales ou liées au contexte sécuritaire, d'en exiger le paiement. Ce cas de figure concerne plus précisément le Liban, la Jordanie et la Palestine.

L'endettement très lourd des municipalités. L'emprunt représente une activité financière normale pour une collectivité moderne. C'est même l'un des moyens privilégiés pour financer les investissements, notamment en

matière d'infrastructures. De fait, dans la quasi-totalité des pays, les collectivités locales ont cette possibilité. Le Bahreïn³² et le Koweït³³ ont même inscrit dans leur Constitution la possibilité pour les municipalités de « contracter, consentir ou garantir un prêt ». Cela est possible également en Iran, non pas pour les conseils municipaux mais pour leur organe exécutif, à savoir la mairie.

Mais de telles dispositions destinées à faciliter la gestion de la trésorerie municipale peuvent, toutefois, devenir néfastes lorsqu'elles sont censées pallier le manque de fonds de fonctionnement, et non plus d'investissement, et qu'en outre les collectivités ne disposent pas des moyens de les rembourser, comme c'est particulièrement le cas en Jordanie et en Palestine où cela se traduit par une course en avant vers un endettement de plus en plus lourd. En Palestine, le retrait des bailleurs de fonds internationaux qui finançaient directement les municipalités avant la victoire du Hamas a conduit à l'aggravation de l'endettement de celles-ci. Au Liban, les municipalités sont conduites, en raison de la faiblesse de leurs ressources fiscales propres, à accepter de la Caisse municipale indépendante des avances sur leurs droits à des taux élevés.

En Jordanie, par contre, si les municipalités, pour financer leur fonctionnement et, particulièrement, le salaire des employés municipaux, ont contracté auprès de la Banque des villes et des villages des dettes dont le service mange la quasi-totalité de leurs ressources, l'Etat a décidé de mettre fin à ce cercle vicieux. Grâce à une réduction d'environ 20 % de ses dépenses administratives en général, le gouvernement a effacé la dette de 72 municipalités des niveaux 3 et 4 (les plus petites) et s'est engagé à faire de même pour les 27 autres municipalités d'ici à 2011.

En Turquie, c'est la multiplication des besoins, en particulier dans les municipalités métropolitaines, qui est à l'origine de l'augmentation de la dette. En 2002, cette dette équivalait à 4 % du PIB, soit une année de revenu pour les municipalités. Toutefois, il n'y a pas, dans

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont financées à 90 % par l'Autorité palestinienne grâce à des fonds octroyés pour ce faire par des acteurs extérieurs

30. Instituée par le décret n° 1917 du 6 avril 1979.

31. Revue « *Al-Dawlyia al Maalumat* » (Revue internationale d'information).

32. Art. 108, « Des prêts publics ».

33. Constitution, art. 136, « Des prêts publics », et art. 137, « Des prêts des collectivités territoriales ».

Ce manque de ressources, allié à l'incapacité d'appliquer les compétences qui leur sont dévolues, rend donc les collectivités locales dépendantes de l'État, les transformant par là en simples relais du gouvernement central

les textes, de disposition qui oblige les municipalités à équilibrer leur budget et l'État, jusqu'ici, a toujours compensé le manque de ressources de ces entités à travers des prêts dont le remboursement à la Banque des départements s'est révélé plutôt flexible.

La tutelle de l'État sur les finances des collectivités locales. Le contrôle de l'État sur les finances des collectivités territoriales est une disposition normale, nécessaire et saine dans la mesure où il permet de s'assurer que les fonds soient gérés non seulement avec efficacité mais aussi avec intégrité. Encore ce contrôle ne doit-il pas paralyser la prise de décision. Au Liban, par exemple, il est exercé, sur les finances publiques municipales, à la fois par le contrôleur général des finances, l'auditeur général des comptes et la Cour des comptes. Or, cette dernière entité exerce un contrôle à la fois *a priori* et *a posteriori* sur les finances des collectivités locales, en particulier en ce qui concerne la gestion des propriétés municipales au-delà d'un certain seuil, la passation des marchés publics, les travaux publics et la prestation de service, ce qui prive les municipalités de toute indépendance. Le même système existe en Jordanie, en Arabie Saoudite ou au Bahreïn où les budgets sont proposés par les conseils municipaux mais non votés par eux.

Quant à la Turquie, dans le but de concilier décentralisation et gestion rigoureuse des finances municipales, ce pays a mis sur pied un système de contrôle basé sur des organes internes : les comités d'audit. Ceux-ci comprennent entre 3 et 5 membres et doivent être élus, au début de chaque année, en son sein par le conseil municipal, dans les villes de plus de 10.000 habitants et les ASD. Leur rôle est d'exercer un contrôle sur les revenus et dépenses des collectivités locales. Comme tels, ils constituent une forme de contre-pouvoir démocratique, en particulier face au maire, qui est à la fois la plus haute autorité de la municipalité et l'ordonnateur.

Le contrôle *a posteriori* est, lui, exercé, comme dans tout pays moderne, par la Cour des comptes.

Ce manque de ressources, allié à l'incapacité d'appliquer les compétences qui leur sont dévolues, rend donc les collectivités locales dépendantes de l'État, les transformant par là en simples relais du gouvernement central. Ce dernier gère d'ailleurs l'argent destiné à alimenter la trésorerie des pouvoirs locaux de façon autoritaire et arbitraire. On s'arrêtera sur deux cas extrêmes : la somme allouée au nettoyage de la ville d'Amman représente à elle seule le tiers du budget total des municipalités jordaniennes. De même, l'État libanais a-t-il prélevé, au cours des dernières années, sur la Caisse municipale indépendante, des sommes importantes destinées, elles aussi, à la propreté du Grand Beyrouth. On notera également l'absence de péréquation dans de nombreux pays, particulièrement en Jordanie et au Liban.

II.2. Les responsabilités

a) Des compétences théoriques étendues

Dans la quasi-totalité des pays concernés, les municipalités disposent, en théorie, de vastes compétences dans une série de domaines allant des attributions « de base » (entretien des rues, des bâtiments publics et des canalisations, éclairage municipal, collecte et gestion des déchets ménagers) jusqu'à toutes celles qu'une conception moderne du travail municipal attribue aux mairies (santé, éducation, culture, sport, aide sociales, etc.). Au Liban par exemple, la loi sur les municipalités³⁴ donne aux conseils municipaux des prérogatives très étendues dans tous ces domaines, y compris la prise en charge des personnes handicapées et des plus démunis. De même, les municipalités palestiniennes³⁵ et jordaniennes sont censées posséder respectivement 27 et 39 compétences différentes.

b) Une réalité souvent en décalage avec les textes

Il y a loin, pourtant, de la législation à son application car de nombreux facteurs empêchent les municipalités d'exercer, dans les faits, leurs compétences théoriques.

34. Art. 47 et suivants.

35. La loi de septembre 1997 leur accorde un pouvoir discrétionnaire dans de nombreux secteurs.

Le croisement de compétences avec le gouvernement central. En Arabie Saoudite, le ministère des Affaires rurales et municipales a dressé une liste très précise des compétences des municipalités³⁶ et, en Oman, le ministère des Municipalités régionales, de l'Eau et de l'Environnement a fait de même. Mais les constitutions restent vagues sur le sujet quand elles ne mentionnent que de grands secteurs (planification, santé, éducation) ou ne contiennent aucune disposition. Malheureusement, les lois ordinaires ou les décrets d'application, quand ils existent, restent imprécis sur l'attribution des compétences. Il s'ensuit donc un croisement de compétences fort préjudiciable à l'efficacité du travail municipal.

Un cas exceptionnel est celui de la Turquie où un *modus vivendi* semble s'être installé entre les municipalités et les administrations spéciales de département, chacun fournissant les services en fonction de ses capacités ponctuelles à le faire. C'est la cas, en particulier, pour l'environnement (avec l'Administration nationale pour la protection de l'environnement) et le logement collectif (avec l'Administration nationale pour le logement collectif). La répartition des compétences s'organise également sur une base territoriale : lorsqu'une municipalité métropolitaine est présente, elle prend en charge la majeure partie des services, ce qui explique l'explosion actuelle des dépenses. Il en va de même sur le territoire d'une municipalité normale. Par contre, sur les portions de territoire qui ne dépendent ni de l'une ni de l'autre, ce sont les ASD qui prennent en charge la fourniture des services. La réorganisation prévue par les lois récentes contribue également à cette évolution.

Contrairement au Liban ou à la Jordanie, il n'y a pas, en Turquie, de clause générale de compétence pour les municipalités. À l'heure actuelle, les compétences principales des entités locales, en particulier des municipalités, sont donc la planification urbaine, les transports publics et les communications, la fourniture d'eau, l'assainissement et le traitement des déchets solides. La loi n° 5302

sur les municipalités a ajouté à cela l'action économique, bien que le contenu en soit moins clair que pour les ASD. Elle a également entériné une situation préexistante, à savoir l'implication des municipalités dans la maintenance des bâtiments scolaires et l'octroi des fournitures nécessaires. La disposition permettant aux municipalités d'ouvrir des établissements préscolaires a, par contre, été suspendue par la Cour constitutionnelle³⁷ au motif que cela s'opposait à l'esprit de la Constitution pour laquelle l'éducation est une stricte prérogative de l'Etat.

Partout ailleurs, la quasi-totalité des compétences est exercée par le gouvernement central à travers ses ministères, ne laissant aux collectivités locales que la planification de leurs besoins et des attributions de base telles que l'éclairage, l'entretien des canalisation, celui des rues ou la collecte des déchets ; encore n'est-ce même pas toujours le cas, ainsi que nous l'avons vu plus haut, le cas le plus extrême étant celui de la Jordanie où 13 compétences essentielles ont été retirées aux municipalités par la loi de 1995. Dans le cas du Liban, la municipalité de Beyrouth étant dotée d'un statut spécial, c'est le préfet qui possède le pouvoir exécutif, le conseil municipal étant une simple instance délibérante dénuée d'autorité réelle. Quant aux municipalités ordinaires, elles ont même été dépossédées de l'état civil en faveur des *mokhtar*. Il est d'ailleurs à noter qu'il s'agit de la seule compétence effective de ceux-ci alors que leurs attributions théoriques³⁸ couvrent jusqu'à l'ordre public, la santé ou l'éducation...

En Jordanie, certaines des compétences retirées aux municipalités ont fait l'objet de privatisations à des sociétés nationales ou étrangères. C'est également le cas au Liban où l'Etat a commencé à passer des contrats directs non seulement sans l'aval des municipalités, mais parfois sans qu'elles en aient connaissance, par exemple, pour la propreté des rues à Beyrouth et, dans le Mont-Liban, pour l'éclairage public ou l'asphaltage des rues. Les sommes correspondantes auxdits contrats sont prélevées directement par

36. Pour la liste précise, voir « Saudi Commerce and Economic Review », 20 novembre 2004. On notera néanmoins que la propreté des rues, la santé publique, l'urbanisme (vice-ministère de l'Urbanisme) et la maintenance des bâtiments publics, les transports publics et la gestion du trafic, y compris urbains (Direction des transports et de la planification du trafic), relèvent tous de l'autorité du ministère des Affaires rurales et municipales, les infrastructures de distribution des eaux et l'aménagement des égouts étant, elles, administrées par un service spécial possédant 7 antennes régionales.

37. Avis n° 2005/14.

38. Art. 25 et suivants de la loi sur les *mokhtar*.

**Les collectivités
locales ne
possèdent,
dans la région,
qu'une autonomie
de façade**

l'Etat sur les fonds de la Caisse municipale indépendante destinés aux collectivités locales. On pourra citer également la Palestine où le pouvoir central a fait entrer le secteur privé dans la gestion des services qui demandent un fort investissement, tant pour les infrastructures que pour l'entretien de celles-ci : l'eau, l'électricité et l'assainissement, de façon à fournir des services locaux d'une manière plus rentable.

Contrôle administratif et tutelle du pouvoir central. Dans tout pays décentralisé, l'Etat exerce sur les décisions des collectivités territoriales un triple contrôle : un contrôle de légalité, un contrôle financier et un contrôle administratif. Or, autant un tel type de contrôle, exercé *a posteriori* est le fait d'un Etat soucieux d'une gestion locale saine, autant, lorsqu'il intervient *a priori*, il devient alors une atteinte à l'autonomie locale. Il en est ainsi même si certains élus, confrontés à leur absence de moyens, y voient, notamment au Liban, une garantie et une protection.

De fait, si l'on examine la région, on constate que deux cas sont à distinguer : d'une part, les pays comme l'Arabie Saoudite, le Koweït ou l'Oman où les municipalités sont de simples émanations de leur ministère de tutelle tout en servant de relais pour les autres et, d'autre part, les pays où ces entités, censées être dotées de compétences, sont, en fait, empêchées de remplir leur office par un certain nombre de dispositions.

Nous avons vu combien le contrôle financier *a priori* pesait sur l'indépendance des municipalités. Il les empêche également d'assumer leurs fonctions. De même, hormis en Turquie, les délibérations des conseils municipaux portant sur quelque domaine que ce soit sont également soumises dans les faits au contrôle *a priori* du gouvernement central ou de ses représentants (préfet au Liban, gouverneur de province en Jordanie...), parfois en violation des textes juridiques. Dans ces deux pays, en effet, la Constitution dispose en des termes presque identiques

que toutes les affaires locales doivent être gérées par les conseils municipaux. Dans le cas du Liban, seuls 20 % en moyenne des décisions des conseils municipaux sont immédiatement exécutoires, 33 % nécessitant l'approbation préalable du préfet de département ou de région et 47 %, celle du ministre de l'Intérieur et des Municipalités³⁹.

De façon semblable, les conseils locaux iraniens s'en remettent, pour leurs relations avec les administrations de l'Etat, au Conseil supérieur des provinces, assemblée de l'ensemble des représentants locaux, chargée du contrôle et de la coordination des affaires des conseils. Cet organe s'occupe, en outre, de l'élaboration de projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et de la présentation de ces textes à l'Assemblée nationale.

En Turquie, par contre, la tutelle du pouvoir central a été allégée par les dernières réformes, le préfet n'ayant plus un droit de contrôle direct sur les délibérations des conseils locaux ni sur leurs finances. Il peut seulement, désormais, saisir le tribunal administratif des actes qu'il estime illégaux. En outre, dans le cadre de la nouvelle vision managériale de la gestion municipale, les nouvelles lois mettent l'accent sur un contrôle de performance reposant sur des méthodes modernes d'audit plutôt que sur le contrôle de légalité.

Il est bon également de citer le cas de la Palestine où les municipalités ne sont soumises, faute de possibilité matérielle, qu'à un faible contrôle administratif, alors qu'elles subissent un contrôle budgétaire et fiscal beaucoup plus important de la part de l'autorité centrale.

En Syrie, en Iran, en Arabie Saoudite, au contrôle administratif s'ajoute, en raison d'un système électoral qui veut que les candidatures soient validées ou rejetées par une commission électorale *ad hoc*, ce que l'on pourrait appeler un « contrôle *a priori* absolu » puisque antérieur aux délibérations elles-mêmes.

39. Abdelcheni Imad,
« Les élections
municipales »,
Jarrous Press, p. 20.

Le facteur sécuritaire. Dans le cas spécifique de la Palestine, l'autorité exclusive de l'Autorité ne s'applique que sur 20 % de son territoire (les zones de catégorie A, principalement urbaines), le reste étant géré conjointement avec Israël ou par ce dernier. En conséquence, les municipalités n'ont que rarement la possibilité de faire appliquer leurs décisions dans leur hinterland, autant en matière d'urbanisme qu'en ce qui concerne la collecte des taxes. L'usage de la force publique incarnée par la police palestinienne est soumis à une autorisation préalable d'Israël et ce pays garde le contrôle de l'immense majorité des zones rurales. En outre, tout ce qui concerne les infrastructures lourdes et l'aménagement du territoire dépend d'une entité extérieure : l'Etat d'Israël.

En conséquence, si l'on excepte la Turquie où un certain nombre de compétences sont réellement exercées, certaines depuis la dernière loi, par les collectivités territoriales décentralisées, dans l'ensemble, les collectivités locales ne possèdent, dans la région, qu'une autonomie de façade. Les gouvernants ont au mieux une conception traditionnelle de leur rôle ou les considèrent comme incapables de fournir des services de qualité et, au pire, ne souhaitent pas les voir prendre trop d'ampleur.

c) Des solutions extérieures au cadre municipal

Il n'est pas étonnant qu'en raison de toutes les dispositions formelles ou informelles qui les empêchent d'exercer pleinement leur rôle, les municipalités aient cherché à se tourner vers des solutions alternatives.

Les unions de municipalités. Pour pallier l'impossibilité de remplir correctement leurs fonctions, certaines municipalités en Palestine et au Liban ont cherché une solution dans la mise en commun de leurs ressources. En Palestine, par exemple, les « conseils de coopération » (*joint service councils*) ont été créés par le ministère de l'Administration locale pour construire et gérer des infrastructures communes.

De façon peu surprenante, cela a séduit les maires de petites communes mais inquiété ceux des grandes villes qui craignent une perte de leurs prérogatives, ce qui paralyse quelque peu leur action. Au Liban, par contre, c'est le manque de ressources qui empêche les unions de municipalités de fonctionner, les subsides de l'Etat n'étant jamais intégralement versés.

En Turquie où les municipalités urbaines fonctionnent, l'intercommunalité reste cantonnée aux zones rurales où, pour faire face au manque absolu de capacités des villages, la réforme de 2005⁴⁰ a réorganisé leurs unions, faisant de celles-ci un nouveau niveau de décentralisation, doté de compétences naguère dévolues aux administrations spéciales du département et d'un budget propre. Cette réforme devrait amener une amélioration et une gestion locale accrue des services dans les zones rurales. Grâce à elles, en effet, tous les villages turcs devraient bénéficier, avant la fin de l'année 2007, d'une adduction d'eau, d'un tout-à-l'égout et de routes d'accès. Ces structures sont de deux types : les unions de municipalités et les unions pour l'irrigation.

Les comités de quartier. En Palestine, lors de l'occupation israélienne, des comités de quartier se sont progressivement créés pour prendre en charge des services précis en principe dévolus aux municipalités. Ils continuent à en assurer certains comme la collecte des ordures, dans le quartier Al Mahâta à Khan Younès, par exemple. Ce système existe également en Irak où, dans la ville de Bassora, 170 comités de quartier informels secondent le conseil municipal non élu dans la distribution de nourriture et d'essence.

En Turquie, par contre, il s'agit d'une structure traditionnelle organisée par la dernière loi comme un lien direct entre les habitants et la municipalité.

L'évergétisme. En dépit de son caractère informel et théoriquement aléatoire, l'évergétisme a été de tout temps un élément non

Il n'est pas étonnant qu'en raison de toutes les dispositions formelles ou informelles qui les empêchent d'exercer pleinement leur rôle, les municipalités aient cherché à se tourner vers des solutions alternatives

40. Loi n° 5355 du 26 mai 2005.

Le mode de recrutement et la formation des fonctionnaires municipaux constituent, après les finances, le domaine où l'opacité de la gestion locale est la plus grande

négligeable de la vie municipale au Moyen-Orient. Les citoyens se tournent vers lui pour suppléer les carences de l'Etat. Il peut être le fait du souverain ou de personnes privées. Ainsi, principalement en Palestine et au Liban et, de façon sporadique, dans tous le reste du Moyen-Orient, sauf en Turquie, la plupart des municipalités en sont réduites à se reposer, pour tout ce qui touche le culturel et le social (bourses scolaires, dispensaires, voire parfois hôpitaux, fourniture de repas gratuits, centres culturels) sur l'évergétisme. Ainsi a-t-on pu voir au Liban, lors de la guerre de juillet 2006, leaders traditionnels et hommes d'affaires assumer financièrement, à titre individuel, par exemple, la reconstruction d'un pont.

II.3. Les capacités administratives

Le mode de recrutement et la formation des fonctionnaires municipaux constituent, après les finances, le domaine où l'opacité de la gestion locale est la plus grande. Il est, en effet, extrêmement difficile, voire impossible, d'obtenir des données précises et fiables sur les employés municipaux dans la mesure où prédomine un certain clientélisme. Quelques grandes tendances se dessinent toutefois.

La tutelle du gouvernement central. Au Liban, si les municipalités jouissent d'une liberté théorique d'établir leurs propres organigrammes⁴¹ et de recruter leurs fonctionnaires, ce droit ne s'applique ni aux capitales de province ni à toute une liste de villes jugées importantes où les fonctionnaires sont recrutés, comme les fonctionnaires de l'État, par les soins du Conseil national de la fonction publique, conseil dépendant directement du Premier ministre chargé de recruter tous les fonctionnaires de l'État à la demande des ministères et dans la limite des tableaux d'effectifs déjà approuvés en conseil des ministres. De même, en Jordanie, le recrutement des fonctionnaires qui dépendent du Bureau de la fonction publique civile a été déconcentré, au sein de chaque gouvernorat, par la création de conseils dirigés par le gouverneur.

Dans les pays où les conseillers municipaux sont partiellement ou totalement nommés par le gouvernement, il va sans dire que ce sont alors des fonctionnaires au service de l'Etat central et que les employés municipaux qui dépendent d'eux ne peuvent être réellement considérés comme du personnel territorial. C'est, par exemple, le cas de l'Arabie Saoudite, de la Jordanie ou du Koweït depuis les dernières élections.

La question de la formation des personnels territoriaux. Par ailleurs, le manque de formation de la majorité des personnels territoriaux représente l'une des pierres d'achoppement principales du travail municipal. Conscients de cette réalité, plusieurs pays de la région, encouragés par le PNUD, ont lancé de vastes programmes de formation du personnel territorial.

En Arabie Saoudite, un département spécial du ministère des Affaires rurales et municipales, le Service de l'amélioration des performances des présidents de municipalité, a créé un programme, pour l'instant, axé sur ces derniers pour encourager leur mobilité géographique et améliorer leurs compétences. Cela s'inscrit dans le cadre d'un programme général de développement des compétences des fonctionnaires puisque le nombre de ceux qui ont reçu une formation est passé de 12 649 en 1989 à 23 056 en 2004 et à 43 132 en 2005.

De même, en Turquie, un effort important a été consenti par les municipalités pour rationaliser leur travail. La nouvelle loi communale impose le paiement des salaires dans les délais légaux, prévoit la fixation d'un plafond pour les dépenses de personnel et la responsabilité personnelle du maire en cas de dépassement. En même temps, plus de souplesse est donnée aux communes en ce qui concerne la structure du personnel communal.

La Jordanie, elle aussi, ayant mesuré à quel point le manque de productivité des personnels municipaux freinait la restructuration générale des municipalités, a lancé

41. Loi sur les municipalités au Liban, art. 88.

une série d'initiatives de développement des compétences.

Au Liban, par contre, bien que la loi sur les municipalités ait disposé, en 1977, que le ministre de l'Intérieur devait organiser des séminaires de formation pour les fonctionnaires municipaux, rien n'a été fait depuis, ce qui s'inscrit dans le cadre de la déliquescence de la fonction publique en général. Car, depuis 1975, une circulaire gouvernementale a interdit tout nouveau recrutement de fonctionnaires dont la moyenne d'âge, dans les municipalités, dépasse maintenant les 55 ans. En conséquence, le nombre de fonctionnaires y est, comme dans tous les corps de l'Etat, très largement insuffisant.

En Syrie, comme dans les autres pays de la région mais de façon plus importante, ce sont les personnes compétentes elles-mêmes qui s'éloignent des emplois municipaux, moins intéressants en termes de carrière et bien moins payés que ceux du secteur privé.

Un mode de recrutement marqué par des dysfonctionnements. On remarque, dans ceux des pays de la région qui possèdent des fonctionnaires territoriaux, une forte tendance à contourner le recrutement malaisé de ceux-ci en engageant localement de plus en plus d'employés en contrat temporaire. Cette stratégie permet d'ailleurs en théorie aux municipalités une gestion plus locale des affaires.

En Turquie, par exemple, bien que le mode de recrutement des fonctionnaires ait été l'une des préoccupations majeures du législateur et qu'un concours national ait été instauré pour permettre une administration, y compris municipale, efficace et indépendante, le nombre de fonctionnaires reste à peu près stable, alors que le nombre de travailleurs temporaires, peu qualifiés et engagés pour une durée moyenne d'un an, lui, s'accroît de façon constante : de 21,4 à 35 % du personnel municipal en 8 ans (de 1995 à 2003). En effet, ces derniers peuvent être embauchés et licenciés avec la plus grande facilité.

Or, dans la région, le recrutement des employés municipaux ne se fait pas sur la base de leurs compétences, mais plutôt sur intervention de type clientéliste, sur une base politique ou communautaire.

Le corollaire de cette tendance est un sur-nombre d'employés peu ou pas qualifiés, certaines personnalités utilisant les embauches à la mairie comme moyen d'asseoir leur influence. Ce dernier cas concerne plus particulièrement le Liban et la Jordanie.

Il faut néanmoins noter que les effets néfastes du népotisme et du clientélisme ne se limitent pas à un travail inefficace. Ils perpétuent le système, la personne qui a facilité l'embauche d'un travailleur s'attendant à ce qu'en retour il rende des services. Il s'agit donc d'un cercle vicieux entretenant la corruption. Et la perception de celle-ci est particulièrement forte dans la région ainsi que le montre le tableau ci-après. Du reste, les citoyens n'évaluaient, en 2002, leur confiance dans les collectivités locales qu'à 5,2 sur 10. C'est ce constat qui a amené le gouvernement turc à prendre tout un arsenal de mesures : un comité d'éthique sur la corruption et trois lois⁴²... Mais cela demande une volonté politique forte. Il est d'ailleurs à noter que les pays qui obtiennent les meilleures réussites contre la corruption sont aussi ceux où une politique volontariste de l'Etat est la plus visible, entre autres à Dubaï.

III. La démocratie locale

III.1. Une démocratie locale en mutation

Le tableau ci-après se prête à une double lecture, mettant, certes, en lumière de notables avancées en matière de démocratie locale mais soulignant, dans le même temps, leur caractère très récent. Et force est de constater que, si les élections locales mises en place dans un certain nombre de pays se basent sur des lois électorales spécialement conçues, elles n'en sont pas moins en pleine évolution.

Il faut néanmoins noter que les effets néfastes du népotisme et du clientélisme ne se limitent pas à un travail inefficace. Ils perpétuent le système, la personne qui a facilité l'embauche d'un travailleur s'attendant à ce qu'en retour il rende des services

42. Loi n° 3628 du 4 mai 1990 modifiée par la loi n° 5020 du 26 décembre 2003, loi n° 5237 du 26 septembre 2004, du Code pénal.

Tableau 2

Le manque de tradition démocratique

Pays	Date des dernières élections municipales	Date de la première élection d'un conseil municipal	Partis politiques
Arabie Saoudite	2005	1963 à Riyad, mais pas d'élections entre 1963 et 2005 (première élection à l'échelle nationale)	Non
Bahreïn	2006	1921 dans quelques villes, mais pas d'élections entre 1921 et 2002 (première élection à l'échelle nationale)	Non
Emirats arabes unis	Pas d'élections	Pas d'élections	Non
Irak	2004 (province de Dhi Qar) 2000 et 2001 (Kurdistan)* 1999 (reste de l'Irak)	1869, mais pas d'élections entre 1957 et 1999*	Oui
Iran	2006	1999	Oui
Jordanie	2003	1878 ⁴³ , mais aucune élection entre 1957 et 1989	Oui (depuis 1992)
Koweït	2006 (partielles)	1932	Non
Liban	2004	Pas d'élections entre 1963** et 1998 (2001 pour les villages du sud)	Oui
Oman	Pas de municipales	Pas de municipales	Non
Palestine	2005	1927 Pas d'élections entre 1934 (bande de Gaza) ou 1976 (Cisjordanie) et 2005	Oui
Qatar	2003	1999	Non
Syrie	2003	1878, mais pas d'élections libres entre 1972 et 2007***	Oui
Turquie	2004	1856 (pour Istanbul) ; 1878 (pour quelques villes de l'Empire ottoman) ; 1930 (pour la République de Turquie)	Oui
Yémen	2006	2001	Oui

* Février 2000 pour les zones dominées par l'Union patriotique kurde et mai 2001 pour celles sous l'influence du Parti démocratique kurde.

** Premières élections municipales significatives menées à l'échelle nationale.

*** C'est-à-dire sans liste fermée.

43. Il s'agit d'élections municipales tenues dans certaines municipalités de l'Empire ottoman en 1878 conformément à la loi du 18 mai 1877 sur les municipalités dans les provinces.

En Arabie Saoudite, le prince Mansour Bin Mitab, qui a poussé à l'organisation des élections municipales, n'a pas hésité à les qualifier de première étape, soulignant que des améliorations devaient encore être apportées, par exemple, le vote des femmes. Pour preuve de la nouveauté du scrutin, les circonscriptions électorales elles-mêmes ont été établies après l'enregistrement des votants sur les listes électorales.

De même, depuis 1999, date des premières élections locales, la Jordanie a connu un mouvement de va-et-vient, revenant à la nomination des maires en 2003, mais promettant, avant début 2007, la tenue de nouvelles élections au suffrage universel, exception faite de la ville d'Amman, soumise à un statut spécial. Il y avait jusqu'à maintenant dans les conseils 360 membres nommés pour 920 élus. Le nombre de municipalités, lui, a été ramené de plus de 300 à 99. Avec la nouvelle loi municipale de 2007, tous les membres des conseils municipaux sont désormais élus, sauf à Amman. Les élections municipales ont eu lieu le 31 juillet 2007 ; environ 2.300 candidats se sont disputés 1.022 sièges.

Quant au Liban, l'élection des maires et de leur premier adjoint au suffrage universel a été abolie, juste avant les élections de 1998, par un amendement *in extremis* de la loi électorale. Ils sont maintenant élus par le conseil municipal.

En Palestine, le mode de scrutin lui-même n'est pas fixe puisque, lors des élections municipales de 2005 menées en 5 étapes successives, il a été changé entre la deuxième et la troisième, passant ainsi du scrutin uninominal à un tour à la proportionnelle. En outre, le droit de vote ne s'applique pas non plus de façon uniforme ; dans la bande de Gaza, les réfugiés dans leur ensemble peuvent voter quel que soit leur lieu de résidence alors qu'en Cisjordanie, si ceux des villes participent eux aussi au scrutin, les habitants des camps, eux, marquent leur volonté de retour dans leur patrie en se tenant, en bloc, à l'écart de la vie politique locale.

La Syrie, où les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel de longue date, souhaite maintenant s'engager sur la voie d'une véritable démocratie locale pluraliste. En effet, dans la nouvelle loi entrée en vigueur en 2007, la réforme du mode de scrutin permettra aux citoyens d'élire les candidats de leur choix et non pas, comme cela a été le cas jusque-là, de se borner à les sélectionner sur une liste élaborée par le Parti national progressiste, coalition dirigée par le parti Baath au pouvoir.

III.2. Des promesses partiellement tenues : l'Etat central et la politique locale

Les deux seuls Etats de la région où règne une centralisation absolue sont les Emirats arabes unis et Oman qui ne connaissent aucune élection locale, mais la possibilité d'élections locales est maintenant officiellement envisagée.

Dans tous les autres pays, des élections municipales ont eu lieu. Pour autant, les traditions séculaires, plus basées sur la « consultation » volontaire du souverain que sur la souveraineté du peuple, ne sont pas aisées à dépasser et le processus électoral reste souvent marqué par des interventions plus ou moins importantes du pouvoir central.

a) L'intervention préalable de l'Etat

Les nominations. Le type d'intervention le plus clair et le plus officiel est, bien sûr, la nomination de tout ou partie du conseil municipal et/ou des maires, comme c'est actuellement le cas en Arabie Saoudite, en Jordanie, au Bahreïn et au Koweït.

En Syrie, c'est l'existence, on l'a vu, d'un « conseil exécutif » ou d'un « bureau exécutif » parallèle au conseil municipal qui incarne ce contrôle.

L'examen préalable des candidatures. Une autre forme d'ingérence est l'examen préalable des candidatures, lequel permet d'orienter le scrutin. C'est d'ailleurs ce

Les deux seuls Etats de la région où règne une centralisation absolue sont les Emirats arabes unis et Oman qui ne connaissent aucune élection locale. Dans tous les autres pays, des élections municipales ont eu lieu

Dans le reste de la région, par contre, force est de constater que, de façon globale, les élections municipales ne mobilisent guère les électeurs

processus qui est à l'origine de la durée exceptionnelle des élections de 2005 en Arabie Saoudite de février à mi-décembre. Il en va de même en Iran où les candidatures sont validées ou rejetées en raison de critères tels que l'intensité de leur foi ou leur croyance en l'autorité d'un juriconsulte, le *Velâyat-é-Faghih*, ce qui laisse planer une forte suspicion de subjectivité, ou en Syrie où, dans la loi actuelle, c'est le parti au pouvoir qui établit une liste unique de candidats.

L'élection d'office. Si ce type d'élection permet d'économiser les fonds publics dans les cas où le nombre de candidats n'excède pas celui des postes à pourvoir, il ne saurait être utilisé qu'à titre exceptionnel. Lorsque, par contre, elle est le fruit de tractations préélectorales, elles peuvent alors porter préjudice à l'exercice de la démocratie citoyenne.

C'est le cas au Liban où, lors des dernières élections, 121 conseils municipaux et 400 *mokhtar* ont été élus d'office à la suite d'une alliance entre partis politiques et leaders traditionnels, les deux catégories se confondant d'ailleurs largement, et en Jordanie où ce même cas de figure a pu être observé dans 17 municipalités.

b) L'intervention a posteriori

La modification des conseils municipaux. En Jordanie en 1999, le roi a modifié la composition des conseils municipaux pour inclure une femme dans chacun d'eux, ce qui est plutôt positif. En 1986, par contre, l'émir du Koweït a purement et simplement dissous l'ensemble des conseils municipaux.

En Syrie, les conseils locaux une fois élus, ils élisent à leur tour un « bureau exécutif » dont un tiers des membres peut être recruté hors de leur sein. En outre, certains dossiers spécifiques relatifs aux services publics peuvent être confiés à des commissions permanentes ou ponctuelles faisant appel à des personnes extérieures.

L'intervention sur l'élection du maire. Cette forme de tutelle de l'Etat porte atteinte à la

démocratie et à la gouvernance locale. Au Liban, elle est facilitée par l'abandon de l'élection directe et repose sur une négociation entre leaders traditionnels.

III.3. La participation citoyenne

En Palestine, lors des élections de 2005, les premières depuis 71 ans dans la bande de Gaza et depuis 29 ans en Cisjordanie, une participation record de 82 % en moyenne, et jusqu'à 98 % dans certaines localités, a été enregistrée car ce scrutin avait été perçu comme la restauration du droit de la population palestinienne à s'autodéterminer après des années de destruction systématique des structures de l'Etat.

De même, en Turquie, le taux de participation est généralement assez fort, preuve de l'implication de la population dans la vie locale. A titre d'exemple, il était en moyenne en 2004 de 72,3 %.

Dans le reste de la région, par contre, force est de constater que, de façon globale, les élections municipales ne mobilisent guère les électeurs. A cela, deux raisons principales : la première est la perception à peu près générale que le jeu est faussé soit par la pré-sélection des candidatures, accompagnée de sièges réservés – comme c'est le cas en Arabie Saoudite ou en Syrie –, soit par la manipulation des résultats, soit encore par celle des lois électorales... Certains Yéménites après les dernières élections, les chiites d'Arabie Saoudite et la quasi-totalité des électeurs libanais font également état de soupçons de fraudes. Toutefois, dans le cas spécifique du Liban, des chiffres globalement bas (33,3 %) peuvent cacher de grandes disparités en fonction de l'enjeu, d'une part, et de la mobilisation politique des électeurs, d'autre part. Aussi le chiffre – très bas – de 21,4 % de participation à Beyrouth est-il à opposer aux 70 % dans la Bekaa et aux 65 % à Nabatieh, élan dont a profité principalement le Hezbollah... La deuxième raison, tout aussi déterminante, est la déception suscitée par d'éventuels scrutins précédents, parfois tenus d'une façon moins démocratique.

tique que cela aurait été possible, et dont les effets sur la vie quotidienne des administrés n'ont pas été à la hauteur de leurs espérances, par exemple en Jordanie ou en Iran.

Cette tendance s'inverse toutefois lorsque le vote prend valeur de revendication ou de sanction. Ainsi les élections municipales de 2006 ont-elles connu une participation, en nette hausse, de 72 % au Bahreïn grâce à l'implication des chiïtes et de 60 % en Iran en raison d'un vaste mécontentement contre la politique du président Ahmadinejad.

III.4. Un problème spécifique : la représentation des femmes

Une faible participation. Sans surprise, Transparency International relève, dans son rapport de 2005, que le Moyen-Orient est la zone du monde où la représentation et la participation politiques des femmes est la plus faible⁴⁴.

La femme turque s'est vu octroyer, dès 1930, le droit de voter, et dès 1934 celui d'être élue⁴⁵. Les Saoudiennes, par contre, ne devraient accéder au droit de vote qu'en 2009 alors que rien n'est prévu pour celles des Emirats. Les Koweïtiennes, quant à elles, n'ont acquis ce droit qu'au mois de juin 2005.

Ailleurs, les chiffres de leur représentation sont dérisoires, atteignant à peine 2 % des conseils municipaux au Liban, 1,53 % en Iran, 3,4 % au Qatar, 6,6 % en Syrie ou même 0 % à Bahreïn...

En effet, dans la plupart de ces pays, entrer dans l'arène politique, alors que travailler en dehors de leur maison est déjà un défi, demande aux femmes une grande force de volonté. Elles doivent, pour cela, faire face à des facteurs sociaux extrêmement pesants tels que l'opposition des familles et la réprobation publique, ce à quoi s'ajoute la réticence des cadres des partis, traditionnellement masculins, ce dernier phénomène ne pouvant, en toute justice, être considéré comme cantonné au Moyen-Orient...

Les mesures envers la participation des femmes. Face au manque criant de représentation féminine dans la vie politique locale et nationale, plusieurs stratégies ont été mises en place : le système des quotas, appliqué en Palestine, réserve aux femmes un minimum de deux sièges par conseil⁴⁶. La Jordanie et le Koweït, par contre, ont choisi la nomination directe d'une femme par conseil. Parallèlement, de grandes campagnes en faveur de la participation des femmes ont été lancées en Jordanie et en Syrie.

Pour toutes les raisons que nous avons énoncées plus haut, les conseils municipaux de la région ont d'énormes difficultés à assurer le travail municipal, situation qui a poussé certains d'entre eux à démissionner en Jordanie et un nombre plus grand encore, dans les autres pays, à renoncer à toute forme d'action concrète.

III.5. Les élections locales comme tribune idéologique et communautariste

S'il est nécessaire et sain que la vie politique d'un pays repose sur des partis librement constitués, il n'est pas toujours souhaitable que les questions nationales prennent le pas sur les problèmes locaux, les élections municipales étant, avant tout, destinées à mettre en place une gestion efficace des collectivités territoriales.

Le Liban en est un parfait exemple où, bien que les partis nationaux soient en nombre négligeable, les élections se font bel et bien sur des critères communautaires à portée nationale.

De fait, il n'est pas rare que les élections municipales, moins « verrouillées » parce que perçues comme moins dangereuses que leurs homologues nationales, et à plus forte raison là où les partis politiques sont interdits, deviennent une tribune pour des idéologies désapprouvées par le gouvernement central, perdant par là même leur caractère local. Cela a été le cas en Palestine lors du triomphe du Hamas, en Arabie Saoudite où les chiïtes de la Province orientale se

Sans surprise, Transparency International relève, dans son rapport de 2005, que le Moyen-Orient est la zone du monde où la représentation et la participation politiques des femmes est la plus faible

44. www.transparency.org

45. Le droit de vote a été accordé aux femmes en 1948 en Syrie, en 1952 au Liban, en 1963 en Iran, en 1967 au Yémen, en 1973 à Bahreïn, en 1974 en Jordanie et en 1980 en Irak.

46. Il y a 15 sièges dans les grandes villes, 13 dans les villes moyennes et 8 dans les petites villes selon la loi électorale de 1996 amendée en 2005.

De nombreux pays sont actuellement le théâtre de profondes tensions, à la confluence du politique et du religieux, entre les communautés chiite et sunnite, en particulier là où ces derniers ont longtemps détenu le pouvoir malgré la présence d'une forte minorité, voire d'une majorité chiite, comme au Liban, en Irak et au Bahreïn

targuent d'avoir remporté le scrutin dans leur fief, au Liban-Sud avec la victoire du Hezbollah, ou en Iran où les élections municipales de 2003, à Téhéran, ont permis le retour des conservateurs, en premier lieu le président Ahmadinejad, maire de cette ville. De même, celles de 2006 ont sanctionné sa politique à travers tout le pays, la population s'étant rendue massivement aux urnes pour voter pour l'opposition. Cela vaut également pour le Bahreïn, théâtre d'une très forte poussée chiite en novembre 2006.

III.6. La question communautaire et la situation délicate des gouvernements

La question communautaire. De nombreux pays sont actuellement le théâtre de profondes tensions, à la confluence du politique et du religieux, entre les communautés chiite et sunnite, en particulier là où ces derniers ont longtemps détenu le pouvoir malgré la présence d'une forte minorité, voire d'une majorité chiite, comme au Liban, en Irak et au Bahreïn. Le gouvernement saoudien, par exemple, aux prises avec une communauté chiite qui pourrait atteindre 20 % au lieu des 5-15 % généralement cités, a exercé un fort contrôle sur le scrutin de la Province orientale où ceux-ci sont majoritaires et où, il est bon de le rappeler, sont situés d'importants champs pétrolifères. De même, le roi du Bahreïn fait face à un risque de déstabilisation de la part de la majorité chiite ainsi

que l'ont montré les résultats des toutes récentes élections parlementaires.

Le risque d'un éclatement est tout à fait réel. C'est pourquoi les gouvernements libanais ou iranien – les Perses n'étant majoritaires qu'à 51 % – exercent un fort contrôle sur la gouvernance locale.

Le nationalisme kurde. La reconnaissance au Kurdistan, par le gouvernement irakien de transition, d'une autonomie si étendue qu'elle englobe même la législation a donné des espoirs aux communautés kurdes des pays voisins, principalement de la Syrie et de la Turquie, et il va sans dire que des élections municipales constituent un terreau de choix pour ce nationalisme déjà très actif.

L'extrémisme religieux. L'autre facteur à ne pas négliger est la montée d'un extrémisme religieux très dur. Ces mouvements, issus de plusieurs courants de l'islam fondamentaliste, et qui souhaitent l'avènement de régimes basés sur une lecture particulièrement étroite des textes religieux, ne s'opposent pas seulement aux gouvernements laïcs mais aussi à ceux déjà régis sur la charia comme l'Arabie Saoudite ou la Jordanie. Ces derniers, en effet, sont perçus par eux comme trop enclins à s'occidentaliser. Certains, en Arabie Saoudite, toujours, refusent les élections législatives car, disent-ils, « Dieu est le seul dispensateur de la loi ».

Conclusion

Il ressort de cette étude que la décentralisation, c'est-à-dire la dévolution des compétences et l'autonomie financière et décisionnelle, n'est guère avancée dans les pays de la région, sauf en Turquie. Pour l'heure, la majorité des municipalités disposent, en effet, d'une marge de manœuvre assez réduite car elles sont soumises à une double dépendance, normative et informelle, vis-à-vis de l'Etat et des leaders traditionnels.

Il convient, néanmoins, de prendre en compte à la fois l'organisation sociale et le contexte sécuritaire de la région. Les avancées limitées du processus de décentralisation ou son absence sont à considérer dans le cadre des tensions et conflits existants et dans la nature des relations entre les leaders ou les personnalités traditionnelles, de type religieux et tribal, et les populations dans leur ensemble.

Tous ces facteurs expliquent la prudence du programme POGAR des Nations unies⁴⁷ qui préconise un processus de réformes par étapes dans le cadre d'une stratégie globale de restructuration de l'Etat, à commencer

par le renforcement du pouvoir législatif. La sensibilisation des citoyens vis-à-vis de la gouvernance locale et d'institutions efficaces est également essentielle.

L'amélioration des prestations de service et de la gestion locale en général nécessite, souligne également ce programme des Nations unies, un renforcement des capacités locales et de la transparence.

C'est sur la sélection et la formation des fonctionnaires et employés municipaux que reposent toutes les chances de succès d'une décentralisation. Elles doivent donc continuer à faire l'objet d'une attention particulière.

Enfin, les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer de moyens pour accomplir leur travail, c'est-à-dire de disposer de ressources fiscales et budgétaires accompagnées d'une indépendance décisionnelle.

C'est pourquoi, et bien que certains pays de la région soient sur la bonne voie, il faudra encore un certain temps pour que la décentralisation y soit réellement opérationnelle.

***La sensibilisation
des citoyens
vis-à-vis de la
gouvernance locale
et d'institutions
efficaces est
également
essentielle***



47. Voir le site du programme POGAR : <http://www.pogar.org/governance/localgov.asp>

Annexe 1

Grandes métropoles de la région

Pays	Nombre de très grandes villes (plus d'1 M hab.)	Population totale des très grandes villes en 2006 (en M hab.)	% par rapport à la population du pays en 2006	% par rapport à la population du pays en 2005 ⁴⁸	Croissance de la population totale du pays 2005-2006 (en %)	Présence d'une structure municipale spécifique aux très grandes villes	Organisation municipale
Arabie Saoudite	4	10,86	43 %	36 %	2,4 %	Non	Soit 1 mairie qui supervise plusieurs mairies de quartier au rôle purement administratif (Riyad et Djeddah) Soit 1 municipalité unique (La Mecque et Damman)
Emirats arabes unis	1	1,42	30 %	29 %	4,4 %	Non	Structure unique : Dubaï est gérée comme une entreprise sous les ordres d'un « directeur général »
Irak	3	10,83	37 %	» ⁴⁹	2,8 %	Non	1 municipalité unique mais des conseils d'arrondissement consultatifs à Bagdad et Bassora
Iran	7	17,27	25 %	23 %	0,0 %	Non	Municipalité unique : mairie de premier niveau avec un conseil municipal et mairies de quartier. Le pouvoir appartient à la mairie de premier niveau
Jordanie	1	1,9	34 %	24 %	1,8 %	Non (mais réforme envisagée pour l'ensemble des grandes villes)	Amman a une structure métropolitaine
Koweït	1	2,02	72 %	71 %	3,7 %	Non	Un seul conseil municipal
Liban	1	1,97	55 %	50 %	0,8 %	Non	Municipalité unique. Mais, pour des raisons sécuritaires, le pouvoir réel est entre les mains du préfet.
Palestine	1	1,43	38 %	25 %	5,6 %	Non	Municipalité unique
Syrie	2	4,87	25 %	25 %	2,6 %	Non	Municipalité unique et relais de l'administration dans les arrondissements
Turquie	6	22,01	30 %	26 %	1,4 %	Oui	Municipalités métropolitaines et municipalités de premier niveau
Yémen	1	1,92	9 %	9 %	2,9 %	Non	Statut spécial pour Sana'a (gouvernorat)
Total	28	76,50	37 %	10,6 %	2,56 %		

48. Source : Institut de la Banque mondiale.

49. Absence de chiffres pour 2005.

	Conseils municipaux				Organes exécutifs locaux					
Pays	Mode de scrutin (Proportionnel/ majoritaire)	Une ou plusieurs circonscriptions	Durée du mandat et nombre de mandats	Participation (tendances)	Maire élu au suffrage direct	Maire élu par le conseil municipal	Maire nommé par une autorité supérieure	Durée du mandat et nombre de mandats	Pouvoir exécutif exercé de façon collégiale ou autorité concentrée entre les mains du maire	Possibilité de rappel par les citoyens ou par le conseil municipal
Arabie Saoudite	Majoritaire	Plusieurs	4 ans ⁵⁰	40 % en 2005 ⁵¹	Non	Non	Oui (roi)	4 ans	Maire	Non
Bahrein	Majoritaire	Plusieurs	4 ans	72 % en 2006 (en forte hausse), 51,3 % en 2002	Non	Non	Oui (MHME) ⁵²	4 ans	MHME	Non
Emirats arabes unis	»	»	»	»	» ⁵³	»	»	»	»	»
Irak ⁵⁴	Variable	Variable	Variable	79 % au Kurdistan en 2001	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable
Iran	Majorité relative	Unique	4 ans	60 % en 2006 (en forte hausse), 49,96 % en 2003	Non	Oui ⁵⁵	Non	4 ans	Maire	Oui, par le conseil municipal ⁵⁶
Jordanie	Majoritaire	Plusieurs	4 ans	58 % en 2003 (en baisse)	Non	Non	Oui (MIMRAE) ⁵⁷	4 ans	Conseil municipal	Non
Koweït ⁵⁸	Majoritaire	Plusieurs	4 ans	50 % (en baisse)	Non	Oui	Non	4 ans	Maire	Non
Liban	Majoritaire	Unique	6 ans (illimité)	33,3 % en 2004 (en baisse)	Non	Oui	Non	6 ans ⁵⁹	Maire (sauf Beyrouth : Mandats illimités préfet de la capitale)	Oui, par le conseil municipal après 3 ans
Oman	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Palestine	Proportionnelle ⁶⁰	Plusieurs	5 ans	82 % en 2005	Non	Oui	Non ⁶¹	5 ans	Oui	Oui, par le conseil municipal pour « faute ⁶² »
Qatar ⁶³	Majoritaire à 1 tour	Plusieurs	4 ans	30 % en 2003 (en baisse)	Non	Oui	Non	4 ans	MMAA	Non ⁶⁴
Syrie ⁶⁵	(Liste fermée, sièges réservés)	Unique (sauf Damas et Alep)	4 ans	29,3 % en 2003 (forte baisse) ⁶⁶	Non	Non ⁶⁷	Oui (ministère des Affaires municipales)	4 ans	Conseil municipal ⁶⁸	Non
Turquie	Proportionnelle	Unique	5 ans	71,75 % maires 69,97 % maires métropolitains. 65 % en 2004	Oui (scrutin à majorité relative à 1 tour)	Non	Non ⁶⁹	5 ans	Maire	Oui (rapport annuel adopté par moins des $\frac{3}{4}$ des conseillers ou motion de censure votée aux $\frac{3}{4}$ des voix)
Yémen	Majoritaire	Unique	5 ans	»	Non	Non	Oui (ministère de l'Administration locale) ⁷⁰	5 ans	Maire	Non

50. Seule la moitié des conseillers municipaux est élue, l'autre étant nommée.
51. Soit à peine 18 % environ des électeurs potentiels, un tiers seulement d'entre eux s'étant inscrits sur les listes électorales.
52. Ministère du Logement, des Municipalités et de l'Environnement. Il s'agit en fait d'un directeur général.
53. A Sharjah seulement, mais le conseil municipal lui-même n'est pas élu.
54. Il existe une variété de situations : conseillers municipaux pris parmi les employés du ministère des Municipalités et des Travaux publics (Bassora), élus au suffrage universel (Bagdad), choisis par une assemblée de notables (Mosoul)...
55. Le cumul des mandats est interdit avec les fonctions de ministre, de vice-ministre, de député, de directeur de banque ou d'établissement public.
56. Art. 73 de la loi sur les conseils municipaux. Le conseil peut voter une motion de censure. Le maire a alors dix jours pour se présenter devant lui et répondre aux accusations qui lui sont faites, après quoi un nouveau vote du conseil décide de son éventuelle destitution.
57. Ministère des Affaires municipales et rurales et de l'Environnement.
58. Dans chaque conseil, 10 membres sont élus et 6 nommés.
59. L'élection du maire va de pair avec celle des mokhtar.
60. La loi n° 5 de 1996 sur l'élection des conseils municipaux a été amendée en 2004 puis deux fois en 2005. De majoritaire, le mode de scrutin est alors devenu proportionnel.
61. Même si, de 1976 à 1993, de nombreux maires ont été nommés par Israël.
62. Mais la destitution doit être approuvée par le ministre du Gouvernement local.
63. Il y a un seul conseil municipal pour tout le pays.
64. Uniquement par le ministère des Affaires municipales et rurales de façon discrétionnaire.
65. Mais une nouvelle loi, plus libérale, est en cours et devrait s'appliquer en 2007.
66. 21 % dans les villes, 34 % dans les petites villes et 33 % dans les villages contre 66 % en moyenne en 1999.
67. Il devrait l'être dans la nouvelle loi.
68. Il s'agit en fait d'un « conseil de ville ».
69. Mais l'organe exécutif, le conseil exécutif, est composé de membres élus et nommés.
70. Sous réserve d'approbation par le gouvernement.