



La décentralisation et la démocratie dans le monde

Résumé exécutif

2007 Premier
Rapport
mondial

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

La décentralisation et la démocratie dans le monde

Résumé exécutif

2007 Premier
Rapport
mondial



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

AVERTISSEMENT

« Les termes utilisés et la présentation des informations dans ce rapport n'impliquent nullement l'expression de quelque opinion de la part de Cités et Gouvernements Locaux Unis au sujet du statut juridique de chaque pays, territoire, ville ou lieu, ou de ses autorités, de même en ce qui concerne la délimitation de frontières, de la considération de son système économique ou de son degré de développement. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion de tous les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis. »

Copyright © 2007 United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08001 Barcelona
www.cities-localgovernments.org

Tous droits réservés

Dessin graphique et production: Mia BCN
Révision des épreuves: Gérard Bony
Crédits photos: UCLG archives et Rafael Escudé, Antonio Lajusticia
& Francisco Ontañón



GRALE



Coordonné par le Groupe de Recherche
sur l'Administration Locale en Europe (GRALE)

Sous la direction scientifique de Gérard Marcou,
Professeur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRALE

SOMMAIRE

Préface	9
Projet éditorial	11
Remerciements	13
Introduction	17
Afrique	21
Amérique du Nord	25
Amérique latine	29
Asie-Pacifique	33
Eurasie	37
Europe	41
Moyen-Orient et Asie occidentale	45
La gouvernance métropolitaine	49
Conclusions	53

PREFACE

8 United Cities and Local Governments





Smangalis Mkhathshwa
Président de CGLU Afrique
Afrique du Sud
Coprésident de CGLU



Paco Moncayo
Maire de Quito
Equateur
Coprésident de CGLU



Bertrand Delanoë
Maire de Paris
France
Coprésident de CGLU

Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde

Résumé exécutif

PRÉFACE

C'est un immense plaisir, en notre qualité de Président de l'Organisation mondiale des autorités locales et régionales du monde, de présenter le **1^{er} Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale**.

Nous espérons que ce rapport, le premier dans son genre, contribuera à renforcer la connaissance du rôle des gouvernements locaux dans le monde contemporain et à enrichir les débats nationaux et internationaux sur la relation entre décentralisation et développement.

De toute évidence, ce rapport montre qu'une **révolution démocratique**, silencieuse, est en cours partout dans le monde. Car, même si d'énormes progrès restent à faire, notamment dans les pays en conflit au Proche-Orient, en Asie ou en Afrique, la démocratie locale avance partout, jusqu'aux villages de la savane africaine, dans l'Altiplano en Amérique latine ou dans les *barangay* des Philippines, en passant par l'Eurasie.

Ainsi, dans un monde où désormais plus de la moitié de l'humanité est citadine, les

gouvernements locaux sont au cœur des solutions de tous les grands enjeux contemporains : enjeux démocratiques face à une mondialisation où l'échelon local donne un sens à la citoyenneté et à la construction des identités ; enjeux écologiques, car le combat contre le réchauffement climatique et pour la préservation de notre planète dépend en grande partie des solutions durables mises en place pour transformer les modèles de production et de consommation, principalement urbains ; enjeux économiques, car c'est autour des villes et dans leurs arrière-pays que se concentrent une grande partie des richesses et des opportunités, mais également les inégalités les plus vives ; enjeux sociaux et de solidarité, enfin, car les combats pour l'inclusion sociale, la mixité socioculturelle et contre l'insécurité se livrent d'abord au niveau local.

Cette publication coïncide avec l'adoption, par les Etats membres du conseil d'administration d'ONU Habitat, des *Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, premier texte de référence mondial à « énoncer les principes fon-

damentaux qui sous-tendent les aspects démocratiques, constitutionnels, juridiques et administratifs de la gouvernance locale et de la décentralisation¹ ».

Autant les *Directives* que ce *Rapport* sont le fruit de longs efforts des gouvernements locaux et de leurs partenaires. Leurs actions conjointes doivent contribuer à l'appropriation et la mise en œuvre de ces *Directives* par les Etats et les autorités locales du monde. Le *Rapport* constitue ainsi le socle de l'Observatoire mondial sur la décentralisation et la démocratie locale mis en place sous l'impulsion des gouvernements locaux de **Cités et Gouvernements Locaux Unis**, en accord avec la résolution d'ONU Habitat.

Nous sommes convaincus que cette publication, qui sera suivie par des rapports périodiques tous les trois ans, permettra à **Cités et Gouvernements Locaux Unis** de devenir la « source mondiale majeure d'information et d'analyse sur les gouvernements locaux » que ses membres ont appelée de leurs vœux.

1. UN Habitat, 21st Governing Council, Decisions and Resolutions, Nairobi, 16-20 April 2007: Resolution 21/3.

PROJET ÉDITORIAL

Comité de pilotage de CGLU :

- Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général, CGLU Afrique ;
- Christopher Hoene, Ligue nationale des villes, Etats-Unis ;
- Béchir Odeimi, Représentant de CGLU au Liban et en Jordanie, Liban ;
- Josep Roig, Secrétaire Général, Metropolis ;
- Rashik Sagitov, Secrétaire Général, CGLU Eurasie ;
- Jeremy Smith, Secrétaire Général, Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) ;
- Guillermo Tapia, Secrétaire Général de FLACMA, Amérique latine ;
- Peter Woods, Secrétaire Général, CGLU Asie-Pacifique ;
- Selahatim Yildirim, Secrétaire Général, CGLU Moyen-Orient et Asie de l'Ouest.

Responsables de la publication :

- **Directrice** : Elisabeth Gateau, Secrétaire Général de CGLU ;
- **Coordination générale** : Edgardo Bilsky, Directeur de Programmes et Recherche, CGLU ;
- **Conseil** : Emilia Saiz, Directrice des questions statutaires et institutionnelles, CGLU ;
- **Support CGLU** : Hélène Abet, Dominique Arrestat, Mohamed Boussraoui, Orla de Diez, Grégoire Husson, Sara Hoefflich, Thomas Meekel, Olivia Paton, Marie-Laure Roa, Virginia Molina.

Direction scientifique :

- Gérard Marcou, Professeur à l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), France.

Comité éditorial :

- Mustapha Adib, Professeur à l'Université libanaise et au Centre de technologie de l'Université franco-libanaise, Directeur du Centre d'études stratégiques du Moyen-Orient (CESMO), Liban ;
- Alex B. Brillantes, Professeur et Doyen de l'Université des Philippines, Organisation régionale de l'Est asiatique d'administration publique (EROPA), Philippines ;
- Adrian Campbell, Maître de conférence à l'Université de Birmingham, Ecole de politique publique, Royaume-Uni ;
- Vincent Hoffmann-Martinot, Directeur de recherches au CNRS, Directeur de SPIRIT (CNRS), Institut d'études politiques de Bordeaux, France ;
- Talia Iaroulovna Khabrieva, Professeur, Directrice de l'Institut de Législation et Droit Comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- Biram Owens Ndiaye, Directeur, Partenariat pour le développement municipal, Bénin ;
- Jefferey Sellers, Professeur à l'Université de Californie du Sud, Etats-Unis ;
- Salvador Valencia Carmona, Professeur à l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM), Directeur du Centre de recherches en droit, Mexique.

REMERCIEMENTS²

Auteurs principaux par chapitre :

Afrique :

- Mustapha Ben Letaief, Professeur à l'Université de Tunis-1, faculté de droit, Directeur du département de droit public, Tunis ;
- Charles Nach Mback, Expert, Partenariat pour le développement municipal, Bénin ;
- Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général, CGLU-Afrique, Afrique du Sud ;
- Biram Owens Ndiaye, Directeur, Partenariat pour le développement municipal, Bénin.

Asie-Pacifique :

- Andrew Nickson, Maître de conférence, Ecole de politique publique, Université de Birmingham, Royaume-Uni ;

et

- Alex B. Brillantes, Professeur et Doyen de l'Université des Philippines, Organisation régionale de l'Est asiatique d'administration publique (EROPA), Philippines ;
- Wilhelmina L. Cabo, EROPA, Professeur à l'Université des Philippines ;
- Alice Celestino, EROPA, Université des Philippines.
- Nick Devas, Maître de conférence, Ecole de politique publique, Directeur du département développement international, Université de Birmingham, Royaume-Uni ;

Eurasie :

- L.V. Andrichenko, PhD, Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- Talia Ia. Khabrieva, Professeur, Directeur de l'Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie, Directeur de recherches ;

- V.I. Lafitsky, Professeur à l'Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- A.V. Pavlushkin, PhD, Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- A.E. Postnikov, Professeur à l'Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- N.V. Putilo, PhD, Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- Y.A. Tikhomirov, Professeur et Vice-Directeur de l'Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
- V.A. Vasiliev, Professeur à l'Institut de droit comparé du Gouvernement de la Fédération de Russie.

Europe :

- Gérard Marcou ;
- Hellmut Wollmann, Professeur émérite à l'Université Humboldt de Berlin, Allemagne.

Amérique latine :

- Mario Rosales, Directeur d'études, Association des municipalités du Chili ;
- Salvador Valencia Carmona, Professeur à l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM), Directeur du Centre de recherches en droit, Mexique.

Moyen-Orient et Asie de l'Ouest :

- Mustapha Adib, Professeur à l'Université libanaise et au Centre de technologie de l'Université franco-libanaise, Directeur du Centre d'études stratégiques du Moyen-Orient (CESMO), Liban.

2. Liste alphabétique.
Lorsqu'une personne est citée plusieurs fois, son titre ou sa fonction ne sont précisés qu'à la première citation.

Amérique du Nord :

- Jefferey Sellers, Professeur à l'Université de Californie du Sud, Etats-Unis.

Gouvernance métropolitaine :

- Vincent Hoffmann-Martinot, Directeur de recherches au CNRS, Directeur de SPIRIT (CNRS), Institut d'études politiques de Bordeaux, France ;
- Jefferey Sellers.

Conclusions :

- Texte extrait de la synthèse présentée par Gérard Marcou.

Autres contributions³:

Afrique :

Chabane Benakezouh (Algérie), Mustapha Ben Letaief (Tunisie), Hassan Ouazzani Chahdi (Maroc), Jose Chivava (Mozambique), Lilian Dodzo (Zimbabwe), Elogne Kadja (Côte d'Ivoire), Georges Kasumba (Ouganda), Sylvana Rudith King (Ghana), Djenabou Kone (Guinée), Nadjombe Gbeou Kpayile (Togo), Aliou Maguiraga (Mali), Albert Malama (Zambie), Jossy Materu (Kenya & Tanzanie), Charles Nach Mback (Rwanda), Issa Moko (Bénin), Mahamadou Ndriandy (Madagascar), Nneka Udumma Nkpa (Nigeria), Jean Charles Simobang (Gabon), Enone Théodore (Cameroun), Ibrahima Thioye (Sénégal), Khaled Zaki (Egypte).

Bureau d'études & d'ingénierie conseil CERDDEA (Niger), Cabinet Rammble Consultancy Leola Rammble (Afrique du Sud).

Asie-Pacifique :

Andy Asquith (Nouvelle-Zélande), Chris Aulich (Australie), Bambang P.S. Brodjonegoro (Indonésie), Alice Celestino (Philippines), Chandra-nuj Mahakanjana (Thaïlande), Musharraf R. Cyan (Pakistan), Gao Xiao Ping (Chine), Mathew John

(Inde), Gérard Marcou, Nguyen Ngoc Hien (Vietnam), Park In-soo (République de Corée), Qiao Jingjing (Chine), Yasuhiro Sagawa (Japon), Arkaja Singh (Inde), Fauziah Swasono (Indonésie), Mike Tumanot (Philippines), Roger Wettenhall (Australie), Ahmad Jailani Muhamed Yunus (Malaisie).

Eurasie :

L.V. Andrichenko (Russie), Alexander V. Batanov (Ukraine), N.A. Ignatyuk (Russie), Leïla T. Januzakova (Kazakhstan), Artur G. Kazinian (Arménie), G. Marcou, A.V. Pavlushkin (Russie), A.E. Postnikov (Russie), N.V. Putilo (Russie), Vage V. Rafaelian (Arménie), Nizami Safarov (Azerbaïdjan), Akmal Kh. Saidov (Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan), Kiamran Shafiev (Azerbaïdjan), Edgar E. Shatirian (Arménie), V.A. Sivitsky (Russie), Paata Tzinovadze (Géorgie), Grigorij A. Vasilevitch (Biélorus), V.A. Vasiliev (Russie).

Europe :

Yves Cabannes, DPU-Londres, (Royaume-Uni), Adrian Campbell (Royaume-Uni), Carlo Iannello (Italie), Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (Espagne), Mayte Salvador Crespo (Espagne).

Amérique latine :

Luciana Albuquerque Lima (Brésil), Pino Alonso (Cuba), Paola Arjona (Colombie), Michel Azcueta (Pérou), Felix Barrios (Guatemala), Juan Carlos Benalcázar Guerrón (Equateur), Antonio Cararello (Uruguay), Salvador Valencia Carmona (Mexique), Fernando Carrión (Equateur), Jesús María Casals Hernández (Venezuela), Rokaël Cardona Recinos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), Daniel Cravacuore (Argentine), Ramón de la Cruz Ochoa (Cuba), Ruben Hernández Valle (Costa Rica), Carlos Eduardo Higa Matsumoto (Brésil), Eduardo Klinger (République Dominicaine), Antonio Moreira Maués (Brésil), Dalia Moreno López (Mexique), Andrew Nickson (Bolivie)

3. La plupart des auteurs signalés dans cette rubrique ont participé à l'élaboration des fiches de présentation de la situation des gouvernements locaux dans la plupart des pays mentionnés. Ils seront accessibles sur le site : <http://www.cities-localgovernments.org/gold/>

& Paraguay), Martha Prieto Valdés (Cuba), Mario Rosales (Chili), Alejandro Socorro (Cuba), Néstor Vega (Equateur), Alicia Veneziano (Uruguay), José Luis Villegas Moreno (Venezuela).

Metropolis :

Philip Amis (Royaume-Uni).

Moyen-Orient et Asie de l'Ouest :

Mustapha Adib (Liban), Najem Al-Ahmad (Syrie), Mohammad Djalali (Iran), Yeseren Elicin (Turquie), Mohammad Hachemi (Iran), Adnan M. Hayajneh (Jordanie), Aude Signoles (Palestine).

Amérique du Nord :

Jean-Pierre Collin (Canada), Jefferey Sellers (Etats-Unis).

CGLU remercie tout particulièrement pour leur conseil et soutien financier :

Generalitat de Catalunya [Conseil régional de Catalogne]

Diputació de Barcelona [Conseil général de Barcelone]

Conseil régional des Pays de la Loire

DEXIA Groupe

INTRODUCTION

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »

(Charte européenne de l'autonomie locale, Partie I, art. 3.)

Dès sa constitution en 2004, **Cités et Gouvernements Locaux Unis** s'est donné comme objectif de créer un Observatoire mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, « pour analyser, sur une base périodique, les avancées et les éventuels reculs de la démocratie locale et de la décentralisation dans le monde, anticiper les évolutions possibles, analyser les obstacles rencontrés et les solutions pour y faire face » (Bureau exécutif de CGLU, juin 2005).

Ce *Premier Rapport mondial*, tel que nous le présentons aujourd'hui, est l'un des aboutissements de cette initiative. Il est le premier essai global qui propose une analyse comparative de la situation des gouvernements locaux dans toutes les régions du monde. Les élus et mandataires locaux membres des instances dirigeantes de CGLU partagent un certain nombre de convictions sur les questions de la gouvernance locale, et sont attachés au principe de

subsidiarité selon lequel les décisions doivent être prises au niveau le plus proche du citoyen. Ce rapport devrait aider aux comparaisons et réflexions nécessaires.

Le *Rapport*, réalisé par un réseau d'experts et d'universitaires de tous les continents, constitué sous la responsabilité scientifique du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE^{3bis}), ne prétend pas cependant à l'exhaustivité, bien que la grande majorité des Etats de la planète aient été abordés. Ceux qui n'ont pu l'être sont essentiellement ceux où la faiblesse des sources d'informations ou encore la situation interne – conflits armés, délitement de l'Etat, absence d'institutions locales – n'ont pas permis de les étudier. Le champ d'application de l'étude est strictement centré sur le niveau municipal ou assimilable, ou sur le niveau intermédiaire là où celui-ci est le niveau principal de gouvernement local. Bien évidemment, les relations entre le niveau local et les autres niveaux de l'administration territoriale sont également prises en compte.

Ce travail, dont la présente publication offre une synthèse, propose au lecteur un périple à travers sept régions du monde dont les limites ont été définies en accord avec les Sections continentales qui forment la structure de CGLU. Un huitième chapitre est consacré à la gouvernance des grandes métropoles dont la croissance rapide pose

^{3bis}. Le GRALE est un réseau scientifique de dimension internationale rattaché au Centre national de la recherche scientifique (Paris) et constitué par une convention signée en outre par l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, l'Université de Reims-Champagne-Ardenne, l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, le ministère de l'Intérieur, l'Assemblée nationale, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, la Compagnie générale des eaux. Le réseau scientifique intègre plusieurs dizaines de centres de recherche en France et hors de France. Les huit institutions académiques et spécialisées associées au GRALE pour la réalisation de ce projet sont : le Centre d'études stratégiques du Moyen-Orient (CESMO) au Liban, l'Institut de législation et de droit comparé de Moscou en Russie, l'Institut de sciences politiques de Bordeaux en France, l'Organisation régionale de l'Orient sur l'administration publique (EROPA) aux Philippines, le Partenariat pour le développement municipal au Bénin, l'Université autonome du Mexique, l'Université de Birmingham au Royaume-Uni, l'Université de Californie du Sud aux Etats-Unis.

Le *Rapport* met
clairement
en évidence qu'au
cours des vingt
dernières années
la décentralisation
s'est imposée
comme
phénomène
politique
et institutionnel
dans la majorité
des pays du
monde

des défis majeurs, en particulier aux pays du Sud et surtout en Asie, et encourage des approches comparatives globales. Cette réflexion intéresse en particulier notre Section métropolitaine.

L'élaboration du *Rapport* a soulevé de nombreuses difficultés méthodologiques et pratiques. Car, dans l'effort comparatif, les mots, et surtout les concepts qu'ils véhiculent, masquent souvent des contenus divergents que la simple traduction ne permet pas de révéler. Des analyses de fond sont nécessaires, notamment sur les notions essentielles. « Le *Rapport mondial* impose et en même temps rend possible, affirme le coordinateur scientifique, Gérard Marcou, un effort de clarification des notions essentielles : qu'entend-on par décentralisation, démocratie locale ou encore autonomie locale ? » Un effort de clarification est proposé dans la postface du *Rapport*.

Le *Rapport* met clairement en évidence qu'au cours des vingt dernières années la décentralisation s'est imposée comme phénomène politique et institutionnel dans la majorité des pays du monde. Ceux-ci se sont dotés de gouvernements locaux, avec des assemblées locales élues au suffrage populaire et un exécutif qui, à différents degrés, ont à répondre devant les citoyens. Ce processus global se manifeste, malgré des différences importantes entre pays, par une généralisation des réformes législatives ou constitutionnelles apportant une reconnaissance plus étendue du rôle et de la place des collectivités locales, par un élargissement considérable de leurs compétences, par une hausse sensible, mais très souvent insuffisante, des financements. L'émergence de nouveaux leaderships politiques au niveau local se traduit presque partout par la constitution d'associations d'élus (pratiquement toutes membres de CGLU), ou de pouvoirs locaux, et ce dans plus de cent trente pays.

« La notion d'«autonomie locale», *local self-government*, *Selbstverwaltung*, «libre administration», constate en conclusion le

Rapport, s'est progressivement imposée comme norme de référence de l'administration territoriale dans toutes les régions. »

Mais le tableau qui résulte de ces recherches est toutefois très contrasté. Dans de nombreux pays, ces réformes sont trop récentes ou peinent à se mettre en œuvre. Deux questions émergent comme particulièrement graves pour les administrations locales, notamment dans les pays du Sud : le financement et les ressources humaines.

Autour de ces questions se nouent également des débats de fond : qu'advient-il de l'autonomie locale si l'autonomie financière, fondement de la première, est inexistante ou amoindrie par une tendance assez marquée à l'accroissement de la part des ressources contrôlées par l'Etat ? Quelle proportion correcte entre les ressources propres des collectivités locales et les transferts de l'Etat ? Ou encore, que se passe-t-il lorsque les interventions des niveaux supérieurs de l'Etat affaiblissent l'autonomie des gouvernements locaux dans le libre choix des modalités de gestion de leurs services et de leurs structures d'administratives ? Plus largement, dans quelle mesure la décentralisation et la subsidiarité qui y est attachée donnent-elles effectivement aux gouvernements locaux et à leurs communautés la possibilité d'améliorer l'accès aux services et d'œuvrer pour le développement ? De plus, comment assurer au mieux le niveau, la qualité et la fonctionnement des services attendus par les citoyens ?

Ces débats expliquent l'intérêt croissant des autorités locales ainsi que des organisations internationales pour la définition des principes universels qui puissent servir de référence à l'échelle mondiale. L'approbation, en avril 2007, par ONU Habitat, des *Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales* constitue, à ce propos, une avancée majeure dans cette direction, en faveur de laquelle CGLU a beaucoup œuvré.

Les *Directives* reconnaissent que c'est « grâce à une décentralisation effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel et des ressources suffisantes, y compris du pouvoir de lever des impôts au profit des autorités locales qui sont les plus proches de leurs administrés et les représentent le mieux », que le développement durable est possible. Elles sont conçues comme un guide pour des réformes sans cependant imposer un modèle uniforme et rigide. Elles associent gouvernance et démocratie, démocratie représentative et démocratie participative ; définissent des principes relatifs à l'exercice du mandat des élus locaux, aux compétences et aux pouvoirs des autorités locales ; rappellent le principe de subsidiarité ; appellent aussi à l'introduction de garanties constitutionnelles et législatives de l'autonomie locale et à ce que les collectivités locales soient dotées de ressources humaines et financières suffisantes en rapport avec leurs responsabilités. Elles s'inspirent de la Charte européenne de l'autonomie locale à laquelle la Section européenne de CGLU a historiquement contribué. La Charte, adoptée en 1985 par le Conseil de l'Europe et aujourd'hui ratifiée par 46 pays, est le premier document de portée juridique, sur le plan international, relatif au statut et aux droits des collectivités locales⁴.

Le *Rapport mondial* permettra au lecteur de s'interroger sur les difficultés que pourra présenter la mise en œuvre de ces principes et la façon de les surmonter. C'est pourquoi nous invitons les autorités locales, leurs organisations nationales, régionales et mondiale, à engager des actions avec CGLU pour :

- Diffuser ce Rapport et développer le dialogue avec les Etats sur la mise en œuvre des Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales ;
- Demander à leurs gouvernements nationaux qu'ils soutiennent l'adoption

des *Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales* par l'Assemblée générale des Nations unies ;

- Obtenir que les principes des *Directives* soient appuyés par les institutions régionales dans chaque continent afin d'aider à leur mise en œuvre par les Etats membres ;
- Contribuer à approfondir la réflexion globale sur les systèmes de financement et les systèmes de gestion des ressources humaines des gouvernements locaux qu'entend poursuivre CGLU.

Nous tenons enfin à remercier l'ensemble des experts et universitaires qui ont largement contribué à l'élaboration de ce *Rapport* et, notamment, au GRALE qui a assuré la coordination et veillé à la qualité scientifique de l'ensemble.

Nous devons également évoquer le soutien des Sections continentales et métropolitaine de CGLU qui, à travers leurs secrétariats, ont constamment défendu les orientations du projet.

Notre reconnaissance va également aux institutions et gouvernements locaux qui ont soutenu la réalisation de ce *Rapport* et en particulier : à la Generalitat de Catalunya, qui nous a accompagnés tout au long du projet, à la Diputació de Barcelone, au Conseil régional des Pays de la Loire et au Groupe DEXIA.

Sans le dévouement et la collaboration de tous ces partenaires, la réalisation de ce *Rapport* n'aurait pas été possible.

Le Secrétariat mondial

Cités et Gouvernements Locaux Unis

4. La Charte européenne de l'autonomie locale consacre en particulier les principes suivants :
- Gestion d'une part importante des affaires publiques par les collectivités locales, les organes élus et la participation des citoyens ;
 - Libre initiative des collectivités locales en toute matière non réservée par la loi à une autre autorité ;
 - Statut du personnel garantissant un recrutement fondé sur le mérite et la compétence ;
 - Garanties du libre exercice des mandats électifs locaux ;
 - Ressources financières en rapport avec les compétences à exercer et ressources propres suffisantes dont les collectivités locales peuvent disposer librement ;
 - Contrôle des actes limité à la légalité, en dehors des compétences déléguées de l'Etat ;
 - Droit d'association des collectivités locales ;
 - Protection légale de l'autonomie locale.

AFRIQUE

Résumé exécutif

Présentation générale

D'une superficie de 31 millions de km², l'Afrique abrite une population de 933 millions d'habitants, près d'un sixième de la population mondiale. La région connaît une urbanisation rapide : entre 40 à 70 % de la population habite dans les villes. Avec plus de 34 métropoles de plus d'un million d'habitants, l'urbanisation s'accompagne d'une certaine paupérisation des banlieues, de la déficience des infrastructures, des transports publics et de la fourniture de services urbains de base. Le capital humain du continent est relativement peu formé (le taux d'alphabétisation varie en moyenne entre 40 et 60 %).

Depuis les années 90, la démocratisation a fait de grands progrès dans l'ensemble de la région. Pratiquement tous les Etats en situation de paix civile ont engagé des réformes de l'Etat et de la vie publique, en adoptant notamment des politiques de décentralisation. Il existe cependant encore des foyers de tensions et des pays où les systèmes politiques et institutionnels restent fragiles : en Afrique centrale (RDC, Centrafrique, Tchad), en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Liberia, Guinée-Bissau, Sierra Leone, Togo) et en Afrique de l'Est (Ethiopie, Erythrée, Somalie, Soudan).

Les politiques de décentralisation

Du point de vue des structures administratives, les premiers embryons de l'administration locale se forment en Afrique avec la colonisation. Ces systèmes sont reconduits par les jeunes Etats après l'indépendance. Dans l'ensemble, l'administration locale est

perçue comme le prolongement de l'administration centrale. La rupture intervient au cours des années 90 avec la démocratisation. La décentralisation devient un instrument de modernisation de l'Etat avec, pour piliers, la démocratie locale et le développement local. La mise en œuvre des nouvelles politiques de décentralisation reflète les rapports de force internes et les politiques des organisations internationales dans les différents Etats.

En Afrique de l'Est et australe, l'histoire de la décentralisation est très liée à la sortie de crises sociales et politiques. Le cas le plus exemplaire à cet égard est celui de l'Afrique du Sud, où la fin de l'apartheid a imposé une approche nouvelle de la gouvernance. Dans d'autres pays (comme le Mali ou le Niger), la décentralisation a représenté une réponse à la quête d'une plus grande autonomie de certaines régions du pays. En Afrique du Nord, par contre, le rythme de mise en œuvre de la décentralisation n'est pas très lisible et l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'Etat central reste globalement limitée. En Afrique de l'Ouest et centrale, la mise en œuvre des réformes législatives se fait avec lenteur. A ce jour, moins de 40 % des Etats africains mentionnent les collectivités locales comme niveau spécifique de gouvernance dans leurs Constitutions.

Mais la décentralisation entraîne un peu partout la mise en place de nouvelles collectivités locales, plus de 10 000 maillent aujourd'hui l'ensemble des pays africains. Il y a souvent plusieurs niveaux d'administration territoriale, mais la

Pratiquement tous les Etats en situation de paix civile ont engagé des réformes de l'Etat et de la vie publique, en adoptant notamment des politiques de décentralisation

Si les centres urbains sont mieux lotis, la situation dans les collectivités rurales reste très préoccupante

commune en pays francophone, le *district* ou le *local government* en pays anglophone est la collectivité locale de base. Les métropoles sont généralement soumises à un régime spécial.

Les finances locales

Les pouvoirs fiscaux des collectivités locales en Afrique sont très limités, encore plus dans les pays de tradition administrative française que ceux de tradition administrative britannique. Le produit de la fiscalité locale est généralement faible en raison de l'inadaptation de certains impôts et taxes à la réalité économique et sociale et de la faible capacité des administrations locales en matière d'évaluation et de recouvrement des recettes fiscales. Lorsque l'Etat assume ces fonctions (c'est le cas surtout dans les pays francophones), cela conduit souvent à la marginalisation des collectivités locales dans la gestion de la chaîne fiscale. Si les centres urbains sont mieux lotis, la situation dans les collectivités rurales reste très préoccupante.

La fiscalité partagée et les transferts financiers contrôlés par l'Etat tendent à se répandre comme modalité de financement des budgets locaux. Cependant, les termes du partage de la fiscalité sont très souvent défavorables aux collectivités locales et, d'autre part, les versements ne sont pas réguliers. Aussi l'effectivité des transferts est-elle fonction du caractère contraignant ou non de la législation qui les fonde. Dans quelques pays, la Constitution procède directement au partage des ressources entre l'Etat et les collectivités locales en prescrivant le transfert à ces dernières d'une part précise du revenu national. Mais le contexte international des politiques d'ajustement structurel limite les capacités des Etats en matière de transfert financiers aux collectivités locales. Enfin, certains pays n'ont aucun système organisé de transferts et le versement des dotations est sensible aux aléas politiques.

Enfin, à part les collectivités locales de l'Afrique du Sud et de l'Afrique du Nord, l'accès des collectivités locales à l'emprunt dans les autres pays est au stade de balbutiement.

La conjugaison de tous ces facteurs contribue à amoindrir la part des finances locales dans les dépenses publiques (presque toujours inférieure à 5 %, sauf en Afrique du Sud, au Nigeria, en Ouganda et au Zimbabwe où elles se situent entre 5 et 10 % du produit intérieur brut).

Les compétences locales

Deux tendances se dégagent : la première correspond à un élargissement des compétences des collectivités locales en matière de services publics et de gestion urbaine, avec quelques exceptions notables dans certains pays. Cette tendance s'avère en réalité problématique, voire contre-productive en l'absence de transfert réel des moyens financiers. La deuxième tendance est l'association du secteur privé à la gestion des services publics locaux selon des formules diverses (délégation, concession, partenariat...) avec des résultats très mitigés.

Partout, l'effectivité des transferts bute sur de nombreuses résistances des gestionnaires des ministères. Ainsi, en Afrique du Nord, les compétences des collectivités locales sont fortement concurrencées par l'intervention de l'administration centrale et de diverses entreprises publiques nationales dans la fourniture des services urbains (éducation, santé, transport, assainissement, eau potable, électricité...). Cette tendance est également perceptible en Afrique de l'Ouest et centrale, même si en général les services de base (éducation, santé, eau, salubrité, transport, etc.) y sont reconnus d'intérêt local. En Afrique de l'Est et australe ainsi que dans un nombre limité de pays anglophones d'Afrique de l'Ouest, on observe par contre un désengagement progressif des ministères sectoriels dans les phases d'exécution de



leurs programmes. Ce transfert concerne à la fois le personnel, les ressources budgétaires, le patrimoine et le pouvoir de décision. C'est le cas en Ouganda, en Afrique du Sud et au Ghana.

Les ressources humaines

Les capacités administratives insuffisantes sont un autre obstacle à la décentralisation. Le personnel local est très majoritairement constitué d'agents d'exécution. Les cadres ou agents de maîtrise sont en nombre très réduit. Le ratio personnel local/population est très faible en Afrique.

Pour y faire face, deux solutions complémentaires sont pratiquées : le transfert de cadres de l'Etat aux collectivités locales et le renforcement des personnels propres de ces dernières. Dans le premier cas, les trois principaux collaborateurs du maire (les responsables des services administratifs, des services techniques et des services financiers) sont mis à la disposition des communes par l'Etat. Dans le deuxième cas, certains pays expérimentent la création d'une fonction publique locale. Dans un cas comme dans un autre, seule une amélioration des capacités financières des collectivités locales permettrait à ces der-

La plupart des Etats ont organisé des élections locales qui ont vu émerger les autorités locales comme nouvelles figures de l'autorité publique à côté des autorités nationales

nières d'attirer des cadres qualifiés dans leurs services.

La démocratie locale

La plupart des Etats ont organisé des élections locales qui ont vu émerger les autorités locales comme nouvelles figures de l'autorité publique à côté des autorités nationales. Presque partout, les organes délibérants sont élus au suffrage universel direct. Dans quelques pays, l'exécutif local, le maire, est élu au suffrage universel direct en même temps que les membres de l'organe délibérant, ou indirectement parmi les membres de l'organe délibérant. Certains pays maintiennent cependant encore le principe de la nomination de l'exécutif local par le gouvernement central, notamment dans les métropoles.

Dans les pays francophones, la durée des mandats municipaux est généralement du même ordre que celle des institutions nationales (généralement 4 ou 5 ans) et les mandats sont renouvelables. Dans ces pays, l'exécutif municipal (le maire ou son équivalent) dispose généralement de pouvoirs de décision réels dans la gestion de la collectivité, pouvoirs définis dans des textes légaux. Dans les pays de tradition administrative britannique, la durée du mandat de l'organe exécutif est généralement beaucoup plus courte (1 à 3 ans au maximum), et dans certains cas il n'est pas renouvelable. Les maires ont généralement des fonctions honorifiques et n'ont pas de réel pouvoir exécutif. La réalité du pouvoir exécutif appartient en fait à un fonctionnaire, le *town clerk* ou le *chief executive officer (CEO)*, nommé généralement par le ministre chargé des collectivités locales.

La démocratie représentative pose encore des problèmes non résolus en Afrique. Les plus importants sont : la place des partis politiques, la participation des femmes tant dans le processus électoral que dans les organes de gestion locale, le cumul des mandats, la participation des légitimités

non électorales (société civile, notabilités coutumières, etc.). Pour autant, l'élection n'épuise pas la démocratie locale. Les demandes des populations vont dans le sens d'une plus grande implication dans la gestion des affaires locales, mais peu de pays encore connaissent des institutions et des pratiques effectives de démocratie participative.

Les associations de collectivités locales

La plupart des pays se sont dotées d'associations d'élus ou de villes. Elles se regroupent ensuite au sein de l'organisation régionale de collectivités locales, CGLU Afrique, ce qui favorise les échanges, la mobilisation de l'opinion et un dialogue constructif avec les Etats et les partenaires du développement. Les ministres africains chargés de la décentralisation ont mis sur pied une plateforme d'échanges (la Conférence africaine pour la décentralisation et le développement local, CADDEL) dont le but est de faire avancer la décentralisation sur une base consensuelle dans tous les pays membres.

Conclusions

La décentralisation avance en Afrique sur le plan institutionnel et démocratique. La portée de ces évolutions est cependant limitée par deux obstacles majeurs. D'une part, les transferts de ressources ne suivent pas les transferts de compétences. Au niveau local, les collectivités locales ont des difficultés pour accroître rapidement leurs ressources propres. D'autre part, les ressources humaines qualifiées font défaut dans les administrations locales. La qualité des services publics locaux s'en ressent.

AMÉRIQUE DU NORD

Résumé exécutif

Présentation générale

Les collectivités locales et la décentralisation dans les pays d'Amérique du Nord (Canada et Etats-Unis) partagent de nombreuses caractéristiques institutionnelles. Les deux pays sont des démocraties constitutionnelles avérées avec des systèmes de gouvernement fédéral. Les deux ont également des économies très développées et partagent l'héritage institutionnel, légal et culturel légué de la colonisation britannique entre le XVII^e et le XIX^e siècle. Leurs Constitutions ne mentionnent pas les responsabilités octroyées aux collectivités locales, qui sont généralement plus limitées que dans d'autres pays développés. Dans les deux pays encore, les gouvernements locaux émanent des états fédérés, des provinces ou des territoires. En dépit de ces limitations, les collectivités locales d'Amérique du Nord jouissent d'un pouvoir considérable et d'un statut privilégié avec peu de restrictions en comparaison avec leurs pairs de nombreux pays développés – qui comptent, eux, avec des protections énoncées formellement dans la Constitution. Les gouvernements locaux aux Etats-Unis et au Canada disposent d'une marge de manœuvre considérable en matière de perception de revenus propres et ne sont pas soumis à une surveillance étroite de la part des niveaux supérieurs de gouvernement. La plupart de leurs employés sont engagés au niveau local et ne dépendent pas de la fonction publique nationale. De plus, ils bénéficient d'une large capacité de prise de décisions au moment de définir leurs propres institutions.

Les politiques de décentralisation

Aux Etats-Unis, les collectivités locales constituent le niveau de gouvernement le plus large, le plus actif, et celui avec la plus forte croissance en termes de personnel. Les réformes mises en œuvre récemment au Canada ont signifié un élargissement des pouvoirs locaux, une plus grande permissivité et de nouveaux cadres institutionnels, tout en maintenant des niveaux de financement et de personnel assez limités comparativement.

Il existe aux Etats-Unis une cinquantaine de systèmes de gouvernement locaux. Ces systèmes multiples sont les fruits de la variété des cadres législatifs établis par les différents états du pays (50 au total). Au sein même des Etats, la diversité des accords locaux a produit une hétérogénéité sans égal des systèmes institutionnels au niveau local. La majeure partie des plus grandes villes américaines, de même que Montréal, Winnipeg, Vancouver et Saint John au Canada, disposent de chartes individuelles reconnues par leurs gouvernements fédérés ou provinciaux respectifs.

L'accroissement de leurs responsabilités au niveau local fait partie des multiples réformes engagées au profit des collectivités locales. En plus de donner des pouvoirs élargis aux collectivités locales, la législation des deux pays a défini leurs responsabilités de manière détaillée. Elle a aussi mis en place des mécanismes de contrôle dans divers domaines spécifiques, comme les services locaux (éducation, protection de l'environnement,

Aux Etats-Unis, les collectivités locales constituent le niveau de gouvernement le plus large, le plus actif, et celui avec la plus forte croissance en termes de personnel

planification). Les collectivités locales elles-mêmes ont initié des pratiques diverses visant à développer la collaboration horizontale entre les municipalités et les régions. Au Canada, ces réformes ont souvent pris la forme d'accords intergouvernementaux ou de gouvernance métropolitaine. Aux États-Unis, d'une part, la coopération informelle entre les niveaux locaux a été étendue et, d'autre part, sont apparues des formes spécifiques de gouvernance des districts.

Les finances locales

En termes de la place occupée au sein des dépenses publiques, la part du produit intérieur brut (PIB) destinée à la dépense gouvernementale au Canada et aux États-Unis se maintient dans une certaine mesure en dessous du niveau moyen observée dans l'OCDE, même si l'on remarque une légère hausse ces dernières années (18 % et 27 % respectivement). La relative liberté de manœuvre des collectivités locales d'Amérique du Nord dans la gestion de leurs ressources propres et la supervision discrète assurée par les gouvernements de niveau supérieur sont également des caractéristiques qui singularisent les gouvernements locaux des deux pays, en particulier si on les compare à leurs homologues européens et de l'Est asiatique. Toutefois, aux États-Unis, les lois de certains états limitent les initiatives locales en matière de recouvrement de l'impôt ou de l'introduction de modifications dans la base d'imposition, exigeant dans ces cas l'approbation préalable des électeurs locaux.

Ces dernières années les revenus locaux des deux pays ont diminué leur dépendance des transferts en provenance des niveaux supérieurs de gouvernement (actuellement les transferts de l'État ou des provinces représentent 39 % aux États-Unis et 40 % au Canada, en régression depuis 1970). Cette autonomie fis-

cale est un facteur de vulnérabilité des collectivités locales, particulièrement face aux transferts de compétences qui ne s'accompagnent pas des transferts de moyens adéquats (*unfunded mandates*).

Aux États-Unis, l'emprunt local s'est développé de manière notable. Bien qu'il ait souvent été soumis à l'accord des électeurs locaux, il n'est soumis à l'approbation d'un niveau supérieur de gouvernement que dans un seul état. Au Canada, l'emprunt local requiert généralement l'approbation d'un conseil provincial et a donc connu un développement plus limité.

Les compétences locales

Les gouvernements locaux du Canada et des États-Unis assument certaines fonctions qui ne sont pas habituelles dans la plupart des démocraties. La principale dépense locale dans les pays d'Amérique du Nord concerne essentiellement les compétences des collectivités locales en matière d'éducation et de sécurité publique. L'éducation absorbe 57 % du total des dépenses locales aux États-Unis et 40 % au Canada. Les services de sécurité, comme la police et les pompiers, représentent environ 8 % des dépenses locales aux États-Unis et 9 % au Canada.

Les collectivités locales canadiennes et américaines ont progressivement pris en charge des domaines supplémentaires à partir des responsabilités qu'elles se sont vu déléguer : protection de l'environnement, planification, transport, santé publique, immigration, éducation, préparation à des situations d'urgence et sécurité. Toutefois, elles partagent la plupart de ces responsabilités avec les niveaux supérieurs de gouvernement.

L'une des évolutions récentes plus importantes en matière de fourniture de services locaux a été le virage effectué vers la



privatisation. L'appel à des services ou à des initiatives privés, ou encore au travail d'organisations caritatives, est devenu une pratique courante de la part des collectivités locales aux Etats-Unis. Au Canada, la privatisation ne s'est pas mise en place de manière aussi agressive.

Les ressources humaines

Aux Etats-Unis, plus de 60 % des fonctionnaires travaillent au niveau local (majoritairement dans l'éducation et la sécurité publique). Cette proportion est proche de celle des démocraties nordiques ou du Japon, où l'Etat providence s'administre principalement au niveau local. Au Canada, le taux de fonctionnaires dans les collectivités locales est moindre, bien que considérable, se situant autour de 35 %. La croissance des gouvernements locaux aux Etats-Unis a dépassé celle des autres niveaux de gouvernement. Au Canada, le nombre

de fonctionnaires locaux a diminué par rapport au nombre de fonctionnaires nationaux dans les années 90, mais a recommencé à augmenter à partir de 2002. L'autre caractéristique spécifique de ces deux pays est l'absence d'un système national de fonction publique au niveau local. En Amérique du Nord, l'embauche de fonctionnaires municipaux se fait à travers un contrat individuel et privé ; souvent, l'accréditation et la certification professionnelles se substituent partiellement aux standards émis par la fonction publique.

La démocratie locale

La participation aux élections locales est relativement basse (la moyenne se situe entre 10 et 29 % aux Etats-Unis et entre 31 et 49 % au Canada). En général, au Canada et aux Etats-Unis, les élections locales ne sont pas partisans. Les candidats canadiens tendent à se présenter

sur des listes indépendantes ou au travers de partis politiques locaux plutôt que nationaux.

Aux Etats-Unis, environ 38 % des municipalités sont structurées autour du système maire-conseil municipal, le premier étant élu directement et disposant souvent d'une grande indépendance dans l'exercice de son autorité. Ce système se rencontre majoritairement dans les grandes villes. Une étude de 2001 estime que plus de 53 % des municipalités américaines ont adopté un conseil municipal élu aux fonctions exécutives assurées par un directeur sous contrat (un manager). Au Canada, la plupart des maires sont élus. Aux Etats-Unis, les mandats électoraux sont courts (trois ans), le nombre d'élus locaux important et les processus démocratiques directs très répandus (comme la révocation d'un élu et les référendums). Depuis longtemps déjà, la participation par le biais de commissions de citoyens est habituelle au niveau des collectivités locales.

un contrôle supérieur, à une fragmentation gouvernementale et à une limitation croissante de leur rôle dans la politique nationale. Elles présentent tout de même la plus grande proportion de fonctionnaires du monde, proportion qui augmente à mesure qu'augmente la part de leurs dépenses publiques. La confiance grandissante des citoyens envers leurs collectivités locales laisse penser que cette augmentation va se poursuivre.

Les collectivités locales au Canada ont traditionnellement joui de responsabilités et de revenus fiscaux plus limités que ceux accordés à leurs homologues des Etats-Unis, mais certains signes permettent de penser que des changements vont se produire. Les représentants des collectivités locales ont engagé des actions de lobbying pour obtenir un renforcement de leurs pouvoirs. De nouvelles unités se sont mises en place ainsi qu'une planification au niveau métropolitain. La confiance des citoyens se maintient à un niveau élevé.

Les associations de collectivités locales

La Fédération canadienne de municipalités (FCM) fut créée en 1901, de même que l'Union des municipalités du Canada. Aux Etats-Unis, la Ligue nationale des villes (National League of Cities) fut fondée en 1924 et la Conférence des maires des Etats-Unis (US Conference of Mayors), en 1932. Les associations de professionnels locaux, comme l'Association internationale d'administration des villes et des comtés (International City Management Association) sont également des acteurs de poids.

Conclusions

Aux Etats-Unis, les collectivités locales ont prospéré bien qu'ayant été confrontées à une décentralisation excessive, à

AMÉRIQUE LATINE

Résumé exécutif

Présentation générale

L'Amérique latine se compose d'une mosaïque de pays établis le long d'un immense territoire qui s'étend du fleuve Río Bravo, au Mexique, jusqu'à la Terre de Feu partagée par l'Argentine et le Chili. Avec une population totale de plus de 540 millions d'habitants, c'est la région en développement la plus urbanisée : 77,8 % de ses habitants vivent dans les villes, ces niveaux d'urbanisation variant de 93 % de la population au Venezuela, à seulement 42 % en Haïti. Plus de la moitié des Latino-américains habitent dans 50 villes de plus d'un million d'habitants.

Les pays aux territoires les plus étendus – Brésil, Mexique, Venezuela et Argentine – sont des Etats fédéraux qui possèdent au moins deux niveaux de gouvernements sous-nationaux. Les autres pays de la région sont des Etats unitaires. Les pays aux régimes fédéraux représentent plus de 100 états fédérés ou provinces, les nations unitaires, 250 régions ou départements, et l'on dénombre au total plus de 16 000 collectivités locales (municipalités, districts, cantons ou communes).

Une tension entre les mouvements décentralisateur et centralisateur est observée depuis la constitution des Etats d'Amérique latine. Au XIX^e siècle, cette tension entre fédéralisme et unitarisme a provoqué des conflits et des guerres civiles. Au cours du XX^e siècle, les nations émergentes optent pour des pouvoirs exécutifs forts favorables à la centralisation politique et économique.

Les politiques de décentralisation

Les années 80 et 90 se caractérisent par une transition démocratique accompagnée de réformes de l'Etat et de la mise en marche de la décentralisation. Cette décentralisation est marquée par deux cycles. Le premier débute dans les années 80 dans un double contexte de crise attribué à un surendettement des Etats et à un niveau d'inflation élevé. La décentralisation a pour objectifs la réduction de l'administration centrale de l'Etat et la réduction du déficit fiscal. Les entreprises d'Etat sont privatisées et la responsabilité des services publics essentiels est en partie transférée aux autorités locales. Le second cycle débute pratiquement dans la deuxième moitié des années 90, alors que l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, l'Equateur, le Mexique, le Pérou et le Venezuela traversent de sévères crises financières et sociales. Les nouvelles stratégies mises en œuvre renforcent les politiques sociales et ont tendance à valoriser la démocratie et la participation citoyenne.

Ces grands cycles recouvrent des réalités bien différentes entre pays. Les Etats fédéraux renforcent essentiellement les niveaux intermédiaires (les états ou provinces), mais le Brésil reconnaît également les municipalités comme des « entités fédérales ». Les pays andins et le Chili entreprennent des réformes en profondeur qui visent à renforcer le rôle des municipalités et à favoriser l'apparition d'un niveau intermédiaire (départements et/ou régions). Ces réformes interviennent en un temps relativement court et sont marquées par d'importantes fluctuations, avancées et reculs. Le reste du Cône sud (Paraguay et

Les années 80 et 90 se caractérisent par une transition démocratique accompagnée de réformes de l'Etat et de la mise en marche de la décentralisation

Ces vingt dernières années, on observe une augmentation des ressources mobilisées par les autorités locales en Amérique latine

Uruguay) connaît des processus réformateurs plus lents. Enfin, en Amérique centrale, sont promulguées de nouvelles lois favorables aux municipalités, mais leur principal défi est leur mise en œuvre et la faible capacité financière des collectivités locales.

Les finances et la fiscalité locales

Ces vingt dernières années, on observe une augmentation des ressources mobilisées par les autorités locales en Amérique latine : la part des dépenses publiques locales dans les dépenses publiques nationales passe de 11 % dans les années 1980 à presque 19 % dans les années 2000.

Mais, dans la plupart des pays de la région, les gouvernements locaux dépendent des gouvernements nationaux ou des provinces fédérées pour la fixation des taux d'imposition et des assiettes fiscaux. Les recettes fiscales ne représentent par ailleurs qu'une part infime du budget local à cause du bas niveau de la pression fiscale en Amérique latine (16,9 % du PIB selon la CEPAL) et de la faible capacité de recouvrement des administrations locales. L'hétérogénéité des territoires entraîne des énormes disparités dans la distribution des ressources fiscales. Les grandes métropoles et les villes les plus importantes jouissent de ressources propres considérables, tandis que la plupart des municipalités, de taille plus réduite ou en milieu rural, souffrent d'un manque chronique de moyens.

En conséquence, la plupart des collectivités locales en Amérique latine dépendent fortement des transferts financiers effectués par le gouvernement central, phénomène qui tend à s'accroître ces dernières années.

Dans la plupart des pays, les collectivités locales dépendent de l'autorisation du gouvernement national pour accéder au crédit. Cependant, dans les années 90, de nombreux pays de la région ont expérimenté un endettement excessif des entités sous-

nationales, ce qui a contribué aux déséquilibres macroéconomiques et a entraîné des politiques de restrictions budgétaires assez sévères. Certains de ces pays ont mis en place par la suite des solutions novatrices pour éviter à l'avenir cette utilisation abusive du crédit.

Les compétences locales

Pendant la seconde moitié du XX^e siècle, les gouvernements nationaux ou les provinces et les états dans les pays fédérés ont absorbé des services publics qui incombaient, selon le principe de subsidiarité, aux municipalités. Cette tendance commence à s'inverser.

En plus des services classiques dispensés par la plupart des collectivités locales du monde, on constate ces dernières années le transfert, en direction des niveaux intermédiaires et locaux, de nouvelles compétences en matière de santé de proximité, d'éducation primaire et secondaire, de protection de l'environnement, d'assistance sociale – troisième âge, femmes chefs de famille, chômeurs –, voire de promotion de l'économie locale. Enfin, les municipalités semblent assumer fréquemment des tâches qui dépassent leurs attributions définies par la loi.

Plusieurs pays du Cône sud ont, dans les années 90, mis sous concession ou même privatisé des services publics de niveau local. Mais, récemment, certains services ont été rétrocédés à la gestion municipale ou nationale (eau potable en Bolivie, en Equateur et à Buenos Aires, Argentine).

En Amérique centrale, la plupart des collectivités locales peinent à prendre en charge les services de base et, bien souvent, travaillent dans des conditions précaires.

Les ressources humaines

Les gouvernements locaux latino-américains ont des graves difficultés dans la ges-

tion des ressources humaines. Dans la plupart des pays, c'est le *spoil system* qui prime au sein des gouvernements sous-nationaux, occasionnant une rotation importante des personnels, en particulier des cadres supérieurs et intermédiaires, chaque fois qu'interviennent des changements politiques dans l'administration.

Dans un nombre important de pays, les fonctionnaires et agents des gouvernements sous-nationaux sont généralement protégés par la réglementation nationale du travail et jouissent d'un statut d'employés publics ou municipaux. Mais dans la pratique les cadres légaux et statutaires ne sont pas toujours appliqués. Lamentablement, très peu de pays sont en mesure de fournir des statistiques précises quant au personnel employé par les gouvernements locaux.

La démocratie locale

En 1980, seulement trois pays d'Amérique latine disposaient d'autorités locales élues démocratiquement. Aujourd'hui, l'ensemble des nations latino-américaines élitent leurs autorités municipales au suffrage universel. La participation électorale au niveau local est élevée, bien qu'en baisse dans certains pays, et l'élection directe des maires, généralement à la majorité absolue, prédomine. Le mandat des maires est généralement de quatre ans (mais de trois ans au Mexique, de deux et demi à Cuba). Par contre, en 2004, seulement la moitié des départements et régions des pays unitaires étaient dotés de collectivités locales élues (en Colombie, en Bolivie, en Equateur, au Pérou et au Paraguay).

La représentation féminine dans les municipalités latino-américaines reste faible. Entre 1999 et 2002, à peine 5,3 % des maires étaient des femmes. A noter que des progrès ont été réalisés dans la reconnaissance des droits des peuples indigènes et d'autres minorités, même si ce mouvement n'en est qu'à ses prémices.

Pratiquement tous les pays définissent dans leur Constitution et leurs lois un large éventail de formes citoyennes de participation. Soulignons des expériences comme le « budget participatif », initié à Porto Alegre en 1989, qui s'est fait connaître du monde entier comme une expression aboutie de démocratie directe dans laquelle la communauté est impliquée dans la définition du programme municipal d'investissements.

Les associations de collectivités locales

Les processus de décentralisation ont favorisé la création ou le renforcement des associations nationales et régionales de collectivités locales dans tous les pays de la région. Mis à part le Brésil, l'Equateur et divers pays centro-américains, la plupart de ces associations ont vu le jour entre 1980 et 2000.

Conclusions

Progressivement, la décentralisation s'impose en Amérique latine. En moins de deux décennies, de réformes ont été accomplies dans la plupart des pays.

Cependant, ce processus présente encore des insuffisances importantes et se heurte à différents obstacles : l'inachèvement du cadre légal ou/et la non-application des lois, une faible capacité financière, un déficit de capacités locales, la culture traditionnelle de subordination des entités locales aux gouvernements nationaux.

En dépit des avancées de la décentralisation, l'Amérique latine est toujours un continent avec un fort degré de centralisation politique, territoriale et économique. Les phénomènes de concentration métropolitaine y sont particulièrement exacerbés, rendant encore plus aigues les disparités sociales et territoriales.

Dans un nombre important de pays, les fonctionnaires et agents des gouvernements sous-nationaux sont généralement protégés par la réglementation nationale du travail et jouissent d'un statut d'employés publics ou municipaux

ASIE-PACIFIQUE

Résumé exécutif

Présentation générale

Cette étude passe en revue l'état de la décentralisation et de la démocratie locale dans douze pays de la région Asie-Pacifique : Australie, Chine, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Corée du Sud, Thaïlande et Vietnam. Ces douze pays abritent pratiquement la moitié de la population mondiale et se caractérisent par une grande diversité de cultures, d'histoires, de systèmes politiques et de modes de vie. Il existe de grandes inégalités de richesses entre des pays membres de l'OCDE, comme l'Australie, le Japon, la Corée et la Nouvelle-Zélande, et un certain nombre de pays en voie de développement, comme le Bangladesh et le Népal. La région se distingue par une croissance urbaine accélérée et concentre déjà 23 des 40 plus grandes aires métropolitaines du monde.

Il existe une grande hétérogénéité de systèmes de gouvernement : des Etats fédéraux ou des monarchies constitutionnelles avec des gouvernements parlementaires, des Etats unitaires avec des systèmes présidentiels, des systèmes de parti unique. Depuis le milieu des années 80, les pays de la région ont tenté de réformer leur gouvernance en lançant des programmes de décentralisation qui ont entraîné des réformes notables dans le système de gouvernement et une démocratisation de la gouvernance locale.

Les politiques de décentralisation

Les gouvernements de la région Asie-Pacifique ont mis en place des politiques nationales et des réformes institutionnelles

destinées à supporter le processus de décentralisation. Ce mouvement est manifeste aussi bien dans des pays aux démocraties bien établies que dans des pays qui sont encore en cours de démocratisation. Globalement, les réformes ont été inscrites dans la Constitution et/ou dans des lois spécifiques promulguées aux niveaux national ou fédéral. Enfin, les modalités de décentralisation et les formes de la démocratie locale diffèrent d'un pays à l'autre.

Les Philippines, l'Indonésie et, dans une moindre mesure, l'Inde ont menés récemment des programmes de décentralisation assez radicaux. Des pays comme la Chine et le Vietnam ont adopté des stratégies de décentralisation dans le cadre de leur modernisation économique. Dans d'autres pays de la région, comme le Pakistan, est apparu un remarquable mouvement de balancier entre périodes de centralisation et de décentralisation. En Thaïlande, ce n'est que depuis les années 1990, et en dépit de la forte opposition du ministère de l'Intérieur, que les gouvernements ont œuvré en faveur de la décentralisation. Par opposition, le Bangladesh et la Malaisie ont connu une forte résistance du pouvoir central à toute décentralisation substantielle. Enfin, certains pays de l'OCDE, notamment l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande, la décentralisation fait partie intégrante de leurs processus de réformes administratives en cours, relativement modestes.

Le nombre de niveaux de l'administration territoriale, de même que la population moyenne par collectivité locale, varient considérablement d'un pays à l'autre. Certains Etats présentent des administrations terri-

La région se distingue par une croissance urbaine accélérée et concentre déjà 23 des 40 plus grandes aires métropolitaines du monde

La
décentralisation
en Asie-Pacifique
se caractérise par
l'attribution aux
autorités locales
de compétences
étendues

toriales à deux niveaux (Indonésie, Japon, Thaïlande, Nouvelle-Zélande), d'autres, à trois niveaux (Philippines, Corée du Sud, Vietnam). La Chine a scindé ses collectivités locales en quatre niveaux. Parmi les Etats fédéraux, le Pakistan et certains états indiens disposent de trois niveaux, tandis que l'Australie et la Malaisie ne connaissent qu'un seul niveau local au-dessous du niveau fédéral. Les compétences attribuées à ces différents niveaux varient également. Par exemple, dans les pays à deux niveaux de gouvernement local, les responsabilités les plus importantes sont généralement assumées par le niveau de gouvernement le plus haut.

La décentralisation en Asie-Pacifique se caractérise par l'attribution aux autorités locales de compétences étendues. Toutefois, les relations entre pouvoir local et pouvoir central limitent leur capacité d'action sur le terrain. En Chine et au Vietnam, par exemple, les actions menées par les collectivités locales restent subordonnées à la supervision et à l'orientation du pouvoir central. Au Japon, la supervision et le contrôle des finances locales sont de facto entre les mains du ministère de l'Intérieur, et il est encore trop tôt pour connaître les effets de la réforme de décentralisation fiscale engagée en 2004 sur cet aspect. Les autorités locales philippines jouissent également d'un certain nombre de pouvoirs et de ressources, mais leur action en matière de fiscalité est toujours soumise à des directives centrales. Enfin, au Pakistan, les fonctionnaires locaux sont sous le contrôle des autorités provinciales, et en Inde la réalité de la décentralisation fiscale et administrative est en décalage avec les réformes de la politique locale.

Les finances locales

Bien que les collectivités locales de la région Asie-Pacifique disposent toutes de leur propre fiscalité, leur autonomie en matière de détermination de l'assiette et des taux d'imposition varie considérablement d'un pays à l'autre. En Australie et

Nouvelle-Zélande ainsi qu'en Chine, les gouvernements locaux disposent d'une grande liberté pour définir les taux d'imposition tandis que, dans les autres pays, ce sont les gouvernements centraux ou les provinces ou états fédérés qui déterminent le niveau de la fiscalité locale.

Dans les pays aux niveaux de revenus par habitant élevés (Australie, Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud), les autorités locales tirent une grande part de leurs revenus des impôts locaux. Par contre, dans les pays en développement (Inde, Pakistan, Philippines), les collectivités locales dépendent fortement des transferts financiers effectués par le gouvernement national et des systèmes de subventions. Même aux Philippines où les collectivités locales jouissent d'une marge de manœuvre substantielle en comparaison avec les autres pays de la région, les transferts financiers de l'Etat restent la source principale de revenus. En Chine, une forte décentralisation fiscale à travers les mécanismes de partage des revenus est contrecarrée par l'extrême centralisation politique.

Dans les pays encore en développement, les ressources propres des autorités locales, combinées avec les transferts financiers et les subventions accordés par l'Etat central, sont toujours insuffisantes pour assurer des services publics adéquats. Ce déséquilibre pourrait sans doute être corrigé par la dévolution aux autorités locales de compétences accrues en matière de collecte de l'impôt.

Les compétences locales

En général, l'ensemble des pays de la région ont décentralisé les services essentiels : planification urbaine, éducation, santé, services sociaux, distribution de l'eau, transports publics, aide au développement économique.

En Chine, au Japon, en Inde, en Indonésie, en Corée, au Pakistan, au Vietnam et aux

Philippines, les autorités locales ont la charge de l'éducation primaire et secondaire, depuis l'accueil des jeunes enfants jusqu'au baccalauréat. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Malaisie sont des exceptions, l'éducation primaire étant sous la responsabilité des états fédérés ou de l'Etat central. De même, certains services de santé et sociaux sont dispensés, dans la plupart des pays, par les collectivités locales, à l'exception toujours de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande où sont respectivement gérés par les états fédérés la santé, et par le gouvernement central les services sociaux. La distribution de l'eau est d'abord la responsabilité des collectivités locales (en Australie, au Japon, en Indonésie, au Pakistan et au Vietnam). De même, dans la plupart des pays, la protection de l'environnement incombe aux gouvernements locaux, même si l'on constate une sérieuse limitation de leurs capacités d'action.

En Chine, les différentes entreprises dépendantes du gouvernement local jouent un rôle majeur dans la prestation des services et le développement économique local : 80 % des entreprises nationales sont gérées localement et fournissent 22 % du PIB.

Les ressources humaines

La part des fonctionnaires locaux oscille entre 77 % et 92 % dans l'ensemble des emplois du secteur public en Indonésie et en Chine respectivement, et descend à 7 % et 10 % en Malaisie et en Nouvelle-Zélande. Des réglementations spécifiques régissent la fonction publique locale dans la plus grande partie des pays d'Asie-Pacifique. Bien entendu, les gouvernements locaux de plus haut niveau disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix du personnel. De nombreux pays en développement de la région connaissent également des problèmes de corruption.

La démocratie locale

Dans toute la région, les partis politiques se développent au niveau local. La législation

n'autorise que les partis politiques à participer aux élections locales, les seules exceptions notables étant la Nouvelle-Zélande et l'Australie où, mis à part dans les plus grandes villes, les élus se présentent de manière indépendante et non partisane. Le taux de participation aux élections s'élève à 90 % au Vietnam et à 80 % aux Philippines et en Chine, et descend à 56 % en 2003 au Japon, à 52 % en 2004 en Nouvelle-Zélande et à 47 % en 2005 au Pakistan. L'élection de l'administration métropolitaine de Bangkok, en Thaïlande, recueille le plus mauvais taux avec 35 % de participation.

Tous les gouvernements locaux sont dotés d'un conseil et d'un exécutif. Dans la plupart des pays, les conseils et l'exécutif (maires) sont élus par les citoyens. Mais les pratiques varient énormément, le maire peut être élu tantôt au suffrage direct, tantôt de manière indirecte. La Malaisie fait toutefois exception puisque l'Etat nomme les conseils locaux et leurs exécutifs. En Chine et au Vietnam, les collectivités locales élisent leurs conseils respectifs, mais les candidats doivent passer un processus de présélection. Ces conseils nomment alors des représentants qui officieront aux plus hautes fonctions locales aux niveaux régional, provincial et métropolitain.

La durée des mandats des exécutifs locaux varie entre un minimum de trois ans (par exemple en Nouvelle-Zélande et aux Philippines) et un maximum de cinq ans (en Australie, en Chine, dans l'Inde, en Indonésie et au Vietnam). Plusieurs pays limitent le renouvellement des mandats (deux fois en Indonésie et en Thaïlande, trois aux Philippines).

Des formes de participation directe des citoyens à la gouvernance locale sont encouragées à travers la participation aux comités de village et à des institutions locales qui participent au développement local. Pourtant, en dépit même de la promulgation explicite de lois encourageant la participation des communautés, ces processus ont tendance à se politiser à l'excès.

Mais les pratiques varient énormément, le maire peut être élu tantôt au suffrage direct, tantôt de manière indirecte



Les lois de décentralisation comportent des mesures pour favoriser la participation des femmes et des groupes les plus défavorisés, notamment en les intégrant aux processus de prises de décisions locale. L'Inde réserve des sièges aux femmes, aux castes et aux tribus au sein des conseils locaux élus. Le Pakistan assure la représentation des non-musulmans, des paysans et des ouvriers. Et la loi aux Philippines prévoit la représentation des femmes, des pauvres et des plus défavorisés. La portée réelle de ces politiques nécessiterait une évaluation plus approfondie.

Les associations de collectivités locales

Dans la plupart des pays, les associations de collectivités locales se sont constituées et œuvrent dans l'intérêt des gouvernements locaux pour défendre leurs intérêts

face aux gouvernements et également avec les organisations internationales, notamment de coopération.

Conclusions

La décentralisation est devenue, ces dernières décennies, un thème central de la réforme de la gouvernance en Asie-Pacifique. Ce processus s'est généralement accompagné d'un renforcement de la démocratie locale. Cependant, les formes de la gouvernance, tout comme les résultats acquis, reflètent la diversité du contexte régional. Alors que, dans les pays étudiés, de nombreuses faiblesses sont globalement observées dans la mise en œuvre de la décentralisation, il est difficile d'imaginer dans la région Asie-Pacifique un retour en arrière vers les anciens formes de centralisation.

EURASIE

Résumé exécutif

Présentation générale

Ce chapitre s'intéresse à l'évolution des collectivités locales et de l'autonomie locale dans les pays de l'ex-Union soviétique : Azerbaïdjan, Arménie, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan. Dans la plupart des pays de la région, la population vit majoritairement dans des métropoles ou des villes : 73 % de la population de la Fédération de Russie, 70 % dans le Bélarus, 68 % en Ukraine et près de 60 % au Kazakhstan. Toutefois, en Ouzbékistan et dans d'autres Etats d'Asie centrale, la population reste principalement rurale.

Après la chute de l'Union soviétique en 1991, lors de la phase de réforme des Etats, de graves dysfonctionnements se sont accumulés : confusion dans le partage des compétences, redoublement des fonctions, absence de règles claires dans la relation entre les différents niveaux territoriaux. La fin du contrôle central du parti et la mise en place d'élections démocratiques aux niveaux sous-nationaux ont provoqué une véritable lutte entre les groupes favorables à l'émergence des pouvoirs locaux et ceux partisans du renforcement des grandes régions. L'héritage commun à toute la région peut contribuer à expliquer de nombreux problèmes.

Les politiques de décentralisation

L'idée-force portée par les réformes des Etats d'Eurasie est la création de collectivités locales autonomes différenciées de l'Etat. Les réformes constitutionnelles reconnaissent l'existence des collectivités

locales autonomes et garantissent leurs droits. Mais leur mise en œuvre diffère d'un pays à l'autre. En Russie, en Arménie et en Azerbaïdjan, les gouvernements locaux sont autonomes de par la loi et séparés sur le plan institutionnel des structures de pouvoir de l'Etat. Un deuxième groupe (Géorgie, Kirghizstan, Moldavie et Ukraine) connaît un processus de mis en place des gouvernements locaux non achevé. Les réformes y sont à peine énoncées ou n'ont simplement pas encore été mises en œuvre. Un troisième groupe (les quatre Etats d'Asie centrale : Kazakhstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) dispose de gouvernements locaux opérationnels uniquement au niveau le plus bas, dans les petits villages. Dans les villes plus importantes, les fonctions locales sont assurées par les organes locaux de l'Etat subordonnés au gouvernement central. Pourtant, la réforme a également commencé à élargir les fonctions des institutions locales.

La Russie est le seul Etat fédéral de la région. Cependant, plusieurs pays fonctionnent avec un niveau intermédiaire de gouvernement qui intervient sur un territoire très étendu : ce niveau de gouvernement se distingue du niveau local ou municipal et est généralement appelé *oblast*, que l'on peut traduire par « région ». Le niveau local (ou municipal) s'organise lui-même en deux niveaux : le plus important est le niveau de district (*raion*), qui rassemble plusieurs villages, voire des villes, et qui assure la plupart des compétences propres aux municipalités. Les villes plus importantes ont le statut des districts. Il existe enfin un niveau plus bas, en dessous du *raion*, qui est peu significatif

Après la chute de l'Union soviétique en 1991, lors de la phase de réforme des Etats, de graves dysfonctionnements se sont accumulés : confusion dans le partage des compétences, redoublement des fonctions, absence de règles claires dans la relation entre les différents niveaux territoriaux

La première
difficulté des
gouvernements
locaux est
l'insuffisance
de ressources
financières

de par ses fonctions. Ce système peut être comparé à l'organisation municipale allemande ou aux districts anglais.

Les finances locales

La première difficulté des gouvernements locaux est l'insuffisance de ressources financières. La part de la fiscalité dans les revenus locaux est extrêmement faible. Les collectivités locales de la Fédération de Russie n'ont cessé de voir leurs ressources fiscales fondre. La plus grande partie de leurs revenus proviennent en fait des impôts partagés ou de transferts budgétaires déterminés par le gouvernement central, et cela en vertu de règles parfois plus ou moins claires. Ces apports ne parviennent généralement pas à couvrir les besoins des administrations locales.

La part des dépenses des gouvernements locaux dans le PIB a décliné au cours des dernières années. Elle est passée, dans la Fédération de Russie, de 6,5 % en 2003, à 6,2 % en 2004 et à 5,3 % en 2005.

Quant aux pays d'Asie centrale, ils n'ont en général aucune indépendance en matière d'impôt et de budget.

Notons que, dans un certain nombre de pays, les données publiques sur les finances locales ne sont ni complètes ni fiables. L'instabilité économique dans plusieurs pays de la région entraîne une fluctuation des indicateurs économiques, ce qui oblige à des analyses approfondies au cas par cas.

Les compétences locales

Dans la plupart des pays de la région, les fonctions des autorités locales sont mal définies par la loi. Cette situation s'explique par un processus constant de redistribution des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. La pratique la plus généralisée veut que le gouvernement central fixe un cadre légal et que les autorités locales mettent ce cadre légal en action.

Dans la plupart des Etats, la règle dit que les gouvernements locaux assurent l'éducation préscolaire et primaire, qu'ils ont de larges responsabilités sur les services sociaux, sur la santé et la prévention sanitaire dans les « zones de proximité », sur les transports publics, la distribution de l'eau, l'approvisionnement en énergie et en gaz, l'offre culturelle et sportive et la politique en direction de la jeunesse. Souvent, les gouvernements locaux accompagnent également le développement économique local. Dans la majorité des Etats, ces compétences sont partagées entre le gouvernement local et l'autorité déconcentrée de l'Etat.

Les ressources humaines

Le personnel des collectivités locales ne fait pas partie en général du corps de l'Etat. En Russie, on comptait 280 000 employés de gouvernements locaux en 2006 (une moyenne d'un employé municipal pour 500 citoyens). Contrairement à beaucoup d'autres pays, les enseignants ne sont pas employés par les collectivités locales.

L'amélioration du niveau professionnel du personnel local pour assumer le développement de l'autonomie locale pose un problème majeur, notamment dans les zones rurales qui disposent d'un nombre restreint d'employés municipaux et d'une faible culture de la gestion municipale.

Un certain nombre de pays (Russie, Ukraine, etc.) ont lancé des réformes administratives visant à améliorer le fonctionnement de l'ensemble de la gestion municipale et améliorer la formation des agents administratifs pour mieux répondre aux problèmes locaux.

La démocratie locale

Les élections locales en Eurasie mobilisent de plus en plus de candidats, ce qui contribue à élargir la compétition électorale. Mais la participation électorale dans cer-

tains pays est faible et comparable à celle que l'on trouve en Europe dans les autres.

Le système d'élection dominant est le majoritaire. Mais en Russie, la loi prévoit deux systèmes au niveau local : le système proportionnelle et le système de majorité absolue.

Selon la loi et les chartes municipales, en Russie, en Arménie, en Azerbaïdjan, les organes représentatifs des collectivités locales de plus haut niveau (*raions* ou districts) se composent d'une assemblée ou conseil et d'un exécutif. Les assemblées ou conseils sont élus dans tous les pays de la région, tandis que les exécutifs ne le sont qu'en Russie, Arménie, Azerbaïdjan, etc. Par contre, ils sont généralement nommés dans les pays d'Asie centrale et dans les grandes villes d'Ukraine. En Russie, les exécutifs locaux peuvent être issus d'une élection directe ou peuvent être des administrateurs sélectionnés par concours et nommés sous contrat. En 2005, un peu plus de 30 % des responsables des entités municipales étaient issus d'élections directes. Sur les 252 000 élus locaux en Russie, la majorité exerce ses fonctions de manière volontaire.

La participation citoyenne dans la vie politique locale peut suivre différents comportements : dans les collectivités locales qui disposent de ressources suffisantes et où la gestion est efficace, l'autorité du pouvoir local est réelle et comparable à celle d'un organe d'Etat. Dans les pays où les ressources municipales sont limitées (par exemple, en Géorgie et en Moldavie), la population a le sentiment que les institutions locales sont des appendices de l'Etat.

En dépit de toutes ces difficultés, la démocratie locale est en train de s'implanter dans la plupart des Etats de la région, s'inspirant des exemples du Conseil de l'Europe, du Commonwealth et des principes internationalement reconnus sur l'autonomie locale.

Les associations de gouvernements locaux

Les pays d'Eurasie aux formes de gouvernements locaux les plus développées (Russie, Ukraine, Azerbaïdjan, etc.) voient leurs intérêts représentés par des institutions nationales. Dans les pays d'Asie centrale, de telles institutions restent encore à se mettre en place.

Conclusions

Les pays d'Eurasie sont à des stades divers de développement de leurs gouvernements locaux. Le cadre légal a été défini et les constitutions reconnaissent les pouvoirs des autorités locales, hormis au Kazakhstan.

Mais l'instabilité politique et économique n'est pas favorable au processus de décentralisation et de renforcement des gouvernements locaux. L'insuffisance de ressources est aussi un obstacle majeur. Pour remédier à cette situation, des réformes de la fiscalité locale et des modalités de transferts budgétaires, et notamment des systèmes de péréquation, sont nécessaires pour rendre plus équitable la distribution des ressources entre les différentes régions et niveaux de l'administration.

Dans la plupart des pays, le développement et le renforcement des gouvernements locaux s'intègrent dans le cadre de réformes administratives beaucoup plus larges. Ces réformes cherchent à mieux séparer et définir les fonctions et compétences de tous les niveaux de gouvernement, ainsi qu'à mettre en œuvre des principes de subsidiarité adaptés. Les progrès sont cependant lents et certaines réformes paraissent encore fragiles.

La participation citoyenne dans la vie politique locale peut suivre différents comportements : dans les collectivités locales qui disposent de ressources suffisantes et où la gestion est efficace, l'autorité du pouvoir local est réelle et comparable à celle d'un organe d'Etat

EUROPE

Résumé exécutif

Présentation générale

L'Europe analysée dans ce rapport regroupe 35 Etats. L'Europe couvre une superficie de 4,92 millions de km² et compte 530 millions d'habitants. Son histoire et ses institutions sont très diversifiées, mais elle s'est dotée aujourd'hui de valeurs communes. Et c'est le cas en particulier pour les collectivités locales.

L'Europe se distingue certainement d'autres régions du monde par la valeur reconnue aux institutions locales. Il n'est pas un seul pays de cet ensemble dont le territoire ne soit intégralement organisé en communes, même si la conception, la taille et les fonctions de la commune peuvent beaucoup varier.

Les politiques de décentralisation

Les pays européens paraissent entrés dans une nouvelle phase de réforme territoriale, différente de celle des années 60-70. Cette évolution ne touche pas tous les Etats de la même manière et certains restent à l'écart. Elle se résume par : le renforcement du cadre communal et intercommunal, la tendance à la régionalisation et les difficultés d'organisation des aires urbaines. On relève également dans la plupart de ces pays une tendance à l'extension des compétences locales et à un accroissement inégal des finances.

On est passé, d'une part, d'un système relativement simple d'administration locale à deux degrés (et parfois avec un seul niveau de collectivités locales, celui de la commune), à un système plus complexe dans lequel l'organisation se combine avec la tendance à la régionalisation. Celle-ci ne se traduit pas toujours par la création d'un niveau supplémen-

taire mais elle affecte toujours les fonctions des collectivités locales préexistantes.

D'autre part, les réformes territoriales visent à rationaliser l'organisation du niveau communal et à l'adapter aux compétences qu'il devait assumer. Les réformes des années 1950 aux années 1970 ont procédé par fusion de communes (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, pays nordiques). Elles ont été mises en œuvre dans les pays de l'Europe du Nord, mais aussi dans certains pays de l'Europe de l'Est. Depuis la fin des années 90, une nouvelle vague de réformes territoriales se développe : les unes procèdent par fusion de communes (Grèce, Lituanie, Allemagne de l'Est, Danemark), mais d'autres visent à intégrer les communes dans un cadre de coopération sans les fusionner mais en opérant le transfert de certaines compétences essentielles au niveau intercommunal (France, Hongrie, Italie et, en projet, Espagne). Toutefois ces réformes sont plus attentives à la dimension politique, et pas seulement technique, de cette réorganisation.

Les finances locales

Les dépenses publiques locales représentent en général entre 6 et 13 % du PIB dans les pays européens, à l'exception des pays nordiques et de la Suisse où elles dépassent 20 % du PIB. Malgré ces différences, les collectivités locales assurent la majeure partie de l'investissement public civil, et la croissance en est particulièrement rapide en Europe de l'Est.

Si l'autonomie financière a progressé du côté des dépenses, elle est faible dans la plupart des pays du côté des ressources. En effet, les

L'Europe se distingue certainement d'autres régions du monde par la valeur reconnue aux institutions locales

Les pays se différencient par l'allocation des compétences en matière de santé, d'éducation (gestion des personnels), de protection sociale et de police

budgets locaux sont alimentés principalement par des transferts budgétaires et la participation au produit d'impôts partagés ; ces ressources échappent à la maîtrise des autorités locales. Seulement dans huit pays, les collectivités locales ont une fiscalité propre dont le produit représente au moins 40 % de leurs ressources. La tendance est à l'érosion de la fiscalité propre, à peu d'exceptions près (Suède, Italie). La logique de la garantie de ressources tend ainsi à prévaloir sur la logique de la responsabilité financière.

Les compétences locales

La clause générale de compétence, qui est un principe de liberté pour les collectivités locales, tend à se généraliser au niveau communal.

On peut dégager un noyau commun de compétences matérielles exercées par les communes dans tous les pays : les principales fonctions en matière d'urbanisme (la planification, les autorisations d'utilisation des sols, les opérations d'aménagement), l'attribution d'aides sociales et la gestion d'institutions sociales destinées à certaines catégories de la population (notamment pour les personnes âgées), la voirie et les transports publics (en fonction de la taille de la collectivité), la distribution d'eau (à l'exception notable de l'Angleterre), le logement (à l'exception notable des Pays-Bas, de l'Italie et de la Suisse), la construction et l'entretien de locaux scolaires, que complètent aujourd'hui dans tous les pays des activités d'accompagnement éducatif, le développement économique, même dans les pays où il n'est pas cité dans les attributions légales des communes.

Les pays se différencient par l'allocation des compétences en matière de santé, d'éducation (gestion des personnels), de protection sociale et de police.

Mais l'extension des compétences locales développe les interdépendances entre les différents niveaux d'administration. Cela se reflète dans la législation sectorielle, qui règle les compétences des collectivités locales,

et dans la diffusion du procédé contractuel dans les relations entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi dans les finances locales.

Les capacités administratives

Selon les pays, c'est un régime d'emploi soumis au droit privé ou un régime de carrière qui s'applique aux agents. Toutefois, le régime de carrière domine pour les fonctions d'autorité et d'encadrement.

L'impact de la « nouvelle gestion publique » varie beaucoup d'un pays à l'autre. Il a été beaucoup plus limité dans les pays où les collectivités locales font depuis longtemps appel au secteur privé pour la gestion d'un grand nombre de services publics.

Néanmoins, la liberté de choix des collectivités locales quant au choix du mode de gestion tend à se réduire sous l'effet des politiques de privatisation et des politiques communautaires d'ouverture à la concurrence des services d'intérêt économique général.

La démocratie locale

L'élection est aujourd'hui la règle pour la formation des organes des collectivités locales.

En outre, on observe une tendance à la personnalisation de l'exécutif, notamment sous la forme de l'élection du maire au suffrage universel direct. Dans les autres pays, l'exécutif local est formé par le conseil élu au suffrage direct ; la réforme du mode de désignation du maire est à l'ordre du jour dans quelques pays où il est encore nommé. L'élection du conseil, au niveau intermédiaire, au suffrage indirect n'existe plus que dans un seul pays. Parallèlement à cette évolution, on observe une tendance à la professionnalisation des exécutifs locaux.

Malgré cette évolution institutionnelle, la participation aux élections locales décline ou reste stable à un niveau assez bas.

La législation a introduit dans tous les pays des modalités variées de participation de la population, allant du référendum d'initiative populaire à des procédures de consultation. Mais le succès de ces institutions dépend de la culture politique de chaque pays et elles pénètrent peu en pratique dans les pays de tradition représentative.

Les contrôles du pouvoir central sur les collectivités locales se sont transformés. Si le contrôle par l'autorité administrative demeure la solution la plus fréquente, ce contrôle est en général limité à la légalité. Des contrôles au fond demeurent dans certains domaines, notamment l'urbanisme, exercés par des autorités nationales ou régionales. Mais les politiques de promotion de la performance dans la gestion peuvent aussi conduire à des formes nouvelles de contrôle du pouvoir central.

Les associations de collectivités locales

Les associations de collectivités locales occupent en Europe une place de plus en plus importante, quoique variables d'un pays à l'autre. Du point de vue de leur statut, il s'agit toujours d'association de droit privé, mais elles connaissent une officialisation plus ou moins marquée. Dans la plupart des pays, il existe une seule organisation représentative des communes, ou respectivement des collectivités locales de niveau intermédiaire (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède où une seule association représente depuis 2005 les communes et les conseils de comté). En Allemagne et en Autriche, il existe une certaine différenciation entre les villes et les communes, laquelle se reflète dans deux associations différentes auxquelles s'ajoute l'association représentative des arrondissements (*Landkreise*). En revanche, l'Autriche offre le seul exemple où le rôle des associations est consacré par la Constitution. Enfin, plusieurs pays connaissent une certaine multiplication des associations sur des bases catégorielles ou partisans (France, Hongrie).

Les associations de collectivités locales ont développé leur coopération à l'échelle européenne depuis les années 50. Aujourd'hui, le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est une organisation non gouvernementale qui regroupe les associations nationales de collectivités locales et régionales de 35 Etats européens.

Conclusions

Les principes de l'autonomie locale forment aujourd'hui en Europe un corpus auquel tous les Etats adhèrent. On cherche à rationaliser les découpages territoriaux et leur échelle pour les mettre en adéquation avec les fonctions à remplir.

Les compétences des collectivités locales ne se définissent plus simplement par rapport à un intérêt public local, mais de plus en plus par leur participation à des fonctions d'intérêt national dans un cadre défini par la loi ; cela a réduit la distance qui séparait autrefois les pays européens, schématiquement l'Europe du Nord et l'Europe du Sud.

La place des collectivités locales s'est considérablement accrue, du point de vue économique, dans la gestion des grandes fonctions collectives de même que leur autonomie dans cette gestion. Mais les ressources propres tendent plutôt à diminuer, bien que quelques pays fassent exception, si on entend par là les ressources dont les collectivités locales sont en mesure de déterminer le produit, au moins dans certaines limites.

Du point de vue institutionnel, on observe partout une tendance au renforcement du *leadership* politique et au développement des procédures de participation. Enfin, le rapprochement entre l'est et l'ouest de l'Europe est visible.

En revanche, les systèmes d'administration locale ne convergent pas. Ils se distinguent fortement, par exemple, en ce qui concerne les formes de la régionalisation et le rôle du niveau intermédiaire de collectivités locales.

Les principes de l'autonomie locale forment aujourd'hui en Europe un corpus auquel tous les Etats adhèrent

MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE

Résumé exécutif

Présentation générale

L'aire géographique Asie de l'Ouest / Moyen-Orient comprend la Turquie, le Proche-Orient⁵ – hormis Israël – la péninsule Arabique et l'Asie de l'Ouest jusqu'à l'Iran. La région, avec plus de 260 millions d'habitants, 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. La région compte 28 grandes villes de plus d'un million d'habitants.

Les politiques de décentralisation

La région a connu, ces dernières années, des avancées encourageantes dans le domaine de la décentralisation, plusieurs Etats en ayant fait une priorité, ce qui s'est traduit par la production de nouveaux textes de loi aussi bien que par des politiques concrètes. Parmi les avancées, il faut aussi noter : 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. En Turquie, qui dispose depuis 1930 d'un régime municipal moderne, trois nouvelles lois favorables à la décentralisation ont été adoptées en 2004-2005.

Ces changements répondent à trois types de pressions : les revendications démocratiques de la population, comme cela a été particulièrement le cas en Arabie Saoudite ou en Iran, ou la nécessité de remettre sur pied, comme en Palestine, une gouvernance totalement déstructurée, ou pour répondre aux besoins d'une restructuration générale de l'économie et de l'Etat afin d'anticiper la fin de la manne pétrolière. Mais également des pressions extérieures, qu'elles émanent de l'Union européenne, en ce qui concerne la Turquie, ou des Etats-Unis pour d'autres pays.

Néanmoins, dans l'ensemble des pays de la région, Turquie exclue, la centralisation, dans les textes ou de fait, reste la règle. En effet, deux cas de figure se présentent : d'une part, les Etats organisés sur le mode de la déconcentration pure et simple, par exemple l'Arabie Saoudite ou le Koweït, où les organes municipaux sont de simples relais des ministères et, de l'autre, les pays dont les textes prévoient une autonomie municipale, mais où cette dernière est altérée par des dispositions et des pratiques contradictoires (tutelle en cascade des institutions supérieures de l'Etat sur le niveau local, faiblesse des ressources financières, du personnel local, etc.).

5. 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.

La région, avec plus de 260 millions d'habitants, est traversée depuis des décennies par des tensions politiques, militaires, ethniques et religieuses qui affectent sa stabilité

On peut expliquer les retards en matière de décentralisation par les situations de conflits, la crainte de certains gouvernements d'une perte de souveraineté, de voir la gouvernance locale servir de tribune à des forces dont le but serait le renversement des régimes, voire la partition pure et simple des pays. Mais d'autres facteurs jouent un rôle : la faiblesse de la société civile, sous réserve de quelques exceptions ; l'existence de réseaux de type ethnique, tribaux voire clientéliste 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 sa conséquence, le fait que le désir de changement s'incarne à travers des mouvements religieux.

Les finances locales

La collecte de données fiables sur les finances locales représente une gageure en raison, d'une part, du manque de transparence des administrations et, d'autre part, du manque d'informatisation et d'harmonisation des données. Toutefois, on peut dégager plusieurs grandes tendances :

- la faible part des dépenses publiques locales dans le total des dépenses publiques (moins de 5 % en moyenne) ;
- l'absence de décentralisation fiscale ;
- la faiblesse des transferts de l'Etat aux collectivités locales, sauf en Turquie, l'absence de transparence et de péréquation dans les transferts ;
- un endettement élevé pour le financement non des dépenses d'investissement mais des dépenses courantes (cas notamment du Liban, de la Palestine, de la Syrie, de la Jordanie, où cependant des mesures ont été prises pour alléger l'endettement des collectivités locales).

On remarquera enfin que, dans de nombreux cas, la tutelle de l'Etat central s'exerce aussi sur la gestion du budget municipal à travers un contrôle non seulement *a posteriori*, mais aussi et surtout *a priori* des décisions.

Les compétences locales

Les compétences des municipalités sont, d'après les textes de la quasi-totalité des pays, très étendues, qu'il s'agisse de leurs attributions habituelles de base (propreté, gestion des déchets, éclairage public, assainissement...) ou de celles plus récentes telles qu'envisagées par la conception moderne du travail municipal (culture, éducation, planification urbaine, action sociale...).

Toutefois, les collectivités locales n'assurent, au mieux, sauf en Turquie, que le premier type de compétences en raison du manque de ressources financières et de la tutelle à laquelle elles sont soumises de la part du pouvoir central, et qui aboutit parfois à la une privatisation des services. Dans le cas de la Palestine, c'est à l'insécurité qu'il faut imputer l'impossibilité des collectivités locales d'exercer leurs compétences.

C'est pourquoi les municipalités se tournent vers des solutions extérieures : création d'unions de municipalités ou de villages, comités de quartier en Palestine ou l'évergétisme, notamment dans les deux pays où l'Etat est le plus faible : la Palestine et le Liban.

Les ressources humaines

Les insuffisances des personnels des collectivités locales freinent également la mise en place de la décentralisation. Les modes de recrutement et de promotion sont opaques et ne se fondent pas sur le mérite ni sur les principes de gestion de carrière. Au Liban et en Jordanie, par exemple, le personnel des villes importantes est recruté directement par l'Etat.

De plus, pour des raisons budgétaires et/ou légales, on embauche de plus en plus de personnel temporaire ou contractuel. Enfin, les rémunérations sont basses par rapport au secteur privé.

La démocratie locale

Bien entendu, la première étape et condition *sine qua non* d'une bonne gouvernance locale est l'existence d'élections libres.

Or, bien que de tels scrutins aient eu lieu dans la région dès la fin du XIX^e siècle sous l'Empire ottoman, ils se sont limités à quelques villes, les premières véritables élections au niveau national s'étant tenues en Turquie en 1930. En fait, dans la pratique, la plupart des pays ont connu les premières élections de leur histoire ou depuis plusieurs décennies au cours des années 1990 et 2000.

En conséquence, la démocratie locale, extrêmement récente, présente un caractère expérimental et s'accompagne de modifications de dernière minute des règles du jeu, par exemple : des définitions des circonscriptions en Arabie Saoudite en 2005, du mode d'élection du maire au Liban en 1998, en passant par la modification du mode de scrutin entre les deuxième et troisième phases de l'élection de 2005 en Palestine.

Les autorités de l'Etat exercent également une influence certaine sur la formation des conseils municipaux : par le biais de nominations pures et simples d'une partie ou de la totalité de ces membres ou de la nomination des maires (Arabie Saoudite, Jordanie, Bahreïn, Koweït, Jordanie), ou par l'existence d'un examen préalable des candidatures (Arabie Saoudite, Iran, Syrie), ou à travers les élections d'office qui, lorsqu'elles sont trop nombreuses, révèlent des arrangements préélectoraux, comme c'est très fréquemment le cas au Liban.

C'est pourquoi on observe, sauf en Turquie, une désaffection des électeurs pour

les scrutins locaux, sauf lorsque ceux-ci, généralement plus libres que les élections nationales, offrent une tribune à la contestation de type communautaire (là où les chiites sont une forte minorité ou une majorité), nationaliste (dans les pays qui possèdent une minorité kurde) ou, dans la plupart des pays de la région, religieuse.

On notera, sauf en Turquie, la faible représentation des femmes dans les conseils municipaux, tendance contre laquelle un certain nombre de pays ont choisi de lutter à travers diverses stratégies (quotas, nomination directe, campagnes en faveur de la présence des femmes dans la vie politique...).

Conclusions

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.

Il convient, néanmoins, de prendre en compte à la fois l'organisation sociale et le contexte d'insécurité de la région. Les tensions et conflits existants, la nature des relations entre les leaders ou les personnalités traditionnelles, de type religieux et tribal, et les populations sont autant d'obstacles à la décentralisation.

C'est pourquoi la décentralisation doit s'accompagner d'importants changements de la structure des Etats, la démocratie étant la condition du succès de la décentralisation.

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

LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Résumé exécutif

Contexte

Sous l'effet de l'urbanisation, de plus en plus d'habitants de la planète vivent dans des régions urbaines de grandes dimensions. En 1950, une seule ville, située au Nord, comptait une population de plus de 10 millions d'habitants, en 2000, ce sont 16 villes qui ont de plus de 10 millions d'habitants dont 12 se trouvent dans les pays en développement.

La mondialisation a renforcé les échanges de manière exponentielle entre les métropoles et leur périphérie ou leur région. Par leur taille, par leur croissance ininterrompue, par leurs statuts économiques divers et leurs dimensions institutionnelles, les métropoles posent des défis sans précédent en matière de gouvernance. D'une part, les politiques publiques doivent désormais fournir les moyens de coordination horizontale entre les divers gouvernements locaux qui coexistent généralement au sein de la même agglomération. D'autre part, les problèmes des métropoles dépassent le niveau local et concernent également les gouvernements nationaux.

Les conditions de la gouvernance métropolitaine

Les régions urbaines sont toutes confrontées au même problème de gouvernance dans une zone géographiquement étendue. L'occupation des sols et l'activité économique transcendent le plus souvent les

limites institutionnelles jusqu'à être hors de portée des institutions gouvernementales préexistantes. Ce processus suppose plusieurs problèmes potentiels :

- l'absence de contrôle ou de guidance du développement territorial et de l'étalement urbain ;
- les écarts entre les capacités de gestion et d'expertise et l'importance des défis ;
- une non-concertation structurelle dans les tentatives de solution de problèmes communs dont l'action collective est l'exception.

Ces phénomènes expliquent en partie comment les enjeux associés à la gouvernance des aires métropolitaines déterminent des relations aussi bien verticales qu'horizontales entre les pouvoirs locaux et nationaux.

Les principaux défis de la gouvernance métropolitaine

Les défis contemporains de la gouvernance métropolitaine englobent plusieurs dimensions essentielles :

- Une diversité locale grandissante, avec des quartiers et des agglomérations aux visages socio-économique, ethnique et racial, accompagne la diversité sociale croissante des aires métropolitaines.
- La fragmentation de l'autorité parmi les

Par leur taille, par leur croissance ininterrompue, par leurs statuts économiques divers et leurs dimensions institutionnelles, les métropoles posent des défis sans précédent en matière de gouvernance

Depuis le début du XX^e siècle, les meilleures options de gouvernance métropolitaine font l'objet d'un débat. De nombreux chercheurs et élus ont évoqué des réformes qui permettraient d'agrandir la zone d'action du gouvernement au niveau de la métropole

localités métropolitaines, mais aussi entre les institutions de gouvernance dédiées à des secteurs spécifiques, ou encore entre différents niveaux de gouvernement, rend la coordination des agendas métropolitains difficile.

- L'accroissement de la compétition économique transnationale oblige les régions métropolitaines à procurer de l'emploi et de la prospérité aux régions environnantes, approfondissant les inégalités sociales et territoriales.
- Enfin, la gouvernance des aires métropolitaines est confrontée à l'apparition de nouvelles formes de conflits sociaux, économiques et culturels.

Les contrastes entre les métropoles du Nord et du Sud

Les défis relevés par les métropoles Sud diffèrent considérablement de ceux auxquels se confronte le Nord. Dans cette dernière région, le processus d'urbanisation est désormais pratiquement achevé. La métropolisation contemporaine prend la forme d'agglomérations résidentielles étendues et peuplées par la classe moyenne et aisée en périphérie des villes. Ces aires métropolitaines éloignées des centres-villes, avec des services et une offre technologique de pointe, ont tiré le meilleur parti d'une mobilité accrue des populations et de l'amélioration des moyens de communication.

Au Sud, en particulier en Asie, la croissance plus rapide des régions métropolitaines pose en soi des défis plus grands encore pour la gouvernance. La forme prise par les aires métropolitaines est souvent plus dense et moins dispersée. Les nouvelles industries, l'activité commerciale et le logement s'installent généralement à proximité des grandes agglomérations. Au même moment, de grandes concentrations de population en situation de précarité, le travail informel et le logement illégal coexistent avec

des zones périphériques prospères ou même en centre-ville. Les besoins sociaux, économiques et environnementaux de ces regroupements de population représentent un enjeu majeur pour la gouvernance.

Alternatives institutionnelles pour une gouvernance des aires métropolitaines

Depuis le début du XX^e siècle, les meilleures options de gouvernance métropolitaine font l'objet d'un débat. De nombreux chercheurs et élus ont évoqué des réformes qui permettraient d'agrandir la zone d'action du gouvernement au niveau de la métropole. D'autres spécialistes sont d'avis que des unités plus petites, à l'échelle locale, sont la clé pour une gouvernance efficace et démocratique. Depuis les années 80, en particulier dans les régions métropolitaines du Nord les plus anciennes, des approches *new regionalist* (ou du « nouveau régionalisme ») ont tenté de relier ces deux perspectives. Ces approches se caractérisent par une réponse pragmatique aux problèmes, par l'adaptation des systèmes de gouvernement existants, par le renforcement de la légitimité démocratique des institutions métropolitaines, par la gestion des tâches dans des secteurs spécifiques – primauté à la mission sur la gestion – et par une association étroite avec le secteur privé.

Si l'on examine les dispositifs institutionnels existants en termes de gouvernance métropolitaine, on observe qu'ils varient considérablement dans leur couverture spatiale des territoires urbains, dans leur intégration des unités territoriales et de leurs fonctions ainsi que dans leur approche de la responsabilité démocratique. Aussi les institutions de gouvernance métropolitaine diffèrent-elles énormément en fonction des régions métropolitaines et des pays, selon qu'il s'agit de politiques centralisées ou de processus politiques issus de niveaux de gouvernements plus élevés dans la hiérarchie étatique.

Enfin, l'étude comparative de neuf secteurs spécifiques de travail des institutions métropolitaines de Johannesburg, Los Angeles, Bombay, Paris, Sao Paulo et Séoul démontre comment la gouvernance peut prendre des formes diverses selon son domaine fonctionnel d'action politique. L'étude montre d'importantes similitudes entre les institutions métropolitaines dans des domaines comme les infrastructures, la planification et les routes. Une organisation métropolitaine formelle, des gouvernements supramunicipaux et des entreprises publiques de grande ampleur occupent des positions centrales dans la gouvernance des régions métropolitaines dans le Sud et en Corée. Ce n'est pas le cas dans les deux métropoles du Nord. En effet, à Los Angeles comme à Paris, en dépit de formes de fragmentation intergouvernementale significativement différentes, on constate une coopération intercommunale institutionnalisée et des interventions publiques et privées plus fortes.

Conclusions

L'expansion et la diversité croissante des métropoles ont mis à jour de nouvelles exigences de gouvernance dans les aires métropolitaines du Nord et du Sud. Dans les deux cas, les institutions sont confrontées aux mêmes dilemmes de fragmentation et de coordination. La gouvernance métropolitaine pose le problème global :

Une gouvernance à plusieurs niveaux. Les régions urbaines n'ont cessé de grandir, tout comme les interconnexions avec leurs périphéries. Il est donc nécessaire de mieux comprendre les changements dans la dynamique des relations entre les autorités des grandes villes et celles de leurs territoires périphériques.

La participation dans la gouvernance métropolitaine. La participation dans le processus de gouvernance métropolitaine est essentielle pour le déroulement de la démocratie et pour la prise de décisions politiques effectives et efficaces.

Environnement durable. Les politiques publiques en matière d'environnement dépendent de leur mise en œuvre efficace au niveau local, mais aussi de l'efficacité de la gouvernance métropolitaine.

Inégalités sociales et territoriales. Dans les villes du Sud, les priorités sont la maîtrise des activités informelles et la lutte contre la pauvreté, les problèmes corrélés comme le crime et les faiblesses des systèmes éducatifs et de santé. Dans des aires métropolitaines diversifiées et fragmentées, la gouvernance peut renforcer les handicaps des plus pauvres en accentuant les disparités dans l'accès aux services publics.

L'approche globale de la gouvernance métropolitaine est nouvelle. Des études comparatives plus approfondies des différents modes d'organisation et de leur mise en pratique doivent être réalisés pour identifier leurs conséquences sur la gouvernance métropolitaine. La dynamique des relations entre les différents niveaux de gouvernements dans les régions métropolitaines, l'intégration du secteur privé, la place des citoyens et des ONG dans le processus de gouvernance, les bonnes pratiques pour favoriser la croissance économique, le développement durable et l'équité sociale dans les régions métropolitaines sont autant de questions essentielles qui requièrent la conduite de recherches plus approfondies.

CONCLUSIONS

Résumé exécutif

Décentralisation et démocratie locale à l'âge de la mondialisation⁶

« Aujourd'hui, une décentralisation effective est considérée comme un élément de bonne gouvernance et l'expression de la pratique démocratique et d'une administration publique effective et efficace. »

(Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales.)

À l'issue de la lecture des différents chapitres du *Rapport mondial*, le lecteur ne sera surpris ni par la constatation de certaines convergences observées sur tous les continents ni par l'extraordinaire diversité des systèmes d'administration locale. Ces tendances ne se manifestent pas seulement entre les grandes régions du monde, mais davantage encore à l'intérieur de chacune de ces régions. Dans un monde de plus en plus urbanisé, l'écart se creuse au même temps entre les collectivités locales de base, même de taille moyenne, et les grandes concentrations métropolitaines.

I. Une convergence dans le temps : les cycles longs de la décentralisation

C'est dans les années 80 que le thème de la décentralisation a pris progressivement une dimension universelle comme objectif, comme principe ou comme valeur. Mais cette universalité des « principes » est trompeuse. Les problèmes qui posent les concepts de décentralisation, d'autonomie et de démocratie locale à l'issue de cet effort comparatif mériteraient une étude particulière. Néanmoins, à la lumière des pages précédentes, quelles

sont aujourd'hui les perspectives qui s'ouvrent à la décentralisation et à la démocratie locale ?

Sur tous les continents, le local est apparu depuis les antiquités sous deux formes typiques : la communauté villageoise et la cité. Selon les lieux et les époques, elles ont été à la base de la formation des autorités politiques ou, au contraire, assujetties aux pouvoirs centraux des Etats. Les villes-états dans l'Antiquité ou les villes libres au Moyen Age ont précédé, notamment en Occident, la constitution des royaumes et des Etats nations. Mais la décentralisation, comme l'institutionnalisation d'une autorité locale par l'Etat mais différenciée de l'Etat, n'a pris son sens moderne qu'à partir de la fin du XVIII^e siècle en Europe et dans les jeunes Etats-Unis, avec la formation de l'Etat moderne, sous des formes variées parmi lesquelles ressortent par leur diffusion ultérieure dans le monde : le *local government* anglais, la commune française ou encore le *cabildo* espagnol qui s'est imposé en Amérique latine.

L'Etat du XIX^e siècle a ainsi institué les collectivités locales ou les conseils locaux comme émanation d'intérêts locaux, chargés de la gestion des affaires locales. C'est sous cette forme que la décentralisation s'est diffusée hors d'Europe soit par la colonisation, soit par des emprunts volontaires de la part d'Etats attirés par les modèles occidentaux. Tel fut le cas en particulier entre les deux guerres mondiales pour la Turquie, l'Iran, le Japon ainsi que pour le royaume du Siam.

Cependant, la mise en place de l'« Etat providence », les politiques keynésienne

6. Texte extrait de la synthèse élaborée par Gérard Marcou.



Sur tous les continents, le local est apparu depuis les antiquités sous deux formes typiques : la communauté villageoise et la cité

de stabilisation et de soutien de la croissance en Europe et en Amérique du Nord, et les politiques de développement dans ce qu'on appelait alors le Tiers Monde ont entretenu un long cycle de centralisation, qui n'était pas incompatible avec l'extension des compétences locales et le gonflement des budgets locaux. De leur côté, l'URSS et les pays ayant suivi son modèle développaient un type d'Etat dans lequel les administrations locales ne pouvaient être que les organes locaux du pouvoir d'Etat, et non l'expression d'intérêts locaux reconnus comme légitimes à leur échelle. La plupart des Etats du monde d'aujourd'hui, qui sont en fait apparus à partir des années 50 et 60, se sont construits sur le modèle de la centralisation, jugée nécessaire à la consolidation de l'unité de l'Etat.

L'universalisation de la décentralisation comme politique et comme modèle d'organisation administrative est donc un phénomène relativement récent lié aux mutations

socio-économiques engagées depuis les années 80. Alors que la décentralisation au XIX^e siècle était liée à la construction de l'Etat libéral, la décentralisation de la fin du XX^e siècle est associée à la remise en cause du keynésianisme et de l'Etat providence, ce qui se traduit par la recherche d'alternatives à la prise en charge des grandes fonctions collectives par l'Etat. Cette évolution, qui s'opère dans le contexte de la mondialisation, de la fin des conflits internes et des processus autoritaires qui ont affecté un grand nombre de pays en Amérique latine, en Afrique, en Asie, et de l'effondrement de l'Union soviétique, oriente les différents Etats du monde vers la logique de marché et vers des réformes institutionnelles parmi lesquelles la décentralisation. Elle s'appuie sur des processus de régionalisation, surtout en Europe. Elle explique aussi que la décentralisation et les privatisations aient pu être considérées, d'un certain point de vue, comme étant des notions liées et des politiques convergentes, bien que cela ne soit pas le cas.

II. Des réalités différentes : la décentralisation dans les faits

Si on relève une assez grande convergence entre les pays au niveau des cycles longs de l'histoire contemporaine, il n'en va pas de même au niveau des temps courts et des réalités nationales. La décentralisation avance, certes, mais à des rythmes, selon des formes et suivant des chemins extrêmement divers, et on l'égare parfois.

La première observation majeure qui ressort d'une comparaison à l'échelle mondiale est la tendance générale au renforcement des collectivités locales, ainsi que des administrations intermédiaires entre le niveau national et local. Mais la définition des unités territoriales sont d'une grande hétérogénéité. Ceci contraste avec des convergences observées dans l'évolution des compétences, dans les problèmes relatifs aux capacités locales et aux pratiques de la démocratie locales.

a) Les cadres territoriaux : qu'est-ce que le local ?

« Les autorités locales devraient être reconnues dans la législation nationale et dans la Constitution en tant qu'entités infranationales juridiquement autonomes susceptibles de contribuer positivement à la planification et au développement nationaux. »

(Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales.)

Premier constat, la définition des unités territoriales de base dotées d'une autorité locale décentralisée est très différente d'un pays à l'autre.

Si l'on regarde la population moyenne dans les collectivités locales du monde, on observe d'énormes disparités : en Europe, par exemple, la moyenne passe de 1 750 habitants par commune en France à 150 000 habitants en moyenne pour les comtés au Royaume-Uni ; aux Etats-Unis et au Canada, la population moyenne des unités de base de l'administration locale est de plus

de 8 000 habitants ; au Japon, de 70 000 habitants ; en Amérique latine, de plus de 33 000 habitants. Mais ces inégalités sont encore plus grandes à l'intérieur même de chaque pays.

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

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

En Europe, cela a conduit de nombreux pays à poursuivre des politiques de fusion de communes (pays nordiques, Royaume-Uni, Belgique, Allemagne,

L'histoire et la colonisation expliquent, pour l'essentiel, ces différences. Alors que la commune est en Europe, et dans chaque pays, le produit d'un long développement historique, les cadres territoriaux traditionnels ont été, en Afrique et parfois en Asie, détruits ou intégrés à ceux mis en place par la puissance colonisatrice pour les besoins de son administration

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

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

C'est également au niveau de grandes unités municipales, celles du niveau supérieur, l'arrondissement municipal (*municipalnij raion*) et le district urbain (*gorodskoj okrug*), que se retrouve la décentralisation en Russie, tandis que les réformes administratives ont eu pour but de créer des collectivités locales qui puissent être l'expression de la communauté des habitants. Dans les autres Etats issus de l'ancienne Union soviétique, c'est également l'arrondissement (*raion*) qui est resté le socle de l'administration locale et qui est devenu le principal niveau de décentralisation lorsqu'une décentralisation a vraiment eu lieu.

On pourrait poursuivre la démonstration sur les autres continents. **Il existe une tendance nette au renforcement des collectivités locales de base par des mesures de rationalisation territoriale ou, à défaut, par le développement d'un second niveau défini sur une base fonctionnelle.** On le vérifie également en Afrique : la décentralisation bénéficie principalement aux communes créées dans les zones denses et aux arrondissements (cercles, districts). Globalement, l'effet de concentration territoriale qui accompagne les progrès de la décentralisation appelle aussi une réflexion sur le progrès de la démocratie locale.

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

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

De ce qui précède se dégage la conclusion suivante. **D'une part, le local se**



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

plupart des pays d'Amérique latine. En revanche, la disjonction entre le local vécu et le local administratif semble beaucoup plus forte dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique.

b) Le débat sur la gouvernance des métropoles

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

Comme il a été souligné tout au long du *Rapport*, et notamment dans le chapitre consacré à la métropolisation, ce phénomène de concentration de population dans de grandes régions urbaines affecte en particulier les pays émergents ou en développement. La zone Asie-Pacifique compte 23 des 40 plus grandes métropoles ; l'Afrique compte 34 métropoles de plus d'un million d'habitants⁷.

7. UNCHS (2005), *World Urbanization Prospect: The 2005 Edition*, New York, United Nations Economic and Social Division, <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>

Le fait majeur est le lien entre mondialisation et métropolisation. Comme l'avaient reconnu les Nations unies dès le début des années 90, la ville métropolitaine se caractérise par la concentration de la population et des revenus, par la concentration des fonctions majeures de direction économique et politique, elle commande la structuration de la région environnante (qui peut être internationale) et participe à l'économie mondiale. La part prise à l'économie mondiale est peut-être même le critère décisif⁸.

Cependant, les défis relevés par les métropoles du Sud diffèrent considérablement de ceux auxquels se confrontent celles du Nord. Au Nord, le processus d'urbanisation est désormais pratiquement achevé. Au Sud, en particulier en Asie, la croissance plus rapide des régions métropolitaines pose en soi des défis plus grands encore pour la gouvernance.

Si l'on examine les dispositifs institutionnels existants en termes de gouvernance métropolitaine, on observe qu'ils varient considérablement dans leur couverture spatiale des territoires urbains, dans leur intégration des unités territoriales et de leurs fonctions, ainsi que dans leur approche de la responsabilité démocratique. Aussi les institutions de gouvernance métropolitaine diffèrent-elles énormément en fonction des régions métropolitaines et des pays selon qu'il s'agit de politiques centralisées ou de processus politiques issus de niveaux de gouvernements plus élevés dans la hiérarchie étatique.

Mais le problème majeur est d'assurer une certaine unité de la gouvernance métropolitaine sur les questions majeures, dans un ensemble territorial caractérisé par sa fragmentation administrative, et de gérer ses liens et ses échanges avec la région environnante, dont elle n'est cependant pas nettement distincte. Il faut rappeler que le problème de l'intégration institutionnelle des aires urbaines n'est pas nouveau. Mais, dans tous les cas, on observe un

certain désenchantement devant les tentatives plus ou moins réussies de gouvernement métropolitain intégré.

L'étude comparative sur plusieurs métropoles montre d'importantes similitudes entre les institutions métropolitaines dans de nombreux domaines. Mais, dans le Sud, les cas analysés montrent une organisation métropolitaine formelle des gouvernements supramunicipaux, et des entreprises publiques de grande ampleur occupent des positions centrales dans la gouvernance des régions métropolitaines. Ce n'est pas le cas dans les deux métropoles du Nord étudiées : Paris et Los Angeles. En effet, en dépit de formes de fragmentation intergouvernementale significativement différentes, on constate une coopération intercommunale institutionnalisée et des interventions publiques et privées plus fortes.

Enfin, la légitimation démocratique de l'organisation métropolitaine doit surmonter la contradiction entre la taille de la métropole et la participation des citoyens. Plus l'échelle de la gouvernance est élevée, plus la participation des citoyens et la transparence sont difficiles à assurer. L'élection directe de l'exécutif de l'autorité métropolitaine peut renforcer à la fois son autorité envers les autres pouvoirs locaux et sa légitimité envers les citoyens ; elle se rencontre aussi bien à Tokyo, Séoul, Moscou qu'à Londres. La participation des maires des villes comprises dans l'autorité métropolitaine, ou même des représentants des villages (*barangay*) dans les conseils de développement de Metro Manilla, ou la transformation des unités déconcentrées de l'administration métropolitaine (Tokyo, depuis 1974) peuvent contribuer à introduire de la démocratie dans les relations entre les différents niveaux. On observe dans le même esprit des politiques de décentralisation interne en Amérique latine (en dernier lieu : Mexico, Montevideo, Sao Paulo).

8. Cf. « *Metropolitan governance. Patterns and leadership* », rapport thématique 1 par G. Marcou, notamment p. 38 dans : *United Nations (Governance and Public Administration Branch, Department for Development Support and Management Services) (1995), op. cit. supra, note 4.*

Rappelons enfin que **la capacité des métropoles à mobiliser des ressources pour le financement de leurs charges les distingue souvent des autres pouvoirs locaux de leurs pays.**

c) Les compétences

« Le principe de subsidiarité est à la base du processus de décentralisation. Selon ce principe, les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues qui sont les plus proches des citoyens. »

(Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales.)

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

Il faut donc être conscient de ce que la comparaison des compétences matérielles des

collectivités locales, si l'on ne précise pas avec quel degré de liberté ces compétences sont exercées, est d'une portée limitée, d'autant plus que l'intitulé des domaines d'action ne permet jamais de savoir quelle est exactement l'étendue de la compétence. Dans de nombreux pays, les autorités locales élues exercent des compétences matérielles étendues, qui peuvent se mesurer au volume de leurs dépenses, mais elles agissent sous la direction et le contrôle d'administrations nationales. Dans d'autres pays, les autorités locales exercent peu de compétences mais sans interférence des autorités supérieures, sous réserve du respect des lois. Ces deux systèmes sont-ils décentralisés ? Lequel est le plus décentralisé ? Cette question a-t-elle d'ailleurs un sens ? Un premier élément de réponse a déjà été donné plus haut : **il n'y a pas de décentralisation s'il n'y a pas d'autonomie locale.** Mais cette réponse ne fait que déplacer le problème car l'autonomie locale est une notion relative ; elle est donc toujours encadrée et conditionnée ; il y a des degrés dans

Il faut donc être conscient de ce que la comparaison des compétences matérielles des collectivités locales, si l'on ne précise pas avec quel degré de liberté ces compétences sont exercées, est d'une portée limitée, d'autant plus que l'intitulé des domaines d'action ne permet jamais de savoir quelle est exactement l'étendue de la compétence

Les notions de compétences, *powers*, *responsabilities*

Le début de l'article 4.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce en français : « Les compétences de base des collectivités locales... » et dans la version anglaise : « *The basic powers and responsibilities of local authorities...* » Cependant, dans la langue juridique anglaise du Royaume-Uni, on distingue *functions*, substantif qui a le sens le plus général, *powers*, qui se réfère à la liberté de l'autorité locale de faire ou de ne pas faire, et *duties*, qui désigne une obligation pour l'autorité locale ; *powers* et *duties* sont des *functions*. Mais on n'utilise pas le mot *responsability*, si ce n'est dans un sens trivial. De plus, dans la littérature internationale ou américaine, on rencontre le mot *task*, notamment dans le domaine des finances publiques (*assignment of tasks*). Or la notion de compétence [traduite ici par : « *powers and responsibilities, referring to the European Charter...* » NDLR] est complexe parce qu'elle comporte deux aspects : elle se réfère à la fois à un pouvoir et à son objet. Le pouvoir n'a d'intérêt que par l'objet auquel il s'applique et, pour les collectivités locales qui, par définition, n'ont pas « la compétence de la compétence », l'attribution de pouvoirs suppose d'être accompagnée par l'attribution de compétences matérielles. Inversement, l'attribution de compétences matérielles serait sans portée sans la définition des pouvoirs juridiques, ainsi d'ailleurs que des moyens financiers permettant aux autorités locales d'agir dans les matières concernées. Par exemple, affirmer que l'eau est une compétence locale est vide de sens si cela n'est pas associé, par exemple, au pouvoir d'assurer la distribution d'eau potable ou d'organiser la gestion de ce service, au pouvoir de fixer les tarifs ou à d'autres pouvoirs se rapportant à l'eau.

Le Rapport mondial permet déjà de faire apparaître qu'il existe un certain nombre de domaines ou de matières dans lesquels il est d'usage que les collectivités locales exercent des compétences, et quelques autres domaines ou matières sur lesquels les systèmes d'administration locale se différencient

l'autonomie locale. Cependant, les limites du *Rapport mondial* ne permettent pas d'approfondir cette question dans la comparaison des pays étudiés⁹.

Sous cette réserve, le *Rapport mondial* permet déjà de faire apparaître qu'il existe un certain nombre de domaines ou de matières dans lesquels il est d'usage que les collectivités locales exercent des compétences, et quelques autres domaines ou matières sur lesquels les systèmes d'administration locale se différencient. Les résultats de la comparaison sont résumés dans le tableau ci-dessous.

On a laissé de côté quelques matières pour lesquelles il n'y a pratiquement pas d'exceptions à la compétence locale : les cimetières, l'éclairage public, les déchets. On n'a pas pris en compte les compétences marginales dont la mention, sans qu'il soit possible de pondérer, fausserait en réalité le tableau d'ensemble.

Dans ce tableau manquent toutefois les pays du Moyen-Orient et d'Asie occidentale. Parmi ces pays, on relèvera que les

collectivités locales de Turquie exercent des compétences dans tous les domaines énumérés ci-dessus. Dans les autres pays, la situation est confuse et ne permet pas répondre précisément : soit parce que la loi prévoit des compétences qui, en réalité, ne sont pas exercées, soit parce que les autorités locales ne sont pas des autorités décentralisées, soit parce que la situation de guerre ou de reconstruction fait obstacle au fonctionnement normal des institutions.

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

Les variables portent sur l'étendue des compétences exercées dans chaque domaine sur le titre auquel les compétences sont exercées (compétences propres ou déléguées, exclusives ou partagées), sur le

9. Pour les pays européens, cette recherche est en cours au Conseil de l'Europe : G. Marcou (2007), « L'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », *Rapport pour le CDLR (Comité directeur des pouvoirs locaux et régionaux), Conseil de l'Europe, Strasbourg, avril 2007, 101 pages (à paraître).*

Les principales compétences généralement exercées par la majorité des collectivités locales

(il s'agit d'un échantillon, à chaque fois sont indiqués un certain nombre d'exceptions)

- Urbanisme (planification / autorisations), sauf Madagascar et Panama ;
- Développement économique, sauf Togo ;
- Voirie, sauf Panama ;
- Transports urbains, sauf Algérie, Kenya, Togo, Tunisie, Zambie, Philippines ;
- Fourniture d'eau potable, sauf Royaume-Uni, Tunisie, Australie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Canada, Chili, Costa Rica (villes), Panama ;
- Services sociaux, sauf Australie, Inde,

Malaisie, Nouvelle-Zélande, environ la moitié des pays d'Amérique latine ;

- Logement, sauf Italie, Pays-Bas, Suisse, Madagascar, la moitié environ des pays d'Amérique latine ;
- Services de santé, sauf Kenya, Tadjikistan, Australie, Nouvelle-Zélande, Malaisie, Canada et environ la moitié des pays d'Amérique latine ; c'est une compétence habituelle des autorités locales en Europe de l'Est, mais exceptionnelle en Europe de l'Ouest (sauf Danemark, Suède, Finlande) ;
- Education, sauf Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Kenya, Arménie, Azerbaïdjan.



degré de liberté avec lequel elles le sont (les compétences propres sont souvent réglementées : la loi fixe le cadre et les conditions des compétences locales), et enfin sur quelques domaines, courants dans les compétences locales dans certaines régions mais absents dans d'autres.

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

d'œuvre, cela se reflète dans les budgets.

Quant au degré de liberté avec lequel les compétences sont exercées et à quel titre, les données réunies dans le *Rapport mondial* ne facilitent pas, en général, des comparaisons précises. Mais certains exemples permettent de mesurer la portée de cette variable. Ainsi, en Asie centrale, les autorités locales sont toujours considérées comme des organes locaux de l'Etat, ce qui signifie qu'elles exercent leurs compétences sous la direction du pouvoir central. En Tanzanie, par exemple, on considère que l'administration locale n'est qu'un degré de l'organisation administrative et que les autorités locales doivent rendre compte au ministre de l'administration locale, bien que l'on annonce des réformes tendant à donner plus d'autonomie aux autorités locales¹⁰.

Enfin, les domaines de la fourniture d'énergie et de la sécurité sont encore deux facteurs notables de différenciation. En

Mais, dans les pays développés aussi, on a reproché au pouvoir central de se décharger sur les collectivités locales sans leur attribuer des moyens suffisants pour faire face à leurs nouvelles compétences

10. Voir la Fiche pays sur la Tanzanie.



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

(France). Dans la région Asie-Pacifique, il est assez rare que les autorités locales exercent des compétences en matière de sécurité (Nouvelle-Zélande, Thaïlande). En Amérique du Nord, c'est une compétence locale aux Etats-Unis, mais pas au Canada. En Amérique latine, les collectivités locales exercent des compétences en matière de sécurité dans 9 Etats sur 18 (Costa Rica, Colombie...), mais pas en Argentine ni en Uruguay, par exemple.

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

Sud), comparativement à l'ensemble des dépenses publiques.

Plus surprenante est la faible corrélation avec le niveau de développement économique. Si, en Afrique, le niveau des dépenses publiques est globalement faible, les dépenses publiques locales représentent dans d'autres parties du monde une part significative du total des dépenses publiques, notamment parmi les pays économiquement les plus avancés de la région (Afrique du Sud, mais aussi en Ouganda). Dans la région Asie-Pacifique, certains pays en développement ou émergents affichent un niveau élevé de dépenses publiques locales, en pourcentage du total des dépenses publiques (Indonésie : 33 % ; République de Corée : 44 %), à comparer avec le Japon (54 %) et, par contraste, l'Australie (7 %). En Chine et au Vietnam, les dépenses publiques locales atteignent un pourcentage très élevé de l'ensemble des dépenses publiques (respectivement 81 % et 54 %). Ces deux derniers cas rappellent que ce qu'on appelle la décentralisation budgétaire ou fiscale a peu à voir avec la décentralisation telle qu'on l'a définie. Surtout en Chine, ce niveau très élevé de décentralisation budgétaire n'est possible que dans la mesure où le pouvoir central exerce un contrôle politique fort sur les pouvoirs locaux, lequel équilibre le contrôle des ressources par les pouvoirs locaux et régionaux bien que le pouvoir central doive négocier avec les régions les plus riches, donc les plus puissantes.

d) Le financement local

« La décentralisation effective et l'autonomie locale exigent une autonomie financière appropriée. »

(Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales.)

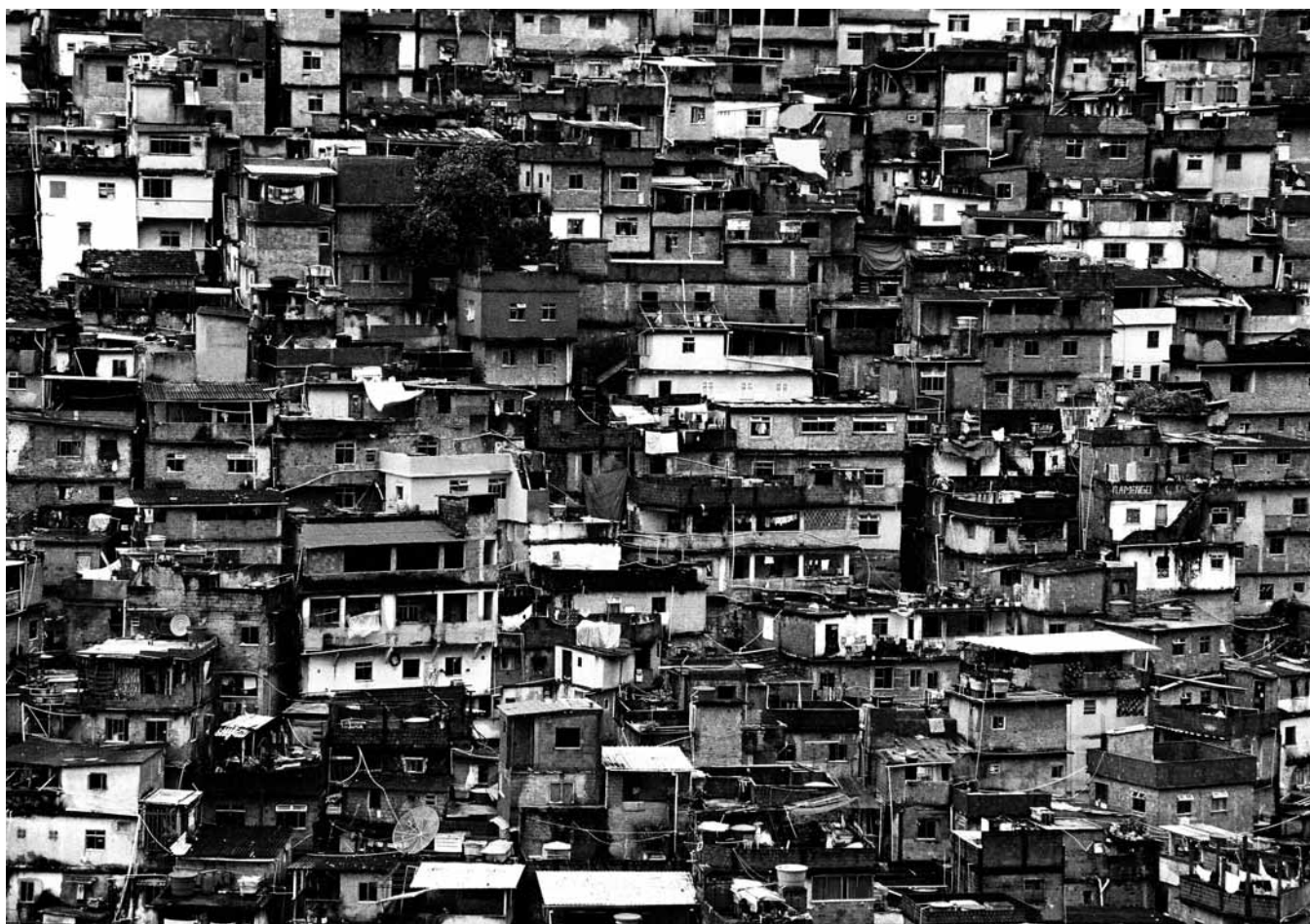
Selon les principes universellement reconnus, les ressources financières des autorités locales devraient être proportionnelles

aux tâches et responsabilités qu'elles assument et leur assurer la viabilité financière et l'autonomie. Une part importante des ressources financières devrait provenir de la fiscalité et des redevances locales sur laquelle les autorités locales ont une maîtrise directe. Elles doivent être complétées par des subventions ou des transferts de l'Etat. La viabilité financière des gouvernements locaux doit être assurée par un système de péréquation financière à la fois vertical (entre l'Etat et les autorités locales) et horizontal (entre les autorités locales). Cela devrait surtout être le cas si l'assiette des impôts locaux est faible ou inexistante.

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

En Amérique latine, les collectivités locales dépendent, dans la plupart des pays, du Gouvernement ou du Parlement national ou des états ou provinces, dans les Etats fédérés, pour définir le taux de la fiscalité locale ou l'assiette de l'impôt. En Afrique le pouvoir fiscal des collectivités locales est inexistant ou marginal et ne pèse proportionnellement qu'en raison de la faiblesse de l'ensemble des ressources ; deux pays seulement font exception (l'Afrique du Sud et la Zambie où la fiscalité propre représente respectivement 90 % et 77 % des ressources des collectivités locales). La situation n'est pas meilleure dans les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, même en Turquie. Dans les pays de la région Eurasie, le produit de la fiscalité propre est partout inférieur à 5 % des ressources totales des collectivités locales, à l'exception de l'Azerbaïdjan (22 %) ; au Kazakhstan les autorités locales n'ont aucun pouvoir fiscal.

La situation est relativement plus favorable dans la région Asie-Pacifique. Parmi les pays étudiés, la fiscalité propre représente autour de 30 % du total des ressources en Chine (29 %), aux Philippines et dans les



pays les plus développés (Corée, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande) ; elle est plus faible dans les quatre autres pays étudiés : Indonésie (moins de 10 %), Thaïlande (12 %), Vietnam (24 %), Malaisie (26 %). Au Canada et aux Etats-Unis, la fiscalité propre assure respectivement 41 et 38 % du total des ressources des autorités locales. En revanche, en Europe, la situation est globalement moins favorable et tend à se dégrader. En réalité, le produit de la fiscalité propre est supérieur à la somme des participations au produit d'impôts nationaux et des transferts dans seulement 8 pays : Belgique, Danemark, Finlande, France, Islande, Norvège, Suède et Suisse. Dans tous ces pays, les revenus de la fiscalité locale propre représentent plus de 40 % du total des budgets locaux. Dans les autres pays, ils représentent moins de 30 % du total des ressources locales.

Ce constat global doit être nuancé sur deux points :

1. Les grandes villes ont en général une bien plus grande capacité à mobiliser des ressources locales, lorsqu'elles disposent d'un pouvoir fiscal ou parce qu'elles peuvent plus facilement attirer des opérateurs privés ;
2. De nombreux services sont financés en totalité ou en partie par les redevances des usagers, mais la situation varie considérablement d'un pays à l'autre et ces redevances peuvent ne pas entrer dans les budgets consolidés des collectivités locales.

Corrélativement, cela signifie que le financement des budgets locaux procède essentiellement de transferts budgétaires et du produit d'impôts partagés. Or, dans des

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

La centralisation des ressources permet aussi aux Etats de décentraliser des compétences matérielles sans transférer les moyens, ce qui revient à reporter sur les collectivités locales la responsabilité du rationnement des services dont la compétence leur est attribuée. Ce problème, qualifié de *unfounded mandates*, n'est pas nouveau, et il a été relevé comme caractéristique des politiques de décentralisation dans les pays en développement dès la fin des années 1980¹¹. Mais, dans les pays développés aussi, on a reproché au pouvoir central de se décharger sur les collectivités locales sans leur attribuer des moyens suffisants pour faire face à leurs nouvelles compétences (par exemple, aux Etats-Unis, en Allemagne, en France...). Cela a conduit à rechercher des garanties pour les collectivités locales : au niveau constitutionnel (Allemagne, France) ou législatif (Russie) pour interdire les transferts de compétences qui ne seraient pas accompagnés des moyens adéquats. En Allemagne, on interdit toute mesure du législateur fédéral imposant des tâches

nouvelles aux communes ou encore institutionnalisant une négociation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux sur le partage des ressources (le cas de l'Autriche est exemplaire). Cette dernière voie est aujourd'hui la plus fréquente.

L'insuffisance des ressources par rapport aux besoins a conduit les pouvoirs publics à se tourner vers l'investissement privé. Toutefois, les politiques mises en œuvre à cet effet n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment dans les pays en développement. Le cadre législatif pour faciliter l'accès aux financements n'est pas toujours adapté. Mais il faut également s'interroger sur l'offre existante. A ce propos, selon une étude de la Banque mondiale portant sur l'ensemble des investissements privés dans les infrastructures dans les pays en développement entre 1983 et 2004, seulement 10 % des capitaux privés engagés dans le financement des infrastructures sont allés aux infrastructures urbaines, ces investissements se sont concentrés sur un petit nombre de pays d'Amérique latine et d'Extrême-Orient (64 % des investissements sur cinq pays) et ils ont connu un rapide déclin depuis la fin des années 90¹². Le rapport Camdessus sur l'eau n'était pas plus optimiste : « L'expérience des quinze dernières années peut se résumer de la façon suivante : l'introduction de grands opérateurs privés dans un pays sans expérience dans ce domaine se révèle longue et difficile. Lorsque l'on compare avec d'autres types d'infrastructures, le secteur de l'eau est celui qui a attiré le moins d'investisseurs privés, et les montants en jeu ont été les plus modestes¹³. »

Autrement dit, le recours au secteur privé ne constitue pas dans le contexte actuel une alternative au financement public dans la plupart des pays, notamment du Sud. La question reste donc posée sur l'accès au marché des capitaux, lequel se heurte aujourd'hui souvent à une régle-

11. Voir les communications présentées à la conférence de Toluca de l'Institut international des sciences administratives, en 1993 (cf. le rapport de synthèse : G. Marcou, « La décentralisation et la démocratisation de l'Etat », pp. 95 et suiv. dans IIAS, « Redéfinir le profil de l'Etat en vue des changements et développements socio-économiques », Bruxelles).
12. Patricia Clarke Annez (2006), "Urban infrastructure finance from private operators: what have we learned from recent experience?", World Bank Policy Research Working, Paper 4045, novembre 2006, notamment pp. 4-6.
- 13 « Financer l'eau pour tous, Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau », sous la présidence de Michel Camdessus, rapporteur James Winpenny, Conseil mondial de l'eau, III^e Forum mondial de l'eau, Partenariat mondial pour l'eau, mars 2003, p. 7.

mentation trop restrictive et à l'inadaptation à la fois des marchés et des intermédiaires financiers au regard des besoins et des possibilités des collectivités locales¹⁴. Le problème est également le développement de la fiscalité propre et la capacité financière des collectivités locales pour faire face à leurs responsabilités et nouer des coopérations viables avec le secteur privé afin de pouvoir répondre à des besoins, comme l'eau, dont la satisfaction ne peut pas être subordonnée à la solvabilité de la demande. Là encore, le diagnostic n'est pas nouveau ; déjà au début des années 90, le premier ouvrage consacré au financement du développement urbain par la Banque mondiale concluait qu'il fallait que les grandes villes soient davantage autosuffisantes pour financer leur développement en mobilisant les ressources locales¹⁵.

e) La démocratie locale

« La décentralisation politique au niveau local est un élément essentiel de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'engagement des citoyens ; elle doit comprendre un mélange équilibré de démocratie représentative et de démocratie participative. »

(Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales.)

Dans la plupart des pays, l'administration locale est placée entre les mains d'une assemblée élue au suffrage direct et d'un exécutif, élu également. Les élections locales se sont généralisées en Afrique, en Amérique latine, en Asie, en Eurasie et elles progressent depuis quelques années au Moyen-Orient. La représentation proportionnelle ou des régimes mixtes sont les plus répandus, sauf en Amérique du Nord et dans les pays de la région Eurasie, ainsi qu'au Moyen-Orient, où domine le scrutin majoritaire à la pluralité des voix. La durée du mandat des élus locaux oscille entre 3 et 6 ans (2 ans à Cuba), mais dans la majorité des pays est de 4 à 5 ans.

C'est à l'égard de l'exécutif municipal que l'évolution est la plus remarquable. Sur tous les continents, l'élection au suffrage direct du maire progresse.

Avec cette évolution c'est aussi la nature même de l'exécutif local qui est appelée à évoluer. D'une part, la collégialité recule au profit d'une conception à la fois plus managériale et plus politique de la fonction exécutive. Avec le renforcement des pouvoirs du maire, les procédures de rappel par le conseil ou par le corps électoral se sont répandues aussi sur tous les continents.

D'autre part, dans les pays influencés par la tradition britannique, le modèle d'organisation se caractérise par un maire ayant un rôle essentiellement protocolaire et un chef de l'administration qui est en fait le véritable détenteur du pouvoir exécutif, sous le contrôle souvent formel d'un conseil qui est supposé concentrer à la fois la fonction délibérante et la fonction exécutive. Ce dernier modèle tend à évoluer pour se rapprocher du premier, sauf dans les pays anglophones d'Afrique et dans d'autres pays ayant expérimenté l'influence britannique, comme l'Inde. Ce système est aujourd'hui contesté dans des nombreux pays, notamment en Afrique, car il favorise le contrôle du pouvoir central sur l'administration locale.

La participation électorale au niveau local tend paradoxalement à décliner dans de nombreux pays, notamment ceux où la démocratie semble la mieux implantée. La participation s'est stabilisée, mais parfois à un niveau assez bas. En Asie-Pacifique, en dehors des pays où le vote est obligatoire et des pays à régime communiste, le pourcentage de votes exprimés tend à se rapprocher de 50 %, avec des exceptions, comme aux Philippines où le taux de participation avoisine 80 %. Il en va à peu près de même en Amérique latine. En Europe, la participation reste supérieure à 70 % dans certains pays (Danemark, Finlande, Italie, Suède), bien qu'elle décline aussi. Dans les autres pays, elle se rapproche de 50 % et souvent

14. UCLG (2007), « Support paper on local finance », pp. 45 et suiv.

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



moins en Europe centrale et orientale. En Turquie elle dépasse 70 %. Aux Etats-Unis, la participation électorale oscille entre 10 % et 30 % aux élections municipales, et au Canada entre 31 % et 49 %. La tendance à la baisse de la participation électorale doit donc être appréciée en tenant compte du niveau de participation atteint ; mais elle doit appeler partout l'attention des élus et devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Le développement et la diversification des formes de participation de la population à la gestion des affaires locales est aussi un autre facteur de convergence. Ces formes de participation peuvent emprunter à la tradition ou, au contraire, au répertoire des institutions modernes (référendums, auditions...), mais leur développement intéresse à des degrés divers tous les pays, si le cadre politique s'y prête. **C'est aussi un domaine où l'innovation peut venir des pays du Sud et susciter des applications dans**

les pays du Nord, comme le montre l'exemple des budgets participatifs, procédure apparue au Brésil, qui a été reprise dans d'autres pays d'Amérique latine et d'Asie et même en Europe, même s'il ne faut en exagérer ni la diffusion ni la portée¹⁶. Les pays d'Amérique latine sont sans doute ceux où les constitutions et la législation sont les plus riches en dispositions sur la participation des citoyens et la démocratie directe. Mais ce qu'enseigne l'expérience de budget participatif de Porto Alegre, dont le succès est reconnu, c'est que la démocratie ne se décrète pas, mais s'apprend par la pratique. Il a fallu dix ans pour que les procédures, les méthodes et les comportements viennent à maturité. Elle enseigne aussi qu'il ne s'agit pas d'un processus spontané, mais organisé et conduit avec continuité.

On relève aussi une convergence à l'échelle mondiale quant à la promotion de la participation des femmes ainsi que des

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

Le bon fonctionnement de la démocratie suppose aussi une bonne administration. Cette exigence est à peu près satisfaite dans les pays où la décentralisation est ancienne, où les collectivités locales exercent des compétences relativement étendues et où les effectifs employés l'emportent parfois sur ceux de l'Etat

minorités aux institutions. On entend ici par « minorités » des populations, d'ailleurs parfois majoritaires, mais que la colonisation ou les guerres ont historiquement marginalisé dans leur propre pays. Les deux problèmes sont distincts.

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

Le problème de la représentation des minorités a donné lieu à des évolutions constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles dans les pays concernés, notamment le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, le Brésil, les Etats andins, les pays d'Amérique centrale, mais aussi en Europe (Hongrie, Roumanie, Slovaquie, notamment). Toutefois ce problème dépasse celui de la démocratie locale.

f) Les capacités locales : la gestion des ressources humaines

« Les autorités locales devraient être habilitées à choisir dans la mesure du possible leurs propres structures administratives internes, à les adapter aux besoins locaux et à assurer une gestion efficace. »

(Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales.)

Le bon fonctionnement de la démocratie suppose aussi une bonne administration. Cette exigence est à peu près satisfaite dans les pays où la décentralisation est ancienne, où les collectivités locales exercent des compétences relativement étendues et où les effectifs employés

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

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

Les informations sur le statut des élus locaux et leur rémunération sont également lacunaires dans la plupart des régions du monde. Cette question, qui comporte des conséquences non négligeables sur la gouvernance des collectivités locales, devrait faire aussi l'objet d'une étude ultérieure.

On verra cependant comme un signe encourageant la multiplication des législations sur les personnels des collectivités locales, même s'il est vrai que ces législa-

tions ne donnent pas toutes des garanties suffisantes et ne sont pas toujours bien appliquées. Il apparaît cependant que la plupart des pays considèrent que la création d'un régime de carrière de droit public est le mieux adapté à la professionnalisation et à l'élévation du niveau de qualification des personnels des collectivités locales. Cela n'est pas incompatible avec la politisation des plus hauts postes pour lesquels la procédure de recrutement laisse généralement une liberté de choix à l'autorité politique, et/ou prévoit parfois une durée de fonction équivalente à celle de l'exécutif local. Certains pays se tournent toutefois vers des procédures et des régimes d'emploi qui se rapprochent du secteur privé : en Europe du Nord, mais aussi en Italie, et en Amérique du Nord notamment. En ce domaine, l'évaluation de la situation de chaque pays nécessiterait une étude attentive et détaillée des dispositions juridiques et des pratiques.

C'est d'abord pour défendre les intérêts collectifs envers ces derniers que les collectivités locales ont créé des associations d'élus ou de pouvoirs locaux dont elles ont en général fini par obtenir la reconnaissance par les pouvoirs publics. La Charte européenne de l'autonomie locale consacre d'ailleurs ce phénomène comme l'expression d'un droit, y compris celui d'appartenir à une association internationale de collectivités locales (art. 10.2). Dans les pays qui ont récemment introduit un régime d'autonomie locale, les organisations internationales ont appuyé la création d'associations nationales capables de participer aux politiques de décentralisation en représentant les intérêts collectifs des collectivités locales.

L'expansion internationale des associations de collectivités locales s'est produit également, non seulement sur le plan régional, comme on le voit par les organisations qui se sont créées à l'échelle de l'Europe, de l'Amérique latine et de l'Afrique, mais aussi sur le plan mondial dont Cités et Gouvernements Locaux Unis est la principale

manifestation. Elles travaillent pour donner une voix aux collectivités locales sur le plan mondial.

* * *

A travers ces évolutions, l'agenda public n'a cessé de s'élargir. Avec la mondialisation et malgré la diffusion des logiques de marché dans presque tous les domaines, on observe, plutôt qu'un retrait de l'Etat, une diffusion des fonctions de l'Etat vers d'autres instances qui participent à la prise en charge de cet agenda public élargi : des institutions supranationales et internationales, mais aussi les collectivités locales, quels que soient leur niveau ou leur nature. Car non seulement les attentes envers les grandes fonctions collectives (éducation, santé, solidarité sociale) n'ont pas diminué, mais leur poids économique ne cesse d'augmenter (avec les progrès de la médecine et l'allongement de la durée de la vie, par exemple), et les espoirs sont encore plus grands dans les pays émergents ou en développement. Ces attentes sont de plus aujourd'hui soutenues par la définition de droits fondamentaux qui sont reconnus et garantis par les constitutions ainsi que dans de nombreuses conventions internationales. En outre, le défi du développement durable s'impose à toutes les activités publiques et privées. Et chacun sait qu'il ne trouvera pas de réponses par le simple jeu des lois économiques, qu'il s'agisse des économies d'énergie, de la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique, et de la protection des ressources en eau indispensables à toutes les activités humaines, etc.

Cette évolution est porteuse de nouveaux rapports entre les différents niveaux de gouvernement à l'intérieur des Etats. En effet, les citoyens attendent des autorités publiques, nationales ou locales, une capacité de régulation capable de générer un compromis entre, d'une part, les logiques du marché et, d'autre part, la satisfaction d'intérêts collectifs.

C'est d'abord pour défendre les intérêts collectifs envers ces derniers que les collectivités locales ont créé des associations d'élus ou de pouvoirs locaux dont elles ont en général fini par obtenir la reconnaissance par les pouvoirs publics

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

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

Toutefois, il n'y a rien là de spontané ni de cercle vertueux qui serait lié à la décentralisation. A leur échelle les collectivités locales peuvent aussi être conduites à opter pour des projets porteurs de coûts environnementaux élevés ou à entretenir l'exclusion sociale.

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

La démocratie locale trouve alors un lien avec l'opinion publique à l'échelle mondiale. Les agendas 21 locaux, les plans

d'action locaux contre le changement climatique, les politiques locales en faveur de l'inclusion sociale, du logement, de l'accès aux services publics en sont une bonne illustration. Le débat au niveau local sur leur élaboration se rattache aux grands enjeux et aux objectifs définis au niveau mondial par le Sommet de la terre, le Sommet du Millénaire, le Sommet de Johannesburg sur le développement durable, ainsi qu'avec l'agenda d'ONU Habitat.

Dans cette perspective, les relations entre l'Etat et les collectivités locales ne peuvent plus être comprises seulement en termes de répartition des compétences, de contrôle ou de garantie de l'autonomie locale, mais en termes de coopération intelligente. Les collectivités locales accèdent à une coresponsabilité avec les Etats pour le traitement des grands enjeux, mais les Etats peuvent ainsi mieux étendre la portée de leur action en bénéficiant du relais ou de l'engagement des collectivités locales si on leur permet de jouer un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des grands accords internationaux qui ont un impact ou une dimension qui relève de la compétence des collectivités locales.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Generalitat
de Catalunya



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis



Région
PAYS DE LA LOIRE