

La décentralisation et la démocratie locale dans le monde

Premier Rapport mondial de
Cités et Gouvernements Locaux Unis



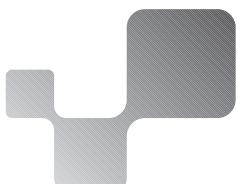
2008

La décentralisation et la démocratie locale dans le monde

Premier Rapport Mondial - CGLU

La décentralisation et la démocratie locale dans le monde

**2008 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 de 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 © 2008 United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**
Avinyó 15
08002 Barcelona
www.cities-localgovernments.org

Tous droits réservés

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



**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-I Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRALE**



SOMMAIRE

Préface	9
Projet éditorial	11
Remerciements	13
Introduction	17
Afrique	23
Amérique du Nord	53
Amérique latine	75
Asie-Pacifique	111
Eurasie	157
Europe	195
Moyen-Orient et Asie occidentale	233
Gouvernance métropolitaine	263
Conclusion	293
Postface	311
Bibliographie	321

PREFACE

8 Cités et Gouvernements Locaux Unis



A stylized, handwritten signature of the name "Bertrand Delanoë".

Bertrand Delanoë

Maire de Paris

France

Président de CGLU

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

PRÉFACE

Je suis très heureux, en ma qualité de Président de l'Organisation mondiale des autorités locales et régionales, de présenter le **Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale**.

Ce rapport, le premier dans son genre, se propose de renforcer la connaissance du rôle des gouvernements locaux dans le monde contemporain et d'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 accomplir, 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 d'Amérique latine ou les *barangay* des Philippines.

Ainsi, dans un monde où désormais plus de la moitié de l'humanité vit en ville, 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 fait écho à l'adoption en 2007, 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 mondiale à « énoncer les principes fondamentaux 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 CGLU, en accord avec la résolution d'ONU Habitat.

Je suis convaincu 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. ONU Habitat,
21^eConseil
d'administration,
Décisions et
Résolutions, Nairobi,
16-20 avril 2007 :
résolution 21/3.



PROJET EDITORIAL

Comité de pilotage de CGLU :

- Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général, CGLU Afrique
- Christopher Hoene, Ligne nationale des villes, Etats-Unis
- Béchir Odeimi, Représentant de CGLU au Liban et en Jordanie, Liban
- Josep Roig, Secrétaire Général, Métropolis
- 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 - Secrétariat mondial de CGLU :

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

Direction scientifique :

- Gérard Marcou, Professeur à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRALE (Groupement de recherche 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 conférences 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 Iaroulouva 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 (PDM), 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 recherche en droit, Mexique

REMERCIEMENTS

12 Cités et Gouvernements Locaux Unis



REMERCIEMENTS¹

Auteurs principaux par chapitres

Afrique :

- Mustapha Ben Letaief, Professeur à l'Université de Tunis-I, 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
- Biram Owens Ndiaye, Directeur, Partenariat pour le développement municipal, Bénin

Amérique du Nord :

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

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 recherche en droit, Mexique

Asie-Pacifique :

- Andrew Nickson, Maître de conférences, École 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 conférences, Ecole de politique publique, Directeur du Département de 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, Professeur à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRALE, France
- Hellmut Wollmann, Professeur émérite à l'Université Humboldt de Berlin, Allemagne

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

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

Gouvernance métropolitaine :

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

Conclusion :

- Gérard Marcou

Autres contributions²**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 et Tanzanie), Charles Nach Mback (Rwanda), Issa Moko (Bénin), Mahamadou Ndriandy (Madagascar), Nneka Uddumma Nkpa (Nigeria), Jean Charles Simobang (Gabon), Enone Théodore (Cameroun), Ibrahima Thiolye (Sénégal), Khaled Zaki (Egypte).

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

Amérique du Nord :

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

Amérique latine :

Luciana Albuquerque Lima (Brésil), Pino Alonso (Cuba), Paola Arjona (Colombie), Michel Azcueta (Pérou), Felix Barrios (Guatemala), Juan Carlos Benalcazar Guerrón (Equateur), Antonio Cararello (Uruguay), Salvador Valencia Carmona (Mexique), Fernando Carrión (Equateur), Jesús María Casals Hernández (Venezuela), Rokael Cardona Recinos (Costa Rica, 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 et Paraguay), Martha Prieto Valdés (Cuba), Mario Rosales (Chili), Alejandro Socorro (Cuba), Néstor Vega (Equateur), Alicia Veneziano (Uruguay), José Luis Villegas Moreno (Venezuela).

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), 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), Leila 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,

2. 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. Elles seront accessibles sur le site : <http://www.cities-localgovernments.org/gold/>



Turkménistan, Ouzbékistan), Kiamran Shafiev (Azerbaïdjan), Edgar E. Shatirian (Arménie), V.A. Sivitsky (Russie), Paata Tzinovadze (Géorgie), Grigorij A. Vasilevitch (Biélorussie), V.A. Vasiliev (Russie).

Europe :

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

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).

Gouvernance métropolitaine :

Philip Amis (Royaume-Uni).

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

Groupe DEXIA

INTRODUCTION

16 Cités et Gouvernements Locaux Unis



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 (CGLU)** 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 recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE¹), ne prétend pas cependant à l'exhaustivité bien que la grande majorité des Etats de la planète ait été abordée. 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.

Cet ouvrage 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. Chaque région est traitée dans un chapitre spécifique qui aborde trois grands thèmes :

1. 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-I 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.

INTRODUCTION

- a) l'évolution des structures territoriales,
- b) les compétences, la gestion et les capacités administratives,
- c) la démocratie locale.

Un huitième chapitre est consacré à la gouvernance des grandes métropoles dont la croissance rapide pose 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'émer-

gence 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 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 est la 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 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 bonne marche des services attendus par les citoyens ?



Ces débats expliquent l'intérêt croissant des autorités locales ainsi que celui des organisations internationales pour la définition de 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 à des ressources suffisantes, y compris au 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

INTRODUCTION

20

Cités et Gouvernements Locaux Unis

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 locales².

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 et leurs organisations nationales, régionales et mondiales à engager des actions avec CGLU pour :

- Diffuser ce *Rapport* et développer le dialogue avec les Etats pour 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

2. 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, par des 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.



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 Barcelona, 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



A black and white photograph of a city street. In the foreground, there's a wide asphalt road with several lanes and some dashed white lines. To the left, there's a large, modern-looking building with a dark facade and what appears to be a glass-enclosed entrance or lobby area. In the background, there are more buildings of various architectural styles, some with visible windows and others with more solid facades. The sky is overcast and grey.

AFRIQUE

MUSTAPHA BEN LETAIEF

CHARLES NACH MBACK

JEAN-PIERRE ELONG MBASSI

BIRAM OWENS NDIAYE



Introduction

L'Afrique couvre 31 millions km² et sa population est estimée à 933 millions¹. Cette population en croissance rapide (> 2,5 % par an en moyenne) est caractérisée par son extrême jeunesse (âge médian, 20 ans) et composée d'une mosaïque de peuples utilisant une pluralité de langues. Par ailleurs, la région connaît une urbanisation rapide, le taux d'urbanisation se situant entre 40 à 70 %, avec un fort développement de métropoles de plus d'un million d'habitants (au nombre de 34) confrontées, à des degrés divers, à une certaine paupérisation des banlieues, à la déficience des infrastructures, des transports publics et de la fourniture de services urbains de base. Le capital humain d'une bonne partie du continent est relativement peu formé (le taux d'alphabétisation varie en moyenne entre 40 et 60 %). En outre, dans divers pays du continent, une bonne partie de la population est confrontée aux effets de pandémies comme le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose, entre autres.

Au plan économique, après près de vingt années de mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel, les pays africains retrouvent une santé financière avec un taux de croissance annuel positif situé, en 2005, entre 4 % et 6 % en moyenne. Malgré ces signes positifs, l'Afrique reste une région économiquement peu développée : l'Afrique ne représente que 2 % du commerce mondial (alors qu'elle représente 15 % de la population mondiale) et ne capte que 3 % des investissements directs étrangers (contre 22 % pour la Chine). Sur les 47 pays les moins avancés identifiés par les Nations unies de par le monde, 18 sont situés en Afrique subsaharienne. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) n'a pas encore été en mesure de drainer des flux significatifs d'aides et d'investissements vers le continent ni de mobiliser l'épargne africaine dont les experts estiment que 40 % s'investissent hors d'Afrique. Toutefois, certaines dispositions prises par la communauté internationale, notamment l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), devraient permettre d'accroître les capacités

financières et d'intervention des pouvoirs publics et des collectivités locales de certains pays, en particulier dans la lutte contre la pauvreté, l'accès aux services et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Au plan politique, depuis les années 1990, on note une progression importante du nombre de régimes politiques démocratiques sur le continent, contrairement à ce qui se passait au cours des deux décennies qui ont suivi les indépendances africaines des années 1950-1960. A cette époque, l'accès au pouvoir d'Etat était souvent fait à la suite de coups d'Etat, et les régimes politiques étaient de façon dominante à parti unique. Il existe cependant encore des foyers de tensions et des pays où les systèmes politiques et institutionnels restent fragiles : en Afrique centrale (République démocratique du Congo, 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).

De manière générale, les systèmes politiques consacrent le multipartisme et le suffrage universel comme modalités du choix des dirigeants même si l'on peut relever la persistance de la nomination de certaines catégories de dirigeants locaux (gouverneurs de régions, *walis* en Algérie, au Maroc et en Tunisie, *mouhafidhs* en Egypte, délégués au Cameroun, par exemple). Au cours des cinq dernières années, l'Afrique a connu 36 scrutins électoraux dont 20 élections présidentielles, 5 élections législatives, 5 référendums constitutionnels² et 6 élections locales³. La majorité des Etats sont des républiques unitaires ; mais on rencontre aussi trois Etats à régime fédéral (Afrique du Sud, Ethiopie et Nigeria) et trois royaumes (Lesotho, Maroc et Swaziland). La comparaison des régimes constitutionnels révèle une prédominance de régimes présidentiels, un régime mixte parlementaire et présidentiel en Afrique du Sud, un régime semi-présidentiel au Niger, une monarchie constitutionnelle au Maroc.

Le tableau ci-après fournit les données de base sur la situation géographique, politique, économique et l'organisation territoriale.

La majorité des Etats sont des républiques unitaires ; mais on rencontre aussi trois Etats à régime fédéral (Afrique du Sud, Ethiopie et Nigeria) et trois royaumes (Lesotho, Maroc et Swaziland)

1. Internet world stats : <http://www.internetworldstats.com/stats1.htm>

2. Algérie, Egypte, Kenya, Mauritanie, Tunisie.

3. Données à jour au 20 décembre 2006.

Tableau 1

Situation géographique, politique, économique et organisation territoriale des Etats africains*

Pays. Population /Superficie [en millions d'habitants]	Régimes politiques	Types d'Etat	Niveau régional	Niveau départemental	Niveau d'arrondissement	Niveau de la commune aggio-urbaine
Afrique du Sud 47,4 m / 1 221 041 km ²	Mixte parlementaire et présidentiel	Fédéral	9 régions		47 districts municipaux	231 dont 6 agglomérations métropolitaines
Algérie 33 m / 2 381 741 km ²	Présidentiel	Unitaire		48 wilayas		1 541 communes
Bénin 8,2 m / 112 622 km ²	Présidentiel	Unitaire				77 communes
Cameroun 16,3 m / 475 412 km ²	Présidentiel	Unitaire	10 régions		2 communautés urbaines 11 communes d'arrondissement	11 communes urbaines 316 communes rurales
Côte d'Ivoire 17,9 m / 322 463 km ²	Présidentiel	Unitaire	19 régions	58 départements		197 communes et 2 villes : Abidjan regroupant 10 communes, et Yamoussoukro
Egypte 76,7 m / 1 001 450 km ²	Présidentiel	Unitaire		26 muhafazha (gouvernorats) [à la fois structures décentralisées et déconcentrées]	217 villes et Luxor [statut particulier]	4 617 villages
Gabon 1,4 m / 267 670 km ²	Présidentiel	Unitaire		47 départements		50 communes
Ghana 21,1 m / 238 540 km ²	Présidentiel	Unitaire			166 assemblées de districts	
Guinée 9,5 m / 245 860 km ²	Présidentiel	Unitaire				38 communes urbaines / 303 communautés rurales de développement (CRD) / 1 ville (Conakry)
Kenya 35,1 m / 580 370 km ²	Présidentiel	Unitaire		8 provinces dont la ville de Nairobi		175 autorités locales
Madagascar 18,6 m / 587 051 km ²	Présidentiel	Unitaire	22 régions autonomes [faritanjy]			3 villes : Nairobi, Monbassa, Kisumu
						1 557 communes, dont 45 communes urbaines, 3 villes à statut particulier : Antananarivo (avec 6 arrondissements), Nosy Bé, Sainte-Marie

* En ce qui concerne la structure territoriale, ce tableau ne met en évidence que les collectivités locales dans les différents pays, sans les circonscriptions administratives.

Pays, Population /Superficie [en millions d'habitants]	Régimes politiques	Types d'Etat	Niveau régional	Niveau départemental	Niveau d'arrondissement	Niveau de la commune aggo-urbaine
Mali 13,9m / 1 267 000 km ²	Présidentiel	Unitaire	8 régions		49 cercles, District de Bamako [6 communes; statut particulier]	703 communes
Maroc 32,2m / 446 550 km ²	Monarchie constitutionnelle	Unitaire	16 régions	49 provinces et 13 préfectures		1 547 communes
Mozambique 19,8m / 801 590 km ²	Présidentiel	Unitaire		10 provinces		33 municipalités urbaines 1 042 localités (communes rurales)
Niger 13,2m / 1 267 000 km ²	Semi-présidentiel	Unitaire	8 régions* (dont Niamey)	36 départements*	4 communautés urbaines	265 communes, dont 213 rurales, 52 urbaines et 5 groupements nomades sédentarisés
Nigeria 131,5 m / 923 768 km ²	Présidentiel	République fédérale	36 états fédérés			774 municipalités
Ouganda 34,2 m / 241 040 km ²	Présidentiel	Unitaire			79 districts	1 ville, 13 municipalités urbaines 87 bourgs de district
Sénégal 11,4m / 196 722 km ²	Présidentiel	Unitaire	11 régions			67 communes, 43 communes d'arrondissement (dont 4 villes), 2 communautés d'agglomération, 321 communautés rurales
Tanzanie 38,8m / 945 090 km ²	Présidentiel	Unitaire	une unité autonome sans être fédérée : Zanzibar		92 districts ruraux	22 conseils urbains Dans les districts : 3 bourgs, 10 075 villages inscrits
Togo 6,15 m / 56 790 km ²	Présidentiel	Unitaire	6 régions*	30 préfectures*		30 communes urbaines Communes rurales*
Tunisie 10,1 m / 163 610 km ²	Présidentiel	Unitaire	24 gouvernorats (wilaya à structure décentralisée et déconcentrée)			264 communes
Zambie 10,6 m / 752 610 km ²	Présidentiel	Unitaire			54 districts ruraux	1) zones urbaines : 4 villes, 14 municipalités urbaines 2) zones rurales : néant
Zimbabwe 13 m / 390 760 km ²	Présidentiel	Unitaire			58 districts ruraux	1) zones urbaines : 6 conseils de ville, 28 conseils urbains ; 10 conseils municipaux ; 8 conseils de bourg ; 4 bureaux 2) zones rurales : néant

* Prévus par la loi, les régions, les départements ou préfectures, et les communes rurales au Niger et au Togo n'ont pas encore été mis en place.

En matière de décentralisation, les actions des différents Etats africains semblent osciller entre deux visions. La décentralisation est abordée soit, le plus souvent, comme une simple technique d'organisation administrative, soit, beaucoup plus rarement, comme une véritable politique. Or, on sait que, si la décentralisation est une « politique », elle peut contribuer à changer le fonctionnement des systèmes politiques en place. Si, en revanche, elle n'est qu'une technique, elle ne débouchera, dans le meilleur des cas, que sur la rationalisation des structures administratives et leur efficacité.

En Afrique, la décentralisation a été conçue et mise en œuvre comme une technique administrative

des liens traditionnels afin d'asseoir leur emprise tout en préservant le modèle administratif préexistant. Par conséquent, la décentralisation n'a été introduite que de manière limitée et discriminatoire. Les quelques structures décentralisées instaurées par le colonisateur étaient considérées par les populations locales non pas comme des organes d'autoadministration mais plutôt comme des outils qui renforcent la présence coloniale. Dans l'ensemble des pays de la région, le socle fondateur de l'administration territoriale a ainsi été forgé à partir du legs colonial constitutif du couple centralisation/décentralisation, toujours controversé et conflictuel. Au lendemain des indépendances, confrontés aux multiples et urgents problèmes de moyens, de gestion administrative et de mise en place de structures étatiques, les pouvoirs publics optèrent rapidement pour la centralisation perçue comme le mode opportun et tout indiqué à la fois pour maîtriser les données et orientations et pour combler les manques et déficits de l'administration encore embryonnaire.

Cela explique, notamment dans les pays d'Afrique francophone, la « validation » du mo-

dèle centralisateur hérité du colonisateur. La technique privilégiée adoptée pour l'organisation territoriale fut la déconcentration, qui a l'avantage de pallier les inconvénients de la centralisation sans se démarquer de sa philosophie générale. La décentralisation était redoutée et par conséquent délibérément écartée ou, au mieux, conçue comme une simple technique d'administration vidée de sa substance politique et de sa portée démocratique. Le souci des nouvelles élites gouvernantes était en effet de consolider les nouveaux pouvoirs. Dans cette optique, l'idée de l'unité nationale était privilégiée et elle paraissait impliquer la lutte contre les solidarités tribales, locales ou régionalistes perçues comme incompatibles avec elle. Modernisation, développement économique et unité nationale étaient ainsi les mots d'ordre privilégiés.

Aussi, dans les différents pays du continent, les concepts de décentralisation et de déconcentration ont-ils été inscrits, dès le départ, dans une démarche instrumentale destinée avant tout à garantir au pouvoir l'unité de son action territoriale. La commode centralisation devenait par la suite difficilement réversible ; elle s'installa pour longtemps, reléguant la décentralisation au second plan. Les limites de ces concepts dans leur traduction pratique ont été depuis longtemps ressenties, mais les multiples réaménagements dont ils ont fait l'objet n'ont été, dans de nombreux pays, que des effets d'annonce, des « solutions » plus formelles que réelles malgré le rang élevé de leur consécration juridique.

On distingue deux grands types de pays du point de vue des bases des politiques de décentralisation : 1^o Les pays où la loi fondamentale (la Constitution) fait explicitement référence aux collectivités locales comme un des niveaux de la gouvernance publique ; 2^o Les pays où la décentralisation est du ressort des lois et règlements d'un niveau inférieur à la Constitution. A ce jour, moins de 40 % des Etats africains mentionnent les collectivités locales comme niveau spécifique de gouvernance dans leur constitution.



Dans les pays où la décentralisation et les collectivités locales sont définies dans des textes de lois d'un ordre inférieur à la Constitution, trois tendances se dégagent globalement. D'un côté, un ensemble de pays qui disposent d'une législation relativement fournie avec un grand nombre de textes d'application (décrets, arrêtés...). Cette première tendance se rencontre majoritairement dans les pays francophones. Cette profusion de textes complique la mise en œuvre de la décentralisation et introduit de la lenteur et des délais importants entre le vote des textes de lois et leur application concrète (des délais de l'ordre de dix ans sont courants !). La deuxième tendance législative se caractérise par l'existence d'un nombre relativement limité de textes de lois et de règlements en matière de décentralisation. En général, une demi-dizaine de textes suffit pour couvrir les divers aspects de la mise en œuvre de la décentralisation. La majorité des pays concernés sont de succession britannique. Entre ces deux ensembles se placent les pays de l'Afrique du Nord où la politique de décentralisation n'a pas véritablement connu de rupture majeure. Le processus semble prendre racine depuis l'époque coloniale et se poursuit jusqu'à nos jours dans une sorte de lente et parfois insensible continuité. Ainsi, les premiers textes datent souvent d'il y a deux siècles comme en Tunisie (1858). Il peut cependant y avoir des réformes territoriales majeures en

rupture avec le passé, comme ce fut le cas en Algérie avec la loi de 1984 ou au Maroc avec la réforme constitutionnelle de 1996 et la loi de 1997 sur les régions. Mais, malgré la longue expérience des pays d'Afrique du Nord dans le domaine de la décentralisation, l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'Etat central reste globalement limitée.

L'Afrique apparaît ainsi multiple, plurielle et présentant un tableau différencié de données historiques, sociologiques, culturelles, économiques, politiques et juridiques. Mais, au-delà de cette grande diversité, on peut dégager des tendances lourdes plus ou moins nettes d'évolution en matière de décentralisation et de démocratie locale.

La première tendance marquante est d'ordre quantitatif. On observe, en effet, un peu partout sur le continent, une croissance sensible et continue, depuis les indépendances, du nombre des collectivités locales couvrant ainsi de plus en plus largement les territoires, en particulier les tissus urbains africains. On observe également une diversification et une hiérarchisation plus affinée et parfois plus complexe des structures et des échelons territoriaux de la décentralisation.

En termes chiffrés, la situation des collectivités locales se présente de la manière suivante en Afrique :

*L'Afrique apparaît
ainsi multiple,
plurielle et
présentant un
tableau différencié
de données
historiques,
sociologiques,
culturelles,
économiques,
politiques et
juridiques*

Tableau 2 Situation démographique et urbanisation des collectivités locales

Régions	Population (millions)	Taux urbanisation (%)	Communes (nombre)
Afrique du Nord	154	62	4 200
Afrique de l'Ouest	264	40	3 000
Afrique centrale	98	47	1 000
Afrique de l'Est	245	31	1 900
Afrique australe	148	36	1 300
Ensemble Afrique	909	38	11 400

Source: PDM, 2006.

La deuxième tendance, plus qualitative, est la consolidation de la substance de la décentralisation en tant que politique.

En effet, dans la grande majorité des Etats, la décentralisation a pendant longtemps été, pour diverses raisons historiques, politiques et sociologiques, conçue surtout comme une simple technique d'organisation et de gestion administrative. Elle semble aujourd'hui gagner, dans nombre de pays, en consistance et s'orienter, progressivement et très lentement, de manière très inégale, vers une conception plus substantielle impliquant des pouvoirs de décision autonomes accompagnés d'une consolidation progressive de la légitimité électorale et d'un renforcement de la crédibilité des autorités décentralisées, même si cette évolution semble contrastée et, dans certains pays, remise en cause (Algérie) ou, pour le moment, encore quasi absente.

En Afrique de l'Est et australie, l'histoire de la décentralisation est très reliée à la sortie de crises sociales et politiques

Ainsi, de nombreux Etats, notamment au sud du Sahara (Afrique du Sud, Ouganda, Niger, Sénégal...), ont engagé des réformes de l'organisation de l'Etat et de

la vie publique en adoptant notamment des politiques de décentralisation. Ces Etats ont organisé des élections locales qui ont vu émerger des autorités locales comme nouvelles figures de l'autorité publique à côté des autorités nationales. Dans presque tous ces Etats, ce dédoublement de la personne publique pose des problèmes, la plupart des autorités nationales n'ayant pas encore intégré ce changement institutionnel majeur dans leurs comportements.

Mais, dans l'ensemble, la mise en œuvre du processus de décentralisation s'avère rarement planifiée. Les pays d'Afrique du Nord ont une politique de décentralisation ancienne, mais la lisibilité du rythme suivi pour sa mise en œuvre ne semble pas évidente. En Afrique de l'Ouest et centrale, à part le Sénégal et le Burkina Faso, il n'y a pas véritablement de plan de mise en œuvre de la décentralisation ; celui-ci ne semble s'appuyer que sur les annonces politiques faites dans les discours

des chefs d'Etat. En Afrique de l'Est et australie, l'histoire de la décentralisation est très reliée à la sortie de crises sociales et politiques. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de la décentralisation apparaît en bonne place dans les programmes d'action des gouvernements et semble obéir à un calendrier préétabli et dont la réalisation est régulièrement évaluée. Le cas le plus exemplaire à cet égard est celui de l'Afrique du Sud où la sortie de la politique de l'apartheid a imposé une approche nouvelle de la gouvernance fondée sur l'association de l'ensemble de la population à la gestion publique à tous les niveaux. Cette politique de transformation est contenue dans le *Reconstruction and Development Programme (RDP)* dont toute la philosophie est résumée dans la formule « Une meilleure vie pour tous ». Entre le *Local Government Transition Act* (1993), adopté pour régir la période de transition, le *Municipal System Act* (2000) et le *Municipal Property Rating Act* (2004), le gouvernement sud-africain s'est donné onze ans pour mettre en place un système de gouvernance locale complètement révolutionnaire au regard de la pratique précédente.

De manière générale toutefois, à part le cas de l'Afrique du Sud, les Etats africains n'ont pas mis en place une planification rigoureuse de la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Il n'est donc pas étonnant que la plupart n'aient pas de mécanismes d'évaluation face à la mise en place et à la conduite de ces politiques qui sont pourtant une des meilleures mesures de la modernisation de la gestion des Etats et de l'amélioration de la gouvernance. C'est la raison pour laquelle Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA) demande que la gouvernance locale figure parmi les critères de bonne gouvernance retenus par le mécanisme d'examen par les pairs du NEPAD (*peer review mechanism*). Il faut noter par ailleurs que l'Observatoire de la décentralisation, mis en place par le Partenariat pour le développement municipal (PDM), et qui publie depuis 2003 un « Etat de la décentralisation en Afrique », tente de remédier aux insuffisances constatées dans l'évaluation des politiques publiques de la décentralisation.

Ce travail devrait pouvoir s'inscrire dans l'agenda de CGLUA et bénéficier de la création de l'Observatoire mondial sur la décentralisation dont il devrait constituer la composante pour la région Afrique.

Ainsi, malgré des résistances, la décentralisation avance-t-elle dans la région, et on peut s'attendre à des progrès encore plus importants avec la multiplication du nombre de collectivités locales et le renforcement de leurs capacités. Mais les trajectoires des politiques de décentralisation ne sont pas identiques : les contenus des politiques sont fortement influencés par les contextes historiques qui leur ont donné naissance et par la tradition administrative héritée de la période coloniale.

La troisième tendance consiste en un accroissement relatif des responsabilités des collectivités locales dans de nombreux pays. Cet accroissement témoigne, *a priori*, d'un renforcement de la décentralisation et s'inscrit dans la logique du désengagement de l'Etat et de l'administration centrale. Mais il s'avère en réalité problématique, voire contreproductif, en l'absence de transfert réel des compétences et des moyens financiers et en raison de la persistance de l'emprise des pouvoirs centraux sur les finances et la fiscalité locales et sur les aides et financements étrangers.

La quatrième tendance, encore embryonnaire, avec des expériences plus ou moins significatives et des résultats mitigés, est le développement du recours au secteur privé, local ou étranger, en matière de gestion et de fourniture d'un certain nombre de services urbains tels que la collecte des déchets ménagers ou industriels (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Tunisie, par exemple), l'eau potable (Maroc), les transports urbains et l'assainissement.

La cinquième tendance dont les contours sont esquissés est la constitution de réseaux de collectivités locales pouvant déboucher sur des formes et des modalités prometteuses de coopération décentralisée. La création d'associations nationales de collectivités locales et le

renforcement de leur rôle au plan national comme au plan continental (avec la mise en place de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique) et mondial (avec la mise en place de l'organisation mondiale de Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU) en constituent une consécration ainsi que des outils qui contribuent à crédibiliser les autorités locales comme des acteurs pertinents dans le dialogue sur le développement et la coopération en Afrique. Mais, en dehors de l'Afrique du Sud qui reconnaît l'association des collectivités locales – South African Local Government Association (SALGA) – comme une institution publique, partout ailleurs, les associations nationales de collectivités locales ont un statut d'associations de droit privé même si, dans certains cas, ces associations peuvent être reconnues d'utilité publique (cas de l'Association des municipalités du Burkina Faso, AMBF).

Enfin, *la sixième tendance* esquissée est celle d'un certain allègement, inégal d'un pays à l'autre, des contrôles exercés sur les collectivités locales. On observe ainsi un recul des contrôles de l'opportunité s'apparentant à l'exercice d'un pouvoir hiérarchique, ainsi qu'une limitation de la sphère de ces contrôles aux aspects se rattachant à une légalité plus respectueuse des autonomies locales. Mais il est vrai qu'on peut observer également des situations plus figées, voire des évolutions en sens inverse, dans quelques rares pays du continent.

Ces différentes évolutions, plus ou moins marquées, plus ou moins visibles et tangibles, souvent très progressives, avec des pauses, des coups d'arrêt et, plus rarement, des sauts qualitatifs, se manifestent aussi bien au plan organique des structures, au plan matériel et fonctionnel des responsabilités et de la gestion qu'au plan plus global et plus substantiel des progrès et des limites de la démocratie locale.

Ainsi, malgré des résistances, la décentralisation avance-t-elle dans la région, et on peut s'attendre à des progrès encore plus importants avec la multiplication du nombre de collectivités locales et le renforcement de leurs capacités

I. L'évolution des structures

Les structures municipales apparaissent au XIX^e siècle, notamment au Sénégal, en Egypte et en Tunisie. Le mouvement de communalisation connaît un essor au XX^e siècle et

s'étend à tous les territoires coloniaux. Loin des principes de participation et de libertés locales, le dispositif visait davantage la maîtrise du territoire colonial et l'encadrement des populations locales par le colonisateur. Avant les indépendances, la commune française, le *local government* britannique et le *município* portugais inspirent la communalisation dans

intérêts du colonisateur. Ce système pose en germe ce que seront les futures collectivités locales.

En Afrique du Nord, le processus colonial a été plus complexe sur le plan administratif. Le colonisateur devait compter avec des structures étatiques préexistantes. La communalisation coloniale s'appuie ainsi sur des structures autochtones mais s'efforce de les influencer. Cette recherche d'adaptation se retrouve aussi bien chez les Britanniques (Egypte, Soudan) que chez les Français (Algérie, Maroc, Tunisie).

Dans pratiquement tous les Etats, au lendemain des indépendances, les gouvernements choisissent de maintenir intacte la structure héritée des colonisateurs, ce qui ne contribua guère à changer les perceptions sur ces structures décentralisées. Dès le début, elles furent perçues comme des instruments d'extension du pouvoir central en direction des communautés locales. Il faut attendre les années 80, et surtout la vague de démocratisation des années 90, pour voir naître une nouvelle orientation et un regain d'intérêt à l'égard de la décentralisation avec des collectivités locales qui prennent en main une bonne partie des affaires qui les concernent. La décentralisation apparaît en effet au cœur de toute les interrogations sur la modernisation de l'Etat sur le continent, et donc de l'action publique, avec une « démocratie locale » à la base de toute l'organisation administrative territoriale. Depuis le milieu des années 80, face aux difficultés budgétaires engendrées par la rétraction de leurs ressources, face à la remise en cause des modes dirigistes de gestion publique et au retour en force des logiques libérales préconisant la réhabilitation des mécanismes de régulation par le marché, face au désengagement de l'Etat et à la redistribution des rôles entre secteur public et initiative privée, les Etats africains ont adopté des politiques d'ajustement libéral et d'ouverture économique. Ces politiques impliquent une insertion dans le mouvement de globalisation et de compétition internationale qui appelle une véritable politique de réforme et de restructuration. Les réformes des collectivités

La décentralisation apparaît en effet au cœur de toute les interrogations sur la modernisation de l'Etat dans le continent, et donc de l'action publique, avec une « démocratie locale » à la base de toute l'organisation administrative territoriale

les colonies. Mais partout la décentralisation s'apparente à une déconcentration administrative. Les organes locaux ne sont élus que très rarement (les exécutifs locaux sont généralement nommés) et ne disposent que de pouvoirs très réduits et généralement à titre consultatif, contrairement à ce qui se passe dans la métropole. Cette décentralisation est surtout destinée à permettre à la population originaire de la métropole d'être rétablie dans les mêmes régimes administratifs que ceux qu'ils connaissaient en métropole.

Deux systèmes sont mis en place pour servir ce dessein en Afrique, au sud du Sahara : la gestion directe, ou *direct rule*, et la gestion indirecte ou *indirect rule*. Le système de gestion directe (*direct rule*) consiste en un encadrement administratif du territoire colonial organisé en cercles, subdivisions et cantons placés sous la responsabilité des administrateurs coloniaux. Les assemblées locales ne jouent qu'un rôle consultatif. Ce système est surtout mis en place dans les pays colonisés par la France, la Belgique et le Portugal. Dans le système de l'*indirect rule*, mis en place surtout par le Royaume-Uni, le colonisateur laisse une marge de manœuvre aux populations locales pour gérer leurs propres affaires comme la justice ou le prélèvement de l'impôt à partager avec l'administration. Les us et coutumes endogènes sont plus ou moins respectés, à charge pour les responsables locaux de préserver les

locales et des politiques urbaines s'inscrivent désormais dans cette logique.

L'itinéraire des différents pays africains dans l'adoption et la mise en œuvre des politiques de décentralisation n'est cependant pas identique. Dans la majorité des pays, l'adoption des politiques de décentralisation s'est faite à la suite de la demande de participation fortement exprimée par les populations locales à la suite des mouvements de démocratisation intervenus au cours des années 90. Du fait de cette connexion démocratisation/décentralisation, l'adoption des réformes de la décentralisation a pu apparaître à certains comme un corollaire de la démocratisation et de la libéralisation que les partenaires des Etats africains exigeaient comme condition pour que ces Etats bénéficient de leur appui, et comme résultant d'une conditionnalité posée par les bailleurs de fonds. Dans certains autres pays (comme le Mali ou le Niger), la décentralisation a représenté une réponse à la quête d'une plus grande autonomie dans la gestion de leurs affaires que certaines régions des pays exprimaient, y compris de manière violente, allant même jusqu'à évoquer la possibilité d'une sécession. Dans d'autres encore, la décentralisation est une occasion de dépasser, voire d'effacer les stigmates de l'organisation politique et administrative antérieure (cas de l'apartheid en Afrique du Sud).

En Afrique du Nord, l'évolution des structures des collectivités locales paraît, cependant, plus lente et les réformes moins profondes. Dans l'ensemble des pays de la sous-région, la structure territoriale de l'Etat paraît assez figée, rivée à la structure du gouvernorat (*wilaya* en Algérie, en Tunisie et au Maroc, *mouhafadha* en Egypte), échelon privilégié plutôt de la déconcentration.

Néanmoins, presque partout, l'option de la décentralisation est perçue comme un progrès, et l'on en attend :

- La mobilisation de la population pour le développement local durable et l'amélioration de ses conditions de vie ;

- Un moyen d'approfondissement et d'enracinement de la démocratie au niveau local ;
- Une entreprise de refondation de l'Etat et de reconstruction de la légitimité des institutions publiques à partir de la base ;
- Le point de départ d'une intégration régionale réellement enracinée sur les réalités africaines.

Pour ce faire, les collectivités locales se voient reconnaître une compétence générale de principe sur le territoire dont elles ont la charge. Dans certains cas, des compétences exclusives leur sont attribuées et elles ont accès à d'autres compétences partagées avec d'autres niveaux de gouvernance publique. Dans d'autres, comme 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...).

Le contenu des politiques de décentralisation est cependant également différencié selon qu'il s'agit d'Etats unitaires ou d'Etats fédéraux, et selon la tradition administrative héritée de la période coloniale à laquelle se rattachent les différents Etats africains. Dans les Etats fédéraux, les collectivités locales relèvent de l'autorité des états fédérés auxquels est laissé le soin de définir le contenu du régime des collectivités locales et de leur administration. Ceci aboutit souvent à une multiplicité de formes d'organisation des collectivités locales qui ne facilite pas une lecture comparative de la gouvernance locale. Dans les Etats unitaires, l'organisation des collectivités locales est généralement uniforme sur l'ensemble du territoire national. Mais le contenu des compétences qui leur sont reconnues est influencé par la tradition administrative héritée de la colonisation.

Dans les pays francophones, la mise en place des collectivités locales correspond en principe à une répartition des compétences entre autorités centrales et autorités locales, ces dernières

Le contenu des politiques de décentralisation est cependant également différencié selon qu'il s'agit d'Etats unitaires ou d'Etats fédéraux, et selon la tradition administrative héritée de la période coloniale à laquelle se rattachent les différents Etats africains

étant représentées par un organe délibérant élu et un organe exécutif élu ou nommé. 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.

Mais cette capacité de décision est souvent

limitée par la pratique de l'unicité de caisse (consistant à regrouper toutes les ressources publiques dans les caisses du Trésor public). Cette pratique attribue aux représentants du ministère des Finances

auprès des collectivités (le contrôleur financier et le receveur municipal) un pouvoir que les maires jugent exorbitant, car ces représentants en arrivent à bloquer des dépenses pourtant engagées conformément aux lois et règlements. C'est la raison pour laquelle un assouplissement, voire une suppression, du principe de l'unicité de caisse figure parmi les revendications portées par les associations nationales des collectivités locales des pays francophones d'Afrique. Notons qu'au Sénégal la loi prévoit des dérogations. Les collectivités locales peuvent être autorisées à ne déposer au Trésor qu'une partie de leurs fonds disponibles ou bien à déposer tous leurs fonds dans un établissement bancaire.

Dans les pays de tradition administrative britannique, les collectivités locales sont également dotées d'organes délibérants élus et d'organes exécutifs soit élus, soit nommés. La durée du mandat des organes délibérants est généralement du même ordre que dans les pays francophones, mais celui de l'organe exécutif est généralement beaucoup plus court (1 à 3 ans au maximum), et dans certains cas il n'est pas renouvelable. Les maires sont généralement « cérémoniels » et non pas « exécutifs ». La réalité du pouvoir exécutif appartient en fait à un fonctionnaire, le *town clerk* ou le *chief executive officer (CEO)*, nommé généra-

lement par le ministre chargé des collectivités locales. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'une des demandes récurrentes des associations nationales des autorités locales des pays anglophones d'Afrique soit l'institution de maires exécutifs (*executive mayors*) en lieu et place des maires cérémoniels (*ceremonial mayors*) actuels, et l'allongement de la durée du mandat des maires.

En outre, dans la plupart des pays du continent, quelle que soit la tradition, on observe une tendance plus ou moins marquée à la métropolisation conçue comme vecteur de modernisation et de compétitivité non seulement des villes elles-mêmes mais également de l'ensemble des territoires.

Ainsi, dans la plupart des pays de la région, on trouve une certaine spécificité relative à l'organisation des grandes métropoles, notamment des capitales. Il peut s'agir des villes capitales politiques comme Rabat (Maroc), Lusaka (Zambie), Dakar (Sénégal), Tswane (Afrique du Sud), Yaoundé (Cameroun), Accra (Ghana), Alger (Algérie). Ce sont également des villes présentant une certaine importance démographique ou économique : Johannesburg (Afrique du Sud), Douala (Cameroun), Kumasi et Shama Ahanta (Ghana), etc. Toutes ces villes sont placées sous un régime juridique particulier, dérogatoire au droit commun des municipalités en ce qui concerne leur organisation et leur gestion.

Au Maroc, la nouvelle charte communale du 3 octobre 2002 a prévu un régime particulier pour les villes ayant plus de 500.000 habitants. Ces villes sont gérées par une seule commune avec des arrondissements sans personnalité morale. Le Maroc s'est inspiré ainsi de l'exemple français pour l'organisation des villes de Paris, Lyon et Marseille (loi dite « PLM »). Cette charte a consacré également des statuts spéciaux pour la commune urbaine de Rabat (la capitale du Royaume) et les communes des méchouars (sièges des palais royaux).

L'espace urbain est très fragmenté en unités administratives suburbaines. Celles-ci peuvent avoir la personnalité juridique comme au Cameroun pour les communes urbaines d'arrondissement des villes de Douala et de Yaoundé. Les communes inframétropolitaines ainsi créées sont alors régies par le droit commun. Par contre, dans certains pays, les unités inframétropolitaines restent des entités inframunicipales sans autonomie administrative. C'est le cas des *submetros* des villes d'Accra et ou de Kumasi au Ghana, ou encore de Cotonou au Bénin.

Dans les municipalités métropolitaines d'Afrique, l'organe délibérant est le plus souvent élu au suffrage universel direct (Algérie, Nigeria, Gabon, Madagascar, etc.). Mais il n'est pas rare que la loi prévoie une élection au suffrage universel indirect, les conseillers métropolitains étant élus par les organes délibérants des unités inframétropolitaines, généralement en leur sein comme au Cameroun. Mais l'exécutif est toujours désigné en son sein par l'organe délibérant. Dans la répartition des compétences, les unités infra-urbaines se chargent des services de proximité et constituent les espaces de démocratie participative pendant que la collectivité urbaine assure les services de type fédératif et d'intérêt métropolitain.

Plus généralement, les systèmes africains de décentralisation procèdent à une classification des collectivités locales de base selon leur niveau de développement ou d'urbanisation. A titre d'illustration, au Cameroun, on a, par degré d'urbanisation décroissant, les communautés urbaines, les communes urbaines à régime spécial, les communes urbaines et les communes rurales. En Afrique du Sud, le classement est catégoriel : communes de catégories A, B et C. Ces différenciations permettent aussi d'identifier les collectivités les plus défavorisées et de mettre l'accent sur leur développement à travers des politiques d'appui spécifiques (politique de péréquation).

Dans l'ensemble, un des débats à l'ordre du jour en Afrique est la nécessité de définir un

contenu minimal commun aux décentralisations africaines. On parle à ce propos d'une charte africaine de la gouvernance locale. Ce débat est porté, notamment, par l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique et par la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL).

II. Les compétences, la gestion et les capacités administratives

On observe une tendance au renforcement des compétences des collectivités locales. Cependant, les transferts de compétences ne sont globalement pas, ou suffisamment pas, accompagnés des transferts nécessaires des ressources et de la gestion financière. Sur le plan financier, les collectivités locales africaines continuent de souffrir de très sérieuses faiblesses de leurs ressources et de leurs pouvoirs.

En matière de capacités administratives, des difficultés et des insuffisances réelles marquent également ces collectivités, notamment en ressources humaines et en terme d'encadrement. Quant à la gestion, on constate son caractère peu performant et inefficace, notamment en matière de planification stratégique dans les domaines de l'urbanisme, de l'économie et du développement social. On observe également une tendance à introduire des logiques et des pratiques issues du secteur privé dans la gestion des affaires, des services et des biens locaux et, dans certains pays, peu nombreux il est vrai, dans celle des technologies modernes d'information et de communication, notamment dans les grandes métropoles.

II.1. Les compétences

L'une des finalités les plus importantes de la décentralisation est de permettre une réponse efficace et adaptée aux besoins des populations locales. Dans cette optique, les services publics locaux constituent l'illustration la plus concrète de cette finalité. Leur

*L'une des finalités
les plus
importantes de la
décentralisation
est de permettre
une réponse
efficace et adaptée
aux besoins des
populations locales*

densité et leur efficacité constituent l'une des manifestations majeures de la vigueur de la décentralisation et l'une des sources essentielles de la légitimité des gouvernements locaux. Ces services apparaissent cependant peu satisfaisants dans l'ensemble des pays de la région et les prérogatives des collectivités locales sont inégales. Deux tendances se dégagent de manière plus ou moins nette d'un pays à l'autre :

- La première tendance est l'élargissement des compétences des collectivités locales en matière de services publics et de gestion urbaine même si des exceptions notables sont à relever dans certains pays ;
- La deuxième tendance est l'association du secteur privé à la gestion des services publics locaux selon des formules diverses de dévolution au secteur privé (délégation, concession, partenariat...) avec des résultats très mitigés.

Les domaines comme l'éducation et la santé sont gérés directement par les ministères correspondants, tandis que l'eau potable, l'assainissement et l'énergie sont le monopole d'entreprises d'Etat ou, à la faveur des politiques de privatisation, transférés aux entreprises privées sans que soient prévus des contrats avec les collectivités locales

L'analyse du tableau ci-après révèle dans la majorité des pays l'attribution aux collectivités locales de compétences nombreuses et importantes dans des domaines variés. Ces compétences portent sur les investissements sociaux (infrastructures et équipements à caractère social, santé, éducation, loisirs...), sur les biens et les services fournis dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, des loisirs, du transport, de l'eau, de la gestion des déchets et de l'assainissement. Les compétences s'étendent à l'administration, à la planification et à la gestion urbaines, et au développement local.

L'une des clés de la réussite de la décentralisation dépend de la manière dont sont traités les transferts de compétences aux

collectivités locales. Partout, l'effectivité des transferts bute sur de nombreuses résistances de la part des gestionnaires des ministères. Ainsi, en Afrique du Nord, les transferts de compétences peuvent être considérés comme marginaux dans la mesure où il y a une tendance générale à confier les compétences dans le domaine de certaines politiques sectorielles à des agences d'Etat et à des entreprises publiques ou à des entreprises privées. Les domaines comme l'éducation et la santé sont gérés directement par les ministères correspondants, tandis que l'eau potable, l'assainissement et l'énergie sont le monopole d'entreprises d'Etat ou, à la faveur des politiques de privatisation, transférés aux entreprises privées sans que soient prévus des contrats avec les collectivités locales. 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. Les ministères concernés tendent à contourner les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. Ils sont plus ou moins encouragés dans cette tendance par la pratique des partenaires du développement dont la priorité désormais accordée à l'aide budgétaire tend à restreindre la discussion des politiques sectorielles avec l'Etat central, souvent dans l'ignorance des territoires d'application de ces politiques.

Il faut toutefois signaler des développements intéressants dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est et australe ainsi que dans un nombre limité de pays anglophones d'Afrique de l'Ouest. Dans ces pays, on note un désengagement progressif des ministères sectoriels dans les phases d'exécution de leurs programmes. Cela se traduit par le passage sous l'autorité des collectivités locales des services déconcentrés qui relevaient des ministères sectoriels dans leur ressort territorial. 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. Dans ces pays, le gouvernement central définit les orientations stratégiques

Tableau 3 Compétences des collectivités locales



Le financement des collectivités locales provient de deux sources principales : la fiscalité locale, qui permet aux collectivités locales de disposer de revenus propres à partir de l'assiette fiscale transférée ou partagée, et les transferts financiers constitués par les subventions conditionnelles ou inconditionnelles et divers concours financiers de l'Etat

des politiques sectorielles dans les domaines tels que la santé, l'eau, l'éducation, et les collectivités locales sont chargées de la mise en œuvre. Partout où une telle territorialisation a eu lieu, comme pour la politique de l'eau ou de lutte contre le VIH/SIDA en Ouganda et au Rwanda par exemple, l'efficacité et les résultats de ces politiques se sont révélés beaucoup plus positifs que leur conduite directe par l'Etat central. Il reste cependant que, dans une large mesure, la décentralisation rencontre de grandes difficultés avec les ministères chargés des politiques nationales sectorielles qui privilégient encore généralement l'approche de la déconcentration. L'une des réclamations récurrentes des autorités locales africaines est que les politiques sectorielles soient territorialisées comme cela se fait au Ghana, en Ouganda ou en Afrique du Sud, et que les collectivités locales soient pleinement responsables de leur mise en œuvre.

Cependant, si l'affirmation formelle de la compétence des collectivités locales dans les différents domaines ne fait aucun doute nulle part, ces compétences doivent encore être transférées des administrations qui les exercent matériellement aux collectivités locales nouvellement compétentes. Le défi à surmonter est celui de l'efficacité et de l'effectivité des transferts de compétences.

II.2. La gestion financière

Le financement des collectivités locales provient de deux sources principales : la fiscalité locale, qui permet aux collectivités locales de disposer de revenus propres à partir de l'assiette fiscale transférée ou partagée, et les transferts financiers constitués par les subventions conditionnelles ou inconditionnelles et divers concours financiers de l'Etat. D'autres ressources propres peuvent provenir des taxes ou du produit de l'exploitation de certains services ainsi que de l'exploitation du Domaine. Le mode de financement du développement local varie selon les pays. La capacité de mobiliser des ressources propres est une base essentielle de la décentralisation.

II.2.1. La mobilisation des ressources locales propres

Les collectivités locales africaines tiennent de la loi une panoplie de ressources qu'elles sont appelées à mobiliser sur leur territoire : fiscalité locale directe ou indirecte, taxes perçues en contrepartie de services rendus, produits de l'exploitation de certains services, produits de l'exploitation du Domaine. Malheureusement, la loi qui attribue les ressources ne confère pas toujours aux collectivités locales les prérogatives qui leur permettraient d'agir sur leur volume, si bien que même les ressources considérées comme des ressources propres sont étroitement contrôlées par le pouvoir central.

Ce décalage apparaît nettement dans de nombreux pays de tradition administrative française, où il existe en théorie une fiscalité locale diversifiée, souvent héritée de l'ancienne fiscalité locale française, mais les collectivités locales sont en réalité dépourvues de pouvoir fiscal. Les taux d'imposition sont fixés par la loi ou le pouvoir central, si bien qu'il s'agit désormais d'impôts cédés par l'Etat plutôt que d'une fiscalité locale à proprement parler ; quelquefois, ils ont été transformés en impôts partagés (Côte d'Ivoire, Cameroun) – font exception le Gabon, le Niger et le Togo où les communes exercent un pouvoir fiscal. Il en va souvent de même pour les taxes et les redevances (mais les communes du Sénégal ont cette liberté). Il est exceptionnel que les collectivités locales puissent lever des droits indirects sur certains produits locaux (sauf au Togo, avec approbation de l'autorité de tutelle).

Les collectivités locales des pays de tradition administrative britannique bénéficient souvent d'un pouvoir fiscal plus étendu et d'une plus grande liberté en matière de taxes, de redevances ou de droits indirects locaux. C'est notamment le cas pour l'impôt foncier (Afrique du Sud, Ghana, Tanzanie, Zambie, Zim-

babwe) et pour les tarifs (dans les mêmes pays ainsi qu'au Nigeria). Mais dans certains pays la fiscalité locale est négligeable (Nigeria, Ouganda, où elle est passée en 5 ans de 30 à 11 % du total des ressources, notamment du fait de la suppression de l'impôt le plus productif, le *gradated tax*). Il est cependant exceptionnel que les collectivités locales puissent créer des droits indirects sur des produits locaux (Zambie, c'est aussi le cas au Mozambique). Mais il faut relativiser la portée du pouvoir fiscal en tenant compte du volume des ressources sur lequel il porte, et qui peut être globalement extrêmement bas (voir le cas du Ghana dans le graphique ci-après), de la part limitée des ressources propres dans les ressources totales (30 % au plus, en moyenne, à l'exception remarquable de la Zambie, 77 %, et de l'Afrique du Sud, 90 %) et du contrôle exercé par le pouvoir central (approbation préalable des taux et tarifs en Zambie).

Les pays se distinguent encore selon qu'ils assurent le recouvrement des impôts qu'ils perçoivent, ou que ceux-ci sont prélevés par l'Etat qui reverse ensuite le produit à la collectivité locale bénéficiaire. La gestion centralisée caractérise les pays de tradition administrative française, bien que, pour certaines taxes locales, le recouvrement soit également local (Maroc, Mali, Sénégal) et que certains pays fassent exception (Tunisie pour certains impôts dans 52 communes). Mais dans tous les pays on constate des taux de recouvrement faibles ou très faibles quel que soit le système : par exemple, environ 50 % au Kenya, encore moins en Nigeria, un taux de 20 % pour le recouvrement des taxes foncières en Tunisie (recouvrement par les collectivités locales) ; 45 ou 50 % en moyenne en Côte d'Ivoire ou au Niger (recouvrement par l'Etat).

La fiscalité partagée tend à se répandre comme modalité de financement des budgets locaux. La TVA figure en bonne

place dans cette fiscalité partagée. Elle est instituée dans presque tous les pays avec des quotes-parts entre l'Etat et les collectivités locales, qui varient d'un pays à un autre. Au Maroc par exemple, depuis 1986, les collectivités locales en reçoivent 30 % du produit, au Nigeria, 25 %. Au Mozambique, c'est 75 % de la taxe sur les véhicules et 30 % des taxes touristiques qui reviennent aux collectivités locales. Au Cap-Vert, il existe un ensemble d'impôts dits non consignés. Les collectivités locales en reçoivent 7 % du produit. Deux problèmes importants se posent dans la gestion de cette ressource :

En matière de partage de fiscalité, dans certains pays, on trouve des règles légales alors que, dans la majorité des pays, l'administration centrale dispose d'un pouvoir discrétionnaire de décision

d'une part, les termes du partage sont très souvent défavorables aux collectivités locales et, d'autre part, les versements ne sont pas réguliers. En matière de partage, les situations sont variables quant à la manière dont la part affectée aux collectivités locales est répartie. Dans certains pays, on trouve des règles légales alors que, dans la majorité des pays, l'administration centrale dispose d'un pouvoir discrétionnaire de décision. Quant à la régularité, il arrive que l'Etat prenne du temps, parfois des années, pour verser leur quote-part aux collectivités locales sans que celles-ci disposent de moyens légaux de recours contre de tels manquements. Mais, au-delà de ces difficultés, il reste que la fiscalité partagée ne peut pas être considérée véritablement comme une ressource propre car les collectivités locales n'exercent aucun pouvoir à l'égard des impôts partagés ; pour elles, du point de vue politique comme du point de vue économique, cette ressource est tout à fait comparable aux transferts budgétaires globalisés.

II.2.2. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

Les dotations financières sont diversement organisées d'un pays à l'autre. Et cette diversité se traduit aussi dans la consistance et la régularité des transferts. Globalement, les transferts peuvent être globalisés et libres d'utilisation ou, au contraire, conditionnés ; ils peuvent aussi être attribués par le pouvoir central sur la base de critères objectifs préalablement définis ou avec une marge discrétionnaire plus ou moins importante.

Globalement, les transferts peuvent être globalisés et libres d'utilisation ou, au contraire, conditionnés ; ils peuvent aussi être attribués par le pouvoir central sur la base de critères objectifs préalablement définis ou avec une marge discrétionnaire plus ou moins importante

Les transferts globalisés sont parfois encadrés par la Constitution (celle-ci en fixe la base de calcul ou la procédure). La Constitution du Ghana prévoit ainsi l'existence d'un fonds commun des assemblées de districts auquel doivent être affectés au moins 5 % du revenu national, et que la répartition de ce fonds entre les districts obéit à une formule approuvée par le Parlement (art. 252). Une telle disposition reste toutefois un exemple unique. Au-delà des difficultés pratiques, ce système a aussi accru la dépendance financière des collectivités locales envers le pouvoir central. La Constitution du Nigeria de 1999 prévoit que 13 % au moins de recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles et inscrites au compte de la Fédération doivent être versés aux états selon une formule qui tienne compte du principe de dérivation (du volume de ces recettes à l'intérieur de chaque état), mais c'est au pouvoir législatif de déterminer la part qui doit ensuite revenir aux collectivités locales, et au pouvoir législatif de chaque état de former un compte commun de la Fédération et de l'état réunissant la contribution de la Fédération et celle que doit attribuer l'état lui-même sur ses ressources (art. 162). Il n'y a donc pas de garantie constitutionnelle directe du volume de ressources garanti aux collectivités locales. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Fédération est passée à des transferts directs aux collectivités locales et a affecté une quote-part de la TVA à leur financement.

La loi définit néanmoins parfois une formule de répartition des dotations. L'un des meil-

leurs exemples est celui de l'Afrique du Sud ; il trouve son fondement dans les articles 213 et 214 de la Constitution. Le Fonds national des revenus (art. 213) concentre l'ensemble des ressources perçues par l'Etat central ; une loi (*Division of Revenues Act*) en détermine chaque année la répartition équitable entre l'administration nationale, les administrations provinciales et les administrations locales, ainsi que la pondération entre les compétences à financer. Puis elle détermine la répartition de la part provinciale entre les provinces et, enfin, elle fixe le montant des dotations conditionnées qui seront allouées aux provinces et aux collectivités locales et financées sur la part du fonds attribuée par la loi à l'administration nationale. La répartition de ces dotations obéit aussi à des formules fixées par la loi. L'article 214, paragraphe 2, de la Constitution indique les critères qui doivent être pris en compte dans la formule de répartition de la part provinciale entre les provinces (en principe la structure en est fixée pour cinq ans), les gouvernements provinciaux, la représentation des collectivités locales – la Commission financière et fiscale prévue par la Constitution ayant été entendue. La répartition de la part municipale obéit aussi à une formule ; la Commission conseille également les législatures provinciales. Tandis que le financement des provinces repose essentiellement sur les transferts, celui des collectivités locales repose essentiellement sur leurs ressources propres (fiscalité, taxes, redevances...).

La situation des autres pays est en général beaucoup moins favorable. On peut distinguer plusieurs situations en fonction du degré de garanties qu'elles donnent aux collectivités locales quant aux conditions d'allocation des ressources. Dans certains pays, les dotations sectorielles, le plus souvent conditionnées, dominent les transferts ; elles sont plus facilement contrôlables, mais assurent un contrôle central de la gestion locale : c'est le cas en Ouganda, au Zimbabwe ainsi qu'en Tanzanie où le gouvernement envisage de calculer le montant des attributions sur la base de formules stables ; en Zambie également, les transferts sont des dotations sec-

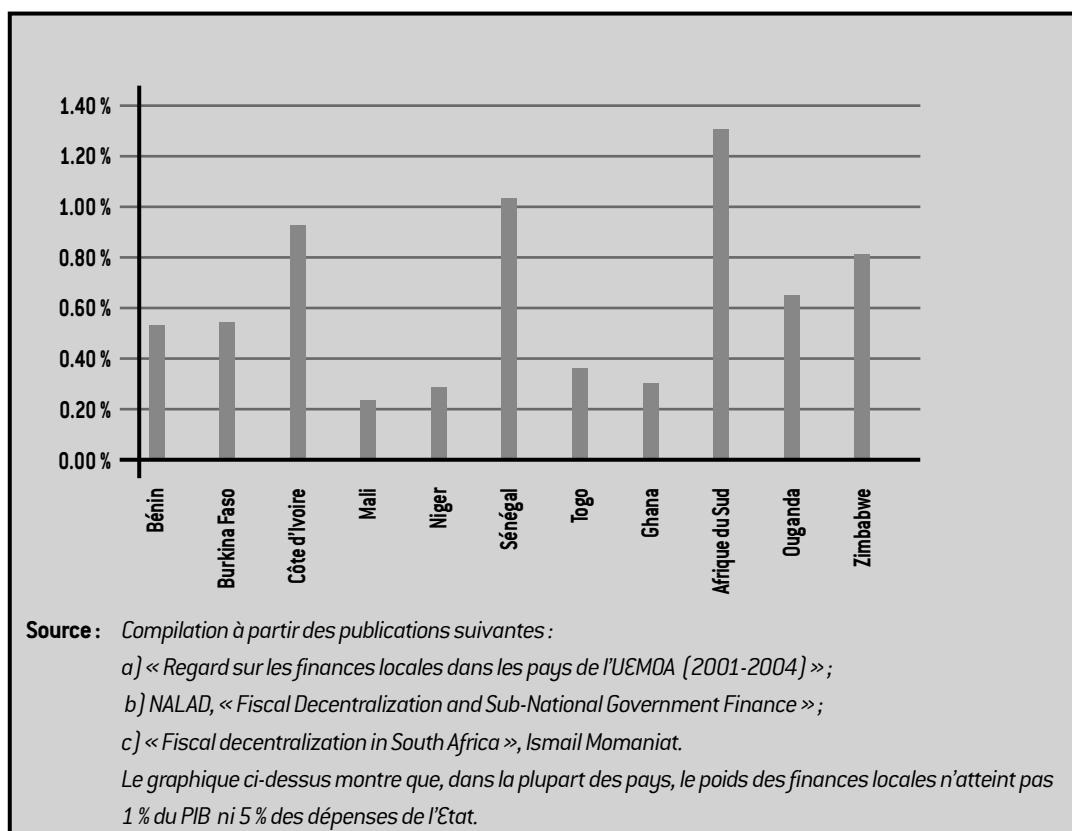
torielles et les attributions ne sont pas calculées sur la base d'une formule, mais elles ne représentent que 3 % environ des budgets locaux. Dans un deuxième groupe de pays, les transferts sont organisés sur la base d'une dotation globale pour le fonctionnement ou pour financer des transferts de compétences, tandis que les investissements donnent lieu à des subventions exceptionnelles : la dotation globale assure à la collectivité bénéficiaire une liberté d'utilisation de la ressource, mais les critères de calcul des attributions sont souvent imprécis. Tel est le cas en Algérie, en Tunisie, au Gabon, en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Sénégal, notamment, ainsi qu'au Kenya (combinaison d'une dotation globale et d'une dotation spéciale pour les routes). En Algérie, toutefois, l'attribution des dotations de péréquation du fonds de solidarité (95 % des ressources du fonds) repose sur un critère clair d'éligibilité : un indice de richesse de la commune inférieur à la moyenne nationale. Enfin, certains pays n'ont aucun système organisé de transferts : c'est le cas du Niger et du Togo, notamment. Il résulte de ces situations que le versement des dotations est sensible aux aléas politiques et qu'il est souvent irrégulier. En outre, notamment dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), les gouvernements sont souvent hostiles à la décentralisation des moyens financiers des compétences décentralisées dans le domaine des politiques sectorielles qui

drainent pourtant les flux d'aide les plus importants et les investissements publics nationaux.

II.2.3. Le poids financier des collectivités locales

Le poids des collectivités locales est mesuré par deux indicateurs : la part des ressources locales dans le produit intérieur brut et les dépenses contrôlées par les collectivités locales. Le graphique ci-dessous sur les finances locales permet de se faire une bonne idée du poids financier réel des collectivités locales. L'échantillon est réduit à quelques pays : les six pays de la zone monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour les années 2001 à 2004, des pays où il a été possible de rassembler des données fiables et assez exhaustives, et quelques pays anglophones. Bien que réduit, l'échantillon de ces pays de développement différent est assez représentatif.

Graphique Ressources locales / PIB



Dans l'ensemble des pays de l'UEMOA, les dépenses des municipalités étaient, en 2004, de 150 milliards FCFA (228 millions d'euros), soit 4,8 % des dépenses des Etats (de l'ordre de 3 103 milliards FCFA, soit 4,7 milliards d'euros). Selon une étude de la Banque mondiale sur l'expérience de la décentralisation dans 30 pays africains, les dépenses contrôlées par les collectivités locales sont de l'ordre de 10 % en Afrique du Sud, de 5 à 10 % pour le Nigeria, l'Ouganda et le Zimbabwe, de 3 à 5 % au Kenya, au Ghana, au Sénégal, au Mozambique, et en Zambie. De manière générale, la moyenne est au-dessous de 5 % des ressources budgétaires totales hors don et de moins de 1 % du produit intérieur brut (PIB).

s'y ajoute l'absence fréquente d'une volonté politique de redistribution des prélèvements fiscaux plus favorables aux collectivités locales et l'inefficacité de la chaîne fiscale, notamment du recouvrement. Parmi les revendications des élus, figure au rang des premières priorités un meilleur partage des ressources avec comme objectifs de porter la part de la fiscalité locale par rapport au PIB à 2 % et d'accroître les transferts financiers (5 à 10 %), ce qui permettrait de doubler, voire de tripler les ressources locales dont le niveau actuel hypothèque les retombées positives attendues de la décentralisation.

La faiblesse des capacités financières se trouve aggravée par les faiblesses persistantes en matière de capacités administratives et de ressources humaines.

II.3. Les capacités administratives

II.3.1. Les ressources humaines

La mise en œuvre de la décentralisation a révélé le déficit en ressources humaines des pays africains. Dans tous les pays, la prise en charge des compétences transférées ou reconnues aux collectivités locales est rendue difficile par le manque de personnels qualifiés dans les administrations locales.

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

Avec la faiblesse de leurs revenus propres, l'insuffisance des transferts aggravée par les modalités de leur attribution et les limites pour accéder aux marchés, les collectivités locales africaines peuvent difficilement assumer les charges de leur fonctionnement, celles des compétences transférées, du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

Les facteurs explicatifs de cette situation tiennent d'abord au fait que la fiscalité locale et les finances locales sont tributaires du cadre macroéconomique caractérisé par des contraintes financières sévères imposées aux Etats de l'Afrique subsaharienne. La pauvreté de larges segments de la population impose des limites aux prélèvements fiscaux. Il

L'insuffisance de l'information, déjà symptomatique en elle-même, n'a pas permis d'établir un tableau consolidé sur l'effectif des personnels locaux et leur niveau de qualification. Néanmoins, sur la base des éléments complets sur le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie, on voit que le ratio personnel/population est très faible : il varie entre 0,49 et 3,11 %. Ce ratio devient encore plus faible au niveau local ; il oscille entre 0,012 et 0,46 %, soit moins d'un agent pour 100 habitants. Ainsi, on a, pour 5 pays, les ratios suivants :

- Au Bénin, le ratio personnel/population est de 0,49 au niveau national. Au niveau local, il est de 0,012 ;
- En Côte d'Ivoire, il est 0,69 % au niveau national et de 0,029 % au niveau local ;

Dans tous les pays, la prise en charge des compétences transférées ou reconnues aux collectivités locales est rendue difficile par le manque de personnels qualifiés dans les administrations locales

Tableau 4 Situation des ressources humaines

PAYS	Effectif total de la fonction publique d'Etat	Effectif total des personnels des collectivités locales	Niveau de qualification	Régime juridique (droit public, droit privé ou mixte)	Procédure de recrutement pour les hauts cadres	Existence de programmes de formations
Bénin	32 882 [1995]	4 000 dont : -agents d'exécution : 94 %, -encadrement : 6 %.	7 % qualifiés pour travaux de conception et d'encadrement. Le reste à un niveau moyen.	Régime juridique mixte	Transfert des anciens employés préfectoraux dans les communes	Pas d'institution spécialisée dans la formation des cadres locaux. Toutefois, la Maison des collectivités créée en 1997 apporte un appui aux communes.
Côte d'Ivoire	112 707 [1994]	47 325	Grade A4 [ingénieurs, administrateurs] Grades B3 [secrétaire, administratifs, techniciens supérieurs, assistants comptables]	Régime mixte : Statut général de la fonction publique et loi portant statut du personnel des collectivités territoriales pour les fonctionnaires ; - Code de travail puis la loi portant statut du personnel des collectivités territoriales pour les non-fonctionnaires	-Tutelle en ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires -Pour les non-fonctionnaires, chaque commune mène sa propre politique de recrutement (sur analyse du dossier et besoins exprimés)	Les formations sont organisées par les partenaires au développement. Chaque commune organise son propre plan de formation Il existe pas de formation initiée par la tutelle.
Maroc	537 166	145 736	Cadres supérieurs : 12 109 Cadres moyens : 25 020 Agents d'exécution : 31 382 Main-d'œuvre ouvrière : 76 982 Autres : 223	Régime public et privé (contrat de travail)	Sur concours (département) Affectation d'office par le ministère de l'Intérieur	Centres régionaux de formation Division formation du ministère de l'Intérieur Initiatives des élus
Tunisie	390 000 dont 80 000	25 000 dont 18 000 ouvriers	Cadres : 54 % dont hommes 70 % et femmes 30 % Agents d'exécution : 26 %	Statut public	Concours externes sur épreuves ou dossiers ou titres Sortants des écoles de formation agréées à cet effet	-Formation initiale dans les écoles de formation agréées par l'administration -Formation de perfectionnement -Formation continue pour la promotion de grade -Stages de perfectionnement -Mission à l'étranger
Sénégal	71 694 [2004]	6 846	Cadres supérieurs : 3 % Cadres moyens : 4 % Agents d'appui et d'exécution : plus de 90 %	Droit public pour le personnel de l'Etat déracé et droit privé pour le personnel recruté par les collectivités locales	Le personnel communal est recruté librement par les autorités locales	Programme ponctuel de formation en fonction des appuis des partenaires au développement

Le problème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales devrait en conséquence figurer parmi les priorités des interventions en faveur de la décentralisation et en faveur des collectivités locales en Afrique

- Au Sénégal, il est de 0,73 % au niveau national et de 0,06 % au niveau local ;
- Au Maroc, au niveau national, ce ratio est de 1,7 % pour tomber à 0,46 au niveau local ;
- Enfin, en Tunisie, il est de 3,86 % au niveau national et de 0,2 % au niveau local.

Pour trouver une solution à ce problème, plusieurs expériences sont tentées. Elles reposent toutes sur deux démarches complémentaires : d'une part, le renforcement des capacités propres des collectivités locales et, d'autre part, le transfert par l'Etat d'une partie de ses effectifs aux collectivités locales.

Le tableau 4 illustre ces constats.

II.3.2. Existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Les collectivités locales ont généralement besoin d'une équipe minimale pour assister le maire dans l'accomplissement de ses fonctions. Ce noyau administratif est constitué du secrétaire général pour la gestion administrative générale et du personnel, du directeur des services techniques et du directeur des services financiers. En général, les communes des grands centres urbains disposent de cette équipe ou ont les moyens de la recruter. C'est pour les petites communes que le problème se pose. Les personnels de ces collectivités ont rarement le niveau de formation adéquat. On observe partout des effectifs composés essentiellement par des agents d'exécution et un taux d'encadrement très faible. Les collectivités locales présentent alors l'image paradoxale d'administrations aux effectifs pléthoriques mais sous-qualifiés.

II.3.3. Le statut des personnels

La solution la plus répandue pour améliorer les capacités administratives est le transfert par mise à disposition ou détachement de cadres de la fonction publique d'Etat auprès de collectivités locales. Ainsi, dans nombre de pays, le trio des collaborateurs techniques

du maire est constitué de cadres en provenance de l'Etat.

Certains pays comme le Maroc et le Mali ont opté pour la mise sur pied d'une fonction publique territoriale. Le but est de rendre plus attractifs les emplois locaux et de faire bénéficier les agents locaux de tous les avantages accordés aux fonctionnaires de l'Etat. Cette solution est destinée à rétablir la motivation pour les emplois locaux parfois considérés comme des emplois de seconde catégorie. Dans beaucoup de pays, être affecté à un emploi local est considéré par l'agent de l'Etat comme une mesure disciplinaire et en tout cas vécu comme une disgrâce.

Quoi qu'il en soit, la solution de la fonction publique territoriale se révèle un pis-aller quand elle ne résout pas le problème de fond qui est le manque de moyens financiers pour la prise en charge de cadres de haut niveau dans les collectivités locales.

Le faible poids financier des collectivités locales se traduit du reste par la faiblesse des ressources humaines et de la capacité de gestion. Cette faiblesse des capacités humaines des collectivités locales est un handicap important dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique. Le problème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales devrait en conséquence figurer parmi les priorités des interventions en faveur de la décentralisation et en faveur des collectivités locales en Afrique.

III. La démocratie locale

Le tableau suivant donne un panorama des institutions de la démocratie locale dans chaque pays.

III.1. Le système politique local

Les collectivités locales sont confrontées à la difficulté que rencontre le système de l'Etat moderne au niveau des communautés

Tableau 5 Tableau des institutions de la démocratie locale par pays

Pays	CONSEIL MUNICIPAL			EXECUTIF LOCAL			Collégial	Nombre de tours de scrutin	Vote de défiance/ Destitution	DEMOCRATIE DIRECTE [référendum]
	Mode de scrutin	Durée de mandat	Tours de scrutin	Mode de désignation	Durée du mandat	Maire				
Afrique du Sud	Proportionnel	6ans	1tour	Indirect	6ans	Non	Oui	1tour	Oui	Non
Bénin	Mixte [majoritaire et proportionnel]	5ans	2tours	Indirect	5ans	Non	Oui	Plusieurs	Oui	Non
Cameroun	Mixte [majoritaire et proportionnel]	5ans	1tour	Indirect	5ans	Non	Oui	2 pour le maire et 1 pour les adjoints	Oui	Non
Côte d'Ivoire	Majoritaire	5ans	2tours	Indirect	5ans	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Egypte	Majorité relative	4ans	1tour	Nomination					Non	Non
Gabon	Proportionnel	5ans	1tour	Indirect	5ans	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Ghana	Majoritaire	4ans	1tour	Indirect	4ans	Non	Oui			
Guinée	Majoritaire	5ans	1tour	Indirect	5ans			Oui		Non
Kenya		5ans	1tour	Indirect						
Madagascar		4ans		Direct	4ans					
Mali	Majoritaire			Indirect		Non	Oui	Oui	Oui	Non
Maroc	Majoritaire	6ans	1tour	Indirect	6ans	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Mozambique	Proportionnel	5ans	2tours	Direct	5ans	Qui		2tours		Non
Niger	Proportionnel	5ans	1tour	Indirect	5ans	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Nigeria	Majoritaire	3ans	1tour	Direct	4ans	Non	Oui			Non
Uganda		4ans	1tour	Direct	4ans	Oui	Oui	1tour		
Sénégal	Mixte [majoritaire/ proportionnel ou mixte]	5ans	1tour	Indirect	5ans	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Tanzanie		5ans		Indirect	5ans	Non	Oui			
Tunisie	Mixte à dominante majoritaire	5ans	1tour	Indirect		Oui	Oui	1tour	Non	Non
Zambie	Mixte	5ans	1tour	Direct	5ans	Non	Non	1tour		Non

Les progrès de la démocratie participative peuvent être favorisés par un substrat culturel propice à la consultation, au débat et à la participation à la construction de la décision collective

4. A titre d'illustration, excepté le Mali où les élections ont été décalées, le calendrier électoral a été respecté au cours des trois dernières années pour le Burkina, le Niger, la Guinée, l'Afrique du Sud et le Mozambique.

locales. Tout d'abord, à ce niveau, les populations participent à plusieurs sources de légitimité, notamment traditionnelle et religieuse, et s'y réfèrent souvent dans leur comportement de citoyen envers les institutions de la démocratie politique. Ainsi s'aperçoit-on qu'il existe une tendance à ne pas comprendre pourquoi des « allogènes » pourraient être éligibles localement « alors qu'ils ne sont pas d'ici ». Dans certains pays, les lois électorales obligent à s'affilier à un parti pour pouvoir se présenter aux élections locales (Sénégal par exemple). Le risque est alors grand de voir les candidatures refléter davantage des jeux politiciens au sein de partis nationaux que les préférences des populations locales. Malgré ces risques, les progrès de la démocratie locale sont indéniables. Dans nombre de pays, le renouvellement important des équipes municipales d'une élection locale à l'autre manifeste cet intérêt des citoyens, y compris dans les Etats, les plus nombreux en Afrique, où l'alternance politique est peu fréquente au niveau de la représentation nationale, de la présidence ou du gouvernement central. Les progrès de la démocratie participative peuvent être favorisés par un substrat culturel propice à la consultation, au débat et à la participation à la construction de la décision collective. Sur ce plan, on peut conclure que le bilan reste contrasté avec des progrès sensibles dans de nombreux Etats, mais la situation reste figée dans certains autres pays (Egypte, Togo, Tunisie, Centrafrique, Tchad). Dans l'ensemble, les avancées sont encore fragiles sur le plan de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

Le premier indicateur de ce progrès est le consensus autour du suffrage universel. D'une part, le principe électoral a été généralisé comme mode de désignation des autorités locales et, d'autre part, les élections locales se tiennent en Afrique avec une régularité inédite dans l'histoire du continent⁴.

Un deuxième indicateur concerne les possibilités de cumul des mandats locaux entre

eux ou avec des mandats nationaux. Les cumuls sont très limités et même totalement interdits dans un pays comme le Ghana où les partis politiques sont exclus des élections locales ; la liste n'est ouverte qu'à des candidatures indépendantes. Mais c'est un cas plutôt rare dans un contexte où le jeu politique local et national reste monopolisé par les partis politiques. Cependant, de nombreux pays permettent des candidatures indépendantes aux élections locales comme le Mozambique, le Bénin, l'Afrique du Sud et la Mauritanie.

III.2. La participation citoyenne

Les progrès réalisés en matière de démocratie représentative sont soutenus par des avancées en matière de pratiques participatives dans plusieurs pays. Divers mécanismes sont en effet expérimentés en vue d'associer les populations et les organisations sociales à la gestion publique locale. Ces mécanismes vont de la publicité des sessions, largement consacrée par les législations nationales, aux périodes de débats et de concertation entre assemblées et populations, à travers diverses formules. Ainsi, en Zambie, les habitants sont associés dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets de développement dans les secteurs des services de base (santé, éducation). En Ouganda, la participation va parfois jusqu'à la signature de protocoles de collaboration entre la municipalité et des associations de la société civile. Ces dernières se voient ainsi confier la conduite d'un projet ou d'une activité de développement local ou le suivi de tels projets. Dans certaines municipalités du Bénin, du Burkina Faso, du Mali ou du Mozambique, les élus utilisent de plus en plus les antennes des radios communautaires pour garder le contact avec les populations et poursuivre les échanges avec elles sur les enjeux du développement local. Ces échanges permettent aux leaders communautaires, aux chefs religieux, aux enseignants, aux promoteurs de la société civile de jouer leur rôle d'encadrement des populations et de relais



des politiques publiques auprès d'elles, tout autant que d'exprimer des demandes sociales auprès des autorités locales. Pour une meilleure représentativité des assemblées, des pays comme le Ghana, le Niger, l'Ouganda, l'Afrique du Sud développent des instruments pour intégrer, dans les conseils locaux, des forces sociales, économiques ou coutumières afin de prendre en compte toutes les composantes socio-économiques dans la gouvernance locale.

Par ailleurs, pour assurer la représentation des femmes, plusieurs pays adoptent la fixation de quotas voulus par la loi. C'est le cas du Niger où la loi impose que 10 % au moins des sièges dans les conseils locaux soient réservés aux candidats de sexe féminin. Au Mozambique, la représentation des femmes dans les organes locaux a augmenté, passant de 23 % après les élections de 1999 à 28 % en 2004. La législation sud-africaine encourage qu'un minimum de 50 % des candidats inscrits sur les listes soient de sexe féminin. En Ouganda, la loi exige qu'au moins le tiers des sièges dans les conseils locaux soit occupé par des femmes. Mais les femmes ne sont pas les seules catégories sociales dont la décentralisation promeut une représentation spécifique.

III.3. Les relations pouvoir central / collectivités décentralisées

Dans la majorité des pays africains, la décentralisation fut instaurée d'en haut, ce qui en a fait un instrument de maîtrise des espaces et des populations urbaines par le pouvoir central et un relais de ses organes et de ses orientations plutôt qu'un cadre d'apprentissage et d'enracinement de la démocratie. C'est pourquoi l'autonomie des collectivités locales a été, dans de nombreux pays, difficilement assimilée tant par le pouvoir central que par les habitants.

L'autonomie des collectivités locales se trouve ainsi, malgré les dispositions et les garanties constitutionnelles ou législatives,

limitée par une tutelle lourde portant aussi bien sur les organes que sur les actes. On observe cependant une évolution positive dans un grand nombre de pays vers l'allègement des contrôles et leur recentrage sur le contrôle de la légalité.

L'administration locale en Afrique repose essentiellement sur deux piliers politiques : un organe délibérant, le conseil, qui forme un organe exécutif composé du maire assisté d'un ou plusieurs adjoints, dans les pays de tradition administrative française, ou qui exerce lui-même les fonctions exécutives, mais les délègue en fait à des administrateurs, dans les pays de tradition administrative britannique. Les organes ainsi constitués exercent leurs fonctions sous le contrôle de l'Etat. Ces deux données sont constantes en Afrique dans tous les pays où la décentralisation est à l'ordre du jour. Les différences résident essentiellement dans les modes de désignation des organes locaux et dans le degré de liberté qu'autorise le contrôle de l'Etat. Ce contrôle porte à la fois sur les organes et sur leurs actes. Dans la majorité des pays du continent, on observe une tendance à l'allègement de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales. Très rapprochée en Afrique du Nord où elle s'applique à toutes les activités des collectivités locales, la tutelle vise aussi la personne même des autorités locales et se rapproche davantage d'un contrôle hiérarchique. Le système de tutelle a connu récemment un allègement en Afrique de l'Ouest et centrale. Au contrôle *a priori* tend à se substituer le contrôle *a posteriori*, ce qui marque une évolution positive même si des matières importantes (budget, attribution des terres) demeurent encore soumises à un contrôle *a priori*, et si le contrôle juridictionnel est loin d'être réellement organisé.

Notons enfin que, sur le plan de la transparence de la gestion locale et de l'obligation de rendre des comptes (*accountability*), les textes consacrent les mécanismes classiques de contrôle. Formellement, les conseils

***L'administration
locale en Afrique
repose
essentiellement
sur deux piliers
politiques : un
organe délibérant,
le conseil, qui
forme un organe
exécutif composé
du maire assisté
d'un ou plusieurs
adjoints, dans les
pays de tradition
administrative
française, ou qui
exerce lui-même
les fonctions
exécutives, mais
les délègue en fait
à des
administrateurs,
dans les pays de
tradition
administrative
britannique***



Le regroupement des élus locaux en associations (associations de pouvoirs locaux - APL) est devenu le mode principal de mutualisation des intérêts des collectivités locales en Afrique

adoptent le budget, contrôlent et approuvent les comptes administratifs et de gestion des exécutifs, lesquels doivent être approuvés par les autorités de tutelle. Dans certains pays, des institutions spécialisées telles que la Commission sur les collectivités locales (*Committee on Local Government and Chiefs Affairs*), comme en Zambie, sont chargées de suivre et de contrôler la gestion des autorités locales. En Ouganda, les transferts financiers du gouvernement aux collectivités locales font l'objet de publicité aussi bien sur les montants que sur les secteurs du développement local qui doivent être pris en charge grâce à ces financements. Le gouvernement encourage alors les populations à s'assurer que les montants transférés ont été utilisés à bon escient. Le site Internet du ministère chargé des collectivités locales offre un espace d'échanges et de débats où toute personne intéressée peut donner son avis sur tel ou tel aspect de la gestion des autorités locales. On observe cependant un décalage très important dans certains pays entre le dispositif légal et le fonctionnement réel.

III.4. Le rôle des associations de collectivités locales

Le regroupement des élus locaux en associations (associations de pouvoirs locaux - APL) est devenu le mode principal de mutualisation des intérêts des collectivités locales en Afrique. Dans presque tous les pays, les élus locaux sont réunis au sein d'associations. La qualité de membre peut être reconnue aux seuls maires, à la municipalité (maire et adjoints au maire) ou à la collectivité locale en tant qu'institution. Ces associations sont parfois créées par catégories de collectivités locales (commu-

nes et villes, régions, communautés rurales). Elles se donnent généralement une triple mission :

- Représenter les collectivités membres dans une logique d'unité ;
- Offrir des services pour le renforcement des capacités des collectivités locales ;
- Défendre et promouvoir les intérêts de leurs membres.

Les APL constituent des plateformes d'échanges entre leurs membres et de recherche d'opportunités pour ces derniers. Elles s'inscrivent dans une logique de promotion de la décentralisation par un lobbying auprès de l'Etat et des partenaires internationaux du développement. Dans beaucoup de pays, elles contribuent à la mise en œuvre de la décentralisation en portant le point de vue des élus locaux dans des rapports et des propositions à l'attention du gouvernement. Cependant, dans beaucoup de pays, les APL font face à des difficultés de moyens. Elles doivent compter sur les contributions de leurs membres, une source très aléatoire du fait même de la situation difficile de certaines collectivités locales.

Sur le plan institutionnel, très solidement constituées en Afrique de l'Est et australe où elles sont de véritables administrations, certaines APL d'Afrique de l'Ouest et centrale ne disposent même pas d'un siège ou d'un personnel minimal de permanence. Leurs besoins de capacités institutionnelles sont un défi permanent pour la mise en œuvre de la décentralisation.

Pour aller toujours davantage dans le sens de la mutualisation, des APL régionales ont vu le jour notamment en Afrique centrale et en Afrique de l'Est et australe. L'Association des maires d'Afrique centrale (AMAC) n'a pour l'heure qu'une existence nominale. Par contre, l'Association des gouvernements locaux d'Afrique de l'Est paraît plus dynamique. Elle offre une plateforme ré-

gionale d'échanges entre les élus des pays membres⁵.

a) CGLUA

L'organisation dénommée « Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique » est l'organisation panafricaine des collectivités locales. Cette organisation est née de la réunion de trois organisations africaines de collectivités locales alors basées sur les clivages linguistiques : l'African Union of Local Authorities (AULA), qui regroupait les collectivités locales des pays anglophones d'Afrique ; l'Union des villes africaines (UVA) d'obédience francophone et l'União dos ciudades y capitales lusofono africana (UCCLA) qui se rattachait au registre de la lusophonie.

Cette initiative répond à un enjeu de niveau mondial. La dynamique de la mondialisation n'épargne en effet pas les collectivités locales⁶. Le congrès fondateur a eu lieu à Tshwane en mai 2005 et marque le point de départ du mouvement municipal africain uniifié. CGLUA représente l'ensemble des collectivités locales d'Afrique. Son ambition est de s'arrimer à l'Union africaine pour porter la voix des collectivités locales africaines au sein de l'organisation panafricaine.

b) La CADDEL

Dans l'esprit de l'unité africaine, les ministres africains ont décidé de mettre sur pied à leur tour une plateforme panafricaine de discussions et d'échanges d'expériences sur la décentralisation et le développement local en Afrique.

Réunis à Windhoek (Namibie), dans le cadre du Sommet Africités 2 en mai 2000, les ministres africains chargés de la décentralisation et les ministres chargés des finances ont pris la résolution de faire progresser le processus de décentralisation en Afrique par la mise en place d'une instance politique au plan continental dénommée la « Conférence africaine de la décentralisation et du développement local » (CADDEL).

Au cours de cette rencontre, les initiateurs de cette nouvelle dynamique ont également émis le souhait que l'Union africaine soit l'instance de rattachement de cette plate-forme.

Ils lui assignent les objectifs suivants :

- Amener les gouvernements à inscrire la décentralisation parmi leurs priorités et pousser à une prise de conscience, tant des gouvernants que des citoyens, que la

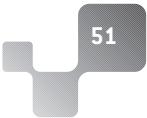
5. C'est dans le cadre d'une session extraordinaire de cette association tenue à Kigali (Rwanda) qu'a été désigné le représentant de l'Afrique de l'Est au sein du bureau du CGLUA.
6. Les différents regroupements internationaux des collectivités se sont engagés dans l'unification en une seule organisation d'envergure mondiale, créée en 2004 sous la dénomination « Cités et Gouvernements Locaux Unis ». Les collectivités locales de tous les continents sont interpellées et, à ce titre, l'Afrique se doit d'apporter sa contribution et sa présence par une dynamique endogène. Les élus locaux africains avaient déjà entrepris de réaliser l'union interne du mouvement municipal africain jusque-là pluriel. L'idée en est partie du premier sommet panafricain des autorités locales, Africités, tenu à Abidjan (Côte d'Ivoire) en 1998. Au cours du Sommet Africités 2 organisé à Windhoek (Namibie) en 2000, les trois organisations représentant le mouvement municipal en Afrique ont accepté de se saborder pour donner naissance à une sorte d'« Union africaine des villes ». Le processus de fusion a abouti en 2003 à la tenue de la première assemblée constitutive de la nouvelle organisation faîtière des collectivités locales africaines. L'événement a eu lieu au cours du Sommet Africités 3 à Yaoundé, Cameroun. A l'issue de la rencontre, une déclaration dite de Yaoundé, adoptée par l'ensemble des participants, assigne un mandat au bureau élu. Les termes de ce mandat sont les suivants :
 - conduire l'Afrique des collectivités locales au congrès fondateur de l'association « Cités et Gouvernements Locaux Unis »,
 - rédiger les statuts de la nouvelle organisation panafricaine,
 - définir les conditions de recrutement du personnel,
 - décider de la dénomination définitive de l'organisation et préparer son congrès fondateur.



décentralisation joue un rôle essentiel dans le processus de développement économique ;

- Assurer la permanence de la décentralisation et du développement local dans les agendas politiques nationaux des Etats membres et de l'Union africaine au niveau continental ;
- Assurer que ces Etats africains maintiennent leur engagement en faveur du processus de décentralisation sur le continent ;

- Etre une interface entre le collectif des associations africaines des collectivités locales et leurs gouvernements pour toutes les questions touchant à la décentralisation et au développement local ;
- Mobiliser des ressources auprès des partenaires au développement afin de mettre en œuvre des programmes de décentralisation et de développement local.



Conclusion

Ce portrait général de la décentralisation et de la démocratie locale dans les pays africains permet de constater des avancées importantes au plan strictement institutionnel : aucun pays ne s'oppose plus à la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Des collectivités locales sont instituées partout et des élections locales sont organisées pour désigner les autorités locales.

Outre ce développement quantitatif, on observe un développement qualitatif de la décentralisation illustré par un renforcement de l'autonomie et des progrès de la démocratie locale. Cette évolution s'accompagne d'un accroissement de plus en plus important des responsabilités des collectivités locales dans la majeure partie du continent.

La portée de ces évolutions semble cependant être relativisée par la persistance d'un

certain nombre d'obstacles qui entravent la progression effective de la décentralisation en Afrique. Les Etats éprouvent des difficultés de passage à l'acte : 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. Les ressources humaines qualifiées font défaut dans les administrations locales. L'accès des citoyens aux services publics locaux est insuffisant.

Les deux chantiers de l'heure, les transferts effectifs des compétences et des ressources financières et humaines, d'une part, l'enracinement de la culture de la participation et de la transparence, d'autre part, constituent les domaines prioritaires d'initiative politique au niveau de chaque pays mais aussi au niveau panafricain.

Aucun pays ne s'oppose plus à la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Des collectivités locales sont instituées partout et des élections locales sont organisées pour désigner les autorités locales



A black and white photograph of a city skyline, likely Montreal, viewed from a hillside. The foreground is filled with dark, silhouetted trees and bushes. In the middle ground, the dense urban landscape of the city is visible, with numerous buildings of varying heights. The background features a vast, dramatic sky filled with heavy, textured clouds, creating a moody and atmospheric setting.

L'AMÉRIQUE DU NORD (CANADA ET ÉTATS-UNIS)

JEFFEREMY SELLERS



Introduction

Ce chapitre compare l'administration locale et la décentralisation au Canada et aux Etats-Unis. Ces deux pays nord-américains partagent un même héritage¹. Les similitudes de leurs systèmes d'administration locale ont souvent conduit à les classer dans le même groupe avec d'autres pays ayant un héritage semblable (Hesse et Sharpe, 1991; Sellers, 2006, 2007).

Le Canada et les Etats-Unis en Amérique du Nord sont des démocraties constitutionnelles bien établies avec des structures fédérales. Ils possèdent une économie hautement développée et partagent un héritage juridique, institutionnel et culturel commun remontant à la colonisation britannique, du XVII^e au XIX^e siècle. Les pratiques de l'administration locale dans certaines régions de chaque pays portent également la marque d'autres héritages coloniaux et précoloniaux. L'influence française est notoirement forte dans la province canadienne du Québec et a également marqué certains aspects des pratiques institutionnelles dans l'état de Louisiane. Dans certaines zones de chaque pays, les traditions indigènes demeurent importantes dans les pratiques de l'administration locale.

Dans les deux pays, l'administration locale a été mise en place dans les colonies britanniques avant la création du gouvernement national. L'organisation de l'administration locale dans ce qui, aux Etats-Unis, allait devenir la Nouvelle-Angleterre, provient directement de celle des premières colonies. Au Canada, ce sont les lois provinciales des années 1840 et 1850 qui ont mis en place la structure de l'administration locale avant la loi de 1867.

Bien que, dans ces pays, l'administration locale actuelle puisse posséder des pouvoirs considérables, elle manque ou bien des protections constitutionnelles nationales, ou bien, dans de nombreux cas, d'une garantie juridique générale d'autonomie. Les pouvoirs qui ont été attribués aux administrations locales émanaient soit de la législation nationale, soit de mesures prises individuellement

par des états, provinces ou territoires. Dans chacune des deux fédérations, l'administration locale est une création des états, des provinces ou des territoires fédéraux. Au Canada, et dans un grand nombre d'états des Etats-Unis, les législatures d'état déterminent le contenu et les pouvoirs de l'administration locale. La principale exception se trouve dans les dispositions des constitutions de certains états des Etats-Unis relatives aux pouvoirs administratifs locaux. Aux Etats-Unis, la moitié environ de ces documents définit une forme de compétence générale des administrations locales.

Les pratiques institutionnelles de ces pays offrent également un reflet global de l'héritage de l' « *ultra vires* principal » britannique qui limite l'autorité des administrations locales dans les affaires courantes. Aux Etats-Unis, la *Dillon's rule* (loi Dillon), à savoir le principe selon lequel les administrations locales ne peuvent pas prétendre à des pouvoirs excédant ceux spécifiquement attribués à elles par les législatures de l'état, illustre cette règle. Trente et un des cinquante états nord-américains continuent d'appliquer la loi Dillon à toutes les collectivités, et huit autres états l'appliquent à certaines mais pas à tous les types de collectivités (Richardson, Gough et Puentes, 2003 : 17). Néanmoins, on a introduit de plus en plus d'exceptions à ce principe. Dès le XIX^e siècle, la législation des états a consacré la compétence générale à l'administration locale dans la législation sur l'autonomie locale ainsi que dans les constitutions des états. Cette tendance s'est poursuivie jusque dans les années 1990. Il en résulte que, dans tous les états sauf trois, l'administration locale jouit d'une certaine liberté dans l'organisation de ses institutions, et que quelque 28 états exercent de larges pouvoirs qui, dans certains cas, vont jusqu'à la garantie d'une totale autonomie dans la gestion des affaires locales (USACIR, 1993). Au Canada, des réformes qui datent de 1994 dans la province d'Alberta, de 1999 dans la Colombie-Britannique et de 2000 dans l'Ontario et au Québec ont donné de plus larges compétences aux collectivités locales, bien que des villes de plus grande taille continuent à réclamer des compétences locales plus institutionnalisées.

*Les pratiques institutionnelles de ces pays offrent également un reflet global de l'héritage de l' « *ultra vires* principal » britannique qui limite l'autorité des administrations locales dans les affaires courantes*

1. *Il existe un troisième Etat nord-américain, le Mexique, qui est traité dans le chapitre Amérique latine. On notera que les petits Etats insulaires des Caraïbes également issus de la colonisation britannique ne sont pas traités dans ce chapitre.*

Ces variations font apparaître d'une autre manière que l'administration locale aux Etats-Unis, et dans une moindre mesure au Canada, diffère de ce qu'elle est dans beaucoup d'autres pays. Aux Etats-Unis, puisque les états ont établi des cadres législatifs variés, il existe cinquante systèmes différents. Même à l'intérieur d'un état, les dispositions locales ont pu produire des systèmes d'institutions locales plus hétérogènes qu'ailleurs. Les plus grandes villes, de même qu'au Canada Montréal, Winnipeg, Vancouver et Saint John, ont été dotées par leurs gouvernements respectifs de « chartes particulières ».

L'expansion de la clause générale de compétence n'est que l'une des nombreuses directions prises par la réforme. En dehors d'une augmentation des pouvoirs des autorités locales, la législation dans chacun des deux pays a également précisé leurs compétences matérielles et détaillé des mécanismes de responsabilité dans quantité de secteurs spécifiques tels que l'éducation, l'environnement et l'urbanisme. La privatisation est apparue comme une stratégie très fréquente pour la prestation des services aux Etats-Unis, mais beaucoup moins au Canada. Les administrations locales ont également développé différents types de pratiques pour répondre aux interrelations horizontales croissantes entre collectivités locales et entre régions. Au Canada, ces réformes ont souvent pris la forme de fusions ou de nouvelles modalités de gouvernance métropolitaine ; aux Etats-Unis, la coopération informelle et les districts spéciaux se sont multipliés.

Dans les deux pays, les états et les provinces tout comme les autorités locales elles-mêmes ont été à l'origine des réformes. Ces réformes ne sont pas allées aussi loin que les réformes d'ensemble adoptées en Nouvelle-Zélande ou même en Australie. Mais l'administration locale possédait déjà aux Etats-Unis et au Canada les pouvoirs qui lui ont été donnés dans les deux nations océaniennes.

I. Les structures et l'évolution de l'administration locale

L'évolution des structures de l'administration locale au Canada et aux Etats-Unis doit être

appréhendée en relation avec le modèle de décentralisation locale qui a depuis long-temps prévalu dans ces pays. D'une part, en comparaison des pays d'Europe continentale, le pouvoir fédéral ou les états (les provinces) n'ont généralement accordé aux administrations locales que des pouvoirs limités et moins de ressources financières. Mais, d'autre part, les administrations locales sont également moins assujetties au contrôle local direct des bureaux territoriaux ou des préfectures et jouissent comparativement d'un haut degré d'autonomie fiscale locale par rapport à leurs homologues européens et asiatiques (Sellers, 2006 ; Sellers et Lidström, 2007). Au cours des dernières années, l'élaboration des politiques, aussi bien au niveau local qu'aux niveaux supérieurs, a fait évoluer ce modèle. Les niveaux supérieurs ont introduit de nouvelles compétences dans plusieurs secteurs. Bien qu'en un sens cette tendance puisse être considérée comme une évolution centralisatrice, cela s'est souvent accompagné de nouvelles activités et, incidemment, de nouveaux pouvoirs et de ressources fiscales pour les administrations locales.

L'administration locale revêt une multitude de formes, s'accompagnant d'une nomenclature différente dans chaque pays (tableau 1). Aux Etats-Unis, l'administration locale s'échelonne fréquemment sur plusieurs niveaux, la plupart des états comptant traditionnellement au moins deux niveaux administratifs. Les comtés jouent un rôle important dans chaque état en dehors de la Nouvelle-Angleterre en tant que prestataires majeurs de services généraux tels que les tribunaux, les prisons, le cadastre, les services sociaux, la santé et les routes. Plusieurs états de l'Est et du Middle-West des Etats-Unis ont également maintenu un niveau intermédiaire d'administration de ville ou de *township* entre le niveau des comtés et celui des collectivités avec un statut juridique extrêmement variable en fonction des lois des états. Au Canada, les comtés et leurs équivalents ont généralement moins de pouvoirs et ne sont présents que dans quelques provinces, mais il existe une très grande variété de collectivités. Il n'existe qu'un seul ni-

Tableau 1 Caractéristiques administratives et nationales

Nom	Canada	Etats-Unis
Habitants (milliers)	31.362	288.205
Superficie (km²)	9.984.670	9.631.420
Habitants/km²	3	30
PNB/capita	€ 35.758	€ 42.623
Niveau national	Gouvernement fédéral	Gouvernement fédéral
Niveau intermédiaire	Provinces (10), territoires (3)	Etats (50)
Local:		
Niveau supérieur:	Comtés, régions, districts (199)	Comtés (3.034), quelques villes
Niveau inférieur:	Villes, villes de moyenne importance, villages, townships (3.731)	Communes (certains états) (16.504), municipalités (villes, villages, bourgs) (19.429), districts spéciaux (48.558)

Note : Données sur la population et le PNB pour 2002 ; données géographiques (terre et eau) pour 2006.

Sources : Géographiques : CIA World Factbook (reprises le 10 décembre 2006 sur <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html>) ; Population et PNB : portail statistique de l'OCDE (repris le 10 décembre 2006 sur http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1,00.html) ; Gouvernements : Rivard et Collin 2006, p. 5.

veau de collectivités locales, sauf dans trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique).

Fusions de collectivités locales et gouvernance interlocale. Les tendances récentes à la mise en place d'institutions régionales ou au regroupement des collectivités locales dans une grande partie de l'Europe ont rencontré un accueil mitigé en Amérique du Nord. Cela s'explique en partie par le rôle que des unités administratives déjà établies telles que les provinces et territoires canadiens, les états des Etats-Unis, ainsi que les comtés et townships des Etats-Unis ont joué dans la mise en œuvre de la gouvernance

régionale et interlocale. Notamment aux Etats-Unis, des accords informels et des institutions spécialisées se sont souvent substitués aux collectivités locales à compétence générale.

Au Canada, depuis 2000, on a fusionné des unités administratives locales au Québec, en Nouvelle-Ecosse, dans l'Ontario et dans plusieurs régions métropolitaines (Rivard et Collin, 2006). Des initiatives plus récentes ont entraîné un retour en arrière pour certaines de ces réformes au Québec et dans d'autres régions. Aux Etats-Unis, le degré de concentration a toujours beaucoup varié entre les régions. Au cours des dernières décen-

nies, les fusions et les extensions territoriales d'autorités locales sont devenues pratiques courantes dans les régions à développement rapide du Sud et de l'Ouest, mais sont demeurées plus limitées, voire exceptionnelles, dans des régions d'implantation plus ancienne comme le Nord-Est. Dans l'ensemble, de récentes tendances inverses à la création de nouvelles collectivités ont contrebalancé les tendances à la consolidation. De 1992 à 2002, le nombre d'administrations communales a augmenté de 150 pour atteindre 16.504 (U.S. Bureau of the Census, 1992, 2002).

Bien plus qu'au Canada et dans les autres pays, la gouvernance interlocale aux Etats-Unis s'est développée sous la forme de districts spécialisés qui interviennent indépendamment des collectivités locales à vocation générale

Le regroupement des collectivités locales n'est que l'une des formules susceptibles de favoriser la gouvernance interlocale au sein des régions métropolitaines. Un niveau administratif local supplémentaire ou la coopération fonctionnelle entre collectivités peuvent aussi constituer des réponses. Les mouvements dans cette direction au cours de la dernière décennie ont revêtu une infinité de formes.

Les provinces et les communes canadiennes ont entrepris l'une des réformes de la plus grande ampleur en vue d'une nouvelle organisation métropolitaine. Surtout dans l'est du Canada, la réorganisation des zones métropolitaines a abouti à des unités métropolitaines plus larges. Outre les fusions de collectivités locales, on a formé des organismes régionaux dans trois provinces et des initiatives de planification urbaine à l'échelle métropolitaine ont été engagées dans un grand nombre de zones métropolitaines (Rivard et Collin).

Une telle évolution est nettement moins apparente aux Etats-Unis comme dans la plupart des autres démocraties. Aux Etats-Unis, seules quelques-unes des grandes zones métropolitaines telles que Portland ou Minneapolis-Saint Paul ont développé des institutions métropolitaines distinctes. Contrairement aux institutions canadiennes cependant, les administrations de comté comme King County, dans la métropole de Seattle, ou Pima County, dans la métropole

de Phénix, ont intégré de larges portions de la zone métropolitaine et ont souvent traité les problèmes à l'échelle de la métropole. Dans un petit nombre de zones petites à moyennes telles que Jacksonville, en Floride, et Sacramento, en Californie, la consolidation d'une administration de ville pour former une administration de comté a créé l'équivalent d'une administration métropolitaine (Leland et Thurmaier, 2004). Les conseils d'administration régionaux consultatifs, un legs des exigences fédérales pour la planification des transports, offrent souvent une base à la coordination autour des problèmes relatifs à la planification. La plupart des états autorisent également une coopération entre administrations locales (Richardson, Gough et Puentes, 2003).

Bien plus qu'au Canada et dans les autres pays, la gouvernance interlocale aux Etats-Unis s'est développée sous la forme de districts spécialisés qui interviennent indépendamment des collectivités locales à vocation générale. Les plus nombreux (13.506 en 2002) sont les districts scolaires qui administrent, dans tout le pays, leurs propres réseaux d'écoles publiques. D'autres sont en charge de services publics comme l'eau et l'assainissement, les hôpitaux ou les transports. Bien que le nombre total de ces districts (48.588), selon le Recensement des administrations des Etats-Unis, dépasse celui des collectivités locales à vocation générale (35.933), leur nombre réel est sans doute encore plus élevé. Le nombre des districts scolaires a subi une légère baisse d'environ 900 unités de 1992 à 2002, souvent en raison de concentrations entre collectivités au sein de métropoles. Mais le nombre d'autres districts spécialisés a augmenté d'environ 3.500 sur la même période. Au Canada également, la majeure partie de l'enseignement primaire et secondaire est gérée par des conseils d'administration à l'éducation, et un certains nombre de conseils et de commissions assurent la gestion en commun, pour plusieurs collectivités, de services particuliers. Cependant, à la différence des Etats-Unis, ces conseils ou commissions n'ont pas de pouvoirs fiscaux.

C'est la décentralisation vers les collectivités locales qui a attiré le plus de critiques aux Etats-Unis où les compétences des collectivités locales et la fragmentation géopolitique locale sont restées les plus importantes. Dans ce pays, on s'est rendu compte que les structures territoriales de la gouvernance locale accroissent les inégalités dans les ghettos à minorités par les inégalités dans les services locaux (Joassert-Marcelli, Musso et Wolch, 2001 ; Blakely, 2000). Plus particulièrement, les inégalités en ce qui concerne l'accès à l'éducation aux Etats-Unis ont partout généré des débats et des propositions de réforme.

Les principaux effets de l'intégration régionale sur la gouvernance locale dans les pays d'Amérique du Nord sont difficiles à discer-

ner, et moins prononcés que les conséquences de l'intégration transfrontalière en Europe. Son impact est plus marqué dans les régions frontalières de Cascadia, dans le Pacifique du Nord-Ouest, particulièrement entre les provinces et les états frontaliers (Blatter 2001).

II. Les finances, les compétences et les capacités administratives

II.1. Les finances

En ce qui concerne leur place dans les dépenses publiques, leurs finances et leurs compétences, les collectivités locales de ces pays se situent dans la moyenne des pays développés. Mais le rôle des collectivités lo-

Tableau 2 Gestion financière

	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Total des dépenses publiques (% du PIB)	37 %	42 %	42 %	35 %
Per capita (euros)	€ 11.486,56	€ 13.717,90	€ 9.692,57	€ 14.507,04
Dépenses publiques locales (% du PIB)	2,4 %	7,5 %	3,9 %	9,6 %
Per capita (euros)	€ 275,68	€ 1.031,16	€ 380,50	€ 1.386,30
Dépenses publiques locales/totales (%)	6,6 %	17,8 %	9,4 %	27,4 %
Investissements publics locaux/				
Total des investissements publics	6 %	»	16 %	8 %
Recettes:				
Impôts locaux (% des recettes)	38 %	41 %	58 %	38 %
Impôt foncier (% des impôts locaux)	100 %	92 %	91 %	72 %
Autonomie fiscale locale (0 [haute] - 2[basse])	0,34	0,12	0,43	0,82
Subventions (% des revenus locaux)	16 %	40 %	10 %	39 %

Sources : Dépenses publiques : l'OCDE en chiffres 2005. Dépenses locales : statistiques des finances publiques du FMI (Australie, Canada, Etats-Unis, 2001; Nouvelle-Zélande, 2003). Revenus locaux, impôts et subventions : statistiques des finances publiques du FMI (Australie, Canada, 2001; Etats-Unis, 2000; Nouvelle-Zélande, 2003). Autonomie fiscale locale, contrôle des emprunts : Sellers et Lidstrom 2007, tableau 4. Investissements publics nord-américains : Bureau du recensement des Etats-Unis, 2005 ; Résumé statistique pour l'Amérique du Nord, section 9 ; Compendium des finances publiques, 2002, tableau 1 (Australie et Nouvelle-Zélande) ; Brillantes et al., 2007, tableau 4.

cales est en général plus important aux Etats-Unis, ainsi qu'au Canada, si on le compare à celui des collectivités locales dans les autres pays issus de la colonisation britannique comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La relative liberté dont bénéficient les collectivités locales en ce qui concerne leurs finances, et les limites du contrôle exercé par les autorités du niveau supérieur contribuent aussi à les distinguer de leurs homologues européennes et asiatiques.

Les dépenses. De manière générale, la part des dépenses publiques dans le PIB de ces pays demeure un peu au-dessous de la moyenne de l'OCDE (tableau 2). La part des collectivités locales dans ces dépenses demeure également inférieure à celle des collectivités locales de l'Europe du Nord, mais elle varie considérablement. Aux Etats-Unis et au Canada, les collectivités locales assurent respectivement 27 % et 18 % des dépenses publiques. La part la plus importante dans ces dépenses est celle du secteur de l'éducation ; elle représente 57 % des dépenses publiques locales aux Etats-Unis et 40 % au Canada. Les services de sécurité, comme la police et les pompiers, représentent 8 % des dépenses locales aux Etats-Unis et 9 % au Canada. Au cours des dernières années, les dépenses publiques locales ont à peine progressé.

Les recettes. Les recettes collectées au niveau local constituent la source de financement la plus importante. Comme dans les autres anciennes colonies britanniques telles que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les impôts fonciers restent de loin la principale ressource des collectivités locales. Au Canada, ils génèrent 80 à 90 % de tous les revenus fiscaux de l'administration locale. Aux Etats-Unis, en partie à cause de la résistance des contribuables, dans certains états, d'autres impôts locaux comme l'impôt sur les ventes, l'impôt sur le revenu, ainsi que les redevances, ont vu leur part augmenter globalement de 22 % en 1975 à 28 % en 1999. Même alors, l'impôt foncier continue de produire 72 % des recettes fiscales des collectivités locales aux Etats-Unis (OCDE, 2001).

L'un des traits distinctifs des impôts fonciers ainsi que de la plupart des autres impôts locaux dans ces pays est la liberté assez grande dont disposent les autorités locales à la fois pour en fixer le taux et pour évaluer les bases d'imposition. Les comparaisons font apparaître que cette autonomie est plus grande que dans les autres pays. Aux Etats-Unis, les lois des états ont souvent limité les initiatives locales lorsqu'il s'agissait d'augmenter les impôts ou de modifier les bases d'imposition, en imposant l'approbation des électeurs. Au Canada, les taux sont généralement fixés librement par l'autorité locale mais sous le contrôle des provinces.

Dans les deux pays, au cours des dernières années, les collectivités locales sont devenues moins dépendantes des subventions des niveaux supérieurs. Aux Etats-Unis et au Canada, les subventions des états ou des provinces pour l'éducation et d'autres services demeurent considérables, et néanmoins modestes en comparaison de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Avec 39 % actuellement aux Etats-Unis, elles sont en diminution par rapport à la fin des années 70, quand elles pouvaient atteindre 45 %, mais ce taux a connu des fluctuations au cours des années 1990 et au début des années 2000. Elles sont en diminution aussi au Canada, au niveau de 40 %, au lieu de 50 % à la fin des années 1970, mais en baisse de 2 à 3 % seulement par rapport aux années 1980 (OCDE, 2001).

Les ressources et les compétences. Malgré la diminution des subventions et l'opposition de la population à la hausse de la fiscalité, les collectivités locales ont dû, aux Etats-Unis et au Canada, assumer de nouvelles compétences. Les gouvernements des niveaux supérieurs y ont souvent contribué par leur législation et leurs politiques. Des domaines comme la réglementation environnementale, la planification, les transports, la santé publique, l'immigration, l'éducation, la préparation aux situations d'urgence et la sécurité ont souvent donné lieu à des délégations de compétences ou à des prescriptions applicables à l'action lo-

Dans les deux pays, au cours des dernières années, les collectivités locales sont devenues moins dépendantes des subventions des niveaux supérieurs

cale. Dans la mesure où les collectivités locales conservent souvent une grande liberté pour lever les ressources nécessaires à l'exécution de leurs tâches, elles sont particulièrement exposées à des exigences qu'elles ne pourraient prétendre ne pouvoir satisfaire faute de ressources.

Au Canada, la Fédération canadienne de municipalités a relevé que de plus en plus de compétences sont déléguées aux communautés. Bien que la proportion des dépenses de l'administration locale soit restée stable au niveau des provinces de 1990 à 2000, augmentant dans certaines provinces mais diminuant dans d'autres (Diaz, 2003), leurs ressources ont diminué en termes relatifs. Aux Etats-Unis, malgré le *Federal Unfunded Mandates Act* de 1995 (Loi fédérale de 1995 sur les mandats non financés), l'administration fédérale a procédé au vote de mesures telles que le *No Child Left Behind Act* (Loi contre l'échec scolaire), lequel encourageait l'administration fédérale à procéder à des tests réguliers pour mesurer les performances des écoles publiques. Les programmes qui en sont résultés dans de nombreux états ont été critiqués au motif que la loi aurait obligé ainsi des districts scolaires à abandonner d'autres programmes, dont

la valeur n'était pas contestée, pour mobiliser des ressources en vue d'améliorer les performances mesurées par les tests standards.

Les emprunts des collectivités locales. Face à ces pressions, on a également modifié les restrictions aux emprunts des collectivités locales. Le recours à l'emprunt est plus répandu aux Etats-Unis (Sbragia, 1988). S'il est souvent subordonné à l'approbation des électeurs, l'approbation de l'autorité supérieure n'est requise que dans un seul état. Au Canada, le recours à l'emprunt est plus limité et nécessite parfois l'approbation d'une autorité provinciale. Aux Etats-Unis comme au Canada, les collectivités locales ont également recours aux redevances des usagers pour compléter leurs ressources.

II.2. Les compétences

Le rôle limité de l'administration locale dans les dépenses et recettes publiques de ces pays reflète les limites de ses compétences. A l'exception de l'éducation et de la sécurité publique, les administrations locales continuent de jouer un rôle subsidiaire par rapport au niveau central et aux niveaux inter-

Tableau 3 Les compétences de l'administration locale

Compétences	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Planification				
Logement	état, local	province, local (DS)	central, territorial (DS)	fédéral, local (DS)
Urbanisme	local	province (DS), local	régional	local
Planification agricole des sols	état	province, local (DS)	local	état (DS), local (DS)
Planification régionale	local		régional	état (DS), local (DS)
Enseignement				
Préscolaire	état	province	central	local (DS)
Primaire	état	province	central	local
Secondaire	état	province	central	local
Professionnel et technique	état	province	central	état, local
Enseignement supérieur	état fédéral	fédéral	central	état

Tableau 3

Les compétences de l'administration locale (suite)

Formation continue	état	province	central	état, local
Autre	état		central	
Services sociaux				
Crèches et garderies	état	province	central	état, local [DS]
Allocations familiales	état	province	central	fédéral, état, local
Aides au logement	état, local [DS]	province, local [DS]	central	
Protection sociale	fédéral	province	central	fédéral
Autres			territorial [DS]	
Services de santé				
Soins primaires	fédéral	province	central	privé
Hôpitaux	état	province	central	fédéral, local [DS]
Sécurité sociale	fédéral, état, local	fédéral, province	central, territorial	fédéral, état, local [DS]
Hôpitaux psychiatriques	état	province	central	état
Eau				
Eau et assainissement	état, local	local	territorial	local [DS]
Distribution d'eau	état, local [DS]	province, local	territorial	local [DS]
Approvisionnement en énergie				
Gaz	état	province	central, régional	local [DS]
Électricité	état	province	territorial [DS]	local [DS]
Transports publics				
Routes	état	local	central, territorial	fédéral
Transports	état	local	central, régional, territorial	état, local
Voirie urbaine	état, local	local	territorial	état, local
Transports publics urbains	local	local	territorial	état, local [DS]
Ports	état	fédéral, province, local	territorial [DS]	local [DS]
Aéroports	état	fédéral, province, local	central[DS], territorial[DS]	fédéral, local [DS]
Autres types de transport				fédéral, local [DS]
Soutien à la création d'entreprise				
Agriculture, forêts et pêcheries	fédéral, province, local [DS]	fédéral, province	central, territorial [DS]	fédéral, état
Développement économique	fédéral, province, local [DS]	province, local	central[DS], territorial[DS]	état, local [DS]
Commerce et industrie	fédéral, province,local [DS]	fédéral, province	central [DS]	fédéral, état, local [DS]
Tourisme	fédéral, province, local [DS]	fédéral, province, local	central [DS], régional [DS], territorial [DS]	état, local [DS]
Autres services économiques	fédéral, province, local [DS]		central [DS], territorial [DS]	local [DS]
Sécurité				
Police	état	local (généralement)	central, régional	local
Pompiers	état	province, local	régional, local	local

(DS) : prestations de service à la discréction des autorités respectives.

Sources : Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b, 2002c), Stephens and Wikstrom, 2000, p. 156, complété par des recherches de l'auteur dans les sites web du gouvernement.

médiaires d'administration dans les politiques publiques au sens large (tableau 3). Au cours des dernières années cependant, les administrations locales sont devenues plus actives dans un grand nombre de politiques dans les deux pays, reflétant des tendances plus générales. La tendance dominante a été le développement d'une gouvernance à plusieurs niveaux parce que les administrations locales et celles de niveau supérieur ont les unes et les autres dû assumer de nouveaux rôles dans certains domaines.

Les compétences des administrations locales. Une liste des différentes compétences des collectivités locales au Canada et aux Etats-Unis montre que certaines d'entre elles ne sont pas courantes dans les démocraties traditionnelles. Les dépenses locales les plus importantes dans les deux pays d'Amérique du Nord proviennent essentiellement des responsabilités de l'administration locale en matière d'éducation et de sécurité publique. Aux Etats-Unis, les états attribuent aux administrations locales des compétences en matière d'enseignement primaire, secondaire et préscolaire par l'intermédiaire de leur bureau pour l'enseignement, et ils leur attribuent des compétences plus uniformes dans des domaines tels que la police et la sécurité publique. Ces attributions sont devenues plus complexes mais ont peu évolué au cours des dernières décennies.

Les provinces canadiennes ainsi que les états des Etats-Unis connaissent aussi d'importantes variations dans un grand nombre d'autres fonctions attribuées à l'administration locale. Par exemple, plusieurs provinces et états ont organisé à leur niveau la planification de l'usage des sols ainsi que des terres agricoles, tandis que d'autres ont défini des prescriptions spécifiques de planification que doivent respecter les autorités locales. Néanmoins, dans la plupart des états et des provinces, cette planification demeure une compétence locale. Les services de santé et les services sociaux diffèrent également parce que la législation des états et des provinces accorde aux autorités locales des compétences plus ou moins larges pour les services sociaux, les hôpitaux

et autres. L'Ontario, par exemple, donne aux autorités locales compétence en matière de sécurité sociale et de garderies, ce qui n'est pas le cas dans les autres provinces.

Les autres compétences assumées par les collectivités locales sont communes à beaucoup de pays. Il est rare que ces fonctions soient exclusivement locales. Mais les services environnementaux, de planification et d'urbanisme (permis de construire, utilisation des sols), d'hygiène, de collecte des déchets intègrent généralement une composante locale. C'est le cas pour les routes locales au Canada, même si cela se vérifie surtout en zone urbaine. Les services culturels comme les musées, si leur création est souvent discrétionnaire, intègrent des composantes locales dans les deux pays. On rencontre d'autres types d'infrastructures et services locaux comme les pompiers ou la protection de la santé au niveau local dans chaque pays.

Au cours des trois ou quatre dernières décennies, on a assisté à une extension progressive du nombre et des types de compétences qu'assument les collectivités locales. A y regarder de plus près, nombre des secteurs où ce phénomène est intervenu laissent, la plupart du temps, apparaître un partage des responsabilités entre différents niveaux. Cela n'est pas surprenant pour les types d'administration locale où l'autorité locale a toujours dépendu d'une autorisation d'en haut plutôt que d'autorités constitutionnellement indépendantes. Dans plusieurs des domaines d'intervention des administrations locales, par exemple la politique environnementale, la gestion des déchets, la santé publique et les transports, les autorités nationales et provinciales ou de l'état jouent un rôle tout aussi important que les collectivités locales.

Les changements dans la prestation de services locaux. L'une des récentes transformations qui a eu le plus d'impact sur la prestation de services locaux est le mouvement en faveur de la privatisation. La sous-traitance de services à des entreprises privées ou à des organisations à but non lucratif est devenue une pratique courante de l'adminis-

Les services environnementaux, de planification et d'urbanisme (permis de construire, utilisation des sols), d'hygiène, de collecte des déchets intègrent généralement une composante locale

Les entreprises municipales au sens de propriété locale de services publics, de transports et d'équipements sont moins nombreuses que dans de nombreux pays européens

tration locale aux Etats-Unis. Cela s'est produit en général sans les interventions législatives qui ont ouvert la voie à la privatisation en Europe ou en Nouvelle-Zélande. Les études révèlent que, pour les deux tiers des responsables locaux, la privatisation a été envisagée et finalement approuvée en tant qu'alternative aux prestations du secteur public (ICMA, 2003). Cependant, après un pic dans les années 1990, il semble prudent de dire que, depuis l'an 2000, c'est une approche pragmatique qui prévaut. Le recours à la sous-traitance est demeuré stable durant cette période. Bien que la privatisation soit aussi restée à l'ordre du jour au Canada, elle n'a pas été poursuivie avec autant d'agressivité qu'aux Etats-Unis. Cependant, dans aucun des deux pays, il ne s'est produit un tournant aussi radical en faveur de la privatisation qu'en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans quelques pays européens.

Les entreprises municipales au sens de propriété locale de services publics, de transports et d'équipements sont moins nombreuses que dans de nombreux pays européens. Pourtant, il n'est pas rare de voir des collecti-

vités locales dégager des revenus par la gestion d'aéroports, de ports et autres activités marchandes. Aux Etats-Unis, ce sont souvent des autorités spéciales sous le contrôle des collectivités locales qui prennent en charge ces activités. La ville de Los Angeles, par exemple, tire une part importante de ses revenus de l'aéroport international et du port de Los Angeles.

II.3. Les capacités administratives

En termes de personnel, la taille de l'administration locale varie considérablement. Cela n'a pas empêché le développement de pratiques largement parallèles conçues pour garantir l'intégrité de l'administration locale, mener à bien des réformes de management et introduire ne serait-ce que des éléments limités d'administration électronique et de politiques de parité entre les sexes.

Les personnels. Les différences dans la proportion d'agents publics travaillant dans l'administration locale excèdent largement les différences déjà considérables dans les dépenses publiques (tableau 4). Aux Etats-Unis,

Tableau 4 Personnel employé par niveau d'administration

Nom	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Total	1.485.800	2.552.613	227.220	19.869.558
National	248.500	357.308	205.540	2.878.819
Unités fédérées	1.090.600	1.313.379		4.370.562
Local	146.700	881.926	21.680	12.620.177
Pourcentages				
National	17%	14%	90%	14%
Unités fédérées	73%	51%		22%
Local	10%	35%	10%	64%

Sources : 2000 (Etats-Unis), 2001 (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande). 2002 OCDE.

plus de 60 % de l'ensemble des employés de l'administration travaillent pour l'administration locale. Cette proportion se rapproche des démocraties scandinaves ou nippone où l'essentiel de l'Etat providence est administré au niveau local. Au Canada, cette proportion est moins élevée mais déjà non négligeable avec 35 %.

Ces différences s'expliquent essentiellement par les fonctions assumées par l'administration locale. Bien que les administrations locales canadiennes et des Etats-Unis n'aient pas la charge d'importants secteurs tels que la santé publique et les services sociaux comme dans les pays scandinaves, elles conservent la responsabilité de services publics comptant parmi les plus gros employeurs de ce secteur. La grande majorité des personnels des administrations locales employés en dehors de l'administration proprement dite travaille dans le secteur éducatif et, dans les deux pays d'Amérique du Nord, les personnels de police comptent également pour une part importante du personnel des administrations locales. Au Canada, les services sociaux, de la santé, des infrastructures et de l'enseignement emploient aussi dans les administrations locales des agents qui, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, sont employés au niveau national ou provincial. Les faibles effectifs du personnel dans ces deux pays reflètent également les conséquences de politiques systématiques tendant à sous-traiter la majeure partie des infrastructures et des services publics.

La croissance de l'administration locale aux Etats-Unis a laissé loin derrière elle celle des autres niveaux. La part de l'administration fédérale a décliné dans l'ensemble du personnel administratif, et les administrations des états se sont maintenues essentiellement au même niveau alors que les effectifs des administrations locales dépassent aujourd'hui de 4 % ceux des années 1980 (U.S. Department of Commerce, 2006). Au Canada, l'emploi dans l'administration locale a décliné au rythme de l'emploi dans le secteur public tout au long des années 1990. Il accuse à nouveau une hausse depuis 2002 (Statistiques canadiennes, 2006, pp. 6-7),

plus ou moins de concert avec la croissance de l'emploi dans l'administration provinciale.

Les règles de la fonction publique et les garanties accordées aux employés. L'une des caractéristiques distinctives de l'administration locale commune aux deux pays est l'absence d'une fonction publique nationale pour l'administration locale. Contrairement à ce qui se passe dans la majeure partie des autres pays développés où le personnel de l'administration locale relève soit de la fonction publique nationale, soit d'une fonction publique locale organisée au niveau national, l'administration locale recrute elle-même ses agents. Il en résulte, au moins partiellement, qu'une proportion non négligeable de ces agents est habituellement recrutée localement. Dans des domaines spécialisés de l'activité administrative locale, les recommandations professionnelles et les certifications prennent souvent la place des standards de la fonction publique. C'est particulièrement vrai pour les Etats-Unis où les professeurs, les officiers de police, les pompiers et les employés aux finances doivent se soumettre à des procédures d'accréditation professionnelle et suivre les formations qui leur sont liées.

On trouve des mécanismes tendant à préserver l'intégrité de l'administration publique dans chaque pays. Les états des Etats-Unis ainsi que les provinces canadiennes ont généralement adopté des codes de conduite en matière d'éthique publique, qui s'étendent à la transparence et à la résolution adéquate des conflits d'intérêt. Il est fréquent que les mesures éthiques à l'adresse de l'administration fassent partie d'un système de normes plus général appliqué à tous les employés du secteur public au sein d'un état ou d'une province. Ces mesures généralement assurent une notation assez élevée aux agents publics des deux pays dans les comparaisons internationales concernant les normes anticorruption (Banque mondiale, 2006).

Les réformes et les initiatives en matière de management. Au niveau local, les Etats-Unis et le Canada ont fait un effort pour l'amélio-

L'une des caractéristiques distinctives de l'administration locale commune aux deux pays est l'absence d'une fonction publique nationale pour l'administration locale

ration de la qualité et de l'efficacité des services. Il demeure difficile de dire quelle en a été la répercussion. Des organisations professionnelles comme l'International City/County Managers Association (Association internationale des gestionnaires des villes et comtés) ont cherché à fournir des études qualitatives et comparatives et des guides des meilleures pratiques.

L'administration électronique. Une majorité croissante de collectivités locales dans chacun des quatre pays a développé des pratiques d'administration électronique. La plupart des administrations locales a maintenant des sites internet, et les communes les plus importantes y ont recours pour diffuser une quantité toujours croissante d'informations à destination du public. L'administration électronique locale présente d'importantes variations en volume et en portée. Des études menées aux Etats-Unis font apparaître que celle-ci est plus étendue et plus répandue dans les collectivités les plus riches, comptant un grand nombre de citoyens ayant fait des études supérieures (Reece, 2006). De nombreuses communes, et parfois des administrations d'états ou de provinces sont allées au-delà d'un contenu passif. Au Canada, le Nunavet et le Yukon ont introduit une législation qui « autorise la tenue des réunions des conseils et des commissions en vidéoconférence ». (UNESCAP, 2005b).

Les politiques d'égalité des sexes. Dans chacun de ces pays, la portée des garanties générales des droits civils sur le lieu de travail s'étend à l'égalité des sexes dans les administrations locales.

des institutions locales de ces pays. Un certain nombre de ces pratiques révèlent de nettes divergences par rapport aux traditions de l'héritage britannique aussi bien que par rapport aux institutions d'autres pays comparables comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Les partis et l'affiliation partisane. Au Canada et aux Etats-Unis, la grande majorité des élections locales est non partisane. Les candidats canadiens tendent à s'inscrire comme indépendants ou à s'affilier à des partis locaux par opposition aux partis nationaux (UNESCAP, 2005b). Même quand des représentants politiques nationaux se présentent à des postes au niveau local, le lien entre les élections locales et les organisations du parti national demeurent lâches. La plupart des états des Etats-Unis et, en règle générale, ceux des zones « réformées » du Sud et de l'Ouest exigent des élections non partisanes. Toutefois, dans les grandes villes, les affiliations partisanes sont souvent bien connues et peuvent jouer un rôle important, même dans le cadre d'élections non partisanes.

Des exécutifs élus. Bien que, dans les Etats fédéraux, les élections locales puissent connaître des modalités très variées, quelques grands schémas institutionnels prédominent (tableau 5). Aux Etats-Unis, environ 38 % des collectivités locales ont un système associant un maire et un conseil, avec un maire élu qui dispose souvent de pouvoirs propres considérables (MacManus et Bullock, 2003 p. 3). Cette disposition est la plus fréquente dans les grandes villes. Une majorité croissante de villes des Etats-Unis – une étude menée en 2001 estimait la proportion à 53 % – l'a remplacée par un système formé d'un manager et d'un conseil. Dans ce système, le maire est élu par les membres du conseil et dispose habituellement de pouvoirs limités. Au Canada, les maires des collectivités des échelons les plus bas sont généralement élus. Mais, dans les collectivités rurales, les maires, gestionnaires et directeurs qui exercent l'autorité exécutive sont généralement nommés par les conseils.

C'est dans le fonctionnement de la démocratie au niveau des collectivités locales que les Etats-Unis et le Canada conservent certaines de leurs pratiques les plus caractéristiques. Elections non partisanes, circonscriptions électoralles à un seul siège, élections fréquentes, démocratie directe et un plus grand choix d'institutions font la singularité des institutions locales de ces pays

III. La démocratie locale

C'est dans le fonctionnement de la démocratie au niveau des collectivités locales que les Etats-Unis et le Canada conservent certaines de leurs pratiques les plus caractéristiques. Elections non partisanes, circonscriptions électoralles à un seul siège, élections fréquentes, démocratie directe et un plus grand choix d'institutions font la singularité

Tableau 5 Démocratie locale

	Conseils locaux		Exécutifs locaux				Démocratie directe	
	Vote à la proportionnelle/ à la majorité	Circonscriptions	Mandat	Mode de sélection	Mandat	Collégial/ Unitaire	Rappel	
Australie	Vote préférentiel ou élection à la pluralité (4 états), vote préférentiel ou repré- sentation proportionnelle [2], représentation proportionnelle [1]	Uniques	3-4 ans	En général, élections au suffrage direct, parfois suffrage indirect	3-4 ans	Unitaire	Non	Rare
Canada	En général, élection à la pluralité	Multiples	3 ans, 4 ans ou 2-3 ans	Elections au suffrage universel direct (8 provinces), élections au suffrage indirect [2]	3 ans, 4 ans ou 2-3 ans	Unitaire	Non	Fréquent pour les impôts et l'urbanisme
Nouvelle- Zélande	Election à la pluralité	Multiples	3 ans	Elections au suffrage universel direct	3 ans	Unitaire	Non	Occasionnel : infrastructures, règles électorales
Etats-Unis	En général, élection à la pluralité, quelques districts électoraux avec plusieurs sièges, et quelques districts à vote unique transférable	Multiples, uniques et mixtes	3 ans en moyenne	Elections au suffrage universel direct (50%), élections au suffrage indirect (50%)	Généralement 2-4 ans (3 en moyenne)	Collégial (5%), sinon unitaire	Autorisé dans la moitié des états, utilisé à l'occasion	Fréquent à très fréquent : revenus, infrastructures, problèmes d'extension du territoire de l'autorité locale

Sources: Bush (1995), Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b), International City/County Management Association (1997), McManus (1999), Mouritzen et Svara (2002), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2002), Canadian provincial and territorial local government acts, Zimmerman 1997

Les systèmes électoraux des conseils. Les systèmes électoraux des conseils sont variés mais possèdent plusieurs éléments en commun. Bien que le scrutin uninominal relève de la tradition britannique, aux Etats-Unis, on recourt de plus en plus souvent au scrutin de liste. Dans une étude sur les conseils municipaux urbains menée en 2001, 45 % des membres des conseils des villes de plus de 25.000 habitants déclaraient avoir été élus de cette façon, contre 28 % élus dans le cadre de circonscriptions uninominales et 26 % selon un système mixte (Svara, 2003, p. 13). Dans les villes de plus de 200.000 habitants,

l'élection par circonscription uninominale demeure cependant la plus fréquente. Au Canada également, les modes de représentation varient d'une province à l'autre et au sein d'une même province. Dans ce pays, le scrutin majoritaire uninominal à un tour domine.

La participation des citoyens. L'administration locale au Canada et aux Etats-Unis se distingue par le grand nombre de possibilités de participation offertes aux citoyens. Les mandats électoraux sont courts, il y a plus de postes faisant l'objet d'une élection, les procédures de démocratie directe telles que

le rappel et les référendums sont plus répandues qu'ailleurs, et les commissions de citoyens constituent depuis longtemps un trait distinctif de l'administration locale.

Les électeurs canadiens et des Etats-Unis ont plus souvent l'occasion d'élire les responsables locaux que leurs homologues d'autres pays. La durée moyenne du mandat est de trois ans pour les responsables élus et les conseillers municipaux, la pratique canadienne est peu différente ; ces élections fréquentes ne représentent qu'un aspect de cette participation. Même pour les conseils dotés d'un mandat de quatre ans, les mandats sont souvent distribués de telle sorte que l'on puisse organiser l'élection d'une partie du conseil tous les deux ans. Aux Etats-Unis, il n'est pas rare de rencontrer une multiplicité de fonctions électives au niveau local, parmi lesquelles des conseils, des représentants administratifs locaux et parfois des juges. La procédure de rappel pour les élus locaux est prévue dans environ la moitié des Etats-Unis. En Californie, c'est maintenant un phénomène récurrent. La limitation de la durée des mandats dans un nombre croissant de communes nord-américaines a aussi évité que les élus ne s'installent dans une charge. Enfin, les référendums sont une caractéristique bien plus constante de la politique locale dans la plupart des états des Etats-Unis que dans n'importe quel autre pays, sauf la Suisse. Bien que le recours à la démocratie directe varie considérablement en fonction des états et régions, les élections jouent maintenant un rôle majeur dans les transports, les infrastructures et les finances dans des états comme la Californie, l'Ohio et celui de Washington. Le Canada a lui aussi une longue tradition de référendums (Hahn, 1968). A l'exception des mandats de trois ans pour les conseils, ces pratiques distinguent ces deux pays de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Conformément à ce que l'on observe sur le plan international, la participation aux élections locales est moindre que pour des élections générales. Cette tendance est particulièrement prononcée aux Etats-Unis où la participation électorale se situe générale-

ment au-dessous de celle d'autres pays de l'OCDE. Lors de certaines élections locales, on a calculé que la participation par rapport à la population descendait jusqu'à un taux de 10 % (Hajnal et Trounstine, 2005). Une étude menée dans cinq zones métropolitaines majeures entre 1996 et 2003 a fait apparaître un taux moyen de participation de 29 % aux élections municipales, contre 57 % lors des élections présidentielles de 2000 (Sellers et Latner, 2006). Au Canada où les seules données dont on dispose concernent les grandes villes, la participation aux élections locales depuis les années 1990 va de 41 à 49 % les années d'élections générales, et de 31 à 39 % les autres années.

L'assemblée des habitants comme organe délibératif de la communauté villageoise, en Nouvelle-Angleterre, ne survit aujourd'hui que dans un très petit nombre de collectivités locales. Mais les commissions et les conseils de citoyens demeurent une caractéristique constante de l'administration locale au Canada comme aux Etats-Unis. Un grand nombre de communes ont adopté de nouvelles formes innovantes de participation citoyenne au cours des dernières années. Plusieurs villes plus importantes du Canada et des Etats-Unis ont mis en place des conseils de voisinage avec des représentants élus (Berry, 1993 ; Rivard et Collin, 2006 : 7). Le plus souvent, on a confiné ces conseils à un rôle consultatif. Dans quelques cas, tels que les bourgs de New York City et le conseil de voisinage de San Antonio, les conseils inframunicipaux de ce type exercent aussi des pouvoirs administratifs. Quelques communes canadiennes ont aussi expérimenté des innovations telles que le budget participatif. Les nouvelles pratiques dans un domaine particulier comme l'urbanisme comprennent aussi, souvent, la consultation des associations de voisinage et des résidants individuels dans la préparation des plans locaux.

La libre détermination des institutions locales. Au Canada et aux Etats-Unis, les administrations locales ont historiquement disposé d'une liberté considérable sur la

*Les commissions
et les conseils de
citoyens
demeurent une
caractéristique
constante de
l'administration
locale au Canada
comme
aux Etats-Unis*

forme de leurs institutions. Les lois générales qui régissent l'administration communale dans les provinces et les états permettent souvent d'opter parmi un large éventail d'institutions différentes, et de même entre différents systèmes électoraux, types d'exécutifs et autres. Habituellement, les choix proposés comprennent un nombre limité de types standards qui varient en fonction de la taille de la population et du caractère rural ou urbain d'une juridiction. Particulièrement dans les zones d'implantation européenne plus tardive en dehors du Nord-Est des Etats-Unis, les lois des états pour la formation et l'extension des communes facilitent la formation de nouvelles collectivités locales et l'extension de leur territoire. A travers les Etats-Unis et dans un certain nombre de villes canadiennes, les administrations des plus grandes villes reposent sur une charte adoptée par une loi particulière de l'état ou de la province. Cela conduit à différencier encore davantage les institutions de chaque ville. Une telle charte permet aux gouvernements supérieurs d'établir la structure de la collectivité locale, ses pouvoirs fiscaux et d'autres pouvoirs pour chaque ville. Ce type d'autorité locale reste inhabituel en Europe ou même en Australie et en Nouvelle-Zélande, mais se rencontre plus fréquemment dans les régions en développement.

La représentation politique locale. La représentation des femmes dans les postes de responsabilité des administrations locales a augmenté au cours des dernières années. Une étude menée en 2001 par la Ligue nationale américaine des villes faisait apparaître 28 % de femmes parmi les membres des conseils municipaux urbains, soit 2 % de plus qu'en 1989 (Svara, 2003, p. 5). Dans les conseils des grandes villes ainsi que dans des états libéraux comme celui de New York, ce nombre est passé à plus de 30 % (Anthony Center, 2006). En 2002, 17 % des maires des villes de 30.000 habitants et plus étaient aussi des femmes (Conway, 2005 : 60). La proportion était la plus forte dans les conseils des districts scolaires, avec 44 %. Au Canada, la proportion demeure quelque

peu en deçà. Une étude de 2004 de la Fédération canadienne des municipalités montre que seulement 21,7 % des conseillers municipaux étaient des femmes (Fédération canadienne des municipalités, 2004 : 9), avec une représentation beaucoup plus faible des femmes issues des minorités ethniques.

La représentation des minorités raciales et ethniques continue à poser problème dans les deux pays. Aux Etats-Unis, avec l'augmentation du nombre de juridictions aux populations majoritaires et minoritaires dans nombre de villes-centres, les représentants afro-américains, latino-américains et asiatico-américains ont souvent acquis un rôle significatif, voire prédominant dans les conseils locaux. Dans les villes de toutes tailles, mais tout particulièrement dans les plus grandes, les études indiquent que la représentation des minorités a doublé entre 1979 et 2001 (Svara, 2003, p. 7). Mais les études font toujours apparaître une sous-représentation des minorités par rapport à leur nombre, une tendance souvent liée à une faible participation électorale et à d'autres facteurs (Hajnal et Trounstine, 2005). De façon similaire, une analyse de la composition du conseil de Montréal en 1998 a montré que seuls 29 % des membres provenaient de minorités ethniques, alors que celles-ci représentaient 43 % de la population totale (Simard, 2000, p. 17).

Les institutions traditionnelles. Dans certaines régions de chacun des deux pays, les populations indigènes de la période antérieure à la colonisation européenne continuent à maintenir des institutions traditionnelles qui peuvent modifier ou remplacer le fonctionnement d'autres administrations locales. Les relations entre les pratiques indigènes locales et l'administration locale se sont trouvées prises dans des débats renouvelés au sujet des revendications indigènes à la propriété foncière et à certaines formes de souveraineté (Langton, 2004). Les systèmes d'offre de services et d'infrastructures à une échelle plus large ont dû également être adaptés aux institutions traditionnelles.

***La représentation
des femmes dans
les postes de
responsabilité des
administrations
locales a augmenté
au cours des
dernières années***

Au Canada, qui compte quelque 1.500 tribus indigènes, une série de traités a, depuis les années 1970, établi le droit des nations premières à s'administrer librement (Morse, 2004). La nécessité d'une coopération avec les administrations locales a mené les négociateurs du traité des Nations Premières pour la Colombie-Britannique à accepter un protocole garantissant aux représentants de l'administration locale une place dans les négociations du traité.

Dans les 550 réserves indiennes des Etats-Unis, le gouvernement tribal est l'autorité administrative locale. Les réserves sont dispensées de certains impôts tels que les impôts sur les ventes et tiennent souvent leurs propres cours de justice tribales. L'isolement et la pauvreté de nombreuses réserves font d'elles des zones parmi les plus pauvres du pays (Kalt et Cornell, 2000).

La décentralisation et le contrôle de l'administration locale. Comme dans le système britannique qui a marqué les origines de ces pays, les gouvernements du niveau supérieur ne disposent d'aucune représentation territoriale telle qu'un préfet ou un représentant général de même type. Dans les systèmes fédéraux des deux pays, ce sont les différentes administrations des états, provinces et territoires qui exercent un contrôle général. Dans les provinces canadiennes, ce sont les ministères ou secrétariats à l'administration locale. Dans les états des Etats-Unis, ce sont les secrétaires d'état. En Nouvelle-Zélande, le ministère de l'Administration locale remplit la même fonction à l'échelle nationale. Dans chaque pays, les activités de contrôle comprennent la supervision des élections locales, des affaires administratives et de différentes exigences comme celle de budgets équilibrés.

Les gouvernements nationaux des deux pays ont limité les interventions directes dans les affaires communales. Le Canada a supprimé son ministère fédéral aux Affaires

urbaines dans les années 1970, le secrétariat américain au Logement et au Développement urbain (Department of Housing and Urban Development, HUD) a vu son rôle diminuer d'année en année. Cependant, dans un grand nombre de secteurs où l'administration nationale a engagé des initiatives au cours des dernières décennies, les secrétariats ou ministères du gouvernement national sont intervenus directement dans les affaires locales. Au Canada, la création du ministère de l'Infrastructure et des Collectivités en 2004, devenu le ministère du Transport, de l'Infrastructure et des Collectivités en 2006, a donné naissance à un nouveau mécanisme pour intervenir dans les questions locales. Dans certains domaines, aux Etats-Unis, tels que les subventions pour le logement ou le développement local ou l'administration des parcs nationaux, une intervention directe de ce type court-circuite les représentants des administrations de l'état ou de la province. Dans des domaines comme la planification des transports ou la réglementation de la pollution de l'air et des eaux, le gouvernement fédéral des Etats-Unis a intégré les administrations d'état dans un cadre réglementaire national et travaille quelquefois au niveau local avec des représentants des états.

Les gouvernements du niveau supérieur conservent des pouvoirs étendus quant au contrôle des affaires locales et interviennent dans les activités de l'administration locale. Outre des pouvoirs de contrôle général et d'autorisation, les ministres des provinces canadiennes en charge de l'administration locale peuvent aller jusqu'à dissoudre des conseils locaux et nommer des administrateurs pour en exercer les compétences. Aux Etats-Unis également, les gouvernements des états ont généralement le droit de prendre en charge l'administration directe d'une collectivité locale qui aura manqué à ses obligations financières ou échoué de quelque autre manière. C'est arrivé, par exemple, pour le district scolaire urbain

**Les
gouvernements du
niveau supérieur
conservent des
pouvoirs étendus
quant au contrôle
des affaires locales
et interviennent
dans les activités
de l'administration
locale**



de Philadelphie de la part de l'état de Pennsylvanie. Ces pouvoirs sont également typiques des gouvernements supérieurs dans les pays issus de la colonisation britannique comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Parmi les élus, le cumul des mandats est rare et interdit dans une large mesure, si ce n'est totalement, par les lois relatives aux conflits d'intérêts. Bien que les élus occupent souvent des postes à différents niveaux, ils le font en passant successivement d'un poste à l'autre. Dans les états des Etats-Unis (comme la Californie) où les limites à la durée des mandats restreignent de plus en plus le nombre des mandats que peut occuper un représentant politique, l'alternance entre les postes au niveau de l'état et les postes locaux est de plus en plus monnaie courante.

L'opinion publique sur l'administration locale. Comme dans beaucoup de démocraties industrielles avancées avec des institutions anciennes, le scepticisme envers les représentants du secteur public et le personnel politique s'est

accru. Néanmoins, aux Etats-Unis comme au Canada, l'opinion publique sur l'administration locale a évolué, au moins partiellement, en opposition à cette tendance.

Depuis les années 1970, aux Etats-Unis, le public fait de plus en plus confiance à l'administration locale, surtout en comparaison avec l'administration des niveaux supérieurs. En 1972, une étude Gallup a fait apparaître que 12 % des personnes interrogées considéraient l'administration locale comme « très fiable » et 51 % comme « fiable ». En 2005, 23 % la considéraient comme « très fiable » et 47 % comme « fiable ». Au cours des années 2001-2004, la proportion pour les deux catégories s'élevait à environ 5 % de plus que la confiance dans l'administration d'état, et à 11 % de plus que la confiance dans l'administration fédérale.

Au Canada, une étude récente a fait apparaître un certain scepticisme au sujet des performances de l'administration fédérale, mais une évaluation positive des performances de l'administration locale

dans sa façon de traiter les problèmes locaux (Infrastructures Canada, 2006). 53 % des personnes interrogées qualifient les administrations locales d'« excellentes » ou « bonnes » dans leur façon de traiter ces problèmes, contre 37 % pour l'administration provinciale et 32 % pour le gouvernement fédéral.

Les associations d'autorités locales. Comme dans d'autres pays avec des systèmes hautement développés de gouvernance locale, les associations nationales d'administrations locales et d'élus locaux jouent des rôles variés. La Fédération canadienne de municipalités (FCM) est apparue en 1901 sous le nom d'Union des communes canadiennes. Aux Etats-Unis, la Ligue nationale des villes (National League of Cities) a été fondée en 1924, et la Conférence des maires des Etats-Unis (United States Conference of Mayors), en 1932. Les associations d'autorités locales au niveau de l'état ou de la province sont très actives et influentes. Les associations de professionnels des administrations locales, comme l'Association internationale pour le management des villes et comtés (International City/County Management Association), sont aussi très présentes.

L'un des rôles les plus importants que ces organisations aient joué est celui de représentants collectifs des intérêts des administrations locales dans la politique nationale et celle des états ou des provinces. Aux Etats-Unis, la Conférence des maires (US Conference of Mayors) est née des premiers efforts réussis d'une coalition de maires pour obtenir un ensemble d'aides financières fédérales pour les villes pendant la dépression des années 1930. La Fédération canadienne de municipalités (FCM) s'est aussi révélée un défenseur puissant des droits des communes. En revanche, les organisations nationales ont, aux Etats-Unis, diminué leurs efforts au cours des dernières décennies pour influencer la politique nationale comme composante de leur activité générale. Les organisations de

collectivités locales des provinces et des états sont souvent plus actives à ces niveaux de gouvernement où s'élabore l'essentiel des politiques et des cadres intéressant les collectivités locales.

Les organisations nationales se sont également appropriées quantité d'autres rôles. La documentation et la diffusion des meilleures pratiques et de l'information sur l'administration locale sont devenues des buts de toutes ces associations. Ce rôle est particulièrement important pour les associations nationales des Etats-Unis. La Ligue nationale des villes (National League of Cities - NLC) entretient une base de données sur les meilleures pratiques de l'administration locale, ainsi qu'un service de références communales qui rassemble des informations sur les activités de l'administration locale dans le pays. La NLC et l'Association internationale pour le management des villes et comtés mènent régulièrement des études sur les administrations locales, lesquelles sont devenues la première source d'information sur les tendances générales au niveau local. Aux Etats-Unis, les responsables locaux se retrouvent sur des forums nationaux en liaison avec les associations pour discuter de questions d'intérêt commun. Enfin, la constitution de réseaux entre les administrations locales, au niveau national et au niveau international, complète ces activités. Dans le cadre des initiatives de renforcement institutionnel, la FCM a créé un Centre communautaire de développement durable et un Fonds municipal vert doté de 500 millions de dollars grâce à un apport du gouvernement fédéral consacré au renforcement des capacités locales et à l'environnement. Depuis 1987, les communes canadiennes ont autorisé un Centre international pour le développement communal à représenter la FCM dans le cadre de travaux à l'échelle internationale. Dans les deux pays, les partenariats internationaux se sont multipliés en dehors aussi bien que dans le cadre des activités des associations nationales.

La documentation et la diffusion des meilleures pratiques et de l'information sur l'administration locale sont devenues des buts de toutes ces associations



Conclusion

Aussi bien au Canada qu'aux Etats-Unis, les collectivités locales d'aujourd'hui se sont beaucoup éloignées de l'héritage colonial britannique. Cette évolution parallèle donne à ces nations de colons un type d'administration locale très différent qui ne peut être compris qu'en partie à la lumière de ses ressemblances avec l'administration locale britannique contemporaine ou même avec d'autres anciennes colonies britanniques. Parmi les caractéristiques durables de ces systèmes, on relèvera un statut juridique faible, une autonomie fiscale locale comparativement significative, une place cependant modeste des collectivités locales dans les finances publiques générales, un rôle fort de l'action civique et un accent sur la démocratie locale. Par comparaison avec l'Europe et l'Extrême-Orient, ces systèmes semblent n'accorder qu'un rôle limité à l'administration locale. Mais ce rôle est aussi beaucoup plus institutionnalisé et robuste que dans beaucoup de pays où la décentralisation est récente et moins sujette au contrôle d'en haut que dans la plus grande partie du Nord développé.

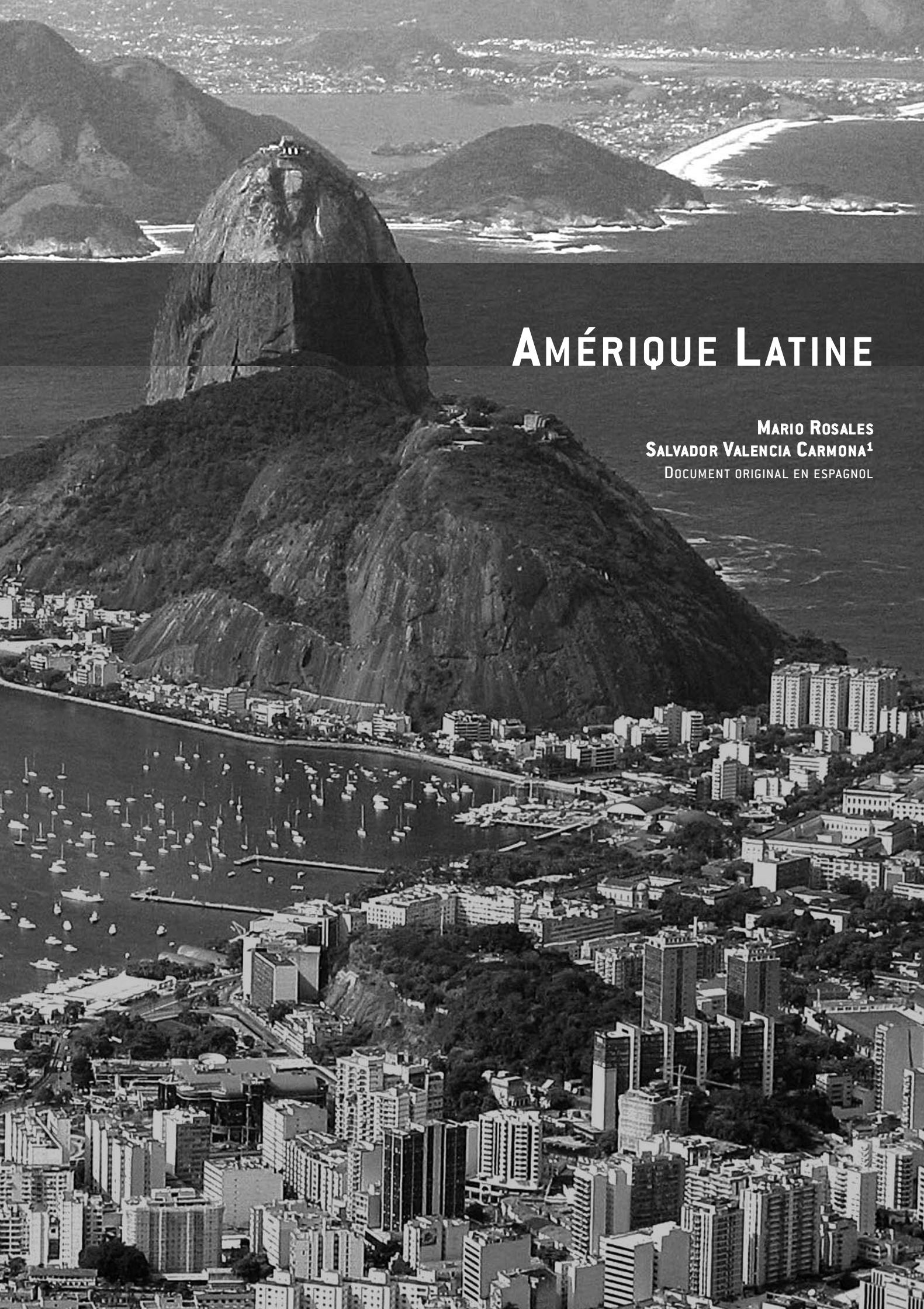
Dans les deux pays, mais spécialement aux Etats-Unis, la gouvernance locale continue de présenter une diversité considérable. Les collectivités locales sont soumises à des régimes juridiques différents selon l'état ou la province, et même selon les villes, et par des accords interlocaux formels et informels qui diffèrent aussi à l'intérieur même

d'une seule aire métropolitaine. Des tendances communes de la gouvernance telles que la croissance de l'administration locale, le transfert de compétences et de charges sur le niveau local, et la recherche de nouveaux accords interlocaux ou public-privé ne paraissent pas faiblir.

Aux Etats-Unis, l'administration locale s'est développée face aux défis que représentaient une décentralisation étendue, davantage de contrôle, la fragmentation territoriale et un rôle de plus en plus limité dans la politique nationale. Les pouvoirs des collectivités locales incluent dans quelques états la clause générale de compétence, comme en Europe du Nord, et surtout les effectifs de l'administration locale sont parmi les plus élevés au monde en pourcentage de l'emploi public. A la fois cette dimension et la part des collectivités locales dans les dépenses publiques continuent de s'élever. La confiance croissante des citoyens dans l'administration locale suggère que cette évolution va se poursuivre.

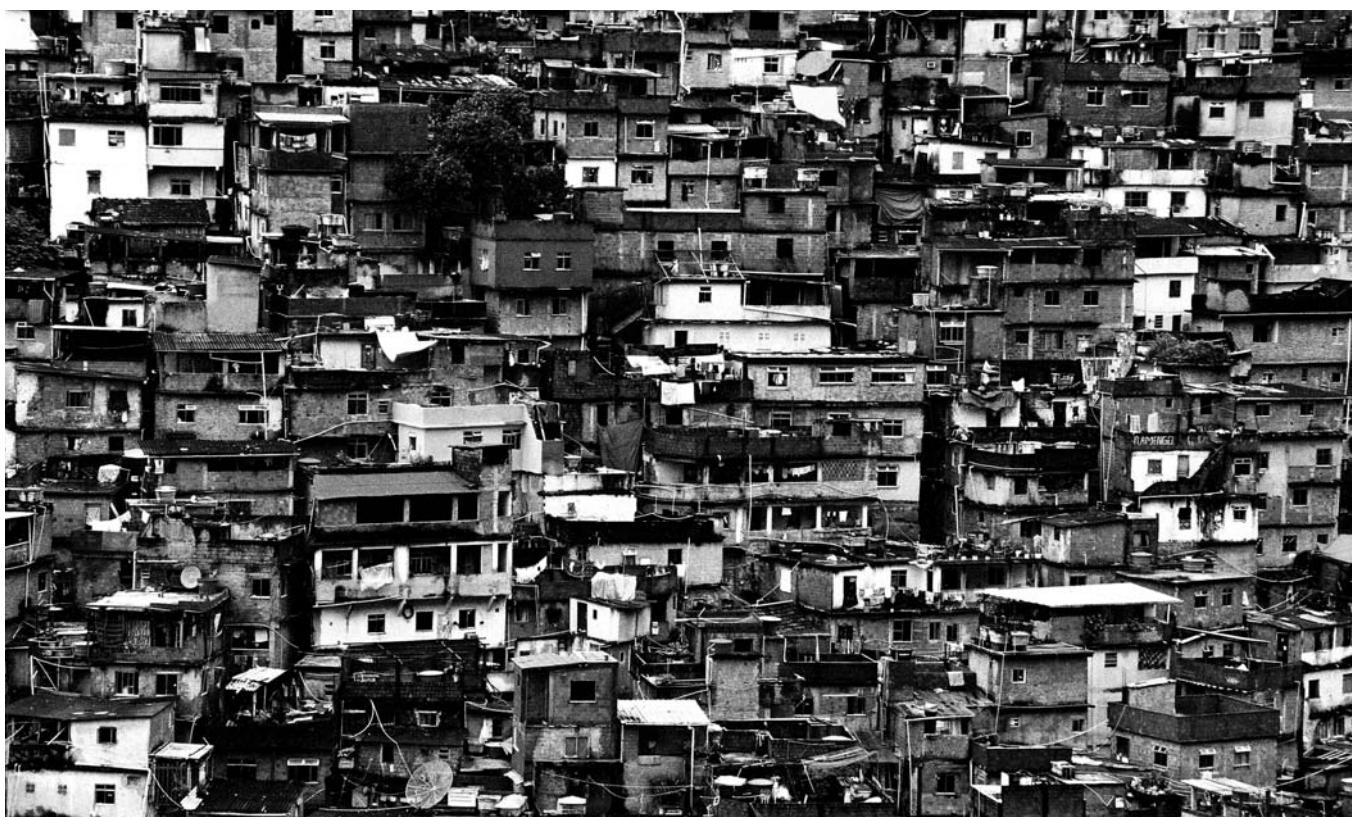
Les collectivités locales canadiennes possèdent traditionnellement des compétences et des ressources fiscales plus limitées que dans beaucoup d'états des Etats-Unis, mais cela est peut-être en train de changer. Les représentants des collectivités locales ont usé de leur influence pour renforcer ces compétences. Les nouvelles unités territoriales et les nouveaux pouvoirs d'urbanisme au niveau métropolitain ont tenu et la confiance des citoyens dans les collectivités locales reste élevée.



A black and white aerial photograph of Rio de Janeiro, Brazil. In the foreground, the city's dense urban sprawl is visible, with numerous high-rise buildings and lower residential structures. A large, curved bay filled with many small boats stretches across the middle ground. Two prominent, rounded mountains rise from the water; the one on the left is Sugarloaf Mountain, and the one on the right is Morro da Urca. The sky above is clear and blue.

AMÉRIQUE LATINE

MARIO ROSALES
SALVADOR VALENCIA CARMONA¹
DOCUMENT ORIGINAL EN ESPAGNOL



1. Au cours de ce travail, les appuis, informations et suggestions donnés par Edgardo Bilsky de CGLU, Yván Finot de CEPAL, Néstor Vega de FLACMA, et Andrew Nickson de l'Université de Birmingham ont été très importants, les auteurs les en remercient et leur en sont reconnaissants. Néanmoins, la responsabilité des données et affirmations de ce travail revient exclusivement aux auteurs.

Introduction

L'Amérique latine est composée d'un ensemble de pays situés dans un immense territoire allant du Rio Bravo jusqu'à la Terre de Feu. Elle se divise en plusieurs espaces régionaux : le Mexique et l'Amérique centrale (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama) ; les Antilles, avec Cuba et la République Dominicaine², et l'Amérique du Sud, composée des pays andins (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela³) et du cône Sud (Argentine, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay).

En Amérique latine vivent 550 millions de personnes, métissage de populations indigènes, de descendants de colonisateurs espagnols et portugais, d'anciens esclaves africains, de plusieurs vagues plus tardives d'immigrants européens et d'autres groupes divers. C'est la plus urbanisée des régions en voie de développement : 77,8 % de ses habitants vivent dans les villes, bien que le niveau d'urbanisation varie de 93 % au Venezuela à 42 % en Haïti (voir tableau 1).

Les pays latino-américains présentent des niveaux de développement très hétérogènes. Quoique le PIB moyen par habitant s'élève à 4 471 USD (CEPAL, 2005), c'est l'un des continents ayant la plus grande inégalité en terme de distribution des richesses. Presque 40 % de la population vit en dessous du niveau de pauvreté. Cette grande diversité freine les avancées démocratiques et le plein exercice de la citoyenneté (Rapport du développement humain, PNUD, 2005).

Les formes des Etats sont également très diversifiées. Elles déterminent l'hétérogé-

néité des structures des quelque 100 états ou provinces, 250 régions ou départements et de plus de 16 000 communes, districts ou cantons qui constituent les différents niveaux locaux de gouvernement et de l'administration de ce sous-continent.

Des pays de grande superficie comme le Brésil, le Mexique, l'Argentine et le Venezuela ont adopté le système fédéral avec au moins deux niveaux de gouvernement au-dessous du gouvernement central. Les autres pays ont opté pour des Etats unitaires.

Le régime présidentiel est majoritaire dans la région, avec le rôle prépondérant du pouvoir exécutif sur les autres pouvoirs de l'Etat. Depuis 1980, les régimes autoritaires, alors majoritaires, furent peu à peu remplacés par des systèmes démocratiques, imposant ainsi l'élection populaire des autorités locales.

En 1980, rares sont les pays disposant de municipalités démocratiquement élues. Actuellement, tous les Etats sont dotés de gouvernements municipaux élus au suffrage universel (voir tabl. 2, p. 86). La majeure partie des pays démocratise et réforme l'Etat par le biais de transformations institutionnelles, politiques et juridiques dans lesquelles s'inscrivent la décentralisation et le renforcement des gouvernements locaux⁴.

Néanmoins, la profondeur des réformes et leur impact diffèrent d'un pays à l'autre. Alors que, dans les trois plus grands Etats de la région – Argentine, Brésil, Mexique –, un grand élan a été donné pour conforter le système fédéral, dans les pays unitaires, le rôle des communes a été élargi et des gou-

Le régime présidentiel est majoritaire dans la région, avec le rôle prépondérant du pouvoir exécutif sur les autres pouvoirs de l'Etat

2. *Les pays anglophones (Antigua et Barbuda, Barbade, Belize, Grenade, Jamaïque, Sainte-Lucie, Trinidad et Tobago) ne sont pas abordés dans cette étude. Il en va de même pour Porto Rico, Haïti, des départements d'outre-mer de la France et des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Une brève mention sera faite d'Haïti.*
3. *Surinam et Guyana ne sont pas non plus abordés dans cette étude.*
4. *Diego Valadés et José María Serna, 2000 ; Miguel Carbonell, 2004 ; Hector Fix et Salvador Valencia, 2005.*

Tableau 1

Indicateurs de développement en Amérique latine (1)

Pays	Type d'États	PIB par habitant en USD	PIB par habitant PPP en USD	% population sous le niveau de pauvreté	Ordre IDH (2)	% population urbaine
Argentine	Fédéral	4.747	13.298	26,0	36	91,8
Bolivie	Unitaire	990	2.720	63,9	115	64,2
Brésil	Fédéral	4.250	8.195	36,3	69	83,4
Chili	Unitaire	7.085	10.874	18,7	38	86,6
Colombie	Unitaire	2.663	7.256	46,8	70	76,6
Costa Rica	Unitaire	4.632	9.481	21,1	48	62,6
Cuba	Unitaire	2.797	»	»	50	76,1
Equateur	Unitaire	2.761	3.963	48,3	83	62,8
Guatemala	Unitaire	2.492	4.313	60,2	118	50,0
Haïti	Unitaire	454	1.892	»	154	41,8
Honduras	Unitaire	1.139	2.876	74,8	117	47,9
Mexique	Fédéral	7.239	9.803	35,5	53	76,5
Nicaragua	Unitaire	896	3.634	69,3	112	56,9
Panama	Unitaire	4.797	7.278	33,0	58	65,8
Paraguay	Unitaire	1.201	4.813	60,5	91	58,4
Pérou	Unitaire	2.841	5.678	51,1	82	72,6
R.Dominicaine	Unitaire	3.815	7.449	47,5	94	65,6
Salvador	Unitaire	2.469	5.041	47,5	101	57,8
Uruguay	Unitaire	4.860	9.421	18,8	43	91,9
Venezuela	Fédéral	5.275	6.043	37,1	72	92,8
Amérique latine		4.471		39,8		77,8

Sources : 1. CEPAL, 2006, Rapport de développement des Nations unies, 2006.

2. L'indice de développement humain : haut, va de 1 à 63 ; moyen, de 64 à 146 ; bas, de 147 à 177.

vernements intermédiaires ont été constitués dans les régions et les départements.

En Amérique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie et l'Equateur effectuent des avancées progressives avec une redistribution des compétences et des ressources en faveur des différents niveaux de gouvernement intermédiaires et locaux⁵. En ce qui concerne le Pérou, le processus de décentralisation initié dans les années 1980 régresse dans les années 1990 mais est relancé à partir de l'an 2000. Au Venezuela, la décentralisation, commencée dans les années 1990, est confrontée depuis quelques années à des réformes qui peuvent modifier les institutions locales. En Uruguay et au Paraguay, les avancées sont moins sensibles.

Le Mexique s'engage dans un « nouveau fédéralisme », dans la transformation du système politique et vers l'alternance démocratique. Les réformes juridiques et financières favorisent les gouvernements locaux, mais les progrès sont plus difficiles au niveau municipal.

Les pays d'Amérique centrale enregistrent des évolutions plus lentes : le Guatemala et le Nicaragua édictent des lois de décentralisation ; le Honduras et le Salvador accroissent le montant des transferts financiers vers les communes. Le Costa Rica et le Panama progressent plus mollement bien que, pour le premier, l'élection populaire des maires (2002) ait été introduite et, pour le second, la décentralisation ait été élevée à un niveau constitutionnel.

En République Dominicaine, la décentralisation est, depuis dix ans, un thème de débat public, les ressources des communes ont progressivement augmenté et de nouvelles lois favorables au régime municipal viennent d'être approuvées. Cuba demeure centralisée et Haïti est confrontée à un grave problème de gouvernance, mais elle vient néanmoins de réaliser les premières élections locales depuis de nombreuses années.

I. L'évolution des gouvernements locaux

La tension entre décentralisation et centralisation a été présente dans la région bien avant la construction des Etats nationaux. Héritage du passé colonial, le centralisme des Couronnes espagnole et portugaise se fissure au moment de l'indépendance lorsque les conseils municipaux – les *cabildos* – adoptent dans les principales villes des positions émancipatrices contre les autorités coloniales.

Tout au long du XIX^e siècle, les conflits et les guerres sur lesquels sont fondées les nations latino-américaines opposent des tendances fédéralistes ou unitaires, reflet des débats entre libéraux et conservateurs. Au cours du XX^e siècle, les Etats émergents privilient la centralisation politique et économique aux dépens des entités intermédiaires et des communes. Après la Seconde Guerre mondiale, la planification nationale et les politiques de substitution des importations, impulsées par les secteurs prônant des politiques de développement (*desarrollistas*), renforcent ces tendances centralistes. Ces dernières s'affaiblissent dans le dernier tiers du siècle à la suite de successives crises économiques et politiques.

I.1. Les cycles de décentralisation

Au cours des années 1980 et 1990, la transition démocratique s'accompagne de réformes de l'Etat et de la décentralisation. Le modèle centraliste est perçu comme dépassé, on lui préfère la libéralisation des économies ainsi que la réduction des dépenses publiques considérées comme inefficaces. On distingue alors deux cycles de décentralisation : le premier plutôt économique et néolibéral, le second orienté vers des aspects sociaux et démocratiques⁶.

Le premier cycle de décentralisation se développe à partir des années 1980 dans un contexte de crise de la dette et d'hyperinflation. Il consiste à réduire la taille de l'administration centrale afin d'éliminer le déficit fiscal et de renforcer le rôle du marché. Les économies réalisent de forts ajustements structuraux, les

Tout au long du XIX^e siècle, les conflits et les guerres sur lesquels sont fondées les nations latino-américaines opposent des tendances fédéralistes et unitaires, reflet des débats entre libéraux et conservateurs

5. Le concept de gouvernements locaux se réfère aux gouvernements des états – ou intermédiaires – comme aux communes.

6. Iván Finot, 2001, et Eduardo Wiesner, 2003.

responsabilités des prestations de service sont partiellement transférées aux gouvernements régionaux ou locaux et d'autres sont privatisées, y compris des entreprises nationales. Bien que la situation soit différente d'un pays à l'autre, ce premier cycle de politiques n'entraîne pas les résultats escomptés et génère de sérieux problèmes sociaux, économiques et politiques.

Le second cycle de décentralisation débute vers la fin des années 1990 en pleine fièvre

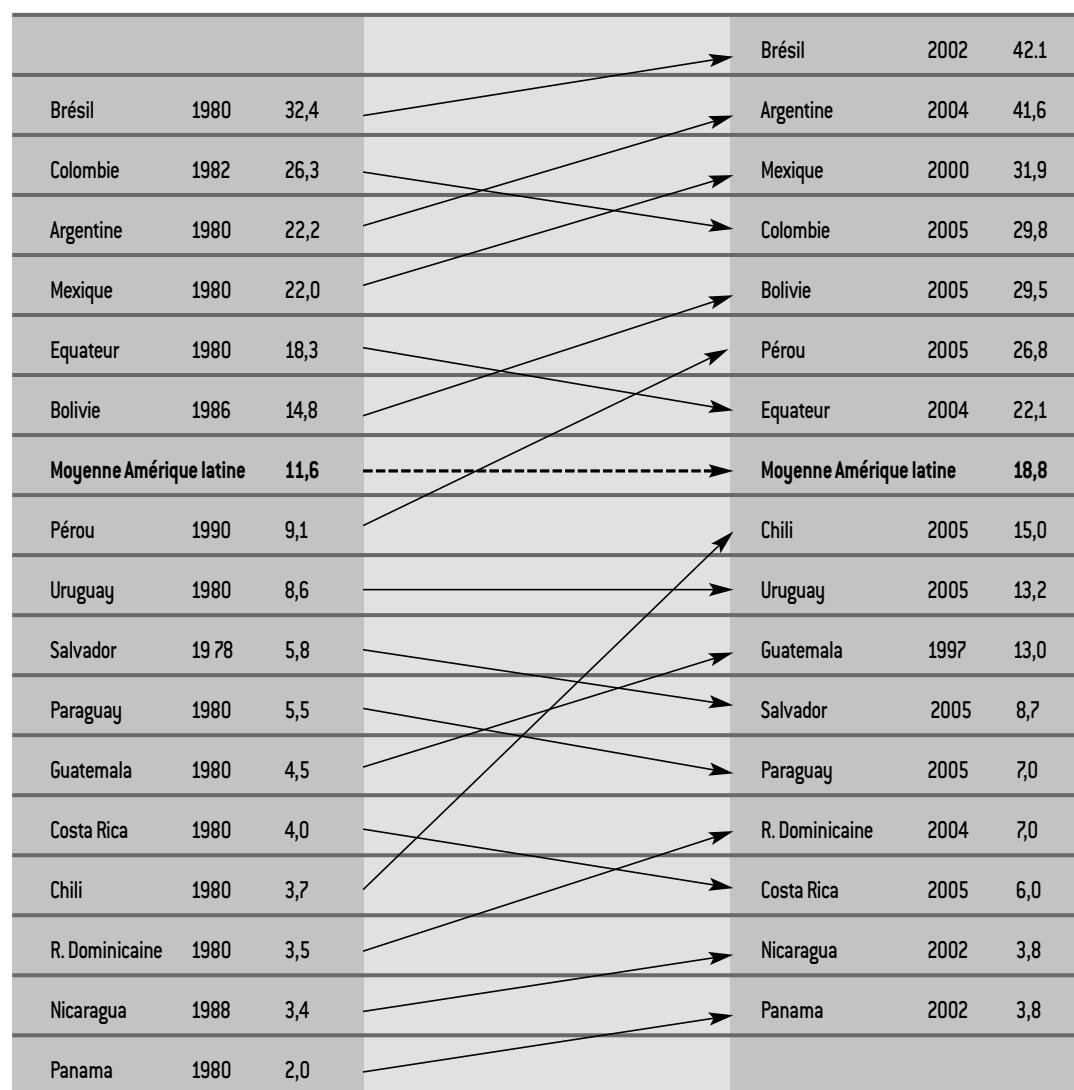
de crises financières et sociales qui affectent nombre de pays de la région (Argentine, Bolivie, Brésil, Équateur, Mexique, Pérou, Venezuela). Il intègre des stratégies correctrices du modèle néolibéral et des politiques sociales plus participatives et démocratiques. Ce mouvement décentralisateur est stimulé par un réel progrès de la gestion municipale dans toute la région.

Mais ces cycles se traduisent et se développent de manière différente dans chaque

Synthèse 1

Evolution de la décentralisation en Amérique latine 1980-2005

(% de la dépense des gouvernements locaux sur la dépense gouvernementale totale)



Source : Finance Yearbook FMI, Banque mondiale, Banques centrales, fiches-pays élaborées par l'auteur.

région du continent. Les pays fédéraux renforcent principalement les niveaux intermédiaires de gouvernement puis les communes de la façon suivante.

Le Brésil est le pays le plus décentralisé de la région⁷. Sa tradition fédérale remonte à la naissance de la République à la fin du XIX^e siècle. Les principales tentatives de renforcement de l'Etat central au détriment des états fédéraux ont lieu pendant la présidence de Getulio Vargas (1937-1945) et les gouvernements militaires (1964-1985). Au terme de la dernière période autoritaire, la décentralisation est relancée afin de surmonter la crise de l'Etat. Ainsi, la Constitution de 1988 définit le Brésil comme une « Union indissoluble d'états et de communes et du district fédéral ». L'autonomie locale est renforcée, les compétences et les pouvoirs locaux sont augmentés. Les communes reçoivent un statut et une gestion d'entités fédérées et sont considérées comme un gouvernement autonome défini par la Constitution fédérale. A partir de 1993, l'hyperinflation et la crise du surendettement de l'Etat obligent le gouvernement national à promouvoir une recentralisation fiscale, à assainir et à privatiser les banques et les services publics des états fédérés. Depuis 2003, le gouvernement de Lula favorise le dialogue et une meilleure coordination du niveau fédéral avec les communes par le biais du secrétariat des Affaires fédératives. Ce secrétariat est rattaché à la Présidence de la République, sa mission consiste à construire un nouveau pacte fédératif entre les trois niveaux du gouvernement – municipal, étatique et fédéral. Il crée le ministère des Villes ayant à charge de définir une politique nationale de développement urbain qui garantisse le « droit à la ville » en s'appuyant sur les communes pour la mise en œuvre de politiques urbaines et de programmes sociaux, comme « Faim zéro ». En mars 2003, dans le cadre de la VI^e Marche pour la défense des communes, le gouvernement fédéral et les associations de communes ont signé un protocole créant le Comité d'articulation fédérative (CAF). Ce comité est devenu l'espace principal de négociation entre l'Union fédérale et les communes sur un certain nombre de points sensibles des commu-

nes brésiliennes comme les questions ayant trait aux salaires, à l'éducation, aux transports scolaires, aux réformes fiscales, aux retraites, entre autres.

En *Argentine*, il existe historiquement une relation pleine de contradictions entre le gouvernement fédéral et les provinces. La Constitution de 1853 tente déjà d'arbitrer ces relations et transfère aux provinces l'appui au régime municipal. Après la dictature militaire de 1976-1983, la répartition des pouvoirs et des ressources qui avaient été centralisés est révisée. Au cours de la décennie suivante, le gouvernement national et les provinces redéfinissent les règles de financement au moyen de la « coparticipation » qui augmente les transferts en échange d'une diminution de la fiscalité locale et de la privatisation des services. La réforme constitutionnelle de 1994 reprend les aspects essentiels de ce dispositif de coparticipation fiscale entre le gouvernement central et les provinces. Elle reconnaît également l'autonomie municipale et dote la ville de Buenos Aires, capitale du pays, d'un gouvernement local autonome. Néanmoins, ce sont les provinces qui ont les pleins pouvoirs pour définir le régime municipal. Il existe de ce fait une grande diversité de situations pour chacune d'entre elles⁸.

Tout au long du XX^e siècle, *le Mexique* vit un processus d'expansion et d'élargissement de l'Etat central sur les bases de la Constitution de 1917. Le gouvernement national absorbe les compétences locales et les ressources au détriment des états fédérés et des communes. C'est tout récemment en 1977, 1983 et 1999 que les réformes constitutionnelles favorisent les communes en ouvrant la voie au pluralisme politique au niveau local avec un renforcement des finances et des responsabilités de gestion des services publics locaux. Au cours des années 1990, le gouvernement national met en chantier des politiques pour favoriser les entités sous-nationales par le biais du « nouveau fédéralisme ». Le pluralisme et l'alternance politique facilitent à leur tour la relance locale. En 1994, le statut du gouvernement du district fédéral du Mexique est approuvé et,

***Le Brésil est le pays
le plus décentralisé
de la région . Sa
tradition fédérale
remonte à la
naissance de la
République à la fin
du XIX^e siècle***

7. Plus de 40 % de la dépense publique est réalisée par les états et les communes et la distribution des ressources entre les 3 niveaux de l'Etat est la plus équitable de la région.

8. De nombreuses provinces ont tendance à restreindre l'autonomie locale des petites communes. Par exemple, dans la province de Santiago del Estero, seules 5 des 126 communes jouissent de la pleine autonomie locale.

La décentralisation dans les pays andins a donné lieu à de profondes réformes dans des laps de temps assez brefs

en 1997, son chef du gouvernement est élu par un vote populaire. Les communes mexicaines sont également organisées par les états fédérés, mais elles sont aussi dépendantes du gouvernement national. Des expériences novatrices se développent dans de nombreuses communes, démontrant ainsi une modernisation de la gestion locale.

Bien que sur la forme *le Venezuela* possède un système fédéral, c'est un pays fortement centralisé, phénomène aggravé par un modèle de développement fondé sur la rente pétrolière. En 1989, la Loi organique de décentralisation, délimitation et transferts du pouvoir public lance le processus de décentralisation dont le premier aspect positif fut l'élection directe des maires et des gouverneurs. Le processus stagne dans la deuxième moitié de la décennie. En 1999, la Constitution bolivarienne semble relancer le processus, mais sa mise en œuvre doit attendre des lois qui seront promulguées en 2005, la Loi organique du pouvoir public municipal et d'autres textes. Cette tension entre centralisme et autonomie locale s'est accrue avec la Loi des conseils communaux (2006) qui crée un réseau d'organisations locales, en relation directe avec la Présidence du pays, afin de canaliser le financement local. Au début de l'année 2007, la Loi d'habilitation législative est approuvée : elle autorise le gouvernement national à intervenir sur les états provinciaux et les communes.

Dans les pays unitaires, le débat sur la décentralisation est centré sur la relation entre gouvernement national et communes. Le processus avance de façon plus lente au niveau intermédiaire, celui-ci étant, de fait, un trait d'union avec le niveau national. Dans la majeure partie des pays sud-américains et centraméricains, les administrations intermédiaires dépendent du pouvoir central, elles ont à leur tête un fonctionnaire nommé par le gouvernement. Mais il y a une tendance à l'élection populaire des autorités intermédiaires comme c'est déjà le cas en Colombie, au Pérou, en Equateur, en Bolivie et au Paraguay.

La décentralisation dans les pays andins a donné lieu à de profondes réformes dans des laps de temps assez brefs.

En *Colombie*, après une période de centralisation extrême dans les années 1960-1970 et la crise politique mise en relief par de nombreuses « grèves civiques » dans les années 1970 et au début des années 1980, s'ébauche, au milieu de cette décennie, un processus clairement décentralisateur. La Constitution de 1991 reprend ce processus et pose les bases d'un régime territorial unitaire et décentralisé avec une autonomie des entités territoriales : départements, communes et districts. Elle crée, en outre, les territoires indigènes, régions et provinces (permettant de regrouper départements et communes limitrophes). Elle établit également l'élection directe des maires (1986) et des gouverneurs des départements (1992). Tout au long des années 1990, une législation abondante est promulguée, réglementant les différents aspects de la gestion locale comme les mécanismes de transfert et de participation, la distribution des compétences et l'organisation territoriale. A la fin des années 1990, l'endettement du gouvernement central et des gouvernements locaux et la crise économique obligent à revoir le système des transferts et imposent un régime d'austérité des dépenses, accompagné d'une redistribution des compétences.

La Bolivie réalise un processus de décentralisation original reconnaissant sa nature multiethnique et pluriculturelle avec deux niveaux de gouvernement locaux : les communes et les départements. Après plusieurs décennies, des élections municipales sont réalisées en 1987. En 1994, la Loi de participation populaire est approuvée, elle renforce politiquement et financièrement les communes et favorise fortement la participation des communautés à la base. En 1995, la Loi de décentralisation administrative dote le niveau intermédiaire, les départements, d'assemblées élues. En 1999, la nouvelle Loi sur les communes

est promulguée. Le préfet de département, initialement désigné par le gouvernement national, est élu pour la première fois en 2006 au suffrage universel direct. Cette même année, à la suite d'une grave crise sociale et politique, Evo Morales accède à la Présidence de la République et convoque une nouvelle Assemblée constituante au sein de laquelle les questions régionales et municipales ainsi que celles des communautés indigènes tiennent une place primordiale. Les départements les plus riches, en particulier ceux de l'Est, réclament une plus grande autonomie.

En *Equateur*, au milieu d'une profonde crise politique et sociale qui provoque la chute de plusieurs présidents et la dollarisation de l'économie, la Constitution de 1998 ratifie les principes de décentralisation, de déconcentration et de participation énoncés dans des lois antérieures. La Loi sur les assemblées de quartier (2000), le Plan de décentralisation, le règlement de 2001 de la Loi de décentralisation et de participation sociale de 1997 et les modifications apportées à la Loi sur le régime communal (2004) mettent l'accent sur l'amélioration des services et l'obligation du transfert des compétences. Deux principaux niveaux de gouvernements autonomes sont reconnus : les provinces et les cantons ou communes. Les provinces sont néanmoins limitées à cause de leurs faibles compétences et ressources ainsi que par la coexistence de deux autorités, l'une élue, le préfet, l'autre désignée par le gouvernement central, le gouverneur. Les maires et les présidents de conseil (dans les petites communes) sont élus depuis 1935.

Au *Pérou*, la Réforme constitutionnelle de 2002 met l'accent sur la création des gouvernements régionaux, par laquelle est relancée une décentralisation tout d'abord gelée puis remise en question pendant le gouvernement autoritaire d'Alberto Fujimori. Cette même année la Loi de base de la décentralisation est approuvée, elle sera suivie, dans les années 2002 et 2005, de

toute une série de lois parmi lesquelles on peut citer la Loi sur les gouvernements régionaux, une nouvelle Loi organique sur les communes, la Loi de décentralisation fiscale et la Loi-cadre sur le budget participatif. En novembre 2006, les gouverneurs régionaux sont élus pour la première fois au suffrage universel direct. Plusieurs niveaux de gouvernements ou d'administrations intermédiaires coexistent au Pérou : les régions, les municipalités provinciales (villes principales) et le district.

Les Etats unitaires du cône Sud – Chili, Uruguay et Paraguay – réalisent également leurs propres réformes.

Le Chili est un pays centralisé depuis la moitié du XIX^e siècle. Néanmoins, en 1891, après une brève guerre civile, la Loi sur la commune autonome est promulguée, très en avance pour l'époque. Mais elle n'est pas appliquée et la Constitution de 1925 centralise à nouveau le pays. Au cours des années 1980, le régime militaire applique une décentralisation administrative qui délègue aux communes l'administration des centres de santé de proximité, l'éducation primaire et secondaire et la gestion des allocations sociales. Avec le retour à la démocratie de 1990, le pays avance vers une décentralisation plus politique avec l'élection directe des maires et conseils en 1992. En 1993, 13 gouvernements régionaux sont créés, avec néanmoins des intendants désignés par le gouvernement national. Dans les années suivantes, les communes obtiennent de nouvelles compétences, missions et ressources (modifications de 1999-2000 de la Loi organique sur les communes).

En *Uruguay*, le gouvernement local est assimilé au niveau départemental ; celui-ci englobe plusieurs agglomérations urbaines et une population supérieure à la moyenne des communes d'Amérique latine (voir tableau 2). Après le retour de la démocratie en 1985, la réforme constitutionnelle de 1996 consacre pour la première fois l'obligation de l'Etat de formuler des politiques

**Les Etats unitaires
du cône Sud
– Chili, Uruguay
et Paraguay –
réalisent
également leurs
propres réformes**

Les pays centraméricains ont également promulgué des lois favorables à la décentralisation ; mais les principaux défis restent leur mise en œuvre et, surtout, la faible capacité financière des communes

9. Le terme d'intendant est né des réformes coloniales au XVII^e siècle. Ces fonctionnaires ont remplacé les « alcaldes mayores ». En Uruguay, les « intendentes » sont à la tête des départements, assistés par un conseil composé de conseillers municipaux.

de décentralisation afin de « promouvoir le développement régional et le bien-être social ». La réforme prévoit également des élections départementales à des dates distinctes des élections nationales et différencie le niveau local – assemblées locales – du niveau départemental. Il n'y a pas encore de loi d'application, mais un projet de loi sur la décentralisation est en cours de débat. Les 19 *intendentes* des départements sont élus au suffrage universel direct depuis 1966⁹.

Après trente-cinq ans de dictature (1954-1989), le Paraguay réalise les premières élections des intendants municipaux en 1991 et les premières élections des conseils départementaux et des gouverneurs qui les président en 1992. La Constitution de 1992 reconnaît l'« autonomie » municipale dans la conduite des affaires, dans la gestion de la fiscalité et des dépenses. L'autonomie des départements est beaucoup plus limitée. En l'an 2000, il est créé un Conseil national de décentralisation de l'Etat. Néanmoins, malgré la démocratisation et le nouveau cadre constitutionnel, les réformes du Code municipal n'avancent pas. Le gouvernement national et le pouvoir législatif continuent d'exercer un contrôle direct sur les communes.

Les pays centraméricains ont également promulgué des lois favorables à la décentralisation ; mais les principaux défis restent leur mise en œuvre et, surtout, la faible capacité financière des communes.

Au Costa Rica, la réforme du Code municipal (1998) permet pour la première fois, en 2002, l'élection directe des maires. Une réforme constitutionnelle en 2001 prévoit une augmentation graduelle des transferts financiers vers les communes jusqu'à atteindre 10 % du budget national. Néanmoins, de fortes résistances surgissent et la loi d'application n'a pas été encore votée.

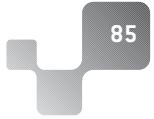
Au Salvador, le gouvernement avait adopté, après une longue concertation, une Straté-

gie nationale de développement local, et des Lignes stratégiques pour la décentralisation qui devaient être mises en œuvre au cours de la période 1999-2004. Une loi a été approuvée pour augmenter les transferts financiers vers les communes (1998, révisée en 2005) et des réformes au Code municipal ont été récemment approuvées (2005). Actuellement, un débat sur une nouvelle Loi générale de décentralisation a lieu au Parlement.

Au Guatemala, la Loi générale de décentralisation procède du décret n° 14-2002. Le nouveau Code municipal et la Loi sur les conseils de développement urbain et rural sont entrés également en vigueur en 2002 ; la Loi sur le cadastre a été promulguée en 2005, et parallèlement a été arrêtée la Politique nationale de décentralisation de l'organisme exécutif.

Au Honduras, un Plan national de décentralisation et développement municipal est approuvé en 1994, ainsi qu'un Plan d'action (1995-1998), mais ils n'ont jamais été mis en œuvre. Le débat est relancé en l'an 2000 et associé à la politique de réduction de la pauvreté. Une nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire est adoptée en 2003 ainsi qu'une Loi de décentralisation du Service de l'eau en 2004. Des modifications à la Loi sur les communes sont en cours.

Au Nicaragua, les réformes constitutionnelles du début des années 1990 renforcent le pouvoir et le financement autonome des communes. Elles confortent également l'autonomie des deux régions de la côte atlantique créées en 1987. En 2003, une politique de décentralisation est définie comme axe transversal de la Stratégie renforcée de lutte contre la pauvreté et d'éradication de la pauvreté (ERCERP). Entre 2002 et 2004, sont promulguées la Loi sur le régime du budget municipal, la Loi sur la participation citoyenne ainsi que les lois sur les transferts financiers et la solvabilité fiscale municipale.



Le Panama élève au rang constitutionnel la décentralisation de l'Etat à travers sa réforme constitutionnelle de 2004. Il définit un nouveau cadre juridique pour les provinces, districts ou communes et *corregimientos*¹⁰.

Et pour finir, les Caraïbes hispanophones.

En République Dominicaine, les autorités des provinces sont désignées par le gouvernement central, la commune étant le seul niveau de gouvernement local élu. Parmi les principales réformes récentes, on peut citer la division en 2001 du district national en plusieurs communes ainsi que l'augmentation, par la loi de 2003, des transferts aux communes. En 2007, est prévue la convocation d'une Assemblée constituante dont l'une des prérogatives serait l'approfondissement de la décentralisation. Tout récemment une Loi sur le budget participatif vient d'être approuvée et une nouvelle Loi sur les communes est en cours de discussion.

A Cuba, la Constitution en vigueur depuis le milieu des années 1970 reconnaît 14 provinces et 169 communes dotées d'une personnalité juridique. Elles sont administrées par des institutions représentatives dont les membres sont élus dans leur propre circonscription, les assemblées du pouvoir populaire. Ces assemblées sont régies selon le principe de la « démocratie socialiste » et dépendent des institutions supérieures du gouvernement. Leur autonomie est extrêmement limitée.

I.2. Communes, grandes villes et régions métropolitaines

Les gouvernements locaux de l'Amérique latine sont extrêmement hétérogènes. Parmi les entités intermédiaires – états, provinces, départements –, certaines possèdent des populations et des capacités productives supérieures à d'autres pays (exemples : São Paulo ou Buenos Aires),

d'autres sont plus petites et économiquement pauvres.

Par ailleurs, presque 90 % des 16.000 communes latino-américaines ont moins de 50.000 habitants, certaines administrent des territoires très étendus, d'autres plus exigus. La majorité est confrontée à des difficultés financières et à des problèmes de ressources humaines et techniques pour exercer pleinement leurs compétences.

Pour que l'autonomie locale soit effectivement fonctionnelle, la législation de certains pays exige des conditions minimales pour la création de communes : un territoire aux dimensions raisonnables, une population suffisante et des capacités économiques, sociales et politiques leur fournissant une consistance institutionnelle adéquate. Il est néanmoins fréquent que des communes soient créées sans les bases économiques nécessaires.

Par conséquent, dans certains pays se produit une « fragmentation » municipale qui entraîne des problèmes dans la prestation des services municipaux et dans la coordination avec les entités intermédiaires et les institutions nationales. Au Brésil, par exemple, sur un total de 5.562 communes, 1.485 ont été créées entre 1990 et 2001. Cette prolifération a motivé un amendement constitutionnel (15/96) afin de préciser les conditions pour la création de communes. Le Mexique compte aujourd'hui 2.438 communes et souffre, dans plusieurs états, de cette fragmentation municipale¹¹.

Dans certains pays unitaires on observe aussi une certaine forme de fragmentation municipale. Ainsi, la Colombie possède 1.099 communes et le Pérou plus de 2.000 municipalités provinciales et de districts. En Bolivie, depuis la Loi sur la participation populaire (1994), 198 nouvelles communes ont été créées sur un total de 327 dans tout le pays.

Les gouvernements locaux de l'Amérique latine sont extrêmement hétérogènes. Parmi les entités intermédiaires – états, provinces, départements –, certaines possèdent des populations et des capacités productives supérieures à d'autres pays, d'autres sont plus petites et économiquement pauvres

10. Les « *corregimientos* » sont des entités d'arrondissements ayant un caractère électif. En effet, la Constitution du Panama stipule que chaque district doit avoir un conseil municipal dans lequel sont intégrés les représentants de « *corregimiento* » qui ont été élus dans leur circonscription.

11. A Oaxaca il existe 570 communes ; à Puebla, 217 ; à Veracruz, 212, et dans l'Etat de Mexico, 124 communes.

Tableau 2

Nombre de gouvernements locaux et population

Pays	Population	Population	Pays fédéraux		Pays unitaires		Dates des élections locales ou premières élections après une période autoritaire
	(en milliers)	moyenne par commune	Etats ou provinces	Communes	Régions Départements	Communes	
Brésil	190.127	34.183	26	5.562			1986
Mexique	107.537	44.091	32	2.439			1977
Colombie	47.078	42.837			32	1.099	1986
Argentine	38.971	17.531	23	2.223			1983
Pérou	28.349	13.695			25	2.070	1981
Venezuela	27.031	80.690	24	335			1992
Chili	16.436	47.641			15	345	1992
Équateur	13.408	61.224			22	219	1935
Guatemala	13.018	39.211			22	332	1986
Cuba	11.400	67.456			14	169	«
Bolivie	9.627	29.440			9	327	1987
R. Dominicaine	9.240	60.789			32	152	1978
Honduras	7.518	25.228			18	298	1982
Salvador	6.991	26.683			14	262	1984
Paraguay	6.365	27.554			17	231	1991
Nicaragua	5.594	36.803			15 + 2 régions autonomes	152	1990
Costa Rica	4.399	54.309			7	81	1948
Panama	3.284	43.787			9	75	1996
Uruguay	3.478	183.053			19		1985
Total	549.851	33 546	105	10.559	251	5.831	

Sources : CEPAL 2005. Fiches-pays et élaboration de l'auteur.

Plus de la moitié de la population latino-américaine habite dans des villes d'au moins un million d'habitants et plus. Il existe 50 villes de cette taille et quatre d'entre elles font partie des dix plus grandes villes du monde : São Paulo (17,8 millions d'habitants), Ciudad de Mexico (16,7 millions), Buenos Aires (12,6 millions) et Rio de Janeiro (10,6 millions). Trois autres agglomérations ont une popu-

lation de plus de 5 millions d'habitants (Bogota, Lima et Santiago du Chili) et un certain nombre ont plus de 3 millions d'habitants (Belo Horizonte, Salvador de Bahia, Fortaleza, Porto Alegre et Recife au Brésil ; Caracas au Venezuela ; Saint-Domingue en République Dominicaine ; Monterrey et Guadalajara au Mexique). Il existe également un grand nombre de villes de taille moyenne – entre 100.000 et un million

d'habitants – caractérisées par leur dynamisme démographique et économique.

Une ample majorité des grandes villes d'Amérique latine et des Caraïbes englobent plusieurs territoires communaux et, dans certains cas, plus d'un état ou d'une province. Ciudad de Mexico et sa Zone métropolitaine, définie en 1995, s'étendent sur 41 communes situées dans deux états en plus du District fédéral. Buenos Aires englobe le territoire de la Ville autonome de Buenos Aires et 32 communes de la province de Buenos Aires ; le Grand Santiago (Chili) comprend 52 communes et São Paulo (Brésil), 39 *prefeituras*.

La gestion territoriale des grandes villes constitue un problème majeur. Bien que de nombreuses capitales d'Amérique latine possèdent des régimes spécifiques, comme Bogota, Buenos Aires, Caracas, Lima, Mexico ou Quito, rares sont celles qui ont développé un gouvernement métropolitain permettant d'administrer de manière globale le territoire urbain. Parmi ces dernières, on peut citer la Municipalité métropolitaine de Lima dotée d'un régime spécial lui octroyant des facultés et des compétences de gouvernement régional dans la juridiction de la province de Lima¹², le District métropolitain de Quito, créé par une loi en 1993, et le District métropolitain de Caracas, en 2000¹³. A Montevideo, le gouvernement national a créé récemment un Consortium métropolitain intégrant

les intendances municipales des départements de Canelones, Montevideo et San José avec 2 millions d'habitants. Dans la majorité des zones métropolitaines, il existe seulement des mécanismes de coordination par secteurs ayant une incidence limitée¹⁴.

Il existe également quelques mécanismes de coordination en Amérique centrale : la Corporation de l'aire métropolitaine de San Salvador (COAMSS) et la Fédération métropolitaine des municipalités de San José (FEMETROM) dont les compétences se limitent à la planification et à l'aménagement du territoire.

Etant donné la complexité des problèmes urbains et territoriaux, de nombreux pays tentent des politiques de réaménagement du territoire. D'autres, comme l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Equateur, et certains pays d'Amérique centrale, favorisent la création de mécanismes intercommunaux ou d'autres formes associatives afin d'aider à résoudre le problème de la petite taille d'un grand nombre de communes, petite taille qui limite leur capacité de réponse effective aux problèmes de leurs communautés et de leurs citoyens.

En Bolivie ont été créées plus de 70 associations municipales de développement et de prestations de service. En Argentine, il existe 72 entités intercommunales regroupant 770 gouvernements locaux de 22 provinces argentines, orientées vers la

Bien que de nombreuses capitales d'Amérique latine possèdent des régimes spécifiques, comme Bogota, Buenos Aires, Caracas, Lima, Mexico ou Quito, rares sont celles qui ont développé un gouvernement métropolitain permettant d'administrer de manière globale le territoire urbain

12. La Région métropolitaine de Lima a été créée par l'article 33 de la loi n° 27783 sur les bases de la décentralisation. Voir aussi : articles 65 et suivants de la Loi organique n° 27867 sur les gouvernements régionaux (modifiée par la loi n° 27902) ; article 151 de la Loi organique n° 27972 sur les communes. Le maire de Lima Métropole exerce des attributions de président de région. En tant qu'organe exécutif, le Conseil métropolitain de Lima exerce les attributions du conseil régional et l'Assemblée métropolitaine de Lima, composée du maire métropolitain, des maires de districts et des représentants de la société civile et d'organisations de base de la province de Lima, exerce des compétences et des fonctions de conseil consultatif de coordination régionale.
13. Quito possède une configuration relativement décentralisée, dotée d'un conseil et d'un maire métropolitain avec des responsabilités sur la majeure partie du territoire. Caracas dispose d'un système de gouvernement municipal à deux niveaux avec un maire métropolitain et un conseil législatif élu, comprenant les zones du Libertador (le district fédéral de Caracas a été supprimé) et les communes de l'état voisin de Miranda.
14. Voir le Comité exécutif du Plan de gestion de l'environnement et la Gestion de bassin de Maranza-Riachuelo à Buenos Aires ou l'expérience de coopération de la région de São Paulo-ABC (Santo André, São Bernardo, São Cayetano).

La moyenne de la dépense décentralisée en Amérique latine atteint les 11,6 % de la dépense gouvernementale totale aux alentours de 1980 et les 18,8 % entre 2002 et 2005

promotion du développement économique « microrégional », le développement touristique et la préservation de l'environnement. En Equateur, 20 associations de communes regroupant plus de 100 communes se sont organisées pour dynamiser le développement local¹⁵. Au Chili, plus de 60 associations régionales, sous-régionales et de secteurs municipaux fonctionnent. En Colombie, il existe 44 associations de communes qui représentent 454 communes travaillant de concert dans la prestation de services publics, elles exécutent des tâches ou des fonctions administratives déléguées par les communes associées.

II. Les finances, les compétences et les capacités de gestion

II.1. Progrès de la décentralisation et capacité de financement

L'état d'avancement du financement des gouvernements locaux peut se visualiser de manière générale dans le tableau 3. Il est important de signaler que les chiffres utilisés d'après des données du FMI et de la Banque mondiale, les comptes nationaux et autres ne sont pas homogènes et doivent être analysés avec prudence. Il est néanmoins évident que la décentralisation a eu un impact positif dans tous les pays. La moyenne de la dépense décentralisée en Amérique latine atteint les 11,6 % de la dépense gouvernementale totale aux alentours de 1980 et les 18,8 % entre 2002 et 2005.

A partir des informations du tableau 3, la classification qui suit peut être proposée...

Un premier groupe de pays, avec une décentralisation avancée, dont la dépense publique locale est supérieure à 20 %. Or, parmi ces pays, on trouve les pays fédéraux (hors Venezuela) et un groupe de pays unitaires avec un processus de décentralisation avancée : Colombie, Bolivie, Pérou, Equateur. Néanmoins, dans les pays fédéraux, la plupart des dépenses locales sont situées au niveau étatique ou provincial,

alors que la dépense publique municipale est inférieure à 20 % au Brésil et à moins de 10 % en Argentine et au Mexique.

Un deuxième groupe de pays, avec un degré de décentralisation intermédiaire, qui possède une dépense publique locale de 10 % à 20 % : Chili, Uruguay et Guatemala.

Un troisième groupe de nations, à la décentralisation encore embryonnaire, dont la dépense publique locale est inférieure à 10 %, avec le Salvador, le Paraguay, la République Dominicaine, le Costa Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Panama.

Néanmoins, si l'on prend seulement en compte la colonne 3 du tableau 3, le pourcentage des dépenses des collectivités locales sur le total des dépenses gouvernementales, seuls trois pays dépassent les 15 % : Equateur, Colombie et Brésil. Trois sont à 13 % : Chili, Guatemala et Uruguay, quoique, dans ce dernier pays, les départements soient plus proches du niveau intermédiaire que du niveau municipal de par leur taille. Dans quatre autres pays, la dépense des collectivités locales se situe entre 7 % et 9 % de la dépense du gouvernement général : Bolivie, Pérou, Salvador et Argentine. Dans les autres pays, elle se situe entre 7 et 3,8 % : République Dominicaine, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Mexique, Nicaragua et Panama.

Parmi les pays cités, le Brésil est le plus remarquable. Il constitue non seulement le pays avec le plus grand degré de décentralisation fiscale, mais c'est aussi celui qui montre le meilleur équilibre des dépenses entre les trois niveaux de l'Etat (plus grande équité verticale).

L'Argentine, le Brésil et la Colombie ont dû surmonter des processus critiques, conséquence de l'endettement excessif des gouvernements locaux et du gouvernement central. Ceci a conduit ces pays à réaliser des ajustements sévères, comme en Colombie. Néanmoins, depuis l'an 2000, le bilan fiscal des

15. Exemple en Equateur, le Syndicat de communes pour la réhabilitation du chemin de fer équatorien, créé au moyen d'une convention signée en juin 2005 par 33 communes.

Tableau 3

Evolution et distribution des dépenses des gouvernements nationaux, intermédiaires et locaux en Amérique latine

Pays	Dépenses du secteur public non financier (% du PIB)	Dépenses des gouvernements sous-nationaux en % des dépenses gouvernementales totales	Distribution des dépenses gouvernementales totales entre gouvernement national, intermédiaires et locaux (2002-2005)			
			Gouvernement local	Gouvernement intermédiaire	Gouvernement national	Gouvernement total
Argentine	25,2	41,6	7,8	33,0	59,1	100,0
Bolivie	30,0	29,5	8,5	21,0	70,5	100,0
Brésil	24,6 (GC)	42,1	16,6	25,5	57,8	100,0
Chili	34,2	15,0	13,2	1,8	85,0	100,0
Colombie	35,2	29,8	17,0	12,8	70,2	100,0
Costa Rica	25,5	6,0	6,0	»	94,0	100,0
R. Dominicaine	19,3 (GC)	7,0	7,0	»	93,0	100,0
Equateur	24,5	22,1	17,2	4,9	77,8	100,0
Guatemala	11,7 (GC)	13,0	13,0	»	87,0	100,0
Honduras	34,1	5,6	5,6	»	94,4	100,0
Mexique	23,3	31,9	4,3	27,5	68,1	100,0
Nicaragua	30,3	3,8	3,8	»	96,2	100,0
Panama	24,8	3,8	3,8	»	96,2	100,0
Paraguay	33,3	7,0	5,2	1,8	93,0	100,0
Pérou	19,2 (GG)	26,8	8,5	18,3	73,2	100,0
Salvador	17,5	8,7	8,7	»	91,3	100,0
Uruguay	29,6	13,2	13,2	»	86,8	100,0
Venezuela	32,2	»	»	»	»	»

Sources: FMI, *Finance Yearbook, 2002-2006*; Banque mondiale; Banque de la république de Colombie; Contrôleur général de la république du Chili; « Décentralisation fiscale en Amérique centrale », G. Espitia; CONFEDELCA, GTZ, 2004; « Décentralisation en Equateur », CONAM; Ministère de l'Economie; Banque d'Etat, 2006; fiches-pays. GC = gouvernement central. GG = gouvernement général. Elaboration : MERO.

gouvernements locaux colombiens montre de notables améliorations. Fin 2004, le secteur des régions et gouvernements locaux présente un fort excédent équivalent à 1,1 % du PIB, situation qui se répète en 2005 et 2006.

Dans les pays unitaires, le poids des entités intermédiaires est moindre, soit parce qu'elles dépendent partiellement ou totalement

du budget du gouvernement central, soit parce que leurs recettes propres sont en général peu importantes. En règle générale, dans ces pays, les progrès de la décentralisation reposent davantage sur le dynamisme des communes.

En règle générale, les nations qui ont réalisé les processus de décentralisation les plus

Sauf exceptions, la majorité des pays ne donnent pas aux communes la faculté de définir les impôts

affirmés ont amélioré visiblement la situation de l'infrastructure, des services ainsi que la participation dans les territoires ruraux les plus pauvres et les plus éloignés. La Bolivie en est un exemple remarquable : on constate une augmentation substantielle des ressources qui arrivent dans les territoires éloignés et une plus grande participation et organisation, particulièrement dans les communautés rurales.

Parmi les pays ayant un degré moyen de décentralisation, il existe des situations contradictoires comme au Chili. Bien que l'on remarque des avancées considérables dans la démocratisation des communes, le niveau intermédiaire continue à dépendre totalement du gouvernement central. Il existe l'exemple curieux où la législation parle de « gouvernements régionaux » en ce qui concerne le niveau intermédiaire déconcentré (avec un intendant désigné par le gouvernement central), et seulement d'« administration locale » pour les communes, bien que celles-ci élisent leurs autorités locales, qu'elles possèdent une autonomie, des ressources propres et dispensent une gamme étendue de services.

II.2. Recettes et capacité fiscale des entités intermédiaires et des municipalités

16. En Colombie, en l'an 2000, les recettes des impôts des départements représentent 10 % du total national, 1,8 % du PIB, alors qu'elles s'élèvent à 15 % pour les communes et à 2,7 % du PIB (Jaime Bonet, « Descentralización fiscal y disparidades en ingreso regional », Banque de la République, CEER, nov. 2004).

L'autonomie politique des collectivités locales dépend fondamentalement de leur capacité financière, liée à des recettes propres et stables, principalement d'origine fiscale, sur lesquelles les gouvernements locaux peuvent exercer un contrôle direct. Mais, en Amérique latine, la restriction du pouvoir fiscal est une des principales limites aux processus de décentralisation. Dans la majorité des pays, les communes n'ont pas d'autonomie en matière fiscale – taxes et impôts locaux – et dépendent en grande partie des transferts centraux. Néanmoins la situation est très différente d'un pays à l'autre.

Dans les pays fédéraux, la majeure partie des recettes provient de la fiscalité parta-

gée, néanmoins des impôts ont été réservés au niveau intermédiaire.

- En Argentine, les provinces perçoivent des impôts sur les revenus, sur la propriété foncière, sur les droits de timbres fiscaux et sur les véhicules : respectivement 64 %, 14,5 %, 7 % et 6 % des recettes fiscales en 2004.
- Le Brésil a laissé aux états l'impôt sur les ventes (impôt sur la circulation des marchandises et services - ICMS) qui représente 26 % des recettes fiscales nationales.
- Au Mexique, certains états reçoivent des impôts sur les revenus personnels et sur l'acquisition de véhicules d'occasion. Depuis 2005 une taxe professionnelle (présentations de service, activités économiques, gestion immobilière) a été mise en place.
- Le Venezuela ne concède aux états que les droits sur les timbres fiscaux et sur les marais salants.

Dans les pays unitaires, la fiscalité des entités intermédiaires, si elle existe, est plutôt rare : par exemple, les taxes sur les alcools, le tabac, les jeux et les immatriculations de véhicules en Colombie¹⁶ ; les taxes sur les routes, autoroutes et ports au Chili ; les royalties départementales sur l'exploitation des hydrocarbures en Bolivie. Dans ce dernier cas, le montant de cette recette et le système de péréquation en faveur des départements non producteurs d'hydrocarbures expliquent l'importance relative de la dépense du niveau intermédiaire.

Sauf exceptions, la majorité des pays ne donne pas aux communes la faculté de définir les impôts. L'approbation et le montant en sont réservés aux autorités fédérées dans les Etats fédéraux et au parlement national dans les Etats unitaires, par l'adoption de lois sur les ressources communales.

A quelques exceptions près, les compétences fiscales locales sont semblables dans les pays fédéraux et dans les pays unitaires. Les

impôts les plus courants sont l'impôt foncier, les impôts sur la circulation des véhicules et sur les activités économiques (commerces ou industries). Dans toute la région, l'impôt foncier est la principale source de revenus locaux, hormis l'Argentine où cet impôt revient à la province, le Salvador où il revient à l'Etat, et la République Dominicaine où il n'existe pas. En ce qui concerne l'impôt sur la circulation des véhicules, font de même exception le Brésil et l'Argentine où il est perçu par les autorités fédérées, et le Mexique où il demeure une recette de l'Etat.

En règle générale, le taux d'imposition est faible en Amérique latine (16,9 % du PIB, CEPAL¹⁷). Ceci est encore plus problématique au niveau local où la capacité de recouvrement est souvent insuffisante et le produit recouvré représente généralement un pourcentage assez faible du budget local. A cause de l'hétérogénéité des territoires, de la population et de la distribution de la richesse, le rendement des impôts et des taxes locales est extrêmement inégal. Les communes urbaines avec un plus grand développement accèdent à des ressources propres plus significatives que les communes pauvres, rurales ou isolées.

Au Brésil, les recettes fiscales propres atteignent presque 32 % du budget des communes de plus de 500.000 habitants en l'an 2000, mais elles représentent à peine 5 % du budget dans les communes de moins de

20.000 habitants (72 % du total des communes). Au Venezuela, 50 % des communes de moins de 50.000 habitants dépendent des transferts du gouvernement à hauteur de 80 %, alors que 2 % des communes les plus peuplées disposent de 90 % des recettes propres. En Argentine, les produits fiscaux perçus par les collectivités locales atteignent, en l'an 2000, 48 % du total des recettes, mais ce pourcentage descend à 10 % dans certaines provinces¹⁸. En Colombie, le recouvrement des impôts à Bogota représente 40 % des recettes municipales totales en l'an 2000. Il en va de même des métropoles des pays centraméricains.

Cette inégalité de la fiscalité locale se traduit dans de nombreux pays par une tendance à la stagnation des recettes fiscales municipales, qui sont remplacées par une augmentation des transferts de l'Etat comme en Bolivie, en Equateur, au Salvador, au Guatemala, au Mexique, au Nicaragua et au Venezuela. Au Mexique, les recettes propres des communes demeurent stables entre 1994 et 2004, alors que les transferts sont multipliés par trois¹⁹.

Néanmoins, la situation est variée et il existe des exemples concrets où la décentralisation n'induit pas nécessairement la paresse fiscale. En Colombie, les recettes des collectivités locales ont connu une croissance soutenue au cours de la dernière décennie et les recettes municipales ont un meilleur comportement que les recettes départementales²⁰. La

Cette inégalité de la fiscalité locale se traduit dans de nombreux pays par une tendance à la stagnation des recettes fiscales municipales, qui sont remplacées par une augmentation des transferts de l'Etat comme en Bolivie, en Equateur, au Salvador, au Guatemala, au Mexique, au Nicaragua et au Venezuela

17. Cité par Oscar Cetrángolo, « Descentralización y Federalismo fiscal: aspectos teóricos y práctica en América latina », Séminaire international, Arequipa, 30 et 31 octobre 2006. Le pays avec le taux d'imposition le plus élevé est le Brésil (35,9 %) et le plus bas, le Guatemala (10,6 %).

18. La principale source fiscale provient des taxes des services d'éclairage, de collecte des déchets et de propriété, des taxes sur l'environnement perçues auprès des entreprises et des industries, des taxes du service de voirie et pour l'amélioration des infrastructures.

19. Même processus au Pérou : le produit fiscal local augmente à un rythme inférieur aux transferts (21 et 82 % respectivement entre 2003 et 2006), ce qui est dû à l'accélération du processus des transferts de compétences et ressources depuis 2002 (Conseil national de décentralisation, rapport 2005).

20. En termes réels, les recettes municipales ont augmenté de 28 % entre 1996 et 2004 contre 20 % pour les recettes départementales, selon la Cour des comptes de la République. « Rapport social. Evaluation des transferts intergouvernementaux (1994-2005) » et Boletín de Coyuntura fiscal, ministère des Finances et du Crédit public, Colombie.

croissance de la part des entités territoriales dans les recettes courantes de la nation s'est accompagnée d'une augmentation de l'effort fiscal des collectivités locales. Entre 1996 et 2004, dans la plupart des communes, on constate une augmentation réelle des recettes fiscales. Au cours de la dernière décennie, l'expérience des communes ne vérifie pas l'hypothèse selon laquelle une augmentation des transferts génère un recul des recettes fiscales locales.

Il est fréquent que les communes ne possèdent pas les moyens nécessaires à l'augmentation des recettes fiscales, parce qu'elles ne perçoivent pas directement l'impôt ou parce qu'elles n'ont pas le pouvoir de fixer les taux d'imposition.

Il est fréquent que les communes ne possèdent pas les moyens nécessaires à l'augmentation des recettes fiscales, parce qu'elles ne perçoivent pas directement l'impôt ou parce qu'elles n'ont pas le pouvoir de fixer les taux d'imposition. Le recouvrement de l'impôt foncier, par exemple, est loin d'être efficace à cause de la non-actualisation des valeurs du cadastre, des exonérations fiscales excessives et du manque de discipline fiscale dans les services des communes comme chez les citoyens²¹. Néanmoins, la situation varie selon les pays et selon les municipalités. Au Costa Rica par exemple, quand les communes assurent la gestion du cadastre, leurs recettes augmentent de manière substantielle, mais l'Etat change les règles du jeu à l'encontre des communes qui réalisent un plus grand effort fiscal. En Equateur, la législation oblige les communes à réviser tous les deux ans les évaluations cadastrales, entre un minimum de 2,5 pour mille et un maximum de 5 pour mille.

En outre, la structure de la fiscalité locale est parfois archaïque et inefficace, ce qui se traduit par un faible taux de recouvrement. En République Dominicaine, par exemple, sur 70 impôts locaux prévus, les communes n'en perçoivent que 30 %.

Dans les communes centraméricaines, les recettes fiscales représentent en moyenne 0,58 % du PIB. La contribution du niveau communal au produit national est très faible

et cela se reflète dans le bas niveau de la fiscalité locale. Au Salvador, au Guatemala et au Nicaragua, les communes dépendent en grande partie des transferts de l'Etat. Au Nicaragua, la fiscalité locale était importante, il y a quelques années, grâce à l'impôt municipal sur les ventes (ISV), mais le taux d'imposition a été réduit de 5 % à 1 %.

Au Costa Rica et au Panama, la faiblesse des transferts financiers et surtout le faible niveau des compétences et des dépenses municipales font que les revenus propres, impôts et taxes, assurent entre 96 % et 75 % des recettes municipales. Même chose au Paraguay où les transferts ne représentent seulement que 11 % des budgets municipaux. Mais, dans ce groupe de pays, le bon niveau des revenus propres n'est pas synonyme d'une plus grande autonomie fiscale, il indique plutôt le manque d'intérêt et le manque d'efficacité des systèmes de redistribution des gouvernements centraux en faveur des territoires défavorisés. Ainsi, le haut pourcentage des revenus propres ne s'explique que par la faiblesse des budgets et les compétences limitées des communes.

II.3. Transferts financiers et systèmes de péréquation

Les transferts financiers de l'Etat – ou des autorités fédérées pour les pays fédéraux – vers les collectivités locales se sont accrus de manière significative ces dernières années. Ces transferts peuvent être de libre disposition ou affectés. Ils intègrent souvent des systèmes de péréquation afin de limiter les déséquilibres régionaux. Les transferts de libre disposition sont utilisés librement par les collectivités locales et sont alimentés principalement par des systèmes d'impôts partagés. Les transferts affectés financent des politiques nationales, comme des services de santé et d'éducation dont la mise

²¹. Andrew Nickson, 2006. Certaines villes font des efforts pour améliorer le retard cadastral (Bogota, La Paz, Quito, les communes du Nicaragua). Parmi les mesures entreprises, on peut citer la restructuration du cadre légal, la modernisation de la perception de l'impôt, les systèmes informatisés et l'autoévaluation du prix de la propriété.

Synthèse 2 Systèmes de transferts financiers en Amérique latine

- **Argentine.** Le régime fédéral de coparticipation (impôts partagés) prévoit de céder aux provinces 57 % des recettes des impôts sur les revenus, le patrimoine et les ventes au niveau national²². Les provinces transfèrent une partie de ces fonds aux communes et rajoutent deux financements : a) pour l'entretien des écoles et hôpitaux et des projets spécifiques, b) des fonds libres d'utilisation. L'ensemble représente plus de 50 % des recettes municipales.
- **Brésil.** Les deux sources principales sont le Fonds de participation des communes (FPM) et le Fonds de participation des états et du district fédéral (FPE) qui sont alimentés par des impôts nationaux²³. Les communes reçoivent également des transferts des états (à hauteur de 25 % de l'impôt sur la circulation des marchandises et des services, de 50 % de l'impôt sur les véhicules et l'exportation des biens). Certaines communes reçoivent des royalties pour l'exploitation des ressources naturelles. Les transferts sur les budgets municipaux ont augmenté au cours de la décennie passée, atteignant 90 % du budget pour les plus petites communes.
- **Mexique.** Deux financements principaux : la « participation » et les « concours », tous deux alimentés par les recettes fédérales. Les premiers sont transférés aux états et aux communes (Fonds de développement municipal). Les seconds sont des dotations affectées à des fonctions spécifiques²⁴. Il existe d'autres transferts sur les recettes du pétrole et sur l'exportation dans certains états. Le montant des transferts représentait 52 % des ressources communales en 1990. Il en représente 90 % en 2005 grâce au « chapitre 33 ».
- **Venezuela.** La part des transferts dans les budgets des collectivités locales augmente de 35 % en 1986 à 48 % en 1998. Le montant des transferts est déterminé par la garantie constitutionnelle (Situado constitucional - 20 % des recettes fiscales) et des contributions extraordinaires (Fonds intergouvernemental de décentralisation, alimenté par des recettes de TVA, et Loi d'allocations économiques spéciales, alimentées par les recettes du pétrole).
- **Colombie.** Le Système général de participations (art. 356 et 357 de la Constitution politique) est l'ensemble des revenus que la nation transfère aux collectivités territoriales afin de financer les services à leur charge. Les départements, communes, districts et territoires indigènes en sont les bénéficiaires. Les revenus sont répartis en dotations sectorielles pour l'éducation (58 %), la santé (24,5 %), l'eau potable et l'assainissement de base (17 %), et en dotations spéciales (4 %). Les revenus sont distribués selon des critères de population, population desservie, population à desservir, équité, efficacité fiscale, efficacité administrative et pauvreté relative.
- **Bolivie** La Coparticipation fiscale (impôts partagés) transfère aux communes 20 % des impôts nationaux, excepté l'impôt spécial sur les hydrocarbures. S'ajoutent les ressources de remise de la dette (HIPC I et II) pour l'éducation, la santé et l'investissement en infrastructure et le Fonds d'investissement productif et social (FPS). Les transferts représentent deux tiers des budgets municipaux. 85 % de ces fonds sont affectés à des investissements déterminés.
- **Équateur.** Les transferts proviennent du Fonds de développement sectoriel (FODESEC) et de la distribution de 15 % des recettes courantes du budget de l'Etat. Ces deux ressources sont réparties respectivement pour 80 % et 70 % du total aux communes et pour 20 % et 30 % aux conseils provinciaux. Les transferts représentent de 47 % à 74 % des budgets municipaux (1998-2000) et sont destinés à l'investissement public sous la forme de subventions affectées, et non aux dépenses courantes..
- **Chili.** Le Fonds communal redistribue 30 % des impôts municipaux (impôt foncier, sur les activités commerciales, la circulation des véhicules) avec un mécanisme de péréquation entre communes riches et pauvres. Les ministères de la Santé et de l'Education allouent des fonds pour financer ces compétences. Le Fonds national de développement régional (FNDR) et le Fonds national d'investissement social (FOSIS) financent des projets d'investissement et de réduction de la pauvreté. Il y a en outre plusieurs fonds sectoriels. Les ressources transférées représentent la moitié du budget municipal.
- **Pérou.** Les transferts libres d'utilisation se sont multipliés entre 2003 et 2006, les communes étant les principales bénéficiaires. 36 % des transferts proviennent du Fonds de compensation municipale basé sur la recette fiscale nationale, 16 % proviennent de la redevance et des royalties pour l'exploitation de ressources naturelles et 2 % des droits de douane. Il y a, en outre, des transferts liés à des programmes et à des projets sectoriels (FONCODES, PRONAA, PROVIAS, etc.).
- **Uruguay.** Les transferts constituent de 33 % à 16 % des budgets départementaux.
- **Paraguay.** Les transferts sont limités, ils proviennent des royalties des entreprises hydroélectriques binationales.
- **Amérique centrale.** La législation assigne un pourcentage croissant des budgets nationaux aux communes : 10 % au Guatemala, 7 % au Salvador, 6 % au Nicaragua [il atteindra 10 % en 2010²⁵], 5 % au Honduras, bien que les gouvernements ne tiennent pas ces engagements. Au Costa Rica, la réforme constitutionnelle de 2001, qui attribue 10 % du budget national aux communes, n'a pas encore été suivie d'effet. Au Panama, il n'existe aucune loi sur les transferts financiers aux communes.
- **République Dominicaine.** Bien que la Loi 166 (2003) augmente de 6 % à 10 % du budget national les transferts aux communes, seuls 8 % ont été transférés (2005). Malgré tout, les recettes ont doublé en deux ans. La Ligue municipale dominicaine gère ces transferts et exerce un contrôle sur les conseils municipaux. Les transferts représentent 90 % du budget local pour la plupart des communes.

22. En outre, les provinces reçoivent, par l'intermédiaire des fonds fiduciaires pour le développement provincial, des ressources pour des programmes de réduction de la dette en échange d'une plus grande discipline fiscale.
23. Ils sont alimentés par 22 % des impôts sur le revenu, 21,5 % des impôts sur les produits industriels, 50 % de l'impôt foncier rural et 30 % de l'impôt sur les opérations financières. En outre, il y a un Fonds de compensation pour l'exportation de produits industriels (FPEX), un Fonds de maintenance et de fonctionnement de l'enseignement (FUNDEP).
24. Le chapitre 33 du budget inclut 7 fonds pour des activités municipales (éducation primaire et école normale ; santé ; infrastructure sociale ; renforcement municipal et délégation du District fédéral ; apports multiples ; éducation technologique et éducation pour les adultes ; sécurité publique).
25. La loi sur les transferts financiers de 2004 stipule que, sur la base de 4 % des recettes courantes de l'Etat, les transferts aux communes doivent augmenter annuellement jusqu'à atteindre 10 % du budget en 2010. Les communes reçoivent, en outre, des ressources pour investissement du FISE et de l'Institut pour le développement rural (IDR).

Les critères d'attribution tiennent compte de plusieurs variables – population, niveau de pauvreté, accès aux services, potentiel économique, efficacité dans la gestion – mais leur impact sur les inégalités régionales est globalement limité

en œuvre est déléguée aux collectivités locales avec des systèmes de suivi, de contrôle et d'évaluation souvent lourds.

En Amérique latine, plusieurs systèmes de transferts sont utilisés avec des pourcentages fixes ou variables appliqués aux recettes fiscales ou au budget national, avec des critères de partage entre les différentes collectivités territoriales (intermédiaires et locales) et des conditions d'attribution variées (voir synthèse 2²⁶). Les critères d'attribution tiennent compte de plusieurs variables – population, niveau de pauvreté, accès aux services, potentiel économique, efficacité dans la gestion – mais leur impact sur les inégalités régionales est globalement limité.

Les transferts conditionnés répondent plutôt à des politiques nationales et, seulement de manière incidente, au renforcement de la démocratie et de la gouvernance locale. La majorité des pays disposent de fonds de ce type pour les politiques sectorielles. Dans les pays fédéraux ils peuvent être administrés par les états²⁷. Dans les pays unitaires, ils sont administrés par des institutions autonomes qui gèrent de manière centralisée les ressources de l'Etat et les financements internationaux²⁸. Par exemple, le Fonds d'investissement productif et social (FPS) en Bolivie cofinance des infrastructures et les équipements des établissements scolaires.

En Amérique centrale, ces fonds furent créés pour aider à la reconstruction dans le cadre

des accords de paix ou dans le cadre des politiques nationales d'ajustement macro-économique. Ils avaient initialement un objectif conjoncturel, mais ils se sont pérennisés. Ils canalisent l'essentiel de l'investissement en infrastructures, en services de base ou en développement productif. Leurs ressources dépassent parfois celles des communes sans être assujetties au contrôle démocratique de celles-ci.

La multiplication de fonds affecte d'une manière négative les communes petites et moyennes. Elles se voient dépasser par la complexité de cette offre et par le manque de personnel compétent pour élaborer ces différents projets. On estime qu'au Chili il existe environ 200 fonds et programmes sectoriels qui sont en relation avec la gestion municipale.

Des systèmes de financement direct du gouvernement national aux familles et personnes pauvres ont pris récemment une grande importance. Ils ne tiennent pas compte en général des collectivités locales²⁹. Ces financements sont à l'origine de nombreux programmes : au Mexique « Opportunités », en Argentine « Chef de famille », au Brésil « Bourse famille », au Venezuela « Différentes Missions » et en Colombie « Familles en action ». Un nouveau système national de protection sociale est organisé au Chili. Il est fondé sur la base de l'unification et d'une meilleure coordination des différentes allocations sociales octroyées aux familles pauvres par le biais des communes.

26. Juan Martin et Ricardo Martner, 2004, pp. 77 et suivantes ; Iván Finot, 2001, pp. 87 et suivantes.

27. C'est le cas en Argentine avec les fonds nationaux du logement, de la voirie provinciale, de l'électrification rurale, avec les transferts du Système unique de santé et de la Contribution sociale pour le salaire-éducation au Brésil, avec les fonds de concours pour l'éducation primaire et l'Ecole normale et pour les services de santé au Mexique.

28. Fonds d'investissement productif et social (FPS), en Bolivie ; Fonds d'indemnisation et de développement social, au Pérou ; Fonds national de développement régional (FNDR) et Fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS), au Chili ; Fonds d'investissement social (FIS) et Fonds de solidarité pour le développement communautaire (FDSC), au Guatemala ; FISDL au Salvador ; FHIS au Honduras ; FISE au Nicaragua ; Fonds de développement indigène guatémaltèque, Fonds de développement de l'agriculture et Fonds guatémaltèque du logement.

29. Il y a en outre parfois des manipulations à des fins électorales.

II.4. Systèmes de contrôle et difficultés d'endettement

Les dépenses des communes latino-américaines sont assujetties à des contrôles internes et externes. Pour le contrôle interne, les municipalités de grande taille sont dotées d'une unité d'audit interne, organisme doté d'une certaine autonomie technique. Dans les plus petites communes, cette tâche est confiée au trésorier municipal ou au préposé aux finances.

En ce qui concerne le contrôle externe, différents modèles sont appliqués. Dans certains pays, il existe encore un contrôle *a priori* sur le budget de la part des institutions nationales dont la fonction est l'appui, le contrôle et la tutelle. C'est le cas de la Ligue municipale dominicaine, mais aussi des instituts de développement municipaux ou des cours des comptes (*controlaría*) dans quelques pays centraméricains. Au Costa Rica, par exemple, les budgets municipaux doivent être approuvés par la *controlaría* avant toute utilisation des revenus.

Dans de nombreux Etats unitaires, le contrôle externe des collectivités locales du niveau intermédiaire et des communes est confié à la *controlaría*. Suivent ce modèle de contrôle externe la Bolivie, le Chili, le Costa Rica, l'Equateur, le Guatemala, le Nicaragua, le Paraguay et le Venezuela. Au Salvador et au Honduras, ce contrôle est exercé par la Cour des comptes ou le Tribunal supérieur des comptes.

Dans les pays fédéraux, le contrôle externe est plus complexe du fait qu'interviennent tant les entités locales que nationales. Ainsi, en Argentine et au Brésil, le contrôle externe du maire – *intendente* ou *prefeito* – est exercé par le conseil délibérant ou par la chambre municipale avec l'appui de la cour provinciale des comptes, de l'état ou de la cour municipale des comptes créée par le gouvernement de la province ou par l'état. Dans le cas où la fédération a cédé des ressources aux communes, le contrôle est réalisé par la Cour des comptes de l'Union. Au

Mexique, le contrôle des communes est réalisé par les Congrès des états fédérés par l'intermédiaire d'un organe de contrôle dont l'autonomie est assurée dans l'exercice de ses fonctions. Mais, quand il s'agit de ressources fédérales, le contrôle est exercé par le biais de l'Audit supérieur de la Fédération qui dépend du Congrès national.

Le problème de la dette est devenu prioritaire ces dernières années, et de nombreux pays ont été confrontés à des problèmes fiscaux à cause de l'endettement des collectivités locales. Bien que, dans la majorité des nations, l'endettement des collectivités locales soit limité par l'Etat, cela ne garantit pas une totale discipline et certains pays tentent des solutions originales pour éviter le recours excessif au crédit³⁰.

Ainsi, en 1997, la Colombie a institué le système dit du « sémaphore » par l'intermédiaire duquel sont créées des instances pour demander des crédits suivant le taux d'endettement de la collectivité locale. La loi établit les bases des crédits pour ajuster les ressources fiscales au moyen de conventions de contrôle national de la dette qui conditionnent non seulement la capacité de s'endetter, mais aussi la gestion à mettre œuvre pour assurer la capacité réelle de rembourser. Autrement dit, on reproduit sur le plan interne le schéma du FMI. D'autres lois complètent cette politique avec de bons résultats.

II.5. Les services publics

La capacité financière des communes est étroitement liée à la fourniture des services publics, mais ceux-ci ont été affectés par une forte centralisation. Durant la seconde moitié du XX^e siècle, les états et les collectivités de niveau intermédiaire ont absorbé des services publics qui, selon le principe de subsidiarité, sont de la compétence des communes³¹. Cette tendance centralisatrice a commencé à s'inverser.

Les services publics généralement attribués aux communes sont : le nettoyement des voies et lieux publics, la collecte et le

Les dépenses des communes latino-américaines sont assujetties à des contrôles internes et externes

30. *La Loi de responsabilité fiscale au Brésil (2000), le « Système de feu rouge » en Colombie, la loi n° 358 de 1997, la Loi de responsabilité, stabilisation et transparence fiscale en Equateur (2002).*

31. *Juan Martin et Ricardo Martner (coordinateurs), « Etats des finances publiques : Amérique latine et Caraïbe », op. cit., pp. 62 et suiv., voir tableau 9 sur les recettes et dépenses totales par niveau du gouvernement.*

traitement des déchets ; l'eau potable et l'assainissement ; l'éclairage urbain ; l'urbanisme, les parcs et jardins et les activités sportives ; les marchés ; les cimetières et abattoirs ; la circulation, les routes et la sécurité publique ; les spectacles publics et la culture (voir tableau 4).

Le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie et le Mexique ont, en outre, transféré aux niveaux intermédiaires et locaux différentes responsabilités de gestion des centres de santé de proximité et de l'éducation primaire et secondaire ainsi que des politiques d'assistance sociale³².

Les communes latino-américaines partagent également la gestion des services publics avec les entités intermédiaires et l'Etat. Ces services varient suivant le pays, mais les plus courants sont la planification, l'éducation, la santé, la protection civile, la protection de l'environnement, le sport et la culture. Pour ces services, chaque niveau assume certaines composantes de la politique mais les problèmes de coordination et de nombreux flottements dans la répartition des responsabilités sont courants entre chacun des niveaux.

Pendant les années 1990, sous l'influence du néolibéralisme, de nombreux pays favorisent la concession ou la privatisation des services publics locaux. En Argentine, c'est la totalité des services publics de l'aire métropolitaine de Buenos Aires et des provinces de l'intérieur qui sont donnés en concession — l'eau, l'assainissement et l'énergie, principalement. Le Chili privatise les services de l'eau et de l'assainissement, l'électricité, le gaz et le téléphone qui sont confiés à des entreprises régionales et/ou

nationales. En Bolivie et en Equateur, la gestion de l'eau potable et de l'assainissement dans les principales municipalités est « capitalisée », donnée en concession ou déléguée (La Paz, Cochabamba, Guayaquil). On observe néanmoins récemment le retour de certains services à la gestion municipale (en Bolivie et prochainement à Guayaquil), ou nationale (à Buenos Aires, en Argentine).

Au Brésil, il existe une certaine superposition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement dans certaines régions et une absence ou une faiblesse de certains services dans d'autres régions. Alors que l'on transfère des responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la santé aux gouvernements intermédiaires et aux municipalités les plus grandes, les petites communes cèdent au niveau fédéral une partie de leurs responsabilités, comme la construction et l'entretien des routes, en contrepartie d'une partie de l'impôt sur les combustibles. La répartition des compétences s'accorde des logiques sectorielles (l'eau, l'assainissement et l'éducation à la charge des états ; le financement de la santé, du logement et de l'assainissement à la charge du gouvernement fédéral).

En Argentine, pendant les années 1990, parallèlement à la privatisation des services gérés par le gouvernement national et les provinces, les communes conservent les services dont elles ont la gestion. En outre, les municipalités les plus importantes assument de nouvelles responsabilités³³. Par délégation des niveaux supérieurs du gouvernement, certaines municipalités assument des politiques sociales et de

Pendant les années 1990, sous l'influence du néolibéralisme, de nombreux pays favorisent la concession ou la privatisation des services publics locaux

32. Il y a des différences importantes entre les pays. Au Chili, les communes administrent intégralement les centres de santé de proximité et l'éducation primaire et secondaire. En Bolivie, les communes ne s'occupent que de l'administration et de la maintenance des divers établissements. En Argentine, les communes réalisent des actions complémentaires à la maintenance des infrastructures et pour la santé, elles partagent l'attention de proximité.

33. Parmi les nouvelles responsabilités : environnement, sécurité citoyenne, promotion économique, accès à la justice et résolution de conflits familiaux et/ou de voisinage par le biais de moyens non judiciaires ; promotion sociale (jeunesse, troisième âge, égalité des sexes, handicapés), santé, promotion de la culture et du sport ; et l'éducation, en complément des autres niveaux gouvernementaux.

Tableau 4

Compétences municipales en Amérique latine

	Services de base					Distrib.aliment.			Planification urbaine			Services sociaux			Développement économique			Sécurité citoyenne						
	UO	W	DW	SS	SL	Cem	M	B	P	RI	TRNS	T	PS	PHC	H	SS	C	S/L	ED	J	Tourisme	CS	FB	RP
Argentine	X	X	S	S	SL	Cem	X	X	X	S	X	X	S	S	X	X	X	S	S	S	X	X	X	X
Bolivie	X	X	X	X	X	X	X	X	S	X	X	S	S	S	X	X	X	S	S	S	X	X	X	X
Brésil	X	X	X	X	X	X	X	X	S	X	S	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S
Chili	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Colombie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Costa Rica	X	X	*	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	X	S	S	S	X
R.Dominicaine	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	X	S	S	S	X
Equateur	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Conv	Conv	0	0	0	0
Salvador	X	X	Pil exp	X	X	X	X	X	X	X	C	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Honduras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mexique	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nicaragua	X	X	S	S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	X	X	X	X	S	X
Panama	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay	X	X	S	S	X	X	X	X	X	S	S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pérou	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Venezuela	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

S:partagé ; 0:optionnel ; Pil exp :expérience pilote ; Conv :convention ; UO :propriété urbaine ; W :déchets ; DW :eau potable ; SS :système d'égout ; SI :éclairage public ; Cem :cimetièrerie ; M :marché ; B :boucheries,abattoirs ; P :planification urbaine du territoire, aménagement ; RI :routes,infrastructures ,TRNS :transport ; T :circulation ; PS :école primaire ; PHC :dispensaire ; H :habitat ; SS :services sociaux ; C :culture ; S/L :sports et loisirs ; ED :développement économique ; J :développement des risques ; FB :sécurité urbaine ; CS :sécurité touristique ; FB :pompiers ; RP :prévention des risques ; E :environnement.

* en zones rurales

En Amérique centrale, la plupart des collectivités locales, excepté le Guatemala, assument avec difficulté les services de base, et dans de nombreux cas de manière précaire

retour à l'emploi, l'aide à aux micro-entreprises et aux petites et moyennes entreprises, ainsi que les programmes de protection de la santé publique, entre autres.

Au Mexique, les institutions étatiques et, occasionnellement, les institutions fédérales interviennent régulièrement dans la prestation des services locaux. L'eau potable, la gestion de l'urbanisme, la voirie et la collecte des impôts sont très souvent assumés par les états. La participation des collectivités locales dans l'administration de l'éducation se limite à la maintenance de quelques infrastructures. A l'inverse, depuis 1997, le financement de programmes sociaux a été décentralisé. La concession de services au secteur privé est plus inhabituelle que dans d'autres pays latino-américains.

En Bolivie, une stratégie de décentralisation uniforme est appliquée pour tous les services publics, y compris la santé, l'éducation, les routes communales et la micro-irrigation, au bénéfice des communes. En Equateur, la politique de décentralisation a opté, depuis 2001, pour des transferts volontaires de compétences par le biais de la négociation des conventions individuelles entre le gouvernement central et les communes intéressées. Les nouvelles compétences qui intéressent particulièrement les collectivités locales se concentrent dans les domaines de l'environnement, du tourisme, des loisirs et, dans une moindre mesure, ceux de l'éducation, du logement et de la santé³⁴.

Au Paraguay, les communes fournissent un nombre limité de services de base³⁵. Le gouvernement central assure la prestation de la majorité des services essentiels, en particulier l'eau potable, l'éducation et le transport public³⁶. En Uruguay, ces services sont assumés au niveau départemental avec de plus en plus de services d'appui social (centres de santé de proximité), de protection de l'environnement et de développement culturel.

En Amérique centrale, la plupart des collectivités locales, excepté le Guatemala, assument avec difficulté les services de base, et dans de nombreux cas de manière précaire. Dans la majorité des cas, les activités à fortes responsabilités et qui demandent les investissements les plus lourds – éducation, santé, loisirs, logement, aqueducs et assainissement – sont assurés au niveau national.

Les communes assument parfois des responsabilités non prévues par la législation. La municipalité de San Pedro Sula, au Honduras, assume l'entretien de l'hôpital et les salaires des médecins, infirmières et professeurs, en plus du service de la gestion des ordures des hôpitaux. Dans de nombreux pays, les communes participent à la construction et à la maintenance des infrastructures d'éducation et de santé. Au Honduras, en 2003, la gestion de l'eau, autrefois aux mains d'une entreprise étatique, est en passe d'être décentralisée³⁷.

34. Fernando Carrión, « Le Processus de décentralisation en Equateur », juillet 2006. L'intérêt en nouvelles compétences pour les collectivités locales se concentre sur trois secteurs : environnement 31,5 %, tourisme 24,6 %, loisirs 23,3 %. Dans une moindre proportion, éducation 7 %, logement et santé 4 %.

35. Propreté urbaine, gestion des déchets, éclairage public, abattoirs, marchés, cimetières, terminus de transport.

36. A la fin des années 1990, des accords sont passés entre le ministère de la Santé et les départements et les communes afin de créer des conseils départementaux et communaux de santé avec des compétences limitées à la planification et à la gestion. En 2005, seuls 25 % des communes avaient signé des accords avec le ministère de la Santé. En 1996, le département d'Itapúa crée un fonds de médicaments pour pharmacies sociales, qui administre 70 pharmacies sociales dans 30 communes (2002). Source : fiche Paraguay.

37. Au Salvador, une quinzaine de projets pilotes sont en marche pour le transfert de la gestion de l'eau à des syndicats intercommunaux ou à des entreprises locales. Au Nicaragua, il existe des entreprises municipales ou des concessions au niveau municipal ou régional. Il existe également au Salvador et au Nicaragua, dans les domaines sociaux, une forme de déconcentration limitée vers les communautés de quartier ou de village (ministères de l'Education, de la Santé, des Travaux publics). Exemples : le programme EDUCA (« Education avec la participation de la communauté ») dans les zones rurales du Salvador et Cogestion éducative et santé au Nicaragua.

Il y a malheureusement peu d'études permettant de mesurer l'impact de tous ces processus de transfert sur l'accès et la qualité des services de base. Néanmoins les données existantes sont prometteuses. En Equateur, on calcule que, depuis le début de la décentralisation, le pourcentage de logements avec le tout à l'égout passe de 39,5 % en 1990 à 48,5 % en 2001 ; les logements avec l'électricité de 78 % à 91 % ; l'eau potable à domicile augmente de 10 points en pourcentage et la collecte des déchets, de 20 points en pourcentage au niveau national³⁸.

Au Chili, la gestion locale se traduit par une évolution positive des principaux indicateurs sociaux et de développement humain (éducation, assainissement basique, santé). Pour sa part, le système d'allocations personnalisées, géré par les communes, a été déterminant dans la réduction de la pauvreté, de 38 % en 1989 à 18 % en 2002.

En Colombie, le département de Planification nationale constate que la décentralisation a amélioré les taux de scolarisation, d'alphabétisation et de couverture des services de santé. Néanmoins, selon la même source, les progrès sont insuffisants en ce qui concerne les infrastructures sociales de base et la prestation de service, car les disparités régionales ont augmenté. Les améliorations dans la gestion ont été importantes mais encore insuffisantes au regard des déséquilibres préexistants et des difficultés dues au conflit armé et au manque de gouvernabilité dans certaines zones.

II.6. Le personnel des collectivités locales et la fonction publique de carrière

L'absence d'une fonction publique de carrière constitue une grave déficience des entités intermédiaires et des communes. Dans la majorité des pays, le *spoil system*, ou « système des dépouilles », pratiqué dans les collectivités locales, entraîne une

grande rotation de personnel, tout particulièrement chez les cadres supérieurs et intermédiaires à chaque fois que des changements politiques se produisent.

Les pays qui se classent le mieux de ce point de vue par leur niveau de développement et les institutions de l'Etat sont le Chili, le Brésil et le Costa Rica. D'autres pays, comme le Venezuela, le Mexique, l'Uruguay, la Colombie et l'Argentine, ont des systèmes moyennement performants. La situation est plus critique pour le reste des pays centraméricains et pour la Bolivie, le Pérou, le Paraguay et l'Equateur où la politisation est très forte³⁹. Cette situation s'aggrave au niveau des collectivités locales.

Au Brésil, au Chili, au Costa Rica, les fonctionnaires territoriaux sont généralement intégrés dans les systèmes nationaux de fonction publique. Mais des systèmes de gestion apparaissent au niveau territorial. Au Brésil, la Constitution de 1988 permet aux collectivités locales de créer un statut territorial pour leurs 3 millions de fonctionnaires, mais son application est encore limitée.

Au Chili, les 185.000 employés municipaux (54 % du personnel public, personnel enseignant et de santé inclus) sont majoritairement intégrés aux divers statuts de la fonction publique au niveau national, ainsi qu'aux systèmes d'évaluation et de gestion des carrières.

Le Costa Rica compte 10.755 employés municipaux en 2004 (4,7 % de l'emploi public), dont 25 % travaillent à San José⁴⁰. En 1988, une loi sur la fonction publique municipale a été approuvée mais sa mise en place n'est pas encore effective. Le Nicaragua a également adopté en 2004 une Loi sur la gestion de la carrière administrative municipale.

L'Equateur et la Colombie disposent d'un cadre juridique pour l'ensemble des employés du secteur public. En Colombie, on

L'absence d'une fonction publique de carrière constitue une grave déficience des entités intermédiaires et des communes

38. Juan Ponce, « *Le logement et l'infrastructure basique en Equateur 1990-2001* », SIISE. Cité par F. Carrión, « *Le Processus de décentralisation en Equateur* », juillet 2006.

39. Voir le *Rapport du service civil en Amérique latine*, BID, 2006.

40. Ministère des Affaires étrangères (DGCD), « *Bilan des politiques de décentralisation en Amérique latine* », décembre 2005.

Dans la plupart des pays, les fonctionnaires et agents publics des collectivités infranationales sont soumis à la législation nationale du travail et à un statut d'employé public ou communal, bien qu'en pratique l'une et l'autre soient rarement appliqués

estimait que, dans les années 1990, le personnel municipal représentait moins de 10 % du personnel du secteur public et au Mexique, 5 %.

Dans certaines provinces argentines, le personnel municipal accède au même statut que le personnel public des provinces ; certains gouvernements locaux ont créé leur propre régime, mais les situations mixtes sont les plus courantes.

Dans la plupart des pays, les fonctionnaires et agents publics des collectivités infranationales sont soumis à la législation nationale du travail et à un statut d'employé public ou communal, bien qu'en pratique l'une et l'autre soient rarement appliqués. Malheureusement, la plupart des pays manquent de statistiques précises sur le personnel employé. En règle générale, dans la majorité des pays, les fonctionnaires et employés des collectivités locales bénéficient des régimes nationaux et du statut des employés publics, mais dans la pratique ces droits sont peu appliqués. Malheureusement, on ne dispose pas, en général, de statistiques précises concernant le personnel des entités intermédiaires et des communes⁴¹.

Dans la région, l'élection directe des maires prédomine à des dates distinctes des élections nationales (Chili, Equateur, Salvador, Nicaragua, Pérou, République Dominicaine, Uruguay). Dans les pays fédéraux, les élections locales tendent à coïncider avec les élections provinciales ou des états (Argentine, Brésil, Mexique). Toutefois, en Bolivie, le maire est élu par les membres du conseil municipal qui sont, eux, élus au suffrage universel direct. Le système des élections a changé récemment et est passé du suffrage indirect au suffrage direct au Chili (2001), au Costa Rica (2002), au Nicaragua (1995), au Venezuela (1989). Pour l'élection des conseillers, c'est généralement la représentation proportionnelle ou les systèmes mixtes qui sont appliqués (exemple : uninominal et par listes au Venezuela).

Mais dans certains pays il existe des spécificités selon les différentes normes et traditions.

La durée du mandat des maires et conseillers des instances représentatives varie selon les pays. La plupart des pays ont choisi des mandats de quatre ans (Amérique centrale, Argentine, Brésil, Chili, Colombie, République Dominicaine, Venezuela), trois ans pour le Mexique, deux ans et demi pour Cuba et cinq ans pour la Bolivie, le Pérou, l'Uruguay, le Paraguay et le Panama. La réélection du maire et des conseillers municipaux est généralement permise, avec toutefois quelques exceptions comme au Mexique et en Colombie où est appliqué le principe de non-réélection.

Les communes de chaque pays possèdent leurs propres divisions territoriales avec des entités inframunicipales ayant des dénominations distinctes. Le rôle de ces structures est de plus en plus pris en considération et, dans certains pays, ses membres sont aussi élus au suffrage universel. Des expériences intéressantes sont à signaler : dans les *corregimientos* au Panama ; au Chili, les conseils de quartier ont une personnalité juridique et sont élus au suffrage direct ; en Bolivie, il

41. Le Paraguay compte 13.250 employés municipaux (7,7 % du total des emplois publics), la moitié se concentre dans la ville d'Asunción (6.500 employés). Au Nicaragua, le nombre des employés municipaux s'élève à 8.648 employés en 2000, dont 31 % travaillent à Managua.

III. La démocratie locale

III.1. Les communes et les systèmes électoraux locaux

Pour désigner l'institution municipale, chaque pays d'Amérique latine emploie différents noms : *municipalidad*, *alcaldía*, *cabildo*, *ayuntamiento*, *prefectura* ou *corporación municipal*. Dans la majorité des cas, l'institution municipale est composée : a) du maire, *intendente*, *síndico*, *président municipal* ou *prefeito*, qui représente l'administration ; b) des conseillers municipaux, *regidores* ou *vereadores*, qui agissent en tant qu'organe délibérant bien qu'ils reçoivent parfois des mandats spécifiques.

existe les conseils de surveillance pour exercer un contrôle sur la gestion des élus ; les *juntas parroquiales* (assemblées de paroisse) sont élues depuis les années 1960 en Equateur (avec une brève interruption dans les années 1980) ; au Mexique, les présidences auxiliaires sont élues à Tlaxcala ainsi que les groupes d'intégration des communautés municipales de Tabasco.

Les grandes métropoles latino-américaines ont amorcé, ces dernières années, des processus de décentralisation partiels

(18 centres d'arrondissement à Montevideo et 15 conseils d'arrondissement à Buenos Aires) ou des processus de déconcentration dans des délégations, sous-mairies ou sous-prefeituras (16 dans la ville de Mexico, 31 à São Paulo). Dans la ville de Mexico, des chefs de délégation sont élus au suffrage direct et, à Buenos Aires, les conseils d'arrondissement doivent être élus en 2007 pour la première fois.

Dans les pays unitaires, le processus de l'élection des autorités des entités inter-

Tableau 5 Mairesse en Amérique latine [entre 1999 et 2002]

Pays	Nombre	Pourcentage
1. Panama 1999	11	14,8
2. Costa Rica 1998	10	12,3
3. Chili 2000	39	11,4
4. Honduras 2002	29	9,7
5. Salvador 2000	22	8,3
6. Nicaragua 2000	11	7,2
7. Colombie 2002	76	7,0
8. Argentine 1999	136	6,4
9. Bolivie 2002	19	6,0
10. Brésil 2000	317	5,7
11. Paraguay 2002	12	5,6
12. Venezuela 2000	16	4,7
13. Mexique 2002	80	3,3
14. Pérou 2002	52	2,6
15. Equateur 2000	5	2,3
16. Guatemala 1999	3	0,9
Amérique latine	838	5,3

Source: Alejandra Massolo, « Participar es llegar », INSTRAW.

Nations unies. République Dominicaine, 2006.

médiaires (départements, régions) évolue très lentement. En 2004, seule la moitié des départements et des régions du continent avait des élections (Colombie, Bolivie, Equateur, Pérou et Paraguay). Dans les pays fédéraux, la durée des mandats des gouverneurs ne correspond pas toujours à celle des autorités municipales. Au Mexique, par exemple, les gouverneurs ont un mandat de 6 ans alors que les maires ont un mandat de 3 ans.

En ce qui concerne la participation des femmes dans les institutions communales latino-américaines, les études récentes montrent un niveau très bas. Entre 1999 et 2002, il y avait seulement 838 mairesses dans 16 pays, ce qui représente à peine 5,3 % du total (tableau 5). La proportion augmente légèrement parmi les membres des conseils municipaux.

Dans tous les pays de la région, le débat s'est ouvert et des actions ont été engagées afin d'augmenter la proportion de femmes dans les institutions municipales. Un des mécanismes les plus utilisés pour favoriser la participation des femmes est la création de quotas⁴².

III.2. Participation citoyenne

La démocratie en Amérique latine a réalisé de grands progrès. Selon l'Indice de démocratie électorale (IDE), dont la valeur va de 0 à 1, la région passe de 0,28 en 1977 à 0,93 en 2002. En outre, 89,3 % des votants potentiels sont inscrits sur les listes électorales, 62,7 % votent et 56,1 % émettent un vote valide. Ces taux de participation électorale sont inférieurs à ceux des pays européens mais supérieurs à ceux des Etats-Unis⁴³. Des progrès significatifs sont bien sûr encore nécessaires dans de nombreux domaines : transparence dans le financement des partis, lutte contre la corruption, dépassement du clientélisme.

Au niveau local, la participation électorale est élevée, bien que dans certains pays elle tende à diminuer. En Argentine, au Brésil et

en Uruguay, la participation dépasse les 80 %, mais le vote est obligatoire.

En Bolivie, la participation aux élections locales a oscillé entre 59 % et 63 % depuis le milieu des années 1990. Au Paraguay, après les premières élections démocratiques des autorités locales en 1991-1996, la participation électorale chute de 80 % à 50 % entre 2001-2006. Au cours des élections locales de 2005 au Venezuela, l'abstention atteint les 69 % des votants à cause de la conjoncture politique et de l'appel de l'opposition à s'abstenir, mais l'abstention aux élections municipales est historiquement forte au Venezuela.

En Amérique centrale, la moyenne générale de participation se situe autour de 50 % de la population en âge de voter, excepté au Nicaragua où la participation dépasse les 70 %. Durant les élections de 2003 au Guatemala, 58 % des inscrits votent aux élections municipales et générales. Au Costa Rica, au cours des premières élections locales de maires en 2002, l'abstentionnisme a atteint 48 % dans certains cantons.

Le pluralisme politique s'est enraciné dans toute la région, excepté à Cuba. Au Mexique, par exemple, une réelle compétence politique émerge au niveau local qui a dépassé, en quelques années, le quasi-monopole institutionnel exercé par un seul parti, contribuant ainsi à la démocratisation de la vie politique nationale. Surgissent, en outre, de nouveaux partis locaux et régionaux avec de nouveaux leaderships.

Au Pérou, la nouvelle Loi sur les partis politiques a permis l'émergence de mouvements politiques régionaux et la formation de comités provinciaux et de comités d'arrondissement, ce qui a obligé les partis nationaux à revoir leurs structures et à rénover leurs leaderships. En Colombie et dans d'autres pays, des figures politiques nationales issues du niveau local font leur apparition.

De multiples procédures de participation citoyenne se sont formellement implantées

42. En Argentine, par exemple, la loi prévoit que les candidates doivent être en proportion suffisante pour être élues ; en Bolivie, un candidat sur trois doit être une femme ; au Paraguay, on exige qu'un candidat sur cinq soit une femme ; au Mexique, la loi oblige à ce que les candidats d'un même sexe n'excèdent pas 70 % des postulants ; au Pérou, 25 % au moins des postulants doivent être des femmes. Il existe également des systèmes de quotas électoraux en Equateur et en République Dominicaine.

43. « La Démocratie en Amérique latine », PNUD, 2004, pp. 77 et suiv.

dans presque tous les pays, quoiqu'elles ne soient pas toujours effectives ni réellement utilisées. Les constitutions ni les réformes législatives définissent un large éventail de formes de participation.

Au Brésil, la Constitution de 1988 mentionne : le plébiscite, le référendum, la tribune populaire, les conseils populaires, ou le droit d'initiative populaire avec l'appui de 5 % des électeurs. Mais c'est le « budget participatif » qui a recueilli une reconnaissance mondiale en tant qu'expression de la démocratie directe en vertu de laquelle la communauté participe à la formulation du plan d'investissement municipal. Cette procédure est appliquée à Porto Alegre depuis 1989 et est utilisée dans plus de 100 villes brésiliennes. Elle est également appliquée dans quelques villes en Argentine, en Equateur, en Colombie, en Uruguay, en République Dominicaine, au Paraguay ou au Chili. En République Dominicaine, en 2006, plus de 110 communes (2/3 du pays) appliquaient le budget participatif.

En Bolivie, la Loi de participation populaire de 1994 a engendré de nouvelles pratiques participatives dans les communes par le biais des organisations territoriales de base (OTB). Par leur intermédiaire, les communautés participent à l'élaboration des plans de développement municipaux et des plans opérationnels annuels, requis pour accéder aux fonds de coparticipation (impôts partagés). Le comité de vigilance élu par les OTB exerce un rôle de contrôle dans la réalisation des plans de développement. Le résultat a été très encourageant dans la plupart des communes, surtout dans la région du Chapare et de Santa Cruz. Mais, dans de nombreux cas, les exigences légales ont entraîné des pratiques bureaucratiques qui alienent la participation réelle, renforçant le clientélisme et la corruption.

Au Venezuela, la Constitution et la loi sont assez prolixes dans l'établissement de mécanismes de participation citoyenne, mais la façon de les rendre opérationnels n'est pas clairement définie. La Loi sur les conseils

communaux, récemment promulguée (avril 2006), crée un nouveau cadre de participation à travers des conseils citoyens dont l'objectif est d'intégrer les organisations populaires, les groupes de quartier, etc. pour la gestion directe de politiques publiques au niveau local. Cette initiative risque néanmoins de déplacer vers ces conseils communaux, hautement dépendants des instances présidentielles, des programmes et des ressources qui pourraient être canalisés à travers les gouvernements locaux en tant qu'institutions locales proches des habitants et lieux d'exercice de la participation démocratique.

En Equateur, dans un contexte général de perte de légitimité des institutions nationales, la participation citoyenne se concentre dans les collectivités locales pour l'élaboration de plans de développement au niveau départemental [province] (18 exemples), municipal (plus de 100) et de budgets participatifs par le biais de comités sectoriels locaux pour la réalisation d'opérations et de services. Un des exemples les plus remarquables de participation citoyenne est la commune de Cotacachi.

Au Pérou, la législation récente favorise également la création de conseils de coordination régionaux et locaux en tant qu'espaces de participation, ainsi que des plans de développement et budgets participatifs aux différents niveaux de gouvernement (municipalités provinciales et de district et gouvernements régionaux).

Dans la majorité des pays, l'organisation des populations des quartiers est encouragée par le biais de *juntas de vecinos* (comités de voisinage), des commissions et des conseils de quartier et d'autres formes associatives (Argentine, Chili, Paraguay, Equateur, Venezuela, Colombie, Uruguay). Il existe plus de 65.000 organisations locales au niveau communal au Chili. Mais le niveau de participation aux élections de quartiers et dans la vie des organisations locales a tendance à s'affaiblir.

En Uruguay, les conseils de quartier de Montevideo sont élus et ont un rôle consul-

Dans la majorité des pays, l'organisation des populations des quartiers est encouragée par le biais de juntas de vecinos (comités de voisinage), des commissions et des conseils de quartier et d'autres formes associatives (Argentine, Chili, Paraguay, Equateur, Venezuela, Colombie, Uruguay)



Les droits des peuples indigènes et d'autres minorités sont peu à peu reconnus, mais la législation n'est pas respectée dans tous les pays

44. Des procédures de participation sociale dans la planification sociale se sont aussi instituées : les conseils communautaires de développement (COCODES) et les conseils municipaux de développement (COMUDES) au Guatemala ; les conseils de développement municipal (CODEM) au Honduras, etc.

tatif. Les « défenseurs du peuple » (*ombuds-mens*) ont été également créés, fonction prévue aussi dans la réforme constitutionnelle argentine (1994).

L'initiative populaire et la consultation sont légalement prévues dans plusieurs pays latino-américains (Chili, Uruguay). Par ailleurs, le *cabildo abierto* (session publique du conseil municipal), avec une plus ample participation de la communauté, sert à consulter la communauté dans la prise de certaines décisions. Cette modalité a été diffusée plus particulièrement en Amérique centrale (Costa Rica, Nicaragua et Salvador), parallèlement à la consultation populaire de quartiers et à la consultation des peuples indigènes au Guatemala depuis 2004, bien qu'elles constituent encore des processus embryonnaires⁴⁴.

Il existe également la révocation du mandat municipal. En Colombie, la loi prévoit le « vote programmatique » : si le maire ne respecte pas les engagements inscrits dans son programme, il peut être révoqué. Au Venezuela, un référendum sur la révocation du maire est prévu dans la législation. Dans d'autres pays, la révocation est prévue en cas de corruption ou de non-accomplissement du plan de développement municipal (Equateur, Costa Rica). En Bolivie, le maire est destitué par un vote de censure constructive de 60 % des conseillers, et ceux-ci élisent un autre maire. Or ce système est le plus souvent utilisé a des fins politiques que pour mauvaise gestion.

Afin de favoriser une plus grande transparence dans la gestion, certains pays, dont le Brésil, ont légiféré pour obliger les collectivités locales à publier leurs comptes, à côté d'autres mécanismes de diffusion d'informations sur la gestion.

A Cuba, la « démocratie socialiste » a établi le principe de l'obligation de « rendre compte » une fois par an et celui de révocation de mandat des délégués élus à l'Assemblée du pouvoir populaire.

III.3. Droits des minorités

Les peuples indigènes représentent une grande partie de la population de nombreux pays latino-américains. En Bolivie, en Equateur, au Guatemala, au Pérou, dans certaines régions du Mexique, ils constituent entre 12 % et 70 % de la population. Dans d'autres pays, ils représentent des groupes humains significatifs – 10 % ou plus de la population – concentrés parfois dans des régions spécifiques du Belize, du Chili, du Paraguay, du Salvador, du Honduras, du Nicaragua ou du Panama. Les droits des peuples indigènes et d'autres minorités sont peu à peu reconnus, mais la législation n'est pas respectée dans tous les pays.

- En Bolivie, la Loi sur les groupements de citoyens et les groupes indigènes (2004) leur donne des garanties électorales, le droit de présenter des candidats et la reconnaissance des autorités traditionnelles. Hérités des *ayllus* qui étaient des formes anciennes de démocratie directe, les syndicats agraires, les assemblées de quartier et les différentes formes de participation communautaire font partie des usages de la vie locale.
- Le Brésil reconnaît constitutionnellement les droits indigènes.
- En Colombie, il est possible de créer des entités territoriales indigènes avec leurs conseils et il est prévu une circonscription spéciale pour les groupes ethniques, les minorités politiques et les Colombiens de l'extérieur, pouvant avoir 5 représentants au Congrès.
- Le Guatemala reconnaît le caractère pluriethnique et pluriculturel de la commune, ainsi que les mairies indigènes, les conseils et conseillers mayas et la Loi des langues nationales.
- Conséquence du soulèvement du Chiapas, le Mexique prend en compte les droits indigènes dans la Constitution. En ce qui concerne la législation des états, il

Tableau 6 Associations de municipalités en Amérique latine

Pays / Région	Nom de l'association	Sigle	Année de création
Associations régionales			
Amérique latine	Fédération latino-américaine de villes, municipalités et associations de gouvernements locaux	FLACMA	2003
Associations locales			
Amérique centrale	Fédération de communes de l'isthme centraméricain	FEMICA	1991
Mercosur	Mercociudades		1995
Associations nationales			
Argentine	Fédération argentine de communes	FAM	1997
Bolivie	Fédération d'associations municipales de Bolivie	FAM	1999
Brésil	Association brésilienne de communes	ABM	1946
	Confédération nationale de communes	CNM	1980
	Front national de préfets	FNP	2001
Colombie	Fédération colombienne de communes	FCM	1989
Costa Rica	Union nationale de gouvernements locaux	UNGL	1977
Chili	Association chilienne de communes	ACHM	1993
Équateur	Association de communes équatoriennes	AME	1940
Salvador	Corporation municipale de la république du Salvador	COMURES	1941
Guatemala	Association nationale de communes du Guatemala	ANAM	1960
Honduras	Association de communes du Honduras	AMHON	1962
Mexique	Association des autorités locales du Mexique	AALMAC	1997
	Association mexicaine de communes	AMMAC	1994
	Fédération nationale de communes du Mexique	FENAMM	1997
Nicaragua	Association de communes du Nicaragua	AMUNIC	1993
Panama	Association de communes du Panama	AMUPA	1995
Paraguay	Organisation paraguayenne de coopération intermunicipale	OPACI	1964
Pérou	Association de communes du Pérou	AMPE	1982
	Association nationale de maires de districts	ANADIS	2003
	Réseau de communes rurales du Pérou	REMURPE	1997
R. Dominicaine	Fédération dominicaine des communes	FEDOMU	2001
Uruguay	Congrès national des intendants	CNI	1959
Venezuela	Association de maires vénézuéliens	ADAVE	1996
	Association de maires boliviens	ADABOVE	

Dans de nombreux pays, les associations jouissent d'un statut juridique reconnu par la législation nationale. En outre, la plupart des pays ont des associations infranationales regroupant les communes par régions

est important de remarquer Oaxaca où 480 communes élisent leurs autorités selon leurs us et coutumes.

- Le Nicaragua concède une autonomie constitutionnelle aux deux régions de la côte atlantique, avec un statut d'autonomie et leur propre loi sur la propriété, où vivent côté à côté des populations indigènes, des populations d'origine africaine et d'autres groupes sociaux.
- Au Panama, la région de San Blas possède une autonomie constitutionnelle. Dans cette région habite le peuple kuna qui a sa propre charte et dont la plus grande autorité est le Congrès de la culture kuna. Ils ont droit à 2 députés au Parlement.
- Au Venezuela, la loi reconnaît que, dans les communes où existent des communautés indigènes, leurs valeurs, leur identité ethnique et leurs traditions doivent être respectées. La commune indigène est instituée comme un régime de gouvernement et d'administration locale dans lequel les peuples et communautés indigènes définissent, exécutent, contrôlent et évaluent la gestion publique.

III.4. Associations des pouvoirs locaux et défense de l'autonomie locale

Les transformations des gouvernements locaux, provoquées par le processus de décentralisation, permettent la création et le renforcement des associations nationales et régionales d'autorités locales. Excepté le Brésil, l'Equateur et quelques pays d'Amérique centrale, la majeure partie des associations régionales et nationales des communes d'Amérique latine se sont constituées dans les années 1980 à 2000 (voir tableau 6).

Dans de nombreux pays, les associations jouissent d'un statut juridique reconnu par la législation nationale (Argentine, Bolivie, Equateur, Colombie, Paraguay, Uruguay). Néanmoins, leur représentativité et leur capacité institutionnelle sont inégales. Elles

offrent généralement des services de conseil, d'information et de formation, elles entretiennent une communication régulière avec les gouvernements et mobilisent les ressources de la coopération internationale. Nombre d'entre elles ont des structures institutionnelles encore faibles.

La Fédération latino-américaine de villes, municipalités et associations de gouvernements locaux (FLACMA) – dont les racines remontent à 1981 – regroupe la majorité des associations nationales de la région. En outre, deux organisations opèrent sur deux régions : **FEMICA**, avec 6 associations nationales d'Amérique centrale (AMHON, AMUNIC, AMUPA, ANAM, COMURES, UNGL) et le **Réseau de villes Mercociudades**, regroupant 181 villes d'Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chili et Bolivie. Récemment, un réseau de villes andines a été créé ainsi qu'une instance regroupant les associations de gouvernements locaux (AGL) sud-américaines, appelée COSUDAM.

En outre, la plupart des pays ont des associations infranationales regroupant les communes par régions. La FAM en Bolivie est, de fait, une fédération d'associations départementales de communes. Il existe aussi des associations de maires indigènes (AGAAI au Guatemala, Coordination des gouvernements locaux alternatifs en Equateur) ainsi que des structures associatives des édiles ou des conseillers (Colombie, Paraguay, Uruguay).

Les gouverneurs de provinces ou d'états, et plus récemment de régions ou de départements, constituent leurs propres organisations (CONAGO au Mexique, Conférence nationale de gouverneurs en Colombie). L'Organisation latino-américaine des gouvernements intermédiaires (OLAGI) a été constituée fin 2004. Elle réunit des gouverneurs, *intendentes*, préfets et présidents de régions de 14 pays latino-américains qui administrent des entités intermédiaires.

Des organisations de femmes municipalistes se sont aussi constituées. En Bolivie existe

l'Association des conseillères de Bolivie, ACOBOL. Au Salvador opère l'Association nationale de régisseuses, syndics et mairesses salvadoriennes, ANDRYSAS. En Equateur existe l'Association de femmes municipalistes, AMUME. Au Paraguay fonctionne le Réseau de femmes municipalistes du Paraguay, RMMP. Dans d'autres pays, il existe des organisations locales comme le Réseau des régisseuses d'Ayacucho au Pérou. Dans le cadre organisateur de l'Association chilienne des municipalités, un Congrès biannuel de mairesses et conseillères est réalisé. En 1998, la Fédération des femmes municipalistes d'Amérique latine et des Caraïbes, FEMUM-ALC, rattachée à la FLACMA, est constituée.

III.5. Réalisations, limites et perspectives de la décentralisation

De manière progressive et parfois contradictoire, la décentralisation et le renforcement des communes et collectivités locales d'Amérique latine sont une réalité. En un peu plus de deux décennies, des réussites importantes sont à signaler :

- L'élection populaire des autorités locales s'est généralisée. Elle a transformé le fonctionnement des partis, provoqué la rénovation des leaderships et fait de la commune un espace de formation des leaders d'où sont sortis plusieurs présidents de la République.
- Les nombreuses réformes constitutionnelles et légales ont transformé les Etats, avec des transferts de compétences et de ressources vers les collectivités locales, bien qu'elles n'aient pas toujours été accompagnées de stratégies et de modalités claires.
- Les ressources des collectivités locales ont augmenté de façon conséquente mais inégale et la dépense décentralisée moyenne continentale augmente de 11,6 % en 1980 à 18,8 % de la dépense publique totale entre 2002 et 2005.

- Les nouvelles responsabilités des collectivités locales s'accompagnent d'un développement institutionnel progressif – bien qu'inégal – où quelques villes se distinguent par leur capacité d'initiative et d'innovation alors que d'autres maintiennent encore leurs structures et leurs pratiques traditionnelles.

- Les pratiques de démocratie locale ont donné lieu dans divers pays à des expériences novatrices de participation citoyenne comme les plans stratégiques participatifs ou les budgets participatifs.

- Des expériences de déconcentration ou de décentralisation inframunicipales se développent pour rapprocher la gestion de la population et ouvrir des espaces à des groupes antérieurement marginalisés (indigènes, populations en situation de pauvreté).

- Cette évolution des collectivités locales et de leurs relations avec l'Etat a abouti à la création et au renforcement des associations nationales et régionales des collectivités locales.

- Dans plusieurs pays – comme la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie et l'Equateur – les résultats de la décentralisation se sont traduits positivement par l'augmentation de l'investissement local, l'extension des services de base, l'amélioration des indicateurs de développement humain, la diminution de la pauvreté et une plus grande participation citoyenne.

Néanmoins, le processus de décentralisation montre des faiblesses et doit faire face aux obstacles suivants :

- Des rapports inégaux et de subordination des collectivités locales vis-à-vis des entités intermédiaires et des gouvernements nationaux, problème accentué par l'émiettement et l'hétérogénéité des communes.

Dans le cadre organisateur de l'Association chilienne des municipalités, un Congrès biannuel de mairesses et conseillères est réalisé. En 1998, la Fédération des femmes municipalistes d'Amérique latine et des Caraïbes, FEMUM-ALC, rattachée à la FLACMA, est constituée

Le processus de décentralisation en Amérique latine montre des signes divers et contradictoires et traverse des moments d'incertitude

- Un déphasage entre la profusion de la législation et le déficit dans son application.
- Des gouvernements locaux aux ressources financières limitées, la résistance des institutions centrales à transférer les financements dans un contexte d'instabilité macroéconomique, mais aussi l'absence de politiques de financement et de crédits adéquates, le manque de culture fiscale des citoyens habitués à des services subventionnés, enfin, un manque de volonté politique de renforcer la capacité locale de gestion.
- L'inefficacité de nombreuses administrations locales dans la prestation de service à cause du manque de ressources humaines et d'une mauvaise gestion du personnel (rotation, absence de système de carrière), ce qui implique un faible niveau d'efficacité et de professionnalisme du personnel local.
- Des limites à la participation citoyenne dans la gestion du développement par manque de ressources financières et humaines locales à cause de lois et de politiques centrales inadaptées mais aussi de difficultés dans l'organisation et la mobilisation de la communauté.

Le processus de décentralisation en Amérique latine montre des signes divers et contradictoires et traverse des moments d'incertitude. Dans de grands pays comme le Brésil, le Pacte fédératif doit être révisé et les politiques de transferts de financements au niveau local renforcées afin de faire face aux coûts croissants des nouvelles compétences dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

En Argentine, le centralisme politique des partis continue à être un facteur de limitation de l'autonomie locale, tout particulièrement au niveau des provinces. Au Venezuela persiste la crainte croissante que le gouvernement intervienne pour limiter l'autonomie des gouvernements locaux.

Au Mexique où la vie politique nationale et locale s'est démocratisée de manière significative, une forte pression persiste sur le gouvernement fédéral afin d'avancer en matière de fédéralisme et de décentralisation.

Dans certains pays unitaires, le processus s'est ralenti. En Colombie, on contrôle la dépense des gouvernements locaux afin d'alléger le déficit fiscal du gouvernement central et, au cours de ces dernières années, la décentralisation ne s'est pas approfondie. En Equateur, le transfert des compétences est laissé en suspens et les autorités locales demandent au gouvernement des initiatives concrètes afin de relancer le processus. Au Pérou, les autorités locales expriment leur inquiétude face à de récentes mesures du gouvernement national qui les affectent⁴⁵.

En Bolivie où les gouvernements locaux administrent désormais la moitié de l'investissement public national, la rigidité du système de transferts et l'absence de clarification dans le partage des compétences entre le niveau local, régional et étatique entraînent des tensions entre le niveau municipal et le niveau départemental. Dans le cadre de l'Assemblée constituante actuelle, le thème de la décentralisation et de la régionalisation est au cœur du débat politique national.

Au Pérou, en Equateur et en République Dominicaine, on espère également des réformes constitutionnelles qui auront probablement des implications concrètes sur les gouvernements locaux. Dans ce dernier pays, on vient d'approuver une nouvelle Loi sur le budget participatif et l'on attend une nouvelle loi municipale.

Pour sa part, au Chili, le gouvernement national et l'Association chilienne des communes négocient une nouvelle réforme municipale afin de développer les compétences et les ressources des communes dans le but de favoriser le développement local et réduire les inégalités sociales et territoriales.

45. *Blocage centralisé des salaires des autorités locales, coupe drastique dans les transferts et centralisation des décisions de financement de projets.*



Malgré les progrès de la décentralisation, l'Amérique latine reste un continent caractérisé par un degré élevé de centralisation territoriale, politique et économique, par un phénomène exacerbé de concentration métropolitaine et par d'immenses disparités territoriales et sociales

Dans les pays où le processus est moins avancé, la situation paraît stable. Au Paraguay, le contrôle du gouvernement central continue à être déterminant dans l'action des collectivités locales, quoique l'Organisation paraguayenne de coopération inter-municipale (OPACI) ait présenté un projet de loi de réforme de la législation municipale au gouvernement national.

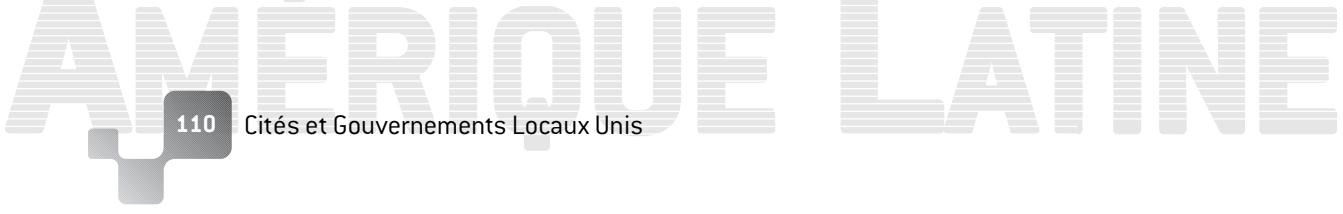
En Uruguay, plusieurs intendances départementales demandent un renforcement des assemblées locales et proposent de nouveaux mécanismes de participation. Parallèlement, un projet de loi de décentralisation locale suit son cours au Parlement afin de rapprocher la gestion publique des citoyens en élisant, à partir de 2010, des autorités municipales dans les agglomérations de plus de 2 500 habitants.

Conclusion

Malgré les progrès de la décentralisation, l'Amérique latine reste un continent caractérisé par un degré élevé de centralisation territoriale, politique et économique, par un phénomène exacerbé de concentration métropolitaine et par d'immenses disparités territoriales et sociales.

On voit se profiler de nouveaux débats, dans un proche avenir, avec l'émergence de nouvelles formes de centralisation, comme l'accréditation préalable des capacités locales qui conditionne le transfert de compétences et des ressources nouvelles au Costa Rica, ou comme des systèmes d'information ou de suivi (*monitoring*) qui introduisent de nouveaux mécanismes de contrôle.

Les expériences de décentralisation relancent également le débat sur l'importance du développement local en tant que condition pour un développement national soutenable et socialement équitable.



AMÉRIQUE LATINE





RÉGION ASIE - PACIFIQUE

ANDREW NICKSON

NICK DEVAS

AVEC ALEX B. BRILLANTES

WILHELMINA L. CABO

Alice Celestino¹



1. La rédaction finale est de Andrew Nickson ; le texte a été révisé et complété par Gérard Marcou. Les auteurs remercient Jose Tiu Sonco, Frances Fatima Cabana et Prejean Prieto, de l'équipe de recherche du Collège national d'administration publique de l'Université des Philippines, pour leur collaboration.

Introduction

La région Asie-Pacifique regroupe des Etats-nations de tailles extrêmement variées : les deux géants démographiques mondiaux, la Chine et l'Inde qui, à elles deux, représentent un tiers de la population mondiale, y côtoient de nombreuses îles-Etats du Pacifique qui comptent moins de 100.000 habitants. La région présente également une grande diversité de niveaux de vie, incluant des pays de l'OCDE à hauts revenus tels que l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande, ainsi qu'un certain nombre des pays les moins développés du monde comme le Bangladesh et le Népal. Font partie de la région certaines des économies aux taux de croissance les plus élevés au monde actuellement, notamment la Chine, l'Inde et le Vietnam, ainsi que la Corée du Sud, pays qui a connu l'accroissement du ni-

veau de vie le plus spectaculaire au monde au cours de la période 1950-2000.

La région Asie-Pacifique incarne également une grande diversité d'expériences historiques. A des degrés divers, de nombreux pays ont intégré des modèles coloniaux de gouvernance : anglaise, dans le cas de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Inde, du Pakistan, de Sri Lanka, de la Malaisie et de certaines îles du Pacifique ; française dans le cas du Vietnam, du Cambodge et du Laos (dans ces pays, cet héritage a été largement supplanté par les modèles communistes) ; hollandaise dans le cas de l'Indonésie, et américaine dans le cas des Philippines. De récentes lois pakistanaises reflètent aussi les influences américaine, allemande et japonaise. Le système du parti unique communiste, adopté par la Chine, le Laos, la Corée du Nord et le Vietnam, doit beaucoup à l'idéolo-

Tableau 1 Indicateurs de développement de la région Asie-Pacifique, 2004

Pays	Population (millions)	Densité (hab. / km ²)	% Population urbaine*	PNB / habitant (USD)	Rang dans le classement mondial IDH (index de développement humain)
Australie	20,1	3	88,2	26.900	3
Chine	1.296,5	139	40,4	1.290	81
Inde	1.079,7	363	28,7	620	126
Indonésie	217,6	120	48,1	1.140	108
Japon	127,8	351	65,8	37.180	7
Malaisie	25,2	77	67,3	4.650	61
Nouvelle-Zélande	4,1	15	86,2	20.310	20
Pakistan	152,1	197	34,9	600	134
Philippines	83,0	278	62,7	1.170	84
Rép. de Corée	48,1	488	80,8	13.980	26
Thaïlande	62,4	122	32,3	2.540	74
Vietnam	82,2	252	26,4	550	109

Sources : Banque mondiale 2006, UNDESA 2006, UNDP 2006a.

*Données 2005.

L'expression « collectivités locales » est utilisée de manière générique dans tous les pays pour désigner des unités administratives infra-étatiques ou infrarégionales

gie marxiste-léniniste de l'ancienne Union soviétique.

Ce chapitre passe en revue les résultats de douze études de cas sur la décentralisation et la démocratie locale dans des pays appartenant à la région : Australie, République populaire de Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Thaïlande et Vietnam. Cet échantillon met en avant les nations les plus développées et/ou celles qui connaissent la plus forte croissance, mais également celles où l'on met en œuvre des politiques actives de décentralisation, et ceci bien qu'elles suivent des modèles très différents. Ce chapitre s'appuie également sur d'autres publications concernant ces pays ainsi que sur les connaissances personnelles des auteurs sur la région.

La région Asie-Pacifique présente également des données remarquables en matière d'urbanisation globale et englobe 23 des 40 plus grandes aires métropolitaines du monde (tableau n° 2). 15 des 100 plus importantes aires métropolitaines se trouvent en Chine (représentant une population totale de 96,2 millions d'habitants), 9 en Inde (population totale de 80,1 millions) et 3 au Japon (population totale de 49,1 millions).

Face à une telle diversité en termes de populations, de revenus par habitant, d'expériences historiques et de systèmes politiques, il n'est pas surprenant que les modèles de décentralisation et d'administration locale varient de manière considérable. En raison de ce manque d'homogénéité, il est à la fois difficile et contestable de vouloir établir des généralisations sur la région dans son ensemble. De fait, les expériences en matière de décentralisation et de démocratie locale dans la région ont été très variées. Néanmoins, certains thèmes et problèmes communs à toute la région seront examinés dans ce chapitre. Quatre des pays de notre échantillon – l'Australie, l'Inde, la Malaisie et le Pakistan – sont des Etats fédéraux qui accordent aux états fédérés un degré d'autonomie plus ou moins large. Puisque, dans un

système fédéral, les collectivités locales sont en général du ressort des états fédérés, cette situation peut déboucher sur une grande diversité d'expériences en termes de gouvernance locale au sein d'un même pays. C'est très certainement le cas en Australie et en Inde, c'est moins vrai en Malaisie et au Pakistan. La taille gigantesque de la Chine, bien qu'elle soit un État unitaire, implique une diversité considérable des pratiques entre les provinces. Cette remarque est également valable pour l'Indonésie, vaste Etat-archipel.

I. L'organisation territoriale

I.1. La place des collectivités locales

On entend généralement par collectivités locales des unités administratives directement responsables de la fourniture de services à la population dans le cadre de circonscriptions territoriales déterminées. Mais leur classification et leur place dans le système d'administration territoriale varient selon les pays de la région Asie-Pacifique. L'expression « collectivités locales » est utilisée de manière générique dans tous les pays pour désigner des unités administratives infra-étatiques ou infrarégionales. Dans quelques pays, on utilise d'autres expressions comme les « conseils » en Australie et en Nouvelle-Zélande ou l'« administration de district » en Malaisie. Au Japon, on préfère les termes « autonomie locale » pour souligner la liberté de décision par rapport au pouvoir central et une responsabilité propre dans la gestion des affaires locales. Selon la taille de la population, le revenu et la situation géographique, les collectivités locales de la région sont classées comme cantons, arrondissements, communes, comtés, municipalités, villes, préfectures et provinces. Et bien que toutes ces unités puissent être en général considérées comme des collectivités locales, leur classification varie tellement qu'une unité municipale dans un pays (Indonésie) peut être beaucoup plus grande qu'une unité de niveau intermédiaire dans un autre (par exemple, la province aux Philippines ou au Vietnam).

Tableau 2

Classement des aires métropolitaines de la région Asie-Pacifique

Classement	Nom	Nom français	Pays	Population	Observations
1	Tōkyō	Tokyo	Japon	33.600.000	inclus Yokohama, Kawasaki, Saitama
2	Seoul (Soul)	Séoul	Corée du Sud	23.400.000	inclus Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam, Suwon
5	Mumbai	Bombay	Inde	21.600.000	inclus Bhiwandi, Kalyan, Thane, Ulhasnagar
6	Delhi	Delhi	Inde	21.500.000	inclus Faridabad, Ghaziabad
9	Shanghai	Shanghai	Chine	17.500.000	
10	Ösaka	Osaka	Japon	16.700.000	inclus Kobe, Kyoto
12	Kolkata	Calcutta	Inde	15.700.000	inclus Haora
13	Manila	Manille	Philippines	15.600.000	inclus Kalookan, Quezon City
14	Jakarta	Djakarta	Indonésie	15.100.000	inclus Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang
15	Karachi	Karachi	Pakistan	15.100.000	
16	Guangzhou	Canton	Chine	14.700.000	inclus Foshan
19	Beijing	Pékin	Chine	12.800.000	
20	Dhaka	Dacca	Bangladesh	12.600.000	
28	Shenzhen	Shenzhen	Chine	9.150.000	
29	Krung Thép	Bangkok	Thaïlande	8.650.000	
30	Wuhan	Wuhan	Chine	8.650.000	
33	Nagoya	Nagoya	Japon	8.250.000	
36	Tianjin	Tianjin	Chine	8.000.000	
37	Lahore	Lahore	Pakistan	7.950.000	
38	Chennai	Madras	Inde	7.850.000	
40	Bangalore	Bangalore	Inde	7.350.000	
41	Hyderabād	Hyderabad	Inde	7.150.000	
43	Hong Kong (Xianggang)	Hong Kong	Chine	7.100.000	inclus Kowloon, Victoria
44	T'ai-pei (Taïpei)	Taïpei	Taiwan	6.700.000	
46	Chongqing	Chongqing	Chine	6.200.000	

Source : les principales agglomérations du monde (2007),

<http://citypopulation.de/world.html>

Dans la plupart des pays, les collectivités locales exercent un large éventail de compétences pour répondre aux besoins locaux et promouvoir le bien-être économique et social des citoyens et de leur territoire

Dans les Etats fédéraux de l'Australie, de l'Inde, de la Malaisie et du Pakistan, les collectivités locales forment le premier degré d'administration. Dans ces pays, les collectivités locales dépendent des états fédérés.

Bien qu'il y ait parfois des dispositions générales sur les collectivités locales dans les constitutions fédérales, comme dans le cas de l'Inde et de la Malaisie, c'est en général aux états ou aux provinces de déterminer la place des collectivités locales dans ces pays. Il n'est donc pas surprenant qu'il existe en pratique des différences sensibles dans les collectivités locales entre les états fédérés à l'intérieur d'un même pays. Par exemple, le système électoral des conseils locaux varie, en Australie, d'un état à l'autre. En Inde, la décentralisation administrative et fiscale est inégalement mise en œuvre selon les états, si on la compare à la décentralisation politique, bien que la démocratie locale connaisse aussi des degrés différents de développement selon les états. En revanche, il y a peu de différences au niveau des collectivités locales au Pakistan et en Malaisie.

Dans les Etats unitaires, les collectivités locales constituent les seuls niveaux d'administration au-dessous de l'Etat si bien qu'elles sont placées sous le contrôle direct du gouvernement central. En théorie, les Etats unitaires sont enclins à la centralisation et à la limitation de l'autonomie locale. Mais l'expérience montre qu'il n'en est pas nécessairement ainsi. Des collectivités locales et une démocratie locale solide existent au Japon, en Nouvelle-Zélande, aux Philippines comme en Australie. La Chine, bien qu'elle soit un Etat unitaire, connaît, en pratique, une grande diversité au niveau de l'administration locale entre les provinces compte tenu de l'immensité du pays. Il va de même, dans une moindre mesure, en Indonésie.

Dans tous les pays, les collectivités locales exercent leurs compétences sur la base du principe de l'*ultra vires*. Les pouvoirs, le rôle et les compétences sont définis dans des lois particulières de l'Etat central ou des autorités fédérées ; ils sont plus ou moins étendus se-

lon les pays. Le Japon fait exception car les collectivités locales y bénéficient de la clause générale de compétence. Mais, dans la mesure où les réformes continuent de caractériser les relations entre les différents niveaux d'administration dans les pays de la région Asie-Pacifique, les bases politiques et fonctionnelles des collectivités locales continuent aussi d'évoluer. En Australie, par exemple, on s'oriente vers une approche moins prescriptive en ce qui concerne le rôle et les compétences des conseils locaux, tandis que leur responsabilité a été accrue et qu'ils sont soumis à des exigences plus strictes en matière de programmation et de rapports d'activité. En Nouvelle-Zélande, les réformes récentes, notamment la loi de 2002, ont étendu les compétences des conseils locaux, leur accordant pratiquement la clause générale de compétence. En revanche, les compétences des collectivités locales des Philippines sont spécifiquement définies dans le Code des collectivités locales. Mais, de manière significative, la clause générale du Code sur le bien-être des habitants (*general welfare clause*) autorise pratiquement les collectivités locales à faire tout ce qu'elles croient utile pour améliorer le bien-être des habitants et de la collectivité sous réserve des limites expressément posées par la loi. En tout cas, l'étendue des compétences des collectivités locales varie d'un pays à l'autre, et même entre collectivités locales à l'intérieur d'un même pays. Ces pratiques sont le résultat des traditions historiques propres à chaque pays, mais aussi, de plus en plus, de considérations politiques, économiques et financières, comme le montrent les programmes de décentralisation mis en œuvre par les pays de la région. Dans la plupart des pays, les collectivités locales exercent un large éventail de compétences pour répondre aux besoins locaux et promouvoir le bien-être économique et social des citoyens et de leur territoire. Les compétences des collectivités locales seront étudiées dans la section II.1.

I.2. Le cadre juridique

Le cadre juridique régissant les collectivités locales au niveau de la région Asie-Pacifique est inscrit soit dans les constitutions

nationales, soit dans la loi. L'annexe présente les principales législations sur les collectivités locales dans les pays de l'échantillon. La plupart des pays reconnaissent les collectivités locales dans leur constitution mais disposent également d'une législation spécifique en la matière. Cependant, les collectivités locales ne sont pas reconnues par la Constitution du Commonwealth d'Australie mais par une législation détaillée des états et, parfois, leurs propres constitutions y font référence. En Nouvelle-Zélande, pays qui n'a pas de constitution formelle, les collectivités locales ont été grandement renforcées par la législation nationale de 2002 qui leur reconnaît le principe de la compétence générale, mettant fin ainsi aux restrictions antérieures imposées par le principe de l'*ultra vires*. Bien que ne bénéficiant pas d'une protection constitutionnelle, les collectivités locales de ces deux pays jouissent de compétences substantielles que l'on ne retrouve pas dans plusieurs pays de la région où la constitution offre pourtant une protection constitutionnelle à l'autonomie locale.

Les pays de la région ont rapidement progressé au cours des dernières décennies dans le renforcement des cadres institutionnels de la décentralisation. Le cadre est établi dans la loi fondamentale de l'Etat et dans divers statuts et lois au niveau national ou des états fédérés. C'est le cas aussi bien dans les démocraties avec multipartisme que dans les pays socialistes et les régimes militaires. Même lorsque l'autonomie locale est promue au rang d'objectif national, le gouvernement central intervient toujours pour introduire et appuyer ces réformes. C'est le cas de l'Inde où la Constitution de 1950 (art. 40) impose que « les états devront mettre en place l'organisation de *panchayat* dans les villages et les doter des pouvoirs et de l'autorité nécessaires pour leur permettre de fonctionner en tant qu'unités d'autonomie locale », mais leur laisse le soin de légiférer en la matière. En raison de la mise en place inégale des *panchayat* selon les états, les

73^e et 74^e amendements constitutionnels de 1992 ont exigé que les états organisent des élections dans les collectivités locales afin de leur transférer la responsabilité fiscale et administrative de certains services et fonctions, aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. On a ainsi assisté à une nette amélioration de la démocratie locale dans de nombreuses régions de l'Inde, mais les exigences constitutionnelles en matière de décentralisation administrative et financière ne sont pas encore remplies de manière égale par tous les états. Au Japon également, l'article 92 de la Constitution a été suivi par plusieurs étapes de législation, principalement en 1947 et en 1995-1999.

Les constitutions récentes des Philippines (1987, art. 10), de la Corée du Sud (1987, art. 117 et 118) et de la Thaïlande (1997, art. 78) prévoient toutes l'autonomie des collectivités locales, mais non les Constitutions de la Chine et du Vietnam (*a contrario*, voir : Chine, art. 110, Vietnam, art. 6). Aux Philippines, la loi n° 7160 de 1991 – également connue sous le nom de Code des collectivités locales – renforce les mesures constitutionnelles concernant les principes de décentralisation et d'autonomie locale en transférant la responsabilité de nombreux services de base aux collectivités locales, modifiant ainsi fondamentalement les rapports entre institutions centrales et locales. En Corée du Sud, l'article 117 de la Constitution de 1987 spécifie que les collectivités locales « devront s'occuper des affaires concernant le bien-être des habitants, administrer leurs propriétés et pourront établir leur propre réglementation en ce qui concerne l'exercice de l'autonomie locale qui leur est accordée par les lois et règlements nationaux ». Cependant, cette disposition constitutionnelle est restée lettre morte jusqu'en juillet 1995 lorsque, pour la première fois en plus de trente ans, eut lieu l'élection des maires. Jusqu'alors, les collectivités locales n'étaient rien d'autres que des divisions administratives locales de l'Etat. Les chefs de collectivités locales (dans les faits, de

Les pays de la région ont rapidement progressé au cours des dernières décennies dans le renforcement des cadres institutionnels de la décentralisation

L'évolution des structures de l'administration locale a été marquée, dans la région Asie-Pacifique, par une grande diversité d'expériences historiques mêlant de vieilles traditions locales d'autonomie et des formes d'organisation importées par les expériences coloniales et marxistes-léninistes

simples autorités administratives) étaient désignés par le gouvernement central et leur capacité de prise de décision autonome était virtuellement nulle. En Thaïlande, la Constitution de 1997 impose la promotion de la décentralisation comme politique fondamentale du gouvernement et a été suivie de bases législatives en 1999 sous la forme d'un Plan de décentralisation et d'une loi sur les procédures. En juin 2003, huit lois d'habilitation avaient été proposées pour appuyer les principes de la décentralisation, quatre d'entre elles ont été promulguées. Plus généralement, plus de tâches ne signifient pas plus de responsabilités ; en Inde, les collectivités locales des deux niveaux supérieurs sont considérées, même après les amendements constitutionnels entrés en vigueur en 1994, comme des « agences d'exécution des gouvernements des états² ».

L'Indonésie représente le plus spectaculaire exemple de réforme législative majeure en faveur d'une autonomie renforcée des collectivités locales. Le « big bang » de la décentralisation se produisit sur la base de la loi n° 22 de 1999 sur les provinces qui éliminait la relation hiérarchique entre les autorités provinciales et municipales. D'importantes ressources et responsabilités des autorités centrales et provinciales furent transférées vers les municipalités urbaines (*kotamadya*) et rurales (*kabupaten*) (niveau de l'arrondissement). Aux termes de la loi n° 32 de 2004 sur l'autonomie régionale, onze compétences obligatoires furent assignées aux arrondissements alors que les provinces ne conservaient qu'un rôle secondaire. En même temps que ces responsabilités accrues, eut lieu un important transfert d'agents administratifs (environ 2,5 millions de fonctionnaires, dont environ trois quarts de professeurs et professionnels de la santé) des administrations centrales et provinciales vers les arrondissements au cours d'une période de transition très courte (2000-2001). La loi n° 33 de 1999 sur l'équilibre financier entre l'Etat et les provinces, amendée par la loi n° 25 de 2004, fournit un nouveau cadre à leurs relations

pour l'allocation de dotations générales (*DAU*) qui se substituent à un ensemble de subventions pour le financement des coûts correspondant aux nouvelles fonctions décentralisées (en lieu et place des subventions spécifiques d'antan). Dans l'ancien système centralisé, les indicateurs sociaux et ceux des services publics de certaines des plus importantes régions productives du pays étaient faibles, mais ces régions se voient à présent allouer une partie des revenus générés afin de redresser ce déséquilibre. Les collectivités locales ont également obtenu le pouvoir de lever leurs propres impôts dans le cadre de la réglementation en vigueur sur le type d'impôt et les taux maximaux applicables (ADB, 2006b). Cependant, à cette date, le cadre juridique et la répartition des compétences entre les niveaux d'administration restent opaques.

I.3. L'évolution des structures des collectivités locales

L'évolution des structures de l'administration locale a été marquée, dans la région Asie-Pacifique, par une grande diversité d'expériences historiques mêlant de vieilles traditions locales d'autonomie et des formes d'organisation importées par les expériences coloniales et marxistes-léninistes. Des traditions communautaires d'autonomie existent depuis longtemps dans la région, même si elles n'ont pas nécessairement atteint le degré de sophistication des institutions d'aujourd'hui. Ainsi, en Corée du Sud, les collectivités locales sont nées d'organisations bénévoles et informelles qui se sont formées dans le but de promouvoir l'entraide entre les citoyens et de renforcer le sentiment d'appartenance communautaire (Sproats, 2003). Au Japon, certaines institutions traditionnelles ou coutumières fonctionnent toujours aujourd'hui sous la forme d'un large réseau d'associations bénévoles de voisinage qui opèrent en pratique comme sous-traitants des collectivités locales. Dans les pays passés sous le contrôle d'une puissance étrangère, ces anciens systèmes ont subi

2. G. Rao / N. Singh (2000), « How to think about local government reform in India? Incentives and institutions, Berkeley », p. 9 ; adde : G. Sethi (ed.) (2004), « Fiscal decentralization to rural governments in India », World Bank, p. 19.

les effets de la colonisation qui a modelé les contours des administrations locales aujourd’hui en place. Cependant, l’indépendance nationale de pays comme l’Inde ou les Philippines les encouragea à restaurer leurs systèmes traditionnels de gouvernance, les *panchayat* et les *barangay* respectivement, et à les intégrer au système formel d’administration locale. Dans la période qui a immédiatement suivi l’indépendance de nombreux pays, la centralisation fut considérée comme le moyen le plus efficace d’atteindre les objectifs de reconstruction de l’identité nationale et de croissance économique rapide. Pourtant, la plupart de ces pays ont réalisé par la suite des réformes d’administration locale dans le cadre d’un large mouvement d’amélioration de l’efficacité du secteur public et de démocratisation (Sproats, 2003).

Dans la région Asie-Pacifique, on rencontre de nombreux facteurs favorables à la décentralisation mais aussi des freins. Dans d’autres parties du monde, notamment en Amérique latine dans les années 1980 et 1990 et en Europe centrale et orientale juste après la chute de l’Union soviétique, les citoyens ont massivement réclamé plus de démocratie locale et un plus grand contrôle démocratique sur les affaires locales. Cela n’a pas été le cas en Asie où la décentralisation a, le plus souvent, été conduite par le haut. Dans le cas de la Chine, la décentralisation était plus motivée par les réformes économiques, s’inscrivant dans le cadre d’une mutation vers une économie de marché et mobilisant le potentiel économique des régions et des municipalités, que par des promesses politiques ou des questions de compétences locales. Au Vietnam également, le vaste processus de *Doi moi* (rénovation), initié à la fin des années 1990, concernait surtout des réformes économiques et administratives, y compris le transfert de compétences administratives. Un trait caractéristique du *Doi moi* fut d’encourager et de légitimer la participation des citoyens aux décisions au niveau local ainsi que de renforcer les

mécanismes de transparence et de responsabilité au niveau communal. En ce sens, la création de structures et de procédures décentralisées est l’une des manifestations d’un mouvement plus global de démocratisation de la région car elle établit un contexte favorable à une plus large participation citoyenne à la gouvernance locale.

En revanche, les récents programmes assez radicaux de décentralisation, menés aux Philippines et en Indonésie, ont été plus ouvertement liés à des processus de démocratisation menés à partir de la base. Aux Philippines, le transfert substantiel de compétences et de ressources aux collectivités locales faisait partie d’un programme radical de réformes visant, après la chute du régime de Marcos en 1986, à renforcer la participation politique et à rapprocher la prise de décision politique des citoyens. L’Indonésie a mis en place depuis 1999 un des programmes de décentralisation les plus radicaux au monde, transférant compétences et ressources financières et humaines aux collectivités locales. Ce programme exprima, en partie, une réaction contre l’Etat très centralisé de l’époque Suharto, reconnu responsable de bien des maux du pays. Bâties sur des structures préexistantes, les réformes ont restitué des pouvoirs substantiels de décision à ce qui n’avait jusqu’alors été à peine plus qu’un système d’administration locale déconcentrée (quoique qualifiée d’« autonomie locale » dans la législation antérieure). Néanmoins, ce « big bang » de la décentralisation a également été provoqué par le besoin urgent de satisfaire les intérêts d’îles éloignées, riches en ressources naturelles, qui, depuis longtemps, se sentaient marginalisées et menaçaient de faire sécession.

Dans certains pays de la région est apparu un remarquable mouvement de balancier entre périodes de centralisation et de décentralisation. Cela a particulièrement été le cas du Pakistan où des réformes de l’administration locale ont eu lieu en 1960, 1979 et 2001. L’objectif principal de la

*En revanche,
les récents
programmes assez
radicaux de
décentralisation,
menés aux
Philippines et en
Indonésie, ont été
plus ouvertement
liés à des
processus de
démocratisation
menés à partir
de la base*

Enfin, certains pays de l'OCDE, notamment l'Australie, le Japon, la République de Corée et la Nouvelle-Zélande, mettent l'accent sur l'importance de la décentralisation comme partie intégrante de leurs processus de réformes administratives en cours

réforme de 2001 était, pour le gouvernement militaire central, de renforcer sa légitimité et de regagner une certaine popularité dans le pays. Mais l'institutionnalisation de la responsabilité politique au niveau local (en dehors de tout parti politique) a été fortement contrecarrée par le contrôle persistant des provinces sur les collectivités locales et par la difficulté à mettre en place les mesures permettant la révocation des élus (Cheema, 2006). Ce fut également le cas, dans une certaine mesure, de l'échec des premières tentatives de décentralisation au Bangladesh. En Thaïlande, l'insurrection communiste au cours des années 1970 et 1980 a conduit au renforcement du contrôle central. 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 qui renforcerait le rôle politique de l'administration locale. C'est pourquoi les collectivités locales de ces pays sont plutôt perçues comme des agents locaux des autorités supérieures.

La décentralisation n'est jamais un processus facile à mener. Il existe de nombreux intérêts contradictoires qui, pour certains d'entre eux, résistent à la décentralisation. Une forte résistance peut provenir des ministères du gouvernement central qui perçoivent la décentralisation comme une érosion de leurs pouvoirs et de leurs ressources. Pour des raisons similaires, les fonctionnaires du gouvernement central semblent vouloir résister à la décentralisation, surtout quand celle-ci implique leur transfert à des niveaux régionaux de gouvernement, ce qui fut le cas pour un grand nombre de fonctionnaires indonésiens ou thaïlandais. La compétition politique entre partis peut aussi représenter un obstacle majeur quand les partis d'opposition s'opposent aux propositions de décentralisation. Ce phénomène s'aggrave avec la compétition politique au niveau régional : si l'opposi-

tion est susceptible de prendre le contrôle d'un grand nombre d'unités décentralisées, la majorité sera réticente à mettre en place une politique de décentralisation. Les conflits politiques tripartites entre les syndicats, l'état fédéré et les collectivités locales en Inde ont été l'une des principales causes des amendements de la Constitution votés en 1992 pour protéger les intérêts des collectivités locales contre les ingérences excessives des états. Toujours est-il que de tels conflits politiques continuent à gêner une décentralisation efficace dans certains états indiens.

Enfin, certains pays de l'OCDE, notamment l'Australie, le Japon, la République de Corée et la Nouvelle-Zélande, mettent l'accent sur l'importance de la décentralisation comme partie intégrante de leurs processus de réformes administratives en cours. Le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont une longue expérience en matière d'administration locale, ce qui explique pourquoi les réformes récentes sont restées relativement modestes et ont été réalisées dans le cadre de la résolution de problèmes spécifiques ou de changements conjoncturels. Une série de réformes de la législation sur les collectivités locales dans tous les états fédérés australiens a étendu le champ de leurs pouvoirs au cours des années 1990. En 2006, un accord intergouvernemental a accru les compétences des collectivités locales dans les domaines de l'urbanisme, de la santé, de la protection de l'environnement et des activités culturelles. En Nouvelle-Zélande, la loi sur les collectivités locales de 2002 a octroyé aux autorités régionales et locales de larges pouvoirs.

Au Japon, des résolutions sur la décentralisation ont été adoptées en 1993 par les deux Chambres du Parlement sur la base du constat que la structure centralisée de l'administration ne pouvait plus faire face aux rapides évolutions au niveau local. Une loi de promotion de la décentralisation a été votée en 1995, un plan de promotion de la décentralisation a été mis en place à partir

de 1998, puis la loi globale de décentralisation a été votée en 1999 et en 2004, enfin, la loi sur les collectivités locales de 1947 a été amendée afin de renforcer l'autorité administrative des villes.

En République de Corée, une série de lois et de politiques ont été présentées à partir des années 1990, reconnaissant une importance toujours accrue à l'autonomie locale, incluant même l'élection directe des exécutifs locaux. De même qu'au Japon, ces réformes ont été largement menées par le pouvoir central. La pratique actuelle de la décentralisation en Corée du Sud a été décrite comme un « curieux mélange de déconcentration et de décentralisation » (Seong, 1998, 13). Un trait caractéristique de ce processus est le *Saemaul undong*, une organisation communautaire établie au cours de la présidence de Park Chung-hee dans les années 1970. Bien que ces organisations aient été utilisées par le gouvernement central pour exercer un contrôle d'en haut, elles ont finalement servi à développer une variante de la « participation citoyenne » qui a contribué de manière significative au développement rural du pays.

I.4. Niveaux et taille des collectivités locales

On constate des différences considérables dans la région Asie-Pacifique à la fois sur le

nombre de niveaux d'administration locale et sur la taille moyenne de la population des collectivités locales. L'organisation territoriale des pays ici étudiés est présentée dans le tableau n° 3. Deux des quatre États fédéraux ont un seul niveau de gouvernement local en dessous de l'état fédéré (l'Australie et la Malaisie), tandis que le Pakistan utilise trois niveaux et que l'Inde fonctionne sur un seul niveau dans les zones urbaines mais sur un, deux ou trois niveaux dans les zones rurales, selon les états. Sur les huit États unitaires, quatre ont un système d'administration locale à deux degrés (Indonésie, Japon, Thaïlande et Nouvelle-Zélande) tandis que trois autres pays ont un système à trois degrés (Philippines, République de Corée, Vietnam), la Chine comptant quatre niveaux d'administration sous le niveau national. En outre, ce niveau d'administration locale n'est pas toujours clair, notamment quand se combinent des structures modernes d'administration locale et des institutions traditionnelles ou coutumières comme cela est habituel dans de nombreux pays de la région au niveau du village. Les critères de base devraient être l'exercice de la puissance publique et d'un pouvoir budgétaire, mais même la matérialité de ces critères est parfois incertaine.

La population moyenne des collectivités locales de la région apparaît dans le ta-

*On constate
des différences
considérables
dans la région
Asie-Pacifique à la
fois sur le nombre
de niveaux
d'administration
locale et sur la
taille moyenne de
la population des
collectivités
locales*

Tableau 3 L'organisation territoriale des pays de la région Asie-Pacifique

Pays	Régime	Type d'Etat	Autorités fédérées, régions ou territoires dotés de droits spéciaux	Niveau régional / provincial	Niveau supérieur d'administration locale	Niveau inférieur d'administration
Australie	Monarchie constitutionnelle et démocratie parlementaire (le gouverneur général représente la reine ; le Premier ministre est le chef du gouvernement)	Fédéral	6 états et 2 territoires		Un seul niveau : 703 conseils diversement nommés (ville, municipalité, comté...) dans 7 systèmes différents d'autorités locales. Le territoire de la capitale australienne (Canberra) n'a pas d'autorités locales	

Tableau 3 L'organisation territoriale des pays de la région Asie-Pacifique (suite)

Pays	Régime	Type d'Etat	Autorités fédérées, régions ou territoires dotés de droits spéciaux	Niveau régional / provincial	Niveau supérieur d'administration locale	Niveau inférieur d'administration
Chine (2006)*	Régime communiste [le secrétaire général du Parti communiste chinois est le président de la RPC et le président de la Commission militaire centrale; le Premier ministre est le chef du gouvernement]	Unitaire	Non applicable	1) Niveau provincial: 34 unités: - 23 provinces, - 4 municipalités et grandes villes relevant directement du gouvernement central - 5 régions autonomes **: Mongolie intérieure, Guangxi Zhuang, Tibet, Ningxia Hui, Xinjiang Ouïgour - 2 régions administratives spéciales: Hong Kong et Macao	Niveau de l'arrondissement: 2.860 unités: - 1.463 arrondissements (xian) - 369 villes ayant rang d'arrondissement - 856 arrondissements intérieurs dans les plus grandes villes	Niveau de la commune: 41.040 unités: - 14.119 communes (xiang) - 19.369 bourgs (zhen) - 10 conseils intercommunaux - 6.355 sections d'administration municipale des villes - 1.088 communes ethniques (min zu xiang) - 98 tribus (sumu) - 1 tribu ethnique
Inde	Démocratie parlementaire [Président de l'Union, chef de l'Etat; Premier ministre, chef du gouvernement]	Fédéral	28 états et 7 territoires de l'Union	- Zones urbaines, un seul niveau : 3.694 municipalités de ville - Zones rurales, un, deux ou trois niveaux selon les états, 246.977 conseils ruraux comprenant: - 459 zilla panchayat (arrondissement : troisième niveau), - 5.930 panchayat samitis (canton : deuxième niveau) - 240.588 gram panchayat (village : premier niveau)		644.000 comités de village (85 % des villages) et 71.375 comités de voisinage dans les villes (70 % des quartiers, en 2004) : ne constituent pas des autorités locales
Indonésie	Régime présidentiel [le Président est à la fois le chef de l'Etat et le chef du gouvernement]	Unitaire	2 districts spéciaux: Ach et Papouasie	- 33 provinces (dont les districts spéciaux) - District-capitale de Djakarta		Un seul niveau, 450 unités (2006) ; municipalités de ville : Kotamadya (2004: 91) ; régences (municipalités d'arrondissement en zone rurale) : Kabupaten (2004: 349). Villages : Desa (environ 70.000), leur organisation et leurs fonctions sont de la compétence des autorités provinciales (loi n° 22/1999) au lieu du modèle uniforme imposé en 1979, ils sont intégrés aux municipalités de ville ou d'arrondissement
Japon	Monarchie constitutionnelle élective (le roi est le chef de l'Etat; le Premier ministre est le chef du gouvernement)	Unitaire	Non applicable	47 préfectures		1.820 communes, soit: - 779 conseils de ville - 844 conseils de commune - 197 conseils de village

* Données sur la Chine : Qiao Jing (2005), « La réforme de l'administration chinoise face aux rites confucéens », thèse de le doctorat en droit, Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, p. 125 (non publiée), mises à jour par le Dr Qiao.

** Autonome signifie ici un régime administratif spécial basé sur la reconnaissance de droits spéciaux pour certains groupes ethniques.

Tableau 3 L'organisation territoriale des pays de la région Asie-Pacifique (suite)

Pays	Régime	Type d'Etat	Autorités fédérées, régions ou territoires dotés de droits spéciaux	Niveau régional / provincial	Niveau supérieur d'administration locale	Niveau inférieur d'administration
Malaisie	Monarchie constitutionnelle élective [le roi, chef de l'Etat, est élu par les chefs des états de la Fédération ; le Premier ministre est le chef du gouvernement]	Fédéral	13 états 3 territoires fédéraux		144 collectivités locales, dont, selon la population : - 10 conseils de ville - 36 conseils communaux pour les grandes communes - 98 conseils d'arrondissement (circonscriptions comprenant de petits centres urbains)	
Nouvelle-Zélande	Monarchie constitutionnelle et démocratie parlementaire [le gouverneur général représente la reine ; le Premier ministre est le chef du gouvernement]	Unitaire	Non applicable	12 conseils régionaux 4 conseils de district unitaire	74 autorités territoriales locales (TLA) comprenant : - 4 districts unitaires - 15 conseils de ville - 54 conseils de district plus le conseil des îles Chatham	Bureaux communaux, créés librement par les autorités territoriales locales : 150 en 2006 dans 50 % des TLA
Pakistan	République, régime présidentiel [Président, chef de l'Etat ; Premier ministre, chef du gouvernement]	Fédéral	4 provinces	111 unités du niveau de l'arrondissement, comprenant : -districts -villes à statut de district : aires métropolitaines	396 unités de sous-district (cantons) - Tehsil dans les districts -commune dans les villes à statut de district	6.125 administrations d'union
Philippines	République, régime présidentiel [Président à la fois chef d'Etat et chef de gouvernement]	Unitaire	Région autonome de Mindanao	83 provinces	120 villes 1.501 municipalités	Niveau du village : 41.982 barangay
République de Corée	République, régime présidentiel [Président à la fois chef d'Etat et chef de gouvernement]	Unitaire	Province autonome spéciale de Jeju	9 provinces 6 villes métropolitaines Séoul (ville métropolitaine spéciale)	230 unités municipales supérieures : - à Séoul : 25 - dans les villes métropolitaines : 49 - dans les provinces : 75 villes + 81 arrondissements ruraux - Séoul : 522 Dong - villes métropolitaines : 689 Dong, 10 Eup, 36 Myeon - Provinces (incl. Jeju) : 942 Dong, 213 Eup, 1.112 Myeon	Unités municipales inférieures (sections) : Dong (urbaine), Eup/Myeon (rurale), différenciées selon la population (Eup = unité plus importante en zone rurale, peut devenir une ville si elle dépasse 50.000 habitants)
Thaïlande	Monarchie constitutionnelle [roi, chef d'Etat ; Premier ministre, chef de gouvernement]	Unitaire		- 75 organisations administratives provinciales - Bangkok : administration spéciale	- Villes et bourgs : 1.129 communes - Conseil de ville de Pattaya - Zones rurales : 6.744 organisations administratives de sous-district (tambon)	

Tableau 3

L'organisation territoriale des pays de la région Asie-Pacifique (suite)

Pays	Régime	Type d'Etat	Autorités fédérées, régions ou territoires dotés de droits spéciaux	Niveau régional / provincial	Niveau supérieur d'administration locale	Niveau inférieur d'administration
Vietnam	Régime communiste : le bureau politique détermine la politique du gouvernement, il est présidé par le secrétaire général du Parti communiste du Vietnam ; le Président est le chef de l'Etat ; le Premier ministre est le chef du gouvernement	Unitaire	Non applicable	59 provinces 5 villes placées sous le contrôle direct du gouvernement central (dont la capitale)	662 unités du niveau de l'arrondissement, dont : - 25 villes provinciales, - 42 arrondissements intérieurs dans les villes placées sous le contrôle direct du gouvernement central	10.776 communes, dont : - 1.181 sections, seulement dans les zones urbaines - 583 bourgs, centres urbains d'arrondissements ruraux - 9.012 communes, unités du premier degré dans les zones rurales et les zones urbaines

Sources : *fiches-pays et CLGF, 2005.*

bleau n° 4. La pertinence de cet indicateur dépend beaucoup de la façon dont le premier degré est compris : comme une unité territoriale assez vaste pour assurer un certain nombre de compétences, ou comme un cadre fondé sur les unités de peuplement et maintenant des liens étroits avec la population. Les deux peuvent exister dans le même pays : la signification de l'indicateur dépend alors de la distribution des compétences. Nous devons aussi tenir compte du fait que certains pays ont deux degrés pour le niveau de base (la plupart des états de l'Inde, Pakistan, Philippines, République de Corée, Vietnam), tandis que d'autres n'en ont qu'un seul (Australie, Indonésie, Japon, Malaisie), ou exceptionnellement trois dans certains états de l'Inde ou en Chine. En outre, les compétences de ces différents niveaux varient selon les pays. En réalité, les compétences les plus importantes de l'administration locale sont généralement exercées au niveau local supérieur dans les pays qui ont deux degrés pour le niveau de base. C'est pourquoi ce degré doit être pris en compte pour la comparaison avec les pays dont le niveau local ne comporte qu'un seul degré ; c'est celui qu'on appellera par convention « arrondissement » bien qu'il porte le nom de district au Pakistan.

Dans ce tableau, c'est le deuxième degré du niveau local qui est retenu pour les pays ayant un niveau local à deux degrés, le niveau local

simple pour les autres pays. Ce tableau pourrait, à certains égards, induire en erreur, car il néglige les services territoriaux des administrations nationales ou provinciales qui révèlent d'un degré plus élevé de fragmentation. Il sous-estime le rôle du plus bas degré d'administration municipale de la population du point de vue de la démocratie locale (voir par exemple les cas de l'Inde et des Philippines). Cependant, le niveau élevé de la population moyenne suggère que la décentralisation bénéficie plutôt au deuxième degré du niveau local qu'au degré de base (par exemple, en Indonésie, au Pakistan et en République de Corée).

Les changements dans l'organisation territoriale de la région reflètent deux processus en cours très différents. Dans les études de cas sur les pays à hauts revenus, membres de l'OCDE, le nombre des collectivités locales a diminué ces dernières années à la suite des fusions soutenues par le gouvernement à la recherche d'économies d'échelle dans la fourniture des services publics locaux. En Australie, le nombre des autorités locales a ainsi diminué de 200 au cours des trente dernières années. Au Japon, la politique de fusion de communes du gouvernement central pour réaliser de telles économies d'échelle a fait tomber le nombre des communes de 3.229 à 1.820. En Nouvelle-Zélande, une importante réforme territoriale introduite en 1989 a réduit de manière radicale le nombre des collec-

Tableau 4

Population moyenne des collectivités locales dans la région Asie-Pacifique

Pays	Population (millions)	Nombre de collectivités locales [premier niveau, degré unique ou deuxième degré]	Taille moyenne (nombre d'hab.)
Australie	20,1	703	28 592
Chine	1.296,5	2 860	453 147
Inde	1.079,7	9 624	112 115
Indonésie	217,6	450	483 556
Japon	127,8	1 820	70 220
Malaisie	25,2	144	175 000
Nouvelle-Zélande	4,1	73	54 931
Pakistan	152,1	396	384 091
Philippines	83,0	1 621	51 300
République de Corée	48,1	230	209 010
Thaïlande	62,4	7 874	7 924
Vietnam	82,2	662	124 169

Source : tableaux 1 et 3.

tivités locales de 830 à 74 collectivités locales de base en créant un niveau supérieur formé de 12 régions. En République de Corée, les efforts de l'Etat pour regrouper les collectivités locales en 1994 et 1995 avaient pour objectif non seulement de réaliser des économies d'échelle mais aussi de corriger les découpages territoriaux qui avaient été très critiqués. A la suite de cette réforme, le nombre de collectivités locales a été diminué de 265 à 241 (y compris les arrondissements autonomes et arrondissements ruraux de Séoul et des villes métropolitaines), et les frontières des arrondissements ruraux et des villes secondaires ont été redéfinies pour former des villes intégrant espaces ruraux et urbains et les séparer des villes-districts nouvellement créées.

Dans les pays à bas revenus, le tableau est beaucoup plus contrasté. Pour soutenir le développement de la démocratie ou la légitimité des leaders politiques, on a rétabli les conseils locaux ou les autorités locales élus par les habitants, mais, dans le même temps, les fonctions les plus importantes ont été transférées au niveau intermédiaire. C'est typique des réformes chinoises : 644.000 comités de villages ont été élus pour 3 ans au suffrage universel direct ; ces comités s'occupent de la location des terres et de la gestion des affaires locales. Cependant, les principales compétences sont exercées au niveau de l'arrondissement et au niveau de la province (ou de la région). En outre, les titulaires des fonctions dirigeantes au niveau des communes sont désignés de plus en plus souvent par des élections semi-ouvertes. La même évolution peut être observée au Vietnam : le nombre des communes s'est accru de 265 unités entre 2000 et 2004, la vitalité des institutions villageoises traditionnelles est soutenue par l'Etat et certaines tâches administratives peuvent

mitié des leaders politiques, on a rétabli les conseils locaux ou les autorités locales élus par les habitants, mais, dans le même temps, les fonctions les plus importantes ont été transférées au niveau intermédiaire. C'est typique des réformes chinoises : 644.000 comités de villages ont été élus pour 3 ans au suffrage universel direct ; ces comités s'occupent de la location des terres et de la gestion des affaires locales. Cependant, les principales compétences sont exercées au niveau de l'arrondissement et au niveau de la province (ou de la région). En outre, les titulaires des fonctions dirigeantes au niveau des communes sont désignés de plus en plus souvent par des élections semi-ouvertes. La même évolution peut être observée au Vietnam : le nombre des communes s'est accru de 265 unités entre 2000 et 2004, la vitalité des institutions villageoises traditionnelles est soutenue par l'Etat et certaines tâches administratives peuvent

Les ressources fiscales disponibles sont souvent concentrées dans le cœur des villes, alors que les périphéries mal desservies (où vivent les plus pauvres) sont gouvernées par des conseils de village ou des conseils municipaux qui n'ont qu'un accès minimal à ces revenus

leur être déléguées par le comité populaire de la commune ; cependant, les niveaux essentiels sont la province et l'arrondissement. Ce n'est pas le cas seulement dans les pays communistes. Des tendances comparables peuvent être observées dans des pays ayant un autre type de régime. Par exemple, en Indonésie, la réforme de 1999 a entraîné le transfert d'importantes compétences aux collectivités locales, mais sous la forme de très vastes unités municipales (environ 450.000 habitants en moyenne) ; les villages peuvent être rétablis sur la base des traditions locales ; leur organisation et leurs compétences relèvent de la compétence des autorités provinciales et ils font partie de l'administration municipale. Aux Philippines, les compétences sont moins concentrées aux niveaux supérieurs ; néanmoins, le niveau communal demeure de taille relativement grande, avec plus de 50.000 habitants en moyenne, tandis que le *barangay*, une collectivité d'origine précoloniale que la loi a restaurée à l'époque de la colonisation espagnole, demeure plutôt un niveau de participation ou d'accès à certains services plus qu'un niveau de décentralisation.

Dans d'autres pays à bas revenus, il s'est produit un processus de municipalisation avec le transfert de compétences plus nombreuses à un niveau local plus proche des habitants, mais encore doté de certaines capacités administratives. L'exemple le plus important est l'Inde, bien que la situation puisse varier considérablement d'un état à l'autre : le niveau le plus bas, le *gram panchayat*, gère l'enseignement scolaire et préscolaire, fournit quelques services de base (bibliothèques), quelques équipements (sports, loisirs), soutient l'agriculture locale et le développement économique. Au Pakistan également, bien que le niveau des cantons soit essentiel, les « administrations d'union » sont des collectivités locales de bonne taille avec quelques capacités. En Thaïlande, les réformes de 1999 et 2000 ont conduit à la consolidation du niveau municipal dans les villes et les bourgs et à la transformation des organisations administratives cantonales en véritables collectivités locales, absorbant les chefs de village, jusqu'alors élus par les habitants mais subordonnés à

l'administration provinciale. Elles représentent un pas important vers la généralisation de l'administration municipale en Thaïlande bien que le système administratif dans son ensemble soit encore assez centralisé.

La croissance urbaine très rapide de l'Asie – la population urbaine a été multipliée par sept depuis 1950 (ADB, 2006a) – représente un énorme défi pour la gouvernance urbaine. Parallèlement, les politiques de décentralisation dans de nombreux pays ont laissé la gestion de ces défis aux mains des collectivités locales (*ibid*, p. 4). Bien que les administrations municipales des villes et zones urbaines soient souvent les plus anciens gouvernements établis dans ces pays (certains remontant à plus d'un siècle), ils ont généralement été dépassés par les exigences de l'urbanisation. Ces municipalités ne s'occupent en général que du cœur de ce qui forme aujourd'hui de vastes zones métropolitaines. Bien que leurs frontières aient parfois été repoussées, cela a rarement été suffisant pour permettre de contrôler la rapide expansion urbaine.

En conséquence la périphérie urbaine est souvent gérée par une multiplicité de municipalités plus petites, de conseils de ville ou de village, sans avoir un système global de gestion à l'échelle métropolitaine. Les ressources fiscales disponibles sont souvent concentrées dans le cœur des villes, alors que les périphéries mal desservies (où vivent les plus pauvres) sont gouvernées par des conseils de village ou des conseils municipaux qui n'ont qu'un accès minimal à ces revenus. Cette fragmentation de la gouvernance urbaine représente un sérieux problème pour le financement et la gestion des infrastructures et des services dans toute la ville.

Dans quelques aires métropolitaines (Metro Manilla, Bangkok, Tokyo) fonctionnent des autorités métropolitaines et, en Chine, les plus grandes villes ont toujours été dirigées par des autorités municipales fortes qui contrôlent de grands hinterlands ruraux. En Australie, la majorité de la population urbaine vit en dehors des centres-villes et une coopération informelle en termes de planification tient lieu de gou-

vernance métropolitaine. Seule la municipalité de Brisbane englobe toute l'aire métropolitaine (ADB, 2006a). En Nouvelle-Zélande, douze collectivités locales, représentant les plus grandes villes et les arrondissements périphériques dans les six plus grandes zones métropolitaines, ont rejoint les associations de collectivités locales afin de développer des stratégies communes en réponse aux problèmes de gouvernance.

Ailleurs, on trouvera certains mécanismes de coordination entre les différentes municipalités. Mais celles-ci disposent rarement des pouvoirs ou des ressources nécessaires pour faire face aux besoins en services et en infrastructures à l'échelle d'une métropole. Par exemple, à Djakarta, l'aire de compétence de l'autorité municipale (*DKI*) ne recouvre que la zone métropolitaine telle qu'elle était dans les années 1970. Ces dernières années, quatre municipalités additionnelles ont été créées dans les aires adjacentes où s'étaient concentrés les nouveaux développements urbains. Bien qu'il existe une structure de planification pour la région métropolitaine dans son ensemble (*jabodetabek*), celle-ci doit fonctionner sur la base d'un consensus entre toutes les autorités qui la constituent. La multiplicité des agences impliquées dans le développement urbain, les infrastructures et la fourniture de services compliquent encore la situation. Cela est particulièrement le cas en Inde où existe une longue tradition de création d'agences pour prendre en charge un problème particulier (*Special Purpose Agency - SPA*). Ainsi, dans une ville comme Bangalore, en plus du gouvernement de l'état, de la municipalité et de tous les villages et petites communautés des environs, existe une pléthore de ces *SPA* telles que l'Autorité de développement de Bangalore (*Bangalore Development Authority*), le Comité des eaux et égouts de Bangalore (*Bangalore Water and Sewerage Board*), le Comité d'assainissement du bidonville de Karnakata (*Karnataka Slum Clearance Board*) (Devas, 2005). Cette situation crée à la fois des doublons et des lacunes et se traduit par une absence de coordination dans les réponses aux besoins d'une population qui croît rapidement. Dans de nombreuses grandes villes

de la région, les conflits politiques endémiques entre les différents degrés – municipalité, état et union – rend la coordination au niveau métropolitain encore plus problématique.

II. Les compétences, les finances et les capacités administratives

II.1. Les compétences des collectivités locales

Comme dans d'autres parties du monde, les collectivités locales des pays étudiés de la région Asie-Pacifique ont des rôles multiples : prestations de service, gouvernance, planification, développement de la communauté et réglementation. Le tableau n° 5 fournit un aperçu des compétences des collectivités locales. En général, tous les pays ont décentralisé quelques-uns de leurs services de base vers le niveau local, comme la planification, l'éducation, les services sociaux et la santé, la distribution d'eau, les transports publics et le soutien au développement des entreprises. En Indonésie, la loi n° 32 de 2004 a établi une liste de seize compétences que les collectivités locales doivent obligatoirement assurer.

L'éducation est le service le plus important fourni par les administrations locales. En Chine, au Japon, en Inde, en Indonésie, au Pakistan, au Vietnam et aux Philippines, les administrations locales ont des compétences en matière d'éducation, de la maternelle à l'enseignement secondaire. Les seules exceptions sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Malaisie où l'éducation de base reste du ressort des états ou du gouvernement central. La prestation de certains services de santé et services sociaux par les collectivités locales représente un dénominateur commun dans la plupart des pays, à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande où ces fonctions restent de la responsabilité des états fédérés et de l'Etat central respectivement. En Corée du Sud, les services sociaux et de santé représentaient 31 % des dépenses consolidées des collectivités locales en 2007. Aux Philippines, ces mêmes services ont été entièrement transférés depuis 1992. L'approvisionnement en eau est principalement de la responsabilité

Les collectivités locales des pays étudiés de la région Asie-Pacifique ont des rôles multiples : prestations de service, gouvernance, planification, développement de la communauté et réglementation

Tableau 5

Services fournis par les collectivités locales dans la région Asie-Pacifique

Pays	Planification	Education de base	Services sociaux de base	Services de santé de base	Distribution d'eau	Fourniture d'électricité	Transports publics	Soutien aux entreprises
Australie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Chine	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Inde	Oui	Oui	No	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Indonésie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Japon	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Malaisie	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Nouv.-Zélande	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Pakistan	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Philippines	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Rép. de Corée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Thaïlande	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Vietnam	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui

Source : Banque mondiale 2006 et fiches-pays.

des collectivités locales dans plusieurs pays de la région (Australie, Japon, Indonésie, Pakistan et Vietnam). En revanche, la fourniture d'électricité reste de la compétence de l'Etat dans toute la région, à l'exception de la Chine où elle revient aux municipalités.

Sous l'influence de la Nouvelle Gestion publique (*New Public Management - NPM*), le secteur privé a considérablement accru sa participation dans la fourniture de services locaux en Nouvelle-Zélande. La loi sur l'administration locale de 1989 oblige les autorités locales à prendre en compte les avantages et désavantages des différentes options dans la prestation de ces services, ce qui a conduit à une forte augmentation de l'externalisation par voie contractuelle. Au milieu des années 1990, 75 % de tous les services étaient ainsi rendus par des entreprises privées (Boston 1996). En Inde, la pression mise sur le recru-

tement ainsi que la généralisation des initiatives liées au *NPM* au niveau des états fédérés ont conduit de nombreuses collectivités locales à établir de nouvelles conventions de prestation de services et d'activités dans le cadre de partenariats public-privé. Mais les systèmes de contrôle de ces accords et les indicateurs de service public correspondants ne sont encore guère développés.

En plus des compétences recensées dans le tableau n° 5, de nombreuses collectivités locales réalisent également certains travaux publics tels que la construction de routes (en Australie, en Inde, au Pakistan, aux Philippines) ou même d'aéroports (en Australie). Dans la plupart des pays de la région, les collectivités locales sont également responsables de la protection de l'environnement, bien que leurs pouvoirs de contrainte soient extrêmement limités. La Chine est le seul pays où

les autorités locales, dans les régions autonomes, remplissent des fonctions normalement réservées au gouvernement central (comme l'administration de la justice, la recherche scientifique, les allocations de chômage).

Un certain nombre de collectivités locales exercent des activités commerciales, surtout en Chine et au Vietnam où elles sont de gros producteurs de biens industriels. En Nouvelle-Zélande, la loi sur l'administration locale de 2002 les habilité à créer leurs propres entreprises commerciales (*Local Authority Trading Enterprise - LATE*). Ces entreprises, dont les collectivités locales doivent détenir au moins 50 % du capital, emploient leurs propres agents et sont soumises à la fiscalité sur les entreprises. Elles opèrent dans des domaines comme les transports publics, les centres commerciaux, les cinémas, les parcs de stationnement, la distribution d'eau, l'administration de leurs propriétés et les carrières. Certaines provinces des Philippines sont propriétaires de bâtiments importants tels que des centres de congrès ou des centres commerciaux qui sont gérés comme des « centres de profits » fournissant une source de revenus locaux supplémentaires. Ailleurs, les collectivités locales fournissent tout au moins un soutien aux activités économiques. L'activité commerciale la plus répandue des communes est la gestion d'entreprises publiques telles que les marchés, les abattoirs, les gares routières et les parcs de stationnement.

II. 2. Les finances locales

L'importance économique relative des collectivités locales varie grandement dans la région, ainsi que le montre le tableau n° 6. En Chine, les différents niveaux d'administration locale jouent un rôle primordial dans la fourniture de services et le développement économique local, puisqu'ils gèrent 80 % des entreprises d'Etat. En conséquence, ils représentent 81 % des dépenses publiques et 22 % du PIB. Au Japon, les collectivités locales ont de larges compétences et assurent plus de la moitié des dépenses publiques et 10 %

du PIB. En Indonésie, à la suite du « big bang » de la récente décentralisation, les collectivités locales sont désormais responsables d'un tiers du total des dépenses publiques. En revanche, en dépit de leurs traditions depuis longtemps établies, les collectivités locales d'Australie et de Nouvelle-Zélande n'ont que des compétences limitées et ne représentent que 10 % du total des dépenses publiques et environ 2 à 4 % du PIB. L'importance des collectivités locales au Vietnam s'est rapidement accrue au cours des dernières années – leurs dépenses ont plus que doublé en volume et sont passées entre 1997 et 2002 de 40 à 48 % du total des dépenses publiques. Cependant, jusqu'à l'introduction en 2004 de la loi sur le budget de l'Etat, le Vietnam était dans les textes un des pays les moins décentralisés du monde, les collectivités locales prenant essentiellement en charge, sous les instructions du gouvernement central, certaines fonctions déconcentrées (Banque mondiale, 2005, 87). Pour les plus grands pays de la région, les données globales masquent d'énormes disparités entre régions et entre collectivités locales.

Les collectivités locales des pays de notre échantillon sont toutes dotées du pouvoir de lever des impôts, comme le montre le tableau n° 7. La fiscalité immobilière est de loin leur source de revenus la plus importante ; elle représente 100 % de leurs revenus propres en Australie et 91 % en Nouvelle-Zélande. Dans ces deux pays ainsi qu'en Chine, les autorités locales peuvent fixer le montant de ces impôts de manière discrétionnaire, alors que dans d'autres pays ce montant est généralement fixé par le gouvernement central ou celui de l'état fédéré. Dans certains pays, les impôts sur les entreprises sont également une source importante de revenus. Les municipalités de toute la région perçoivent des taxes sur les hôtels, les restaurants et les lieux de divertissement. Certaines taxes locales sont particulières à certains pays. Par exemple, au Japon, les villes lèvent une taxe d'urbanisme ; les municipalités pakistanaise perçoivent des taxes sur la santé et l'éducation et les municipalités chinoises perçoivent des taxes agricoles et des impôts sur les

*L'importance
économique
relative des
collectivités
locales varie
grandement dans
la région*

Tableau 6

Volume relatif des dépenses et recettes locales dans la région Asie-Pacifique

Pays	Dépenses publiques totales a) en % du PIB b) en € par habitant	Dépenses publiques locales (niveau local et intermédiaire) a) en % du PIB b) en €/hab.	Ratio Dépenses publiques locales / Dépenses publiques totales	Ratio Dépenses publiques locales / Total des dépenses d'investissement public civil	Part des impôts partagés et des subventions générales en % des revenus du gouvernement local	Recettes de la fiscalité propre (= taxes assujetties à un pouvoir local de taxation) en % des revenus du gouvernement local
Australie [2005]	a) 37% b) 11 486	a) 2% b) 276	7%	6%	52%	38%
Chine [2004]	a) 27% b) 291	a) 22% b) 235	81%	nc	32%	29%
Inde [2002]	a) 19,1%	a) Karnataka: 2,9% b) nc	Karnataka: 18,5% nc b) nc	Conseils ruraux (panchayat): 90% (moyenne, ensemble de l'Inde)	Autorités locales urbaines : 60% des revenus produits par l'impôt sur prop. immobilière (moyenne, ensemble de l'Inde)	
Indonésie [2006]	a) 19% b) 189	a) 6% b) 62	33%	36%	70%	<10%
Japon [2004]	a) 22,9% b) 7 243	a) 12,3% b) 3 903	53,6%	nc	69%	34%
Malaisie [2003]	a) 27% b) 1 152	a) 4% b) 155	13%	11%	35%	26%
Nouvelle Zélande [2005]	a) 42% b) 9 693	a) 3,9% b) 380	9,4%	16%	68%	56%
Pakistan* [2005]	a) 18,5% b) nc	a) 2,6% b) nc	14%	nc	90%	10%**
Rép. de Corée [2002]	a) 36% b) nc	a) 16% b) nc	44%	nc	53%	34%
Thaïlande [2002]	a) 21% b) 376	a) 2% b) 34	9%	15%	45%	12%
Vietnam [2002]	a) 24% b) nc	a) 11% b) nc	48%	51%	44%	24%

Sources : FMI 2006, OCDE 2005, Banque mondiale 2006 et fiches-pays. NB : tous les pays considérés dans cette étude ne sont pas inclus dans ce tableau en raison de l'absence de données.

* Estimations fondées sur les calculs des auteurs (sources : M. Cyan, 2006, ADB/DfID/WB, 2004).

** Estimation comprenant l'ensemble des ressources propres.

Note : nc, non communiqué.

entreprises collectives. En Indonésie, depuis 2004, les municipalités collectent une taxe sur l'eau de surface. Avec la taxe sur les eaux souterraines, ce système participe de l'effort des gouvernements pour résorber les dommages environnementaux causés par la surexploitation des ressources en eau.

En Chine, en Indonésie et au Vietnam, le produit de la fiscalité collectée au niveau local est partagé avec les niveaux supérieurs. En Chine, les sommes perçues au titre de l'impôt sur le revenu, des taxes sur les produits et des impôts sur les entreprises ainsi que sur les entreprises communes sont partagées entre l'Etat et les administrations locales. Au Vietnam les administrations locales n'exercent aucun pouvoir fiscal propre ; en revanche,

elles partagent avec l'Etat le produit de la TVA, de l'impôt sur les bénéfices des entreprises et sur les hauts revenus, de la taxe spéciale sur la consommation de biens et services domestiques et de la taxe sur les carburants. Le produit d'autres impôts leur est spécialement reversé comme celui de l'impôt foncier et de la taxe d'habitation, les taxes sur les ressources naturelles (à l'exception du pétrole), les droits sur les licences et les droits de mutation immobilière. En Indonésie, les collectivités locales se partagent le produit de l'impôt foncier, de l'impôt sur la propriété immobilière et de l'impôt sur les véhicules à moteur. De nombreuses municipalités collectent également des redevances qui représentent un faible pourcentage, en général moins de 10 %, de leurs revenus propres.

Tableau 7 L'étendue des pouvoirs fiscaux des autorités locales dans la région Asie-Pacifique

Pays	Principaux impôts locaux
Australie	Impôt sur la propriété immobilière
Chine	Impôt sur les entreprises publiques locales, impôts sur les terrains non bâties et à usage agricole
Inde	Impôt foncier, octroi (taxe sur les biens entrant sur le territoire de la municipalité)
Indonésie	Taxe sur les hôtels et les restaurants, taxe sur les divertissements, taxe sur la publicité, taxe sur l'électricité (éclairage des rues), taxe sur l'industrie minière non stratégique ou non vitale, taxe sur le stationnement, taxe sur les eaux souterraines et taxe d'environnement. En outre, le produit de la fiscalité foncière et immobilière, sur les véhicules à moteur, sur la cession de véhicules et sur les carburants est partagé avec les provinces
Japon	Impôt de capitation, taxe sur les entreprises, taxe locale de consommation, taxe automobile, impôt foncier, taxe d'urbanisme, taxe locale sur le tabac
Malaisie	Impôt sur la propriété immobilière
Nouvelle-Zélande	Impôt sur la propriété immobilière
Pakistan	Districts et villes : taxe de santé, taxe d'éducation, taxe sur les véhicules (sauf les véhicules à moteur). Tehsil : impôt foncier, taxe sur les services, droits de mutation immobilière
Philippines	Impôt foncier, taxe sur les entreprises, taxe sur les divertissements, taxe sur le sable et le gravier, taxe sur l'impression et la publication, taxe de franchise, impôt de capitation
Rép. de Corée	Impôt sur la propriété immobilière ; impôt sur les entreprises ; droits de mutation immobilière ; droits d'enregistrement ; droits sur les licences, impôt de capitation, impôt sur les terres agricoles ; taxe sur la viande ; taxe sur les activités de loisirs ; taxe sur la consommation du tabac ; taxe d'urbanisme ; taxe de développement régional ; taxe sur les carburants ; taxe locale d'éducation
Thaïlande	Impôt foncier et immobilier ; taxe d'urbanisme ; taxe sur les enseignes ; droit d'abattoir, droits sur les nids d'hirondelles ; taxe sur le tabac, taxe sur les carburants, taxe sur les hôtels
Vietnam	Impôts foncier et immobilier, taxes sur les ressources naturelles (excepté celles concernant les activités pétrolières), droits sur les licences, taxe de transfert de droits d'utilisation foncière, droits de bail

Sources : études de cas et fiches-pays, Service national des impôts de la République de Corée, Dana Weist, 2001.

L'idéal serait que les ressources financières dont disposent les collectivités locales – propres ou provenant de subventions et de transferts – soient suffisantes pour garantir la prestation de tous les services qu'elles doivent fournir

3. Ressources propres : revenus levés directement par les collectivités locales et dont elles peuvent augmenter le montant.

Alors que toutes les collectivités locales possèdent leurs propres ressources fiscales, leur degré d'autonomie fiscale varie considérablement d'un pays à l'autre. Les pays les plus développés, tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, génèrent une part substantielle de leurs revenus localement et sont moins dépendants des transferts du gouvernement central. La part des transferts dans le total des ressources des collectivités locales est passée de 23 % dans les années 1980 à 16 % à la fin des années 1990 en Australie, et de 18 % à 10 % en Nouvelle-Zélande au cours de la même période (OCDE, 2001). Au Japon, la réforme des finances locales (la « réforme en trois axes ») de 2005-2007 remplace les subventions affectées par des ressources fiscales (transfert de l'impôt national sur le revenu à l'impôt de capitation, cependant pour un rendement attendu inférieur) ; la dotation globale, jusqu'ici le principal instrument de péréquation du budget de l'Etat, est réduite de manière drastique. Au contraire, dans les pays en voie de développement comme l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et la Thaïlande, les collectivités locales (en dehors des grands centres urbains) ne génèrent qu'une part réduite du total de leurs revenus par le biais de la fiscalité locale (en général, de 10 à 30 %), ce qui montre qu'elles sont très dépendantes des transferts et des subventions provenant de l'Etat. En Thaïlande, aux termes de la loi de procédures et de planification de la décentralisation de 1999, les collectivités locales devaient se voir allouer 20 % du budget national au titre de l'année fiscale 2001, et au moins 35 % sur l'exercice fiscal 2006. Ce dernier but n'a pas encore été atteint et ces objectifs ont fait l'objet de débats passionnés. Pourtant le degré d'autonomie fiscale locale n'est pas nécessairement fonction du niveau global des revenus du pays. Par exemple, au Japon, les collectivités locales ne tirent que 34,4 % du total de leurs ressources propres alors qu'en Chine les dotations budgétaires et les impôts partagés de l'Etat n'assurent que 32 % du

total de leurs ressources. Cette disparité reflète le rôle important d'*« agent »* du gouvernement central que jouent les collectivités locales au Japon en matière de prestations de service, comme l'éducation et l'aide sociale, financées par des transferts spécifiques. Par opposition, la décentralisation fiscale, beaucoup plus poussée en Chine par le biais de mécanismes de partages des revenus, est contrebalancée par une centralisation politique extrême.

L'idéal serait que les ressources financières dont disposent les collectivités locales – propres³ ou provenant de subventions et de transferts – soient suffisantes pour garantir la prestation de tous les services qu'elles doivent fournir. Ce n'est le cas ni en Inde, ni au Pakistan, ni aux Philippines. Dans ces pays, les ressources propres et les transferts de l'Etat central restent insuffisants pour financer les services locaux, et un transfert de pouvoirs fiscaux supplémentaires s'avère nécessaire pour corriger ce déséquilibre. Par opposition, la force des associations de collectivités locales dans les pays de l'OCDE a permis que le transfert de nouvelles compétences soit accompagné des ressources supplémentaires nécessaires. En Australie, ces « transferts de charges » aux gouvernements ont constitué l'élément central d'un Accord intergouvernemental signé en 2006 par le gouvernement et l'Australian Local Government Association. En Nouvelle-Zélande, ce fut un des problèmes majeurs qui conduisit à plusieurs réformes successives à partir de 1989. A ce problème vient s'ajouter celui des « transferts de charges non financés ». L'Etat a tendance à transférer des compétences plus étendues aux collectivités locales, ce qui représente une charge supplémentaire pour les budgets locaux. C'est le cas des Philippines où les collectivités locales doivent payer des primes d'encouragement au personnel hospitalier et aux fonctionnaires de l'Etat (par ex., les juges et la police) en poste sur leur territoire. Ces transferts de charges non

financés grèvent les finances des collectivités locales et restent un sujet brûlant de débat entre l'Etat et les collectivités locales dans de nombreux pays de la région.

L'emprunt est une autre source de financement des collectivités locales. Par le passé, les gouvernements des pays de la région ont limité l'accès des collectivités locales aux marchés des capitaux à cause du risque inhérent de surendettement qui pourrait créer une instabilité macroéconomique. En Corée du Sud, le volume de la dette des administrations locales à recouvrer sur obligations s'est à peine modifié au cours de la période 2000-2006 en raison du strict contrôle exercé par l'Etat sur les emprunts locaux. La Chine a imposé à ses administrations locales des limites strictes dans l'accès à l'emprunt. Mais celles-ci ont malgré tout trouvé le moyen d'emprunter par l'intermédiaire d'entreprises dont elles sont propriétaires. Cependant, certains Etats de la région encouragent de plus en plus les grandes municipalités à emprunter. Au Japon, depuis avril 2006, les emprunts des collectivités locales ne sont plus soumis à autorisation préalable, mais un accord reste nécessaire. En Inde, plusieurs grandes villes ont émis des obligations et, dans l'état de Tamil Nadu, on a permis à certaines municipalités plus petites de participer à cette émission d'obligations. Néanmoins, ceci dépend autant d'un marché de capitaux performant que de la capacité des municipalités à rembourser. Aux Philippines, les collectivités locales peuvent légalement – et elles y sont encouragées – exploiter les marchés financiers et utiliser d'autres sources de financement non traditionnelles pour être moins dépendantes des subventions de l'Etat. Malgré cela, peu d'entre elles se sont risquées à lever des fonds sur le marché des capitaux. Certaines collectivités locales ont choisi d'autres systèmes comme les *BOT* (construire – exploiter – transférer) et d'autres formes de participation du secteur privé de façon à financer les projets de développement les plus

importants. Cependant, l'intérêt des collectivités locales pour ce type de structures a quelque peu diminué à la suite de la crise financière en Asie de l'Est.

L'emprunt auprès des banques commerciales reste rare à cause du manque de garanties financières. Les prêts contractés auprès des institutions financières gouvernementales (IFG) sont plus courants, parce que celles-ci jouent aussi un rôle de banque de dépôts pour les transferts destinés aux collectivités locales. Les IFG peuvent donc toujours retenir ces transferts en cas de défaut de remboursement, même si ce système laisse la porte ouverte à des prêts hasardeux. En Indonésie, la plupart des emprunts contractés par les administrations locales se font auprès de l'Etat, souvent sous la forme d'un prêt octroyé par des bailleurs de fonds. En Nouvelle-Zélande, une loi de 1996 a facilité l'approbation des prêts mais a aussi imposé de nouvelles restrictions. Au lieu d'obtenir l'approbation du gouvernement central, les administrations locales sont obligées de spécifier explicitement le but et les bénéficiaires de l'emprunt et de budgérer en conséquence le coût des dépenses de fonctionnement. En Australie, les prêts aux administrations locales sont coordonnés par un Conseil national des prêts qui octroie les prêts et régule la dette des états fédérés.

II.3. Les capacités administratives des collectivités locales

Les données sur la part du personnel au niveau local dans le total des effectifs de la fonction publique dans les pays de la région Asie-Pacifique figurent dans le tableau n° 8. Cette part culmine à 92 % en Chine et à 77 % en Indonésie, et est la plus faible en Malaisie (7 %) et en Nouvelle-Zélande (10 %). La plupart du personnel appartenant à des administrations locales de la région a des postes permanents dont la stabilité de l'emploi est garantie par la loi, même si, en Nouvelle-Zélande,

L'emprunt est une autre source de financement des collectivités locales. Par le passé, les gouvernements des pays de la région ont limité l'accès des collectivités locales aux marchés des capitaux à cause du risque inhérent de surendettement qui pourrait créer une instabilité macroéconomique. Néanmoins, ceci dépend autant d'un marché de capitaux performant que de la capacité des municipalités à rembourser. Les collectivités locales peuvent légalement – et elles y sont encouragées – exploiter les marchés financiers et utiliser d'autres sources de financement non traditionnelles pour être moins dépendantes des subventions de l'Etat. Cependant, l'intérêt des collectivités locales pour ce type de structures a quelque peu diminué à la suite de la crise financière en Asie de l'Est.

Table 8

Effectifs des administrations locales dans la région Asie-Pacifique

Pays	Effectifs des administrations locales	Total des effectifs de la fonction publique	Part du personnel de niveau local dans le total des effectifs de la fonction publique
Australie	147.500	1.357.600	11 %
Chine	5.000.000 (est.)	nc	92 %
Inde	nc	nc	nc
Indonésie (2006)	2.781.476	3.635.816	77 %
Japon	1.432.494	2.311.920	62 %
Malaisie	58.000	829.000	7 %
Nouvelle-Zélande	21.680	227.220	10 %
Pakistan	nc	nc	nc
Philippines (1999)	390.561	1.445.498	27 %
Rép. de Corée (2006)	345.989	611.219	56 %
Thaïlande	nc	nc	20 %
Vietnam	nc	nc	60 %

Source : *Fiches-pays et Banque mondiale, 2005.*

les directeurs généraux sont employés sur la base d'un contrat de sept ans renouvelable.

Le tableau n° 9 récapitule les cadres institutionnels et politiques de recrutement ainsi que la répartition des responsabilités dans l'organisation des processus de recrutement au niveau local. Des lois spécifiques régissent la fonction publique territoriale dans la plupart des pays de la région. Au Japon, la loi de la fonction publique territoriale définit les critères de recrutement du personnel, ainsi qu'un système de classements, de grades et d'échelons, la rémunération et les avantages, les horaires de travail, les droits et obligations des fonctionnaires et la formation. Aux Philippines, le personnel des collectivités locales est réglementé par les lois sur la fonction publique territoriale et par les règles de la Commission de la fonction publique (CSC), l'agence centrale pour le personnel du secteur public. De plus, le Code de l'admi-

nistration locale de 1991 contient des dispositions concernant la gestion du personnel. Il stipule que toutes les collectivités locales peuvent concevoir et mettre en place leur propre structure organisationnelle et leur système de recrutement du personnel en prenant en compte les exigences du service et les moyens financiers. Il impose aussi certains postes et la création d'une direction de la sélection du personnel dans chaque collectivité locale afin d'assister le directeur général pour assurer un processus de sélection et de promotion équitables. Malgré ces garanties, des problèmes tels que le népotisme et le non-respect du principe de mérite dans le recrutement et la promotion sont endémiques dans les fonctions publiques de nombreux pays de la région.

Le degré d'influence des niveaux supérieurs dans la sélection du personnel des administrations locales reste considérable dans la région. En Chine, ce sont les comités du

Tableau 9

Politiques et cadres institutionnels du recrutement et de la gestion des ressources humaines au niveau local dans la région Asie-Pacifique

Pays	Régime applicable au personnel (droit public ou privé, carrière ou poste)	Procédures de recrutement pour les postes à responsabilité	Mesures institutionnelles pour la formation professionnelle des agents des administrations locales
Australie	Droit public	Recrutement individuel pour chaque poste disponible en gouvernement local	Organisée et financée par poste individuel
Chine	Droit de la fonction publique	Concours annuel au niveau local et national	Organisée et financée par les collectivités locales
Inde	Dans la majorité des cas, régi par le droit public	Le personnel au niveau central ou étatique est recruté par concours puis désigné aux postes de responsabilités	Pas imposée par la loi mais organisée par le gouvernement central et les gouvernements des états fédérés
Indonésie	Droit public avec postes de carrière	Le gouvernement central exerce toujours un contrôle sur le recrutement, généralement par le biais de concours, les postes à responsabilité étant confiés par promotion à des fonctionnaires de carrière	Implicitement imposée par le gouvernement central et les administrations locales
Japon	Droit de la fonction publique pour les postes à plein temps, régime de carrière	Concours pour toutes les administrations locales	Réglementée par le droit de la fonction publique locale et mise en place par les collectivités locales
Malaisie	Commissions de recrutement des conseils locaux, supervisées par la Commission de la fonction publique	Par l'autorité locale sous réserve d'approbation par le gouvernement de l'état fédéré	L'Institut national d'administration publique (INTAN) est l'opérateur pour le compte de la Commission de la fonction publique
Nouvelle-Zélande	Sécurité de l'emploi pour les agents et contrats fixes de sept ans pour les directeurs généraux (CEO)	Niveaux de recrutement fixés par chaque CEO qui recrute et fait office d'employeur légal de tout le reste du personnel	Les possibilités de formation professionnelle fournie par les administrations locales sont limitées
Pakistan	Les cadres de la fonction publique fédérale, provinciale et locale sont fixés par les lois de la fonction publique	Recrutement centralisé au mérite par le biais de la Commission de la fonction publique, les cadres provinciaux étant assignés aux postes de responsabilité des administrations locales	Plusieurs institutions de formation de la fonction publique
Philippines	Code des collectivités locales de 1991, loi et règlements nationaux sur la fonction publique	Recrutement par chaque collectivité locale	Académie de l'administration locale, ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, Centre de la gouvernance locale et régionale (UP-NCPAG)
Rép. de Corée	Loi sur la fonction publique locale pour les emplois à plein temps	Personnels de l'Etat affectés aux collectivités locales ; autres personnels recrutés par concours ou par contrat	Instituts de formation des administrateurs locaux (LATI) ; autres institutions de formation du secteur public
Thaïlande	Contrôle fort par le gouvernement central mais récent transfert des responsabilités aux collectivités locales	Le gouvernement central fixe des critères généraux au niveau national pour le recrutement, le licenciement, les salaires et les primes dans les administrations locales. La gestion du personnel est à présent largement confiée aux exécutifs locaux.	Du ressort du gouvernement central et des provinces
Vietnam	Régi par l'ordonnance de 2003 sur les cadres et fonctionnaires publics	Agents du gouvernement central assignés aux postes de responsabilité des administrations locales. Autres agents recrutés par concours ou sur une base contractuelle	Académie nationale d'administration ; écoles politiques au niveau des provinces et des arrondissements

Source : *Fiches-pays et Brillantes, 2006.*



Les défis auxquels font face toutes les collectivités locales en raison de leurs faibles ressources sont amplifiés en milieu urbain

Parti communiste chinois qui choisissent, gèrent, encadrent et renvoient les fonctionnaires, y compris ceux des administrations locales. L'organisme de recrutement est responsable de la discipline et du renvoi des agents qu'il a nommés. A l'autre bout du spectre des pratiques en la matière, en Australie et en Nouvelle-Zélande, les conseils locaux désignent les directeurs généraux (*CEO*) mais tous les autres agents sont employés directement par les *CEO*. Au Pakistan, les autorités provinciales désignent dans une large mesure les cadres supérieurs des administrations locales, le personnel des districts et des villes étant composé de fonctionnaires publics provinciaux et fédéraux. En Indonésie, malgré une réforme de décentralisation radicale, l'Etat exerce toujours un contrôle sur les nominations des agents des administrations locales. En Inde, la sélection et le recrutement des agents sont effectués soit par les autorités locales elles-mêmes, soit par l'organisme spécialisé concerné par le recrutement au niveau de l'état fédéré. En Malaisie, l'administration locale peut recruter, former, gérer et régler la discipline de son personnel, mais toutes les mesures doivent être approuvées par l'état fédéré. Les budgets locaux sont aussi soumis à son contrôle.

En Thaïlande, les connexions verticales très fortes entre les responsables locaux et l'administration centrale, en particulier au sein du Département de l'administration locale du ministère de l'Intérieur, qui étaient autrefois cruciales pour les responsables dans leur carrière, ont été démantelées, et les décisions concernant les personnels sont désormais largement entre les mains des exécutifs locaux. Les bureaucrates résidant à Bangkok redoutent souvent à être transférés en province, car cela représente pour eux un déracinement, des changements majeurs, une éventuelle perte d'autorité et une possible diminution de leur salaire. En revanche, les transferts vers les collectivités locales sont plus intéressants pour les responsables provinciaux, car les administrations des provinces et des arrondissements ont vu leur autorité diminuer en raison de la

décentralisation ; de plus, ces transferts n'impliquent pas pour eux de changement de résidence.

Les réformes les plus poussées concernant les collectivités locales ont été menées en Nouvelle-Zélande où la loi sur les collectivités locales de 2002 impose une planification annuelle et à long terme ainsi qu'une prise en compte systématique des résultats pour le public. Elle pose également le principe de consultations publiques incluant une présentation claire des propositions, options et procédures. La plupart des états fédérés australiens ont introduit des mécanismes de gestion de la performance pour les collectivités locales tels que des indicateurs de performance et autres stratégies d'évaluation. En particulier, l'introduction de la comptabilité en droits constatés (*accrual accounting*) a eu un impact majeur sur la gestion des collectivités locales car elle impose d'évaluer les biens et d'effectuer les provisions nécessaires en vue de leur dépréciation. Dans d'autres pays de la région, des programmes importants de décentralisation ont créé de sérieuses tensions dans la gestion des collectivités locales qui tentent de faire face aux défis induits par le rapide transfert de responsabilités et de personnels qui incombaient jusqu'alors au gouvernement central.

Les défis auxquels font face toutes les collectivités locales en raison de leurs faibles ressources sont amplifiés en milieu urbain. Les problèmes de gestion urbaine sont plus complexes et les risques majeurs (naturels ou d'origine humaine) sont plus importants. Les problèmes environnementaux y sont particulièrement aigus : traitement des déchets humains et industriels, grave pollution des ressources aquifères, grave pollution de l'air liée aux activités industrielles et à la rapide croissance du parc automobile. Bien que les gouvernements des villes soient mieux à même de recruter du personnel qualifié que les gouvernements ruraux, leur capacité à réguler le développement et à contrôler efficacement les risques environnementaux reste assez limitée. De la même façon, bien que les gouvernements des villes

aient accès à de plus importantes ressources fiscales, leurs besoins de financements sont également beaucoup plus élevés, car la fourniture de services et la mise en place d'infrastructures sont souvent beaucoup plus onéreuses en milieu urbain. De plus, une infrastructure matérielle inadéquate est souvent un frein majeur au développement industriel et à la croissance économique urbaine dont dépend tout le développement économique national.

Dans son rapport sur l'urbanisation et le développement durable en Asie (ADB, 2006a), la Banque asiatique de développement identifie un certain nombre d'exemples de bonne gouvernance urbaine dans douze pays de la région : des approches innovantes dans la captation de revenus et le financement capitaliste ; une administration améliorée et une gestion orientée vers les résultats ; un accès amélioré à l'information et la transparence dans la prise de décisions ; une plus grande participation citoyenne à la prise de décisions ; la collaboration entre municipalités au sein d'une métropole ou d'une sous-région économique ; de sérieux efforts pour faire face aux problèmes environnementaux et la mise en œuvre efficace des contrôles antipollution ; d'importants programmes de réduction de la pauvreté et un soutien aux programmes d'amélioration des services aux populations locales. Cependant, de telles initiatives sont restées l'exception qui confirme la règle. Dans tous les cas, c'est le leadership local qui a constitué le facteur déterminant : un leadership engagé en faveur des réformes, décidé à améliorer les conditions de vie de la municipalité et efficace dans la recherche de soutiens à ces initiatives, sans oublier le principe de responsabilité ni l'obligation de rendre des comptes aux citoyens. Le développement d'une telle forme de leadership reste un enjeu majeur pour toute la région.

Les réformes de décentralisation qui ont conduit à une plus grande autonomie locale confrontent les bureaucraties locales de la région Asie-Pacifique à de grands défis rela-

tifs au renforcement des compétences et de la formation (Brillantes, 2006). Comme le montre le tableau n° 9, les programmes de formation et de renforcement institutionnel mis en place dans les pays sélectionnés font généralement partie des systèmes de fonction publique. Cependant, il est remarquable qu'en Corée du Sud, pays qui a placé la gestion de la connaissance au centre de son développement, le renforcement de la fonction publique s'est poursuivi à travers la mise en place de deux instituts séparés de formation spécialisée, l'*Institut de formation des fonctionnaires de l'Etat (OTI)* et l'*Institut de la formation des administrateurs locaux (LATI)* pour les administrations locales.

Dans le contexte des réformes de décentralisation actuelles dans la région, un changement d'attitude de la part du personnel de l'Etat est nécessaire pour mieux prendre en compte les nouveaux défis et difficultés auxquels le personnel des administrations locales est confronté. Au Japon, ce processus est encouragé par l'échange de fonctionnaires, des agents du ministère de l'Intérieur étant détachés auprès des administrations locales, une pratique qui n'est pas du tout habituelle en Nouvelle-Zélande. En plus de permettre à ces fonctionnaires centraux de découvrir la psychologie des fonctionnaires locaux, « décentralisant » ainsi leur propre mode de pensée, cette pratique apporte également des gains d'efficacité aux administrations locales qui bénéficient de l'expérience des cadres supérieurs de l'Etat. A ce propos, il existe un intérêt grandissant pour encourager la création d'instituts d'administration publique communs aux personnels de l'Etat et des administrations locales de façon à promouvoir des échanges d'idées et la collaboration entre les différents niveaux d'administration. Etant donné l'effort continu en matière de décentralisation dans la région, les avantages respectifs d'institutions de formation séparées pour le personnel de l'Etat et le personnel local (comme en Corée et aux Philippines) et la mise en place d'institutions de formation communes méritent toute notre attention.

**Dans le contexte
des réformes de
décentralisation
actuelles dans la
région, un
changement
d'attitude de la part
du personnel de
l'Etat est
nécessaire pour
mieux prendre en
compte les
nouveaux défis et
difficultés
auxquels le
personnel des
administrations
locales est
confronté**

De nombreux pays ont mis en place de nouveaux mécanismes de lutte contre la corruption, comme par exemple une plus grande transparence dans la prise de décisions

II.4. Intégrité et corruption

La corruption dans le secteur public, y compris au niveau des collectivités locales, reste un problème global. Les pays développés et en voie de développement sont rongés par des problèmes de corruption. L'indice de perception de la corruption annuel (IPC) publié par Transparency International révèle que certains pays de la région Asie-Pacifique (Indonésie, Pakistan, Philippines, Vietnam) se trouvent au bas de l'échelle, ce qui implique que la corruption dans ces pays est perçue comme un problème majeur. En haut de l'échelle, la Nouvelle-Zélande arrive au premier rang des pays les moins corrompus et l'Australie est neuvième (Transparency International, 2005). Bien que l'IPC ne se rapporte pas directement à la corruption au niveau local, les collectivités locales ne sont pas exemptes de cette perception négative. De fait, en Chine et en Indonésie, l'idée selon laquelle la décentralisation a accentué la corruption est largement répandue. Il est en effet possible que la décentralisation accroisse les problèmes de corruption, ou tout au moins qu'elle l'éparpille sur plusieurs niveaux de gouvernement et la rende donc plus difficilement contrôlable. Toutefois, la démocratisation et le renforcement de la société civile rendent la corruption plus visible, ce qui explique pourquoi les citoyens peuvent avoir la sensation que le problème s'est aggravé même si ce n'est pas nécessairement le cas.

Plusieurs pays en voie de développement de la région connaissent de sérieux problèmes de corruption. C'est moins le cas des pays riches, tels que le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en raison des plus hauts niveaux de rémunération des fonctionnaires et des modes de contrôle et de surveillance mis à la disposition du public dans ces pays. En Nouvelle-Zélande, la Commission des services de l'Etat a élaboré et contrôlé la mise en place d'un code de conduite en matière d'éthique publique et de conflits d'intérêts aussi bien au niveau de l'Etat que de celui de l'administration locale.

L'auditeur général de la nation assure le respect de ces règles et des poursuites pénales peuvent être engagées en cas d'infraction. Ailleurs, la corruption peut sérieusement diminuer les ressources financières disponibles destinées aux services locaux et empêcher les citoyens, en particulier les plus pauvres, d'obtenir un accès à ces services.

De nombreux pays ont mis en place de nouveaux mécanismes de lutte contre la corruption, comme par exemple une plus grande transparence dans la prise de décisions. En Malaisie, une amélioration des procédures de recrutement et de rémunération des fonctionnaires des collectivités locales ainsi que des initiatives favorisant une « e-gouvernance » ont été mises en place afin d'améliorer les standards éthiques et la transparence dans la prestation des services locaux. Aux Philippines, le Projet de gestion responsable de la transparence inclut une surveillance du « style de vie » des fonctionnaires publics et des réformes des procédures de transaction réalisées par les administrations locales (achats, gestion des entreprises publiques locales, administration de l'impôt foncier, système de délivrance des titres). En Inde, de nombreux états fédérés ont nommé un *lokayuktha* (ombudsman) chargé de combattre la corruption et les mauvaises pratiques gouvernementales, y compris au niveau local. Au Japon, on a recensé 92 cas de corruption en 2004 au niveau des communes. Parmi les mesures mises en œuvre figurent également le renforcement des systèmes d'audit externe, le contrôle d'urgence et la réforme des procédures comptables. Mais, ailleurs (au Pakistan, aux Philippines, en Indonésie), la capacité du pouvoir central à contrôler et à réaliser des audits sur la gestion des collectivités locales reste un problème majeur. Par exemple, les rapports du Centre philippin du journalisme d'investigation attestent que près de 70 % des fonds destinés à la santé disparaissent à cause de la corruption au niveau local.

II.5. Les relations entre pouvoir central et collectivités locales

Les collectivités locales des pays concernés par notre étude opèrent dans un cadre juridique défini par les plus hautes autorités gouvernementales ou les assemblées législatives. Dans les nations unitaires telles que la Chine, l'Indonésie, le Japon, la Corée, les Philippines, la Nouvelle-Zélande, le Vietnam et la Thaïlande, l'Etat définit les pouvoirs et les compétences des collectivités locales. Dans les systèmes fédéraux comme en Australie, en Inde, au Pakistan ou en Malaisie, les collectivités locales rendent des comptes au gouvernement de l'entité fédérée. En Australie, les ministres compétents des états fédérés ou des territoires peuvent dissoudre les conseils locaux et désigner des administrateurs qui se substituent aux collectivités locales. Lorsqu'une telle situation se produit, les ministères doivent généralement mener une enquête publique sur les manquements allégués, justifiant ainsi leur intervention. Même les dispositions constitutionnelles qui limitent ces pouvoirs peuvent être amendées assez facilement (CLGF, 2005, 29). En Nouvelle-Zélande, la loi sur les collectivités locales de 2002 donne au ministère des Collectivités locales le pouvoir d'ouvrir une enquête pour mauvaise gestion ou carence dans la prise de décision. En Inde, il n'existe pas d'instance spéciale pour le dialogue intergouvernemental et les collectivités locales ne disposent pas d'une représentation formelle auprès de structures étatiques. (CLGF, 2005 :106).

D'une manière générale, les collectivités locales, en tant qu'institutions autonomes, doivent rendre compte à la fois à leurs citoyens et aux autorités supérieures dont elles sont les agents. Au Pakistan, la responsabilité politique locale est loin d'être une réalité en raison des pouvoirs de contrôle que les gouvernements provinciaux continuent d'exercer sur les collectivités locales dans des domaines comme la gestion du personnel local et des finances locales. Les collectivités locales ne peuvent pas non plus peser sur les programmes subventionnés sur leur

territoire car ces programmes sont en général contrôlés par les autorités provinciales ou nationales. En revanche, en Indonésie, la décentralisation a fondamentalement modifié la manière de rendre des comptes. Avant les réformes de 1999, les collectivités locales devaient répondre principalement devant les autorités centrales, mais après l'introduction du principe d'élection directe des exécutifs et des assemblées provinciaux et locaux, ils doivent désormais rendre des comptes à leurs propres électeurs.

Dans la plupart des pays de notre échantillon, des autorités nationales ou étatiques remplissent généralement des fonctions de contrôle des collectivités locales en matière d'audit et de contrôle de probité. Cependant, l'étendue de cette responsabilité « vers le haut » des collectivités locales diffère grandement selon les pays. En Chine et au Vietnam, les collectivités locales sont doublement subordonnées : de manière sectorielle (au gouvernement central et aux agences spécialisées) et territoriale (aux conseils du peuple). Les conseils du peuple sont eux-mêmes soumis à la surveillance et aux directives des autorités nationales et aux contrôles des ministères sectoriels et des agences gouvernementales. En Inde, les agences d'état des grands secteurs exercent des fonctions qui entrent souvent en conflit avec les compétences des collectivités locales.

Contrairement à beaucoup de pays de la région, les ministères et les agences gouvernementales du Japon n'ont pas de pouvoir de tutelle ni de contrôle direct sur les collectivités locales mais peuvent leur fournir informations et suggestions. Une tutelle et un contrôle budgétaire central sont exercés *de facto* par le ministère de l'Intérieur par le biais d'un modèle de budget qu'il adresse chaque année aux administrations locales. Lorsque le gouvernement désapprouve leurs décisions ou leurs politiques, les administrations locales peuvent faire appel devant la Commission de règlement des différends. Cette procédure est cependant peu utilisée ; en général, les autorités locales préfèrent

Dans la plupart des pays de notre échantillon, des autorités nationales ou étatiques remplissent généralement des fonctions de contrôle des collectivités locales en matière d'audit et de contrôle de probité

Même lorsque de grandes réformes de décentralisation ont été mises en place, le pouvoir de l'Etat peut continuer à prévaloir sur celui des collectivités locales

poursuivre les discussions. Une situation similaire prévaut en Corée du Sud où, en dépit de leur taille très importante, les collectivités locales ont beaucoup moins d'autonomie dans la pratique que ne le suggère la loi. Le manque de clarté dans la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces – deux tiers des compétences confiées aux collectivités locales sont exercées conjointement avec la province – est particulièrement criant dans le cas de l'éducation où les collectivités locales fournissent ce service comme des agences de l'Etat. Les provinces et les villes métropolitaines jouissent d'un pouvoir de contrôle considérable sur les collectivités locales inférieures (villes, arrondissements ruraux et districts urbains autonomes).

Même lorsque de grandes réformes de décentralisation ont été mises en place, le pouvoir de l'Etat peut continuer à prévaloir sur celui des collectivités locales. En Inde, le ministre de l'Administration locale peut dissoudre les instances issues du suffrage universel et gouverner directement pour une période pouvant aller jusqu'à six mois. Cependant, des élections doivent avoir lieu dans ce délai pour renouveler le conseil local. A contrario, dans le cas des Philippines, la dissolution des organes locaux élus est interdite, même par les plus hautes autorités de l'Etat. Un tel processus ne peut venir que d'« en bas », soit par l'intermédiaire d'élections régulières, soit par la procédure de « rappel » (*recall*), les électeurs décidant eux-mêmes du sort de leurs élus. Ceci repose sur le principe que les élus sont uniquement responsables devant les citoyens qui les ont choisis.

En Thaïlande, le ministère de l'Intérieur est perçu comme le principal opposant à la décentralisation. En pointant du doigt les faiblesses locales en termes de personnel et de capacité administrative, le ministère a tenté de freiner la perte de son autorité. Le ministère met en avant la nécessité de conserver les larges pouvoirs de tutelle qu'il exerce sur les collectivités locales au moyen des administrations provinciales qu'il a sous son contrôle. Les collectivités

locales sont soumises à un audit annuel. Le ministère intervient pour mettre fin à des politiques qu'il estime contraires aux intérêts de la nation, ou pour les modifier. En conséquence les gouverneurs de province et les chefs d'arrondissement détiennent toujours une autorité considérable sur les collectivités locales.

II.6. Les associations de collectivités locales de la région

Le développement des collectivités locales dépend, sans aucun doute, dans une large mesure des « petites mains » qui animent ces communautés. Cependant, il y des situations dans lesquelles les collectivités locales doivent regarder au-delà de leur paroisse et anticiper pour peser sur leur avenir. Les collectivités locales auraient souvent besoin de quelque mécanisme qui travaille pour leurs intérêts mutuels et, plus encore, représente leur intérêt collectif en traitant avec le gouvernement et les institutions extérieures telles que les agences financières internationales. A cet égard, les associations de collectivités locales sont devenues l'instrument que les collectivités locales de la région ont adopté pour promouvoir leurs intérêts mutuels. Ces associations remplissent diverses fonctions pour celles-ci.

Un rôle important que remplissent ces associations est d'agir comme les représentants et les défenseurs des intérêts des collectivités locales auprès du gouvernement. La plus ancienne association de la région est sans doute celle de l'Australie. Créeé en 1947, l'Association australienne des collectivités locales (ALGA) siège à la Conférence des premiers ministres⁴ et au Conseil du gouvernement australien, ainsi que dans divers conseils ministériels, comités intergouvernementaux⁵ et organes consultatifs spécialisés. L'Association a contribué à dessiner l'agenda des réformes des années 90 telles que la Politique nationale de compétitivité et les rapports sur les relations intergouvernementales. On trouve aussi au niveau des états des associations de collectivités locales qui

4. Des états membres de la fédération (NdT).

5. Réunissant des représentants des administrations de différents niveaux (NdT).

font le lien entre les forums intergouvernementaux, les négociations et les efforts de coopération en général, d'une part, et les domaines spécifiques d'activité, d'autre part. Comme en Australie, les collectivités locales de Nouvelle-Zélande ont formé l'Association des collectivités locales de Nouvelle-Zélande représentant les intérêts des 86 autorités locales qui en sont membres. Depuis 2000, quand le forum gouvernement central / collectivités locales a été lancé, l'Association a constamment représenté les collectivités locales dans les discussions sur les problèmes communs et la coordination des services publics. Les cadres des collectivités locales de ce pays ont aussi formé un organisme professionnel national, la Société des gestionnaires de collectivités locales. L'appartenance aux associations australienne et néo-zélandaise est volontaire mais les conseils locaux des deux pays ont choisi d'en devenir membres à cause de la contribution réelle et potentielle qu'elles leur apportent. D'autres associations ont vu le jour dans la sous-région ; ont ainsi été créées récemment l'Association des collectivités locales des Fidji et l'Association du niveau local et urbain de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Aux Philippines, une Union des autorités locales des Philippines (*ULAP*) a été créée au niveau national en 1997 ; elle se compose de différentes ligues représentant les niveaux des provinces, des villes, des municipalités et des villages (*barangay*). Ces ligues représentent leurs intérêts respectifs et poursuivent la solution des problèmes qui les concernent directement. L'*ULAP* cherche à unifier tous ses membres en vue d'assurer une réelle autonomie à toutes les collectivités locales. Les élus locaux (tels que les maires adjoints, les femmes maires, les jeunes élus) ainsi que les personnels spécialisés (trésoriers, assesseurs et urbanistes) ont aussi leurs associations nationales. En Indonésie, six associations indépendantes de collectivités locales, selon leurs catégories respectives, ont été créées en 2001 à la suite de la loi n° 22 de 1999 sur les collectivités locales : l'Association des conseils municipaux indonésiens (*ADEKSI*), l'Association panindoné-

sienne des conseils législatifs de régence (*ADKASI*), l'Association des conseils provinciaux indonésiens (*ADPSI*), l'Association des municipalités indonésiennes (*APEKSI*), l'Association des administrations indonésiennes de district (autrefois *APKSI*, aujourd'hui *BKKSI*) et l'Association des administrations provinciales indonésiennes (*APPSI*). Ces associations font du lobbying auprès du Parlement et du gouvernement pour débattre des problèmes et défendre les intérêts locaux. Les associations servent aussi de forums de discussion pour les intérêts locaux et pour sceller des partenariats entre collectivités locales. En Malaisie (Association malaise des autorités locales - *MALA*), au Vietnam (Association des villes à statut provincial, rebaptisé Association des villes du Vietnam - *ACVN*) et en Thaïlande (Ligue nationale des municipalités de Thaïlande - *NMLT*), les associations sont plus étroitement liées au gouvernement. Au Cambodge, les plus récentes sont l'Association provinciale de communes et *sangkat* (*PAC/S*) et la Ligue nationale de communes et *sangkat* (*NLC/S*) fondée en août 2006.

L'Inde a plusieurs associations de collectivités locales, y compris le Conseil panindien des maires, représentant les communes, et le Nagar Palik Pramukh Sangthen qui représente les autres municipalités urbaines. A la différence de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des Philippines, ces associations ne sont pas reconnues par la loi. Dans de nombreux états de l'Inde, il existe une association des managers des villes pour les cadres des administrations urbaines. En dépit de l'existence de ces associations, les collectivités locales n'ont pas de représentation formelle dans les structures gouvernementales des états ; des rencontres et dialogues avec les institutions du niveau de l'état se produisent de manière aléatoire et pour des collectivités locales particulières. Une association des collectivités locales de l'Inde est en cours de création depuis 2003. Au Bangladesh, au Népal et au Sri Lanka, des associations de collectivités locales ont été créées depuis la fin des années 90^e. A l'inverse, il n'y pas d'association de collectivités locales au Pakistan.

6. Il existe l'ADDC/N, une association népalaise des comités de développement de district (fondée en 1995) ; le MuAN, l'Association municipale du Népal (fondée en 1995), et le NAVIN, l'Association nationale des comités de développement de villages. Après la création de l'ADDC/N, un nouvel élan a été donné par la force collective des comités de développement de district (DDC), partisans de l'accélération de la décentralisation. Quatre ans plus tard, une nouvelle loi sur l'autonomie locale a été adoptée en 1999 ; elle peut être considérée comme un tournant dans l'évolution progressive mais constante vers la décentralisation au Népal. Le Sri Lanka dispose du Chapitre national des maires (NCM) créé en 1997, de l'Association des conseils urbains unis (UCA) et de l'Association Pradeshiva Sabhas (PSA) créée en 2002. Le Bangladesh a fait l'expérience d'associations de collectivités locales en 2003 quand sont apparues à la fois l'Association municipale du Bangladesh (MAB) et l'Union nationale Parishad Forum (NUPF).

Au Japon, il n'y a pas d'association formelle de collectivités locales qui représente leurs intérêts. Mais il existe un certain nombre d'associations formées sur la base des fonctions exercées, telles que l'Association des maires urbains, l'Association des maires de communes et de villages, l'Association des maires des villes désignées, l'Association des maires des villes-centres, l'Association nationale des présidents des conseils de ville et l'Association des présidents des conseils municipaux. Ces associations coopèrent avec l'Association nationale des gouverneurs et l'Association nationale des présidents des conseils de département pour présenter et négocier des politiques alternatives avec le gouvernement. En Chine, les collectivités locales sont représentées par l'Association chinoise des maires, créée en 1991. En République de Corée, la nouvelle politique en faveur de la décentralisation a été accompagnée par la création d'associations nationales : l'Association nationale des maires (1996) et l'Association des gouverneurs de Corée (1999).

Un autre domaine où les associations remplissent un rôle important est celui de la formation et du développement des compétences des conseils et du personnel

Un autre domaine où les associations remplissent un rôle important est celui de la formation et du développement des compétences des conseils et du personnel. En Australie, les associations des états s'occupent des conseils locaux en tant qu'employeurs du point de vue des relations sociales ; elles offrent à leurs membres des projets de formation et de développement des compétences, ainsi que des services spécialisés tels que des assurances générales, des plans d'assurance pour l'indemnisation des travailleurs ou des fonds de retraite. La documentation et la diffusion des informations relatives aux bonnes pratiques des collectivités locales sont des fonctions de plus en plus importantes de la part de ces associations.

Au-delà de la défense des intérêts des collectivités locales auprès de leur gouvernement, les associations avancent sur le terrain international leurs enjeux et leurs intérêts respectifs. Cela est vrai, au moins, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les asso-

ciations de collectivités locales de ces pays sont membres d'organisations internationales et régionales dédiées aux collectivités locales telles que le Forum des collectivités locales du Commonwealth et la section Asie-Pacifique de Cités et Gouvernements Locaux Unis. En outre, plusieurs pays ont développé des organisations de collectivités locales ayant pour objet la coopération internationale avec des collectivités locales étrangères : l'Association des villes de Chine pour l'amitié internationale ; au Japon, le Conseil des autorités locales pour les relations internationales (CLAIR), et, en République de Corée, la Fondation coréenne des autorités locales pour les relations internationales.

III. La démocratie locale

Un peu partout à travers la région Asie-Pacifique, la démocratie plurielle connaît un certain essor au niveau local. Le système conseil-maire fait office de norme à travers la région bien que les pratiques électorales locales varient considérablement, que les maires soient directement ou indirectement élus (UNDP 2006b). Dans la plupart des pays, les citoyens élisent directement leurs conseils tout comme les autorités exécutives (maires) tels qu'en font état les tableaux n° 10 et n° 11 ci-après. La Malaisie échappe à cette règle : les conseils et les autorités exécutives sont désignés par les gouvernements des états fédérés bien que les premiers soient mandatés pour agir en qualité de représentants de la communauté locale. Au Pakistan, une large part de l'administration locale n'a pas d'entité directement élue. L'élection procède d'un collège formé de membres des conseils du niveau inférieur. En Chine et au Vietnam, les communautés locales élisent leurs représentants ou leurs conseils mais les candidats sont soumis à un processus de sélection préalable. À leur tour, ces conseils locaux nomment la plupart des représentants au niveau des villes, des municipalités, des villages et des provinces. Au Vietnam, bien que les candidats aux élections du conseil soient toujours des membres du parti communiste au pouvoir, des efforts récents

ont été faits pour attirer des membres n'appartenant pas au parti ou des candidats indépendants pour qu'ils se présentent aux élections locales. Au cours des élections locales de 2004, les candidats n'appartenant pas au parti ont remporté 312 sièges contre 25 aux élections précédentes.

III.1. Les systèmes électoraux des conseils locaux

On estime généralement que la représentation proportionnelle (RP) favorise la représentation car elle tend à produire des résultats électoraux qui reflètent mieux les tendances

Tableau 10 Les systèmes électoraux des conseils locaux dans la région Asie-Pacifique

Pays	Systèmes électoraux pour l'élection des gouvernements locaux du niveau inférieur	Système électoral pour l'élection des gouvernements locaux du niveau supérieur	Durée du mandat et nombre de mandats	Participation électorale et tendance
Australie	Système mixte – RP et système majoritaire à un tour [first past the post, ou FPTP]		Deux ans (2 états), trois ans (3 états), quatre ans (1 état) et 1-4 ans dans le nord du territoire	Vote obligatoire dans quatre états. Ailleurs, la participation est généralement faible, sauf s'il y a le vote par courrier
Chine	Système mixte partout	Système mixte	Cinq ans	En baisse
Inde	Tous les conseils de gouvernements locaux (ruraux et urbains, et tous les niveaux) recourent au SMT, à la circonscription uninominale		Cinq ans	Chiffres non disponibles
Indonésie	Tous les conseils de gouvernements locaux recourent au système RP à liste ouverte.		Cinq ans avec possibilité illimitée de reconduire un mandat	Chiffres complets non disponibles
Japon	Tous les conseils de gouvernements locaux recourent au système de liste RP		Quatre ans avec possibilité illimitée de reconduire un mandat	En baisse 56,23% (2003)
Malaisie*	Inapplicable			
Nouvelle-Zélande	La plupart du temps SMT mais aussi STV dans certains cas		Trois ans	50% (2001) 52% (2004)
Pakistan	Les conseils d'union recourent au SMT + circonscriptions plurinominales	Inapplicable	Quatre ans	Chiffres non disponibles
Philippines	Les conseils des <i>barangay</i> recourent au FPTP avec un arrangement du mode de scrutin	Les conseils municipaux et des villes et les conseils provinciaux recourent au FPTP	Trois ans et un maximum de trois mandats	Environ 80%
Rép. de Corée	Election directe des conseils : sièges pourvus au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions + sièges pourvus au scrutin de liste à la RP dans le territoire de l'autorité locale comme circonscription unique		Quatre ans	
Thaïlande	Tous les conseils de gouvernements locaux recourent au système SMT		Quatre ans	35,39% (Bangkok, Conseil d'administration métropolitain)
Vietnam	Les conseils populaires (commune, district et province) recourent au SMT + circonscriptions plurinominales		Cinq ans	98,7% (2004)

Source : *fiches-pays et UNDP (2006b)*.

Note : SMT = système majoritaire à un tour ; RP = représentation proportionnelle ; STV = vote unique transférable.

* Il n'existe pas de système électoral pour l'administration locale en Malaisie.

Dans la plupart des pays, les membres du conseil sont directement élus au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales (appelées « districts » aux Philippines). Les seules exceptions sont le Pakistan et le Vietnam où le système majoritaire à un tour est plurinominal

actuelles des électeurs, tandis que les systèmes majoritaires à un tour (ou à la pluralité des voix) sont pensés pour améliorer la transparence dans la mesure où ils donnent aux électeurs un représentant spécifique avec lequel ils s'identifient. Cela n'est cependant pas toujours vrai. Les systèmes de RP peuvent concentrer le pouvoir dans certains partis plus qu'entre les mains des électeurs cependant qu'une élection au scrutin majoritaire à un tour ne se traduit pas forcément par une plus grande transparence de la part de l'élu envers ses électeurs (UNDP, 2006b).

Les caractéristiques majeures des systèmes électoraux pour les conseils locaux dans les pays sélectionnés de la région Asie-Pacifique sont présentées dans le tableau n° 10. Dans la plupart des pays, les membres du conseil sont directement élus au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales (appelées « districts » aux Philippines). Les seules exceptions sont le Pakistan et le Vietnam où le système majoritaire à un tour est plurinominal. Le scrutin de liste est employé pour les élections locales dans le cas des *barangay* aux Philippines où les électeurs disposent d'autant de votes qu'il y a de sièges à pourvoir. Ils peuvent utiliser tous leurs votes ou seulement une partie d'entre eux, et ce sont les candidats qui obtiennent le plus de voix qui remportent l'élection. La Nouvelle-Zélande est le seul pays où les élections locales se font uniquement au moyen du vote par correspondance. Dans quatre états de l'Australie, le vote aux élections locales est obligatoire.

L'Indonésie et le Japon sont les seuls pays à recourir exclusivement à la RP pour les élections locales, un système qui tend à renforcer le pouvoir des partis politiques nationaux au détriment de la vie politique locale. Afin de réduire le pouvoir de sélection des candidats locaux des cadres du parti national, l'Indonésie est passée, en 2004, d'un système RP fermé de liste à un système ouvert. Cette réforme électorale a permis de donner aux électeurs plus de poids pour décider quels individus (et non plus quels partis) les représenteraient au conseil local. La Nouvelle-

Zélande et l'Australie ont un système mixte pour élire les membres du conseil, combinant le scrutin majoritaire à un tour, la RP et le vote unique transférable. La Corée du Sud applique aussi des systèmes mixtes combinant scrutin majoritaire à un tour et RP.

III. 2. L'élection des autorités exécutives locales

Le mode d'élection de l'autorité exécutive locale diffère d'un pays à un autre dans toute la région mais, dans bien des cas, il varie également entre les différents niveaux d'administration locale d'un même pays. Les principales caractéristiques des modes d'élection de l'autorité exécutive dans les pays étudiés sont présentées dans le tableau n° 11. Généralement, l'autorité exécutive (ou le maire) est élue au suffrage direct (par exemple au Japon, en Nouvelle-Zélande et aux Philippines). L'Indonésie applique un système à deux tours (*ballottage*) pour garantir que celle-ci ait bien obtenu la majorité (à savoir plus de 50 %) des suffrages. Cela a pour but de surmonter l'un des désavantages du scrutin majoritaire à un tour, à savoir la probabilité des votes « perdus ». En Indonésie et au Pakistan, les autorités et les députés des conseils des niveaux inférieurs sont directement élus mais sur la base de candidatures liées (« ticket commun »). En Indonésie, l'élection repose sur les partis tandis qu'au Pakistan l'élection est non partisane. En Inde, le système électoral des *panchayat* et des dirigeants municipaux varie d'un état à un autre. Dans certains états, l'autorité exécutive locale est donc élue par les membres du conseil appartenant au parti majoritaire. L'Australie dispose d'un système mixte : dans trois états, l'autorité exécutive locale est élue au suffrage direct ; dans trois autres états, le conseil décide si elle doit être élue au suffrage direct ou par le conseil lui-même ; enfin, dans un état, ce sont les électeurs qui décident directement du mode d'élection de l'exécutif local.

Là où les conseils des niveaux supérieurs sont eux-mêmes directement élus par les électeurs (et non par des collèges électoraux), leurs autorités exécutives sont inva-

Tableau 11 Les systèmes électoraux pour les autorités exécutives dans la région Asie-Pacifique

Pays	Maires directement élus	Maires élus par le conseil	Maire désigné par le niveau supérieur	Durée du mandat du maire	Nombre maximal de mandats	Rappel du maire de la part des citoyens
Australie	Dans trois états	Dans trois états	Non	Quatre ans	Illimité	Dans certains états
Chine	Non	Non	Oui	Cinq ans	Illimité	Non
Inde	La plupart du temps	Dans le cas du <i>samiti</i> et des <i>zilla</i> , président d'un comité	Non	Cinq ans	Illimité	Non
Indonésie	Oui	Non	Non	Cinq ans	Deux mandats	Non
Japon	Oui	Non	Non	Cinq ans	Illimité	Oui
Malaisie	Non	Non	Oui	Indisponible	Indisponible	Non
Nouvelle-Zélande	Dans tous les cas	Seulement dans le cas des présidents de comité régional	Non	Trois ans	Illimité	Non
Pakistan	Union <i>nazim</i> et <i>naib nazim</i> sur la base d'un principe commun	<i>Tehsil</i> (district) <i>nazim</i> élus partout les membres du conseil d'union dans leurs jurisdictions respectives. <i>Naib nazim du tehsil</i> (district) élus par leurs conseils respectifs	Non	Quatre ans	Illimité	Non
Philippines	Oui	Non	Non	Trois ans	Trois mandats	Oui
République de Corée	Oui	Non	Non	Quatre ans	Trois mandats	Oui, à partir de juillet 2007
Thaïland	Oui	Non	Non	Quatre ans	Deux mandats	Oui
Vietnam	Non	Présidents des comités permanents des conseils populaires indirectement élus par les conseils populaires. Présidents de comités populaires (de commune, de district et provincial) élus par les conseils populaires.	Non	Cinq ans	Illimité	Non

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

riablement élues au suffrage direct (par exemple l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, le Vietnam). Par contre, là où les conseils des niveaux supérieurs sont élus au suffrage indirect, les autorités exécutives locales sont élues de la même manière. Tel est le cas du Pakistan, qui dispose d'un système hybride

d'élections indirectes pour les autorités exécutives locales. Le dirigeant (*nazim*) de n'importe quel district (*tehsil*) ou ville est élu au suffrage indirect par un collège électoral formé de tous les membres des conseils d'union⁷ dans leurs circonscriptions respectives. Ils sont ainsi élus au suffrage indirect

7. Le conseil d'union est le conseil des administrations d'union (*union administrations*), lesquelles regroupent des villages ou des quartiers qui ont leurs propres organes élus. Il existe au Pakistan 6.125 administrations d'union, qui forment l'administration municipale de base, pour des unités qui comptent en moyenne environ 15.000 habitants (note G.M.).

La durée du mandat d'une autorité exécutive locale varie à travers toute la région, allant d'un minimum de trois ans à un maximum de cinq ans

par tous les conseillers, y compris les leaders des conseils d'union (*nazim*) et leurs adjoints (*naib nazim*), dans leurs territoires respectifs. Toutefois, les *naib nazim* du *tehsil* (niveau du district) sont élus par leurs conseils respectifs en leur sein et non par un collège électoral plus étendu.

La durée du mandat d'une autorité exécutive locale varie à travers toute la région, allant d'un minimum de trois ans (par exemple, en Nouvelle-Zélande et aux Philippines) à un maximum de cinq ans (par exemple, en Australie, en Chine, en Inde, en Indonésie et au Vietnam). Plusieurs pays imposent des restrictions au nombre de mandats consécutifs que l'on peut exercer – deux mandats au maximum (en Indonésie et en Thaïlande) ou trois mandats (aux Philippines).

III.3. Le rôle des partis politiques

Les élections locales partisanes représentent la norme dans la région Asie-Pacifique. Les seules exceptions significatives sont la Nouvelle-Zélande et l'Australie où la norme repose sur l'absence de parti ou l'affiliation indépendante, exception faite des grandes villes. Le Pakistan et les Philippines, deux pays où les partis politiques font partie intégrante de la vie politique au niveau national, ont connu une tentative de dépolitisation de l'administration locale. Au Pakistan, les partis politiques sont exclus des élections locales et, aux Philippines, ils ne peuvent pas participer aux élections des *barangay* mais sont autorisés à tous les autres niveaux. Toutefois, dans la pratique, les partis politiques jouent un rôle majeur dans les élections locales au Pakistan en appuyant des candidats clairement affiliés à tel ou tel parti.

En Chine et au Vietnam, le seul parti politique autorisé dans le contexte des élections locales est le parti communiste au pouvoir. Les candidats indépendants peuvent se présenter aux élections au Vietnam mais tous les candidats (affiliés au parti ou non) doivent préalablement être sélectionnés par un éventail d'institutions telles que le Front de la Mère Patrie, clairement lié au Parti com-

muniste vietnamien. Cela garantit efficacement que tous les candidats « parlent » plus ou moins le même langage politique (celui du parti) et impose ainsi une limite à toute variation entre les programmes politiques des candidats. En Chine, l'élection libre au suffrage direct des comités de village a été introduite depuis 1987 et a été étendue à tout le pays depuis 1997 (XV^e Congrès du Parti communiste chinois) ; en 2004, des comités étaient élus dans 85 % des villages et 75 % des communautés de voisinage dans les zones urbaines. Depuis 1995 (première expérience), les positions dirigeantes dans les communes (gouverneur, vice-gouverneur et parfois secrétaire du Parti) ont donné lieu à des élections semi-compétitives dans la province de Sichuan et dans quelques arrondissements d'autres provinces. Cette procédure semi-compétitive comporte une sorte d'élection primaire, parmi des candidats qui se présentent eux-mêmes, par un collège assez large (150 à 300 personnes avant l'approbation par la direction du Parti au niveau de l'arrondissement), et l'élection finale par les citoyens parmi les candidats ainsi sélectionnés. Bien que ces élections demeurent sous le contrôle du Parti, elles ont déjà changé en faveur des villages les relations entre les villages et l'administration locale de base⁸.

Les élections locales sont ardemment disputées dans la région mais sont souvent accompagnées de manipulation et de tricheries de la part des partis en lice. Dans la plupart des pays, les partis politiques locaux sont des branches des partis politiques nationaux. Les candidats indépendants sont interdits en Indonésie mais permis aux Philippines. Les élections locales et nationales sont bien souvent synchronisées, les branches du parti local recevant des fonds de leurs quartiers généraux nationaux en vue de promouvoir les campagnes électorales des candidats à une fonction nationale. Dans toute la région, les hommes politiques voient dans l'administration locale le tremplin pour accéder à une fonction politique nationale. Toutefois, en raison des réformes de décentralisation, les élections locales sont de plus

8. Gunter Schubert (2003), « Democracy under one-party rule ? », *China Perspectives* n° 46, mars-avril ; Lai Hairong (2004), « Semi-competitive elections at township level in Sichuan province », *China Perspectives* n° 51, janvier-février.

en plus influencées par des enjeux locaux, ce qui change considérablement le jeu.

III.4. La participation citoyenne à la gouvernance locale

Le gouvernement local est le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens. En tant que tel, c'est le tout premier niveau qui donne aux citoyens la possibilité d'influencer les décisions publiques. Dans tous les pays concernés par cette étude, on accorde de plus en plus d'importance à la participation citoyenne dans la gouvernance locale. La forme de participation la plus courante s'effectue par les urnes. Tous les pays permettent aux citoyens, au niveau local, de choisir, à des degrés divers, les dirigeants qui vont gérer les affaires de la collectivité, des congrès du peuple consultatifs au Vietnam et en Chine jusqu'aux conseils et maires élus au suffrage direct au Pakistan, au Japon, en Inde, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Indonésie et aux Philippines. Le niveau de participation électorale au niveau local varie considérablement parmi les pays étudiés. La participation atteint des niveaux élevés dans les pays de gouvernement communiste à parti unique comme au Vietnam (98,7 % en 2004) et en Chine (80 % dans les élections municipales en zones rurales). Le vote est obligatoire dans quatre états d'Australie mais la participation aux élections locales reste habituellement faible dans les autres états lors des élections locales, sauf là où le vote par correspondance est admis. Dans le reste de la région, la participation va de 80 % aux Philippines à 56 % (2003), 52 % (2004) et 47 % (2005) respectivement au Japon, en Nouvelle-Zélande et au Pakistan, pour atteindre un plancher de 35 % dans l'Administration métropolitaine de Bangkok en Thaïlande.

Cependant, la participation citoyenne à la gestion locale ne se réduit pas au vote lors des élections locales. L'existence de structures et de processus décentralisés est considérée dans la région comme la manifestation d'un vaste mouvement de dé-

mocratisation car cela ouvre la voie à une plus grande participation citoyenne et à un engagement actif de la société civile dans le concert démocratique. Assurer la participation de la société civile (organisations non gouvernementales non lucratives - ONG), d'entreprises et du secteur privé en général dans le processus de gouvernance locale demeure une condition *sine qua non* pour réussir la décentralisation. Le moyen de surmonter la division appelée « division psychologique » entre le gouvernement et la société civile reste ainsi un défi qu'abordent les pays de la région de différentes manières.

Les citoyens japonais peuvent demander l'organisation d'un référendum sur des thèmes importants tels que la relocalisation d'une base militaire nord-américaine, de sites nucléaires ou la construction de sites de déchets industriels. Ils peuvent exiger la formulation, l'amélioration ou l'abrogation d'ordonnances, d'audits et même la dissolution de l'assemblée locale, tout comme la révocation du maire, de conseillers municipaux ou de fonctionnaires locaux. En Corée du Sud, la participation citoyenne a considérablement été renforcée par trois réformes législatives très récemment : la loi sur le référendum local de 2005, confirmant le pouvoir des conseils de convoquer un référendum ; la loi de 2006 sur le régime de l'ombudsman local et le droit de pétition local contre les abus dans les finances locales, et, enfin, la loi de 2007 sur le rappel des élus locaux par laquelle des maires et des conseillers élus peuvent être destitués de par un vote local. En Nouvelle-Zélande, environ la moitié des municipalités ont introduit des conseils communautaires dans le cadre d'une stratégie visant à resserrer les liens entre les habitants et le conseil municipal. Bien que ces structures soient autorisées en vertu de la loi sur l'administration locale de 2002, ces conseils sont dépourvus d'autorité administrative et de ressources financières indépendantes.

Aux Philippines, on a observé une augmentation sensible de la participation citoyenne

La forme de participation la plus courante s'effectue par les urnes. Tous les pays permettent aux citoyens au niveau local de choisir, à des degrés divers, les dirigeants qui vont gérer les affaires de la collectivité, des congrès du peuple consultatifs au Vietnam et en Chine jusqu'aux conseils et maires élus au suffrage direct du Pakistan, du Japon, de l'Inde, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Indonésie et des Philippines

à la gestion locale au cours des dernières années. Le Code des collectivités locales de 1991 a établi de nouveaux mécanismes de consultation et de participation. Les référendums au niveau local et les élections anticipées provoquées par les citoyens ont été introduits, et 29 élections anticipées provoquées par les citoyens ont été enregistrées entre 1993 et 1997 (Teehankee, 2002). Le Code demande que toutes les municipalités établissent un conseil de développement local (*LDC*), dont au moins un quart des membres sont des représentants d'organisations non gouvernementales et populaires. Le *LDC* propose un plan de développement global qui doit être approuvé par le conseil municipal.

Les tentatives de promotion de la participation citoyenne s'opposent souvent à de puissants intérêts et ne sont pas toujours couronnées de succès

Les tentatives de promotion de la participation citoyenne s'opposent souvent à de puissants intérêts et ne sont pas toujours couronnées de succès. La *gram sabha* (ou assemblée de tous les électeurs inscrits d'un *panchayat*) est une caractéristique clé des collectivités locales rurales indiennes et les organismes locaux ruraux sont obligés de tenir des réunions de *gram sabha* où sont approuvées d'importantes décisions. L'accent est également mis de plus en plus sur la création de groupes d'usagers qui prennent des décisions et participent à l'élaboration et à la gestion des services publics locaux. Cette mesure semble plus controversée car elle apparaît comme une dilution du rôle institutionnel des organes locaux élus. Actuellement, les villes n'ont pas d'institution correspondant au *gram sabha* et les citoyens n'ont pas de rôle institutionnel au-delà de leur vote au moment des élections, même si on multiplie les appels pour établir une plate-forme de l'engagement citoyen au niveau des circonscriptions électorales. Pour aller de l'avant vers une plus grande responsabilité des autorités locales envers les citoyens, l'Inde a récemment adopté une loi sur le droit à l'information abrogeant les lois précédentes qui protégeaient du contrôle des citoyens les politiques gouvernementales et les processus de décisions. Les lois sur les collectivités locales de certains états contiennent leurs propres dispositions rela-

tives au droit à l'information et déterminent les informations qui peuvent ou non faire partie du domaine public.

Au Pakistan, un objectif important de la réforme de décentralisation de 2001 a été d'institutionnaliser la participation citoyenne dans la gouvernance locale. Dans cette optique, un quart du budget de développement local est destiné aux organisations communautaires. Malgré cela, le nombre d'organisations communautaires et la participation citoyenne n'ont pas augmenté. L'allocation des ressources aux organisations communautaires est devenue un sujet hautement politique au sein des conseils. Les lois sur les collectivités locales ont également institutionnalisé le système traditionnel de règlement des litiges afin de faciliter la participation des citoyens. Mais ces mécanismes ont montré leur inefficacité pour la défense des intérêts des plus faibles et des plus pauvres.

Dans plusieurs pays, une grande attention a été portée aux villages parce qu'ils sont enracinés dans la structure traditionnelle des relations sociales et constituent une base légitime, appropriée à la population, pour le développement local. C'est pourquoi aux Philippines le système d'administration locale soutient les *barangay*. En Indonésie, le gouvernement militaire avait réorganisé les villages, en 1979, de manière à les intégrer au nouveau système de gouvernement. Cependant, la réforme de 1999 a remis en cause cette réforme de manière à redonner vie aux villages dans les zones rurales comme structures sociales fondées sur des institutions et des règles coutumières qui peuvent contribuer à intégrer la population dans la gestion des affaires locales. Des études ont montré que le village pouvait jouer un rôle dans le règlement des différends à la place de la police et de la justice à moins que des autorités formelles ne soient impliquées dans le différend (Banque mondiale, 2004). D'autres études montrent cependant qu'en dépit des réformes les habitants ont le sentiment que leur participation aux décisions et leur influence sur le processus de décision

demeurent très faibles (Alatas, Pritchett, Wetterberg, 2002) ; il faut probablement plus de temps pour parvenir à des résultats en ce domaine.

Les gouvernements des grandes villes sont confrontés à des défis particuliers de représentation et de responsabilité. Leur grande taille peut les isoler des citoyens et des électeurs. En termes de réactivité, tout dépend des arrangements électoraux et institutionnels particuliers en vigueur (Rakodi, 2004). Il est possible de garder un certain degré de réactivité, en particulier vis-à-vis des pauvres, en instituant des collectivités locales plus petites, à un niveau inférieur, comme c'est le cas des *barangay* aux Philippines, qui disposent de ressources pour des services et des équipements (Devas, 2004). Toutefois, à l'exception des pays de l'OCDE tels que l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande qui jouissent de plus importantes ressources et d'une plus longue tradition de démocratie locale, les villes des pays de la région Asie-Pacifique manquent gravement de réactivité face aux besoins de leurs citoyens, en particulier des plus démunis, et il est affligeant qu'elles échappent à leur contrôle. Leur manque de réactivité peut, dans une large mesure, être attribué à des ressources insuffisantes, à la fois humaines et financières. Mais il peut également être attribué non seulement à des systèmes administratifs faibles, opaques et irresponsables mais aussi à des systèmes politiques répressifs et non représentatifs ainsi qu'à de hauts niveaux de corruption. Face à ces problèmes, ce sont les demandes de la société civile qui obligent de plus en plus les administrations municipales à faire preuve de plus de transparence et à se soumettre à son contrôle (*ibid.*).

III.5 La représentation politique des groupes défavorisés et minoritaires

La représentation de l'élite a eu tendance à s'imposer dans les systèmes électoraux de la région Asie-Pacifique, même là où les élections à la représentation proportionnelle étaient la règle, et spécialement là où

les administrations locales de niveau supérieur sont élues au suffrage indirect. C'est pourquoi de nombreux pays ont introduit des discriminations positives afin de promouvoir la représentation politique des groupes défavorisés et minoritaires au niveau local. En principe, l'élection démocratique des conseils locaux donne une voix à tous les citoyens. Mais, dans la pratique, certains arrangements électoraux sont plus favorables à l'intégration que d'autres, particulièrement envers les femmes mais aussi envers les groupes minoritaires et les pauvres. Dans la plupart des pays étudiés, aucune législation ne demande aux partis politiques de garantir un pourcentage de candidats représentatifs des groupes minoritaires ou défavorisés dans le cadre des élections locales. Toutefois, au Vietnam, la loi établit que la sélection des candidats qui se présentent aux élections doit garantir la nomination d'un nombre approprié de femmes tandis que, dans les localités comptant de nombreux groupes ethniques minoritaires, ceux-ci doivent être représentés dans les conseils populaires.

Plusieurs pays de la région, dont l'Inde, le Pakistan, les Philippines, ont introduit dans les régimes électoraux des quotas et des sièges réservés en faveur des femmes et des groupes minoritaires et défavorisés. L'Inde offre l'exemple le plus typique de réussite de discriminations positives en faveur de la représentation des femmes et des minorités. Pas moins d'un tiers (y compris des sièges réservés aux castes inscrites, CR, et aux tribus inscrites, TR) des sièges et des présidences des conseils locaux de tous les états sont réservés aux femmes. Ainsi, plus d'un million de femmes sont membres des conseils locaux en Inde. Les CR et les TR ont également des sièges réservés dans les conseils dans la même proportion que ce qu'elles représentent dans la population totale. L'obligation de réservé aux femmes et/ou aux groupes minoritaires des postes supérieurs renforce également leur accès au pouvoir bien que les résultats soient plus mitigés, certains états tels que Kerala et le Bengale

*Les gouvernements
des grandes villes
sont confrontés
à des défis
particuliers de
représentation et
de responsabilité.
Leur grande taille
peut les isoler
des citoyens
et des électeurs*

Des traditions fortement ancrées de domination des élites locales dans de nombreux pays de la région font que l'instauration d'une représentation plus ouverte à l'intégration est un processus de longue haleine, bien que la croissance de la société civile et son engagement dans les collectivités locales apportent une aide précieuse en faveur du changement

occidental avançant plus rapidement que les autres sur ce point (Blair, 2000).

Au Pakistan, lors de l'élection au suffrage direct des conseils de villages ou de voisinage, un siège est réservé aux femmes et un siège est réservé aux paysans et aux ouvriers tandis qu'aux élections directes des conseils d'union quatre sièges sont réservés aux femmes musulmanes, six sièges (dont deux pour les femmes) sont réservés aux ouvriers et aux paysans et un siège aux groupes minoritaires. En ce qui concerne les élections au suffrage indirect des conseils de *zilla*, de *tehsil* et de ville, les femmes doivent représenter 33 % de tous les membres, les paysans et les ouvriers doivent représenter 5 %, les membres des groupes minoritaires dans les différentes unions d'administration locale doivent au moins représenter 5 %. Pour pourvoir ces sièges, le collège électoral comprend les membres des conseils d'union d'administration. Toutefois, un grand nombre de ces sièges réservés restent vacants ou tout simplement hors concours. Aux élections de 2000-2001, 17 % des membres des conseils d'union étaient des femmes, 15 % au niveau des *tehsil* et 11 % au niveau des districts et des villes (CLGF, 2005, 1183).

Des traditions fortement ancrées de domination des élites locales dans de nombreux pays de la région font que l'instauration d'une représentation plus ouverte à l'intégration est un processus de longue haleine, bien que la croissance de la société civile et son engagement dans les collectivités locales apportent une aide précieuse en faveur du changement. C'est particulièrement le cas aux Philippines où des ONG et des organisations de la société civile jouissent d'une protection juridique importante et de droits au sein du système de l'administration locale. Le Code de l'administration locale de 1991 établit qu'il doit y avoir trois représentants de chaque secteur au sein des conseils locaux à tous les niveaux, à savoir une femme, un ouvrier de l'agriculture ou de l'industrie et

un représentant des pauvres de la ville, des communautés culturelles indigènes, des personnes handicapées ou de tout autre secteur comme pourra le déterminer le conseil concerné. De surcroît, les Philippines ont un des systèmes de représentation locale les plus ouvertement favorables à la jeunesse au monde. Le Code des collectivités locales prévoit l'établissement, dans chaque *barangay*, de conseils de jeunes dont les membres sont élus par les personnes âgées de 15 à 21 ans. Les présidents de ces conseils de jeunes et de leurs fédérations représentent la jeunesse en qualité de membres de droit à chaque niveau du système d'administration locale.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, le droit des populations indigènes à l'autonomie locale représente un problème politique, plus en termes d'autodétermination que d'intégration (Sproats, 2003). En Australie, la difficulté d'intégrer la population aborigène aux institutions ne date pas d'aujourd'hui. Dans certaines régions, des zones spéciales des administrations locales sont consacrées aux besoins de la population aborigène afin de lui assurer une plus forte représentation. Bien que la population maorie en Nouvelle-Zélande représente 15 % de la population totale, elle ne comptait que 6 % des membres des conseils locaux en 1998-2001. En dépit de l'absence de discrimination positive dans ces deux pays, la représentation féminine au niveau de la politique locale y est considérable. En 2000, 26 % des membres des conseils locaux en Australie étaient des femmes et elles étaient absentes de seulement 10 % des conseils. Près de 15 % des conseils ont pour maire une femme, davantage dans les zones métropolitaines (21 %) que dans les conseils ruraux (11 %) (UNESCAP, 2005a). En Nouvelle-Zélande, les femmes représentent 34 % des membres des conseils de ville et 28 % des membres des conseils de district en 2004. La même année, sur les 16 maires des villes, 4 étaient des femmes et 12 % des maires de district étaient également des femmes (UNESCAP, 2005b).

Conclusion

Si l'on considère l'impact de la décentralisation et de la gouvernance démocratique locale sur l'offre de services, la voix des citoyens, la transparence et la diminution de la pauvreté, il est important de ne pas perdre de vue que, tandis que certains pays de la région se sont engagés dans une décentralisation conséquente des fonctions de l'Etat (notamment en Indonésie, aux Philippines et dans certains états de l'Inde, tout comme dans certains secteurs de la Chine et dans une moindre mesure en Corée du Sud, en Thaïlande et au Vietnam), dans d'autres pays, les réformes du système d'administration locale sont plus modestes (Australie, Japon – mais importantes sur les finances locales – et Nouvelle-Zélande). La décentralisation et la gouvernance locale montrent également de profondes différences dans le degré de contrôle démocratique et de responsabilité à travers la région. En tant que tel, il s'avère difficile de généraliser à partir d'expériences si différentes, spécialement là où la décentralisation est un phénomène récent comparé à d'autres parties du monde. Néanmoins, nous pouvons aboutir à deux conclusions sur l'impact de la décentralisation et de la réforme démocratique locale dans la région.

Tout d'abord, en termes d'impact de décentralisation démocratique sur l'offre de services, on note un soutien à travers toute la région (par exemple en Indonésie, en Corée du Sud, aux Philippines et dans certains états de l'Inde) à l'idée positive selon laquelle l'efficacité des services augmente lorsque les décideurs locaux sont élus, car ils sont alors davantage tenus de répondre aux demandes des citoyens et de se soumettre à leur contrôle. La décentralisation devrait en principe ouvrir un espace politique à la participation et à la voix des citoyens et ainsi créer une situation favorable au contrôle des décideurs locaux. En Inde, en Indonésie, au Pakistan et aux Philippines, la décentralisation a d'ailleurs grandement augmenté le nombre des fonctions électives et a de ce fait augmenté la portée du contrôle démocra-

tique. Mais les traditions de relations patron-client entre les élites locales et les citoyens, si fortes dans de nombreux pays de la région, risquent sérieusement de priver ce contrôle de sa portée.

La décentralisation peut ouvrir la voie à la « politique de l'argent » comme c'est le cas en Indonésie où l'argent l'emporte sur le contrôle (Hofman et Kaiser, 2006). En Chine et au Vietnam, le choix démocratique des leaders villageois commence à s'appliquer et les citoyens sont de plus en plus disposés à demander des comptes aux élus locaux. En Malaisie où il n'existe pas de contrôle direct, puisque les membres des conseils locaux sont nommés et non élus, des innovations pour assurer un accès plus large du public à l'information sont en cours dans le but d'élargir le contrôle sur l'administration locale. Dans de nombreux pays, tout particulièrement aux Philippines et dans certains états de l'Inde, les organisations locales de la société civile sont plus que disposées à utiliser cette information pour exercer leur contrôle. En parallèle, dans des pays où les systèmes d'administration locale sont déjà bien établis, tels que l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande, les efforts des deux dernières décennies ont cherché à améliorer la gestion et l'efficacité de l'offre de services locaux, y compris par l'adoption d'une gestion orientée vers la performance, et à faciliter l'accès des citoyens à l'information à travers des initiatives dans le domaine de l'administration électronique. Cela pourrait avoir un impact positif sur les résultats des services locaux offerts.

En second lieu, les données disponibles sont insuffisantes pour aboutir à des conclusions définitives quant à l'impact de la décentralisation sur la diminution de la pauvreté. En principe, conjuguée à un système de répartition efficace et équitable des richesses, la décentralisation devrait étendre plus largement les bénéfices de la croissance et ainsi contribuer à la diminution de la pauvreté.

La décentralisation et la gouvernance locale montrent également de profondes différences dans le degré de contrôle démocratique et de responsabilité à travers la région



Cependant, sans un tel système de péréquation, la décentralisation peut favoriser l'accroissement des inégalités entre régions. C'est ce que l'on observe en Chine où la réforme économique, y compris la décentralisation économique, a, d'une manière générale, considérablement augmenté les niveaux de vie et substantiellement réduit le nombre de ceux qui vivent dans une pauvreté absolue mais, en même temps, cette réforme a considérablement augmenté les inégalités entre les personnes et entre les régions. En Indonésie, la décentralisation a accru les richesses au niveau local mais cette croissance est davantage apparue dans les régions déjà riches que dans les autres. Si elle peut contribuer à corriger les différences historiques de niveaux de développement entre régions, il n'en va pas auto-

matiquement de même pour la pauvreté ou pour les inégalités entre régions.

En conclusion, il est clair que la décentralisation a été un thème central de réforme de la gouvernance dans toute la région au cours de la dernière décennie. En général, cette décentralisation a été accompagnée d'un élargissement de la démocratie locale. Mais les formes et les modèles de la gouvernance locale varient considérablement, ce qui reflète la diversité des contextes propres à chaque pays. Alors qu'il existe clairement des faiblesses évidentes dans l'organisation actuelle de la décentralisation dans la plupart des pays et que d'autres réformes sont encore nécessaires, il est difficile d'imaginer qu'un retour global à la centralisation soit possible et politiquement acceptable.

Annexe

Principales lois concernant le gouvernement local dans les pays de l'Asie-Pacifique

Pays	Année	
Australie	1989	Victoria : Loi sur les collectivités locales
	1993	New South Wales : Loi sur les collectivités locales
	1993	Territoire du Nord : Loi sur les collectivités locales
	1993	Queensland : Loi sur les collectivités locales
	1993	Tasmanie : Loi sur les collectivités locales
	1995	Loi sur l'assistance financière des collectivités locales
	1995	Australie de l'Ouest : Loi sur les collectivités locales
	1999	Australie du Sud : Loi sur les collectivités locales
Chine		Il n'existe pas de base constitutionnelle ou légale consacrée aux administrations locales. Les lois suivantes sont pertinentes pour le rôle des administrations locales : Réforme fiscale complète (1994), Loi sur le budget (1995), Loi sur les impôts partagés (1994)
Inde	1950	Constitution (art. 40)
	1992	73 ^e et 74 ^e amendement constitutionnel
Indonésie	1974	Loi n° 5 sur l'autonomie locale
	1975	Loi sur la décentralisation (<i>decentralisatiewet</i>) qui a mis en place le Système des régions autonomes
	1999	Loi n° 22 sur les gouvernements régionaux et Loi n° 25 sur l'équilibre fiscal entre le gouvernement central et régional
	2000	Amendement constitutionnel renforçant la base de la décentralisation
	2004	Loi n° 32 sur le gouvernement régional (Loi n° 22 amendée) et Loi n° 33 sur l'équilibre fiscal entre le gouvernement central et régional (Loi n° 25 amendée)
Japon	1947	Loi sur les collectivités locales
	1993	Résolutions du Parlement et de la Diète sur la décentralisation
	1995	Loi pour la promotion de la décentralisation.
	1999	Loi globale de décentralisation
	2004	Révision de la loi de 1947 sur les collectivités locales
	2005-2007	Réforme des finances locales <en trois axes> (Trinity Reform)
République de Corée	1949	Loi sur l'autonomie locale, amendée en 1956, 1958, 1960 et 1961
	1986	Loi sur l'autonomie locale
	1987	Constitution : titre VIII (art. 117 et 118) sur l'autonomie locale
	1990	Loi révisée sur l'autonomie locale

Annexe

Principales lois concernant le gouvernement local dans les pays de l'Asie-Pacifique (suite)

Pays	Année	
Malaisie	1950	Ordonnance des élections des autorités locales
	1952	Ordonnance des conseils locaux
	1976	Loi sur les administrations locales
	2003	Bref agenda de la gouvernance de l'administration locale
Nouvelle-Zélande	1989	Lois d'amendement sur les collectivités locales n° 1 et n° 2
	1991	Loi sur la gestion des ressources
	2001	Loi sur les élections locales
	2002	Loi sur les collectivités locales
	2002	Loi sur la fiscalité locale
Pakistan	1959	Arrêté élémentaire sur les démocraties
	1960	Ordonnance sur l'administration municipale
	1972	Ordonnance sur les collectivités locales
	1979	Ordonnances sur les collectivités locales passées dans chaque province
	2001	Ordonnances sur les collectivités locales passées dans chaque province
	2005	Amendement sur les ordonnances sur les collectivités locales de 2001
Philippines	1959	Loi sur l'autonomie locale
	1960	Loi sur la charte de quartier
	1963	Loi révisée sur la charte de quartier
	1967	Loi sur la décentralisation
	1983	Code du gouvernement local (Batas Pambansa)
	1987	Constitution : article 10 soutenant l'autonomie locale
	1991	Loi de la République (connue sous le nom de Code des collectivités locales)
	1991	Loi sur l'administration locale
Thaïlande	1933	Loi sur l'administration locale
	1985	Loi sur l'administration métropolitaine de Bangkok
	1991	Loi nationale sur l'organisation administrative
	1997	Constitution : article 78 soutenant l'autonomie locale
	1997	Loi régionale sur l'organisation administrative
	1999	Loi sur le plan et les procédures de décentralisation

Annexe**Principales lois concernant le gouvernement local dans les pays de l'Asie-Pacifique (suite)**

Pays	Année	
Vietnam	1958	Loi sur les collectivités locales
	1994	Loi sur les organisations du conseil populaire et des comités administratifs à tous les niveaux du gouvernement
	1996	Ordonnance sur les tâches concrètes
	1998	Loi sur le budget
	2004	Loi révisée sur le budget de l'Etat

Sources : étude de cas par pays, Brillantes 2006, CLGF 2005 et Banque mondiale 2005.



EURASIE

TALIA IA. KHBRIEVA
(CHEF DU GROUPE
DE RECHERCHE),
L.V. ANDRICHENKO
V.A. VASILIEV





Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 1 Informations générales et structure territoriale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. L'évolution des structures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.2. Stades de développement

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.3. Organisation et réformes territoriales

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.4. Capitales et zones métropolitaines

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

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

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

Tableau 2 Capitales et villes les plus importantes

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

Source : Comité interétatique de statistiques de la CEI.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.1. La gestion financière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transferts budgétaires. Les transferts ont deux fonctions principales :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2. Les compétences

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

guer plusieurs modèles de transfert de ces compétences.

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

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

Tableau 3 Indicateurs de finances locales (différentes années)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sanitaires, d'hygiène et de prévention des épidémies.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.3. Les capacités administratives

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

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

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

Source : fiches-pays et CGLU, 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 5 Personnel des collectivités locales

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

Sources : Fiches-pays et CGLU, 2007.

la responsabilité des responsables des organes des collectivités locales.

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

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

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

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

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

III.1. Les organes des collectivités locales

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

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

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

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

III. La démocratie locale

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

Tableau 6 La démocratie locale

Pays	Formation des organes représentatifs locaux	Organes exécutifs locaux	Systèmes électoraux – caractéristiques générales	Nombre de conseillers à élire (maximum / minimum)	Durée du mandat	
Arménie	Election des conseils locaux	Les grandes unités administratives sont administrées par des organes décentralisés de l'administration de l'Etat. Les collectivités locales (villages, localités, villes, quartiers d'Erevan) sont administrées exclusivement par les organes de l'autonomie locale. Les responsables des municipalités sont élus.	Les candidats à l'élection se présentent librement, mais en réalité la plupart d'entre eux appartiennent aux différents partis politiques qu'ils leur apportent le soutien nécessaire. Scrutin majoritaire. En 2005, les élections locales ont eu lieu dans 829 municipalités sur 930.	Les conseils municipaux ont de 5 à 15 membres selon leur population [5 membres pour les municipalités qui ne dépassent pas 1000 habitants, et 15 à partir de 20 001 habitants].	Les conseils municipaux ont de 5 à 15 membres selon leur population [5 membres pour les municipalités qui ne dépassent pas 1000 habitants, et 15 à partir de 20 001 habitants].	4 ans.
Azerbaïdjan	Election des conseils locaux	Les chefs du pouvoir exécutif dans les villes et les arrondissements (administration locale d'Etat) sont nommés par le Président et responsables devant lui. Les présidents des conseils locaux sont élus et dirigent le personnel des collectivités locales.	Scrutin majoritaire. Aux élections de 2004, ont été élus 2 731 conseils, composés de 21 613 membres. Le 6 octobre 2006, des élections partielles ont eu lieu dans 604 municipalités pour pourvoir à 1 941 sièges vacants.	La loi détermine l'effectif des conseils en fonction de la population.	5 ans.	
Biélorussie	Les conseils locaux des trois niveaux sont élus	Les présidents des comités exécutifs régionaux sont nommés par le Président de la République avec l'accord des conseils régionaux (à la majorité de leurs membres). Les présidents des comités exécutifs des arrondissements et des villes sont nommés par le président du comité exécutif régional, avec l'accord du conseil local à la majorité de ses membres. Si les propositions du président du comité exécutif régional sont rejetées à deux reprises, celui-ci peut imposer son candidat.	Scrutin majoritaire. Aux élections du 14 janvier 2007, ont été élus 1 581 conseils locaux, composés de 22 639 conseillers ; la majorité de ceux-ci n'étaient affiliés à aucun parti.	>>	4 ans.	

Tableau 6 La démocratie locale (suite)

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

Tableau 6 La démocratie locale (suite)

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

Tableau 6 La démocratie locale (suite)

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

Sources : Fiches-pays CGU, 2007.

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

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

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

III.2. Systèmes politiques locaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.3. Systèmes électoraux

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

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

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

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

III.4. Participation des citoyens

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.5. Relations centrales et locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

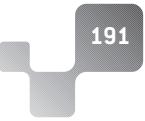
III.6. Associations nationales de collectivités locales

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

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

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

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



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

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

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

Conclusion

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

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

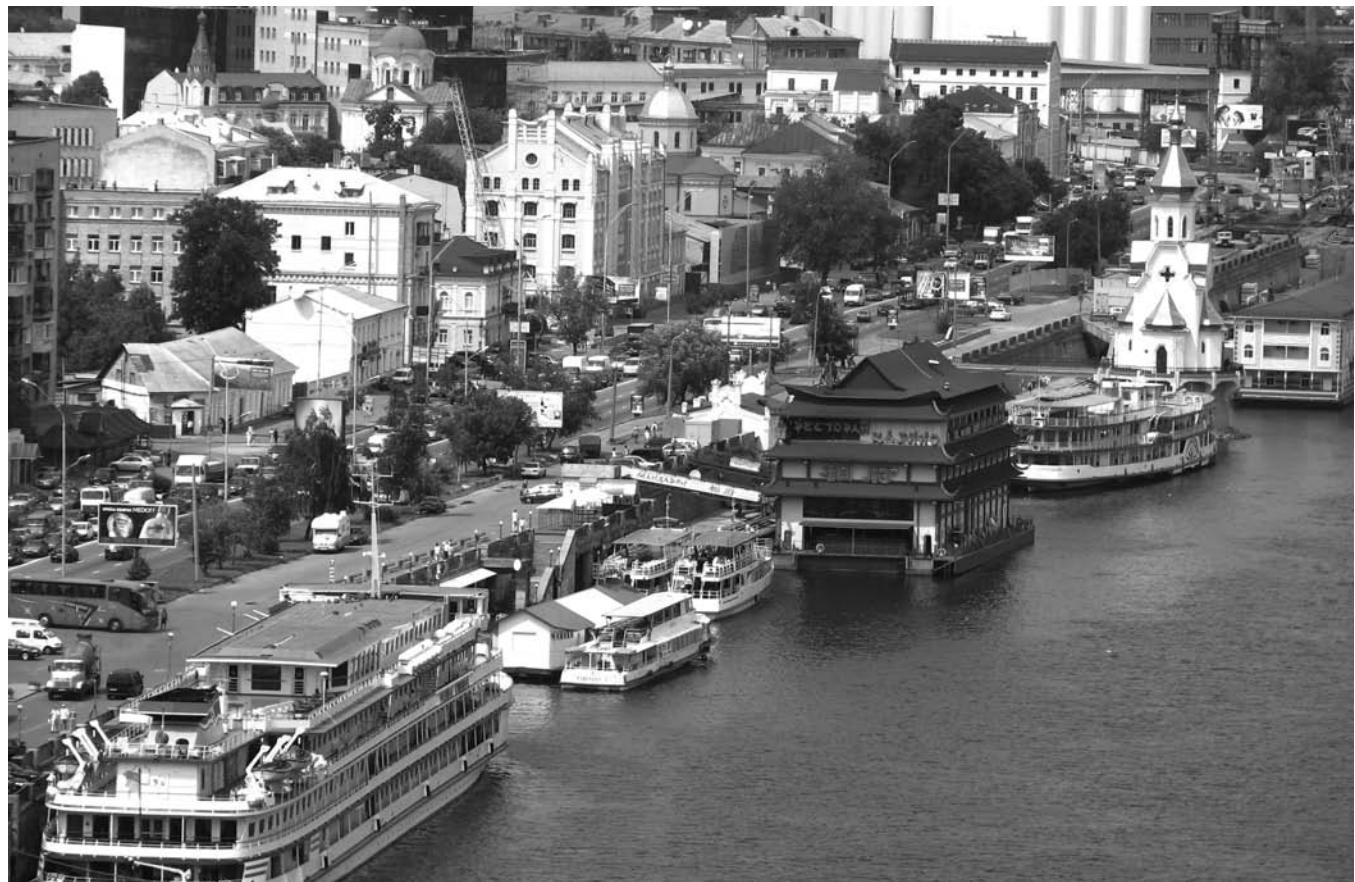
Deuxièmement. L'héritage commun du passé explique beaucoup de similitudes dans les problèmes auxquels sont confrontés tous les pays de la région.

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

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

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

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

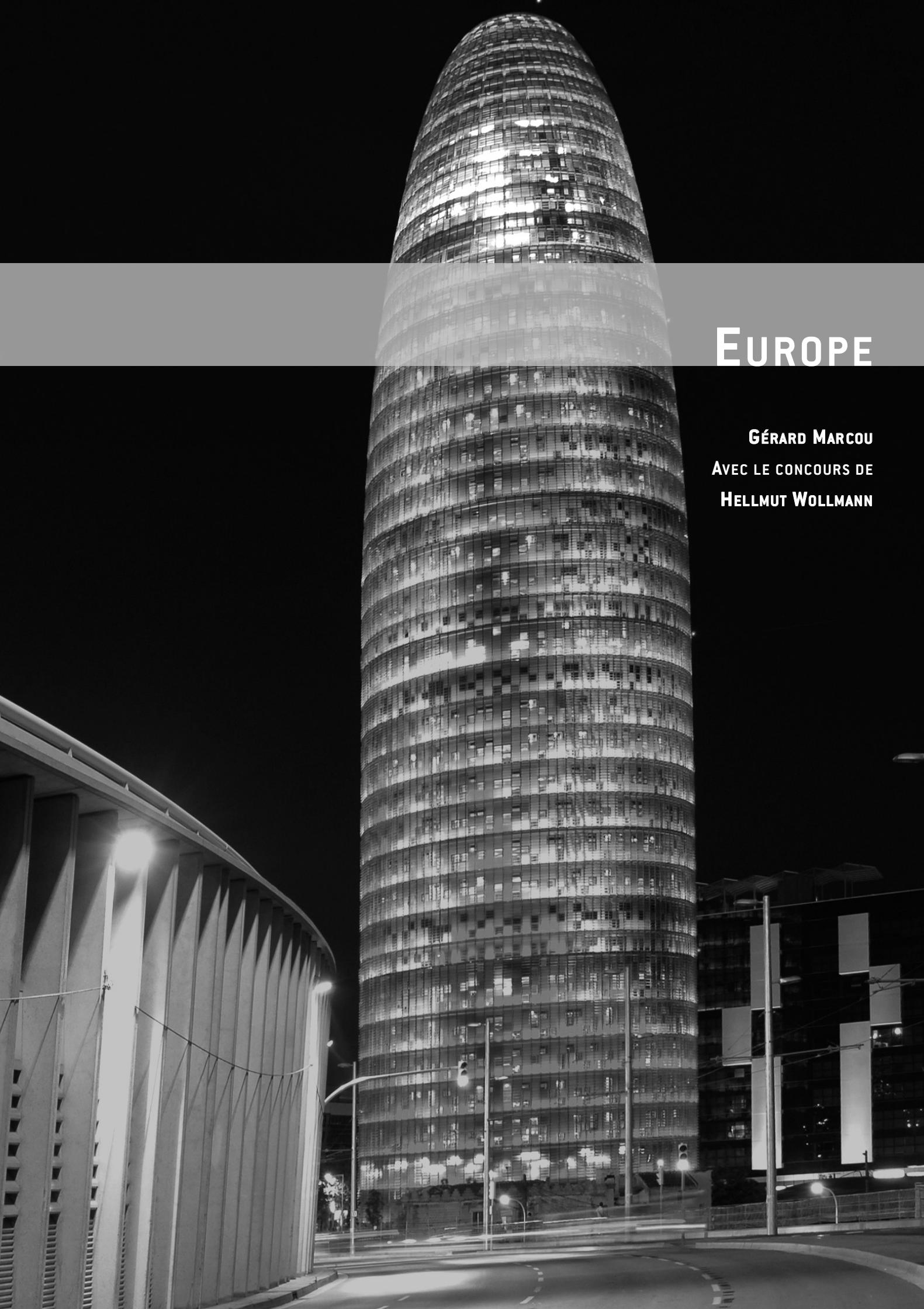


de gouvernement tout en tenant compte du principe de subsidiarité. Du fait de la situation économique compliquée dans plusieurs Etats, du fait de fréquents changements de directions politiques, les progrès sont fragiles.

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

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





EUROPE

GÉRARD MARCOU

AVEC LE CONCOURS DE

HELLMUT WOLLMANN



Introduction

L'Europe de ce chapitre est la fois plus large que l'Union européenne et plus réduite que l'Europe géographique puisqu'elle s'arrête à l'est des frontières de l'Union européenne. Les 35 Etats qui la composent forment un ensemble plus diversifié que jamais. Ils se distinguent cependant d'autres régions du monde par deux traits :

1. Il n'est aucune parcelle du territoire qui ne soit administrée par une commune ;
2. Tous reconnaissent un ensemble de principes fondamentaux qui forment la base de la démocratie locale. Ces principes, à l'élaboration et à la mise en œuvre desquels les collectivités locales et leurs organisations ont contribué, ont été consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, également ratifiée depuis par des Etats extérieurs à la région ici définie, et le principe de l'autonomie locale est reconnu au niveau de l'Union européenne.

Mais l'accord sur les grands principes n'exclut pas une grande diversité dans les institutions et les pratiques, et des tendances communes n'excluent pas davantage des évolutions contrastées. A la diversité traditionnelle propre aux Etats de l'Europe occidentale s'ajoutent aujourd'hui les Etats d'Europe centrale et orientale dans lesquels le principe de l'autonomie locale ne se traduit dans les institutions que depuis les années 1990, et d'autres Etats, en Europe du Sud-Est, dans lesquels les réformes sont encore plus récentes et plus fragiles.

Malgré cela, plusieurs grandes tendances peuvent être dégagées.

- La première concerne l'organisation territoriale. Tout d'abord, disons que les pays européens paraissent entrer 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.

Les réformes des années 60 et 70 avaient permis d'opposer deux conceptions de la commune : la commune agence de services (avec pour archétype le Royaume-Uni) et la commune fondée sur une communauté d'habitants (avec la France comme archétype). Les pays partageant la seconde conception n'ont pas connu, à cette époque, de réforme territoriale. Depuis la fin des années 90, la réforme territoriale est revenue à l'ordre du jour : la rationalisation des structures s'impose désormais quelles que soient les références institutionnelles. La finalité est toujours de permettre aux collectivités locales du premier degré¹ d'assumer, directement ou indirectement, davantage de responsabilités en acquérant des capacités suffisantes. Cet objectif a cependant été parfois contrarié par la volonté de rapprocher la commune des habitants ; cela s'est traduit par de nombreuses scissions de communes après le changement de régime en Europe de l'Est (République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Etats nés de l'éclatement de la Yougoslavie, sauf la Serbie et le Monténégro pour le moment).

Ensuite, précisons que l'organisation territoriale des pays européens évolue vers la régionalisation. Contrairement à une idée reçue, la régionalisation est un phénomène fonctionnel avant d'être un phénomène institutionnel, c'est-à-dire qu'elle se manifeste par des politiques territoriales, en réponse à des problèmes dont l'échelle n'est ni locale ni nationale, davantage que par de nouvelles institutions. Elle se traduit de manière très différente en fonction du cadre constitutionnel de chaque Etat et du croisement avec des enjeux d'ordre intérieur : dans l'organisation urbaine aux Pays-Bas et par le régionalisme institutionnel en Espagne, et sous de nombreuses autres formes, en dehors de ces extrêmes, dans les autres pays. Elle se superpose parfois aux collectivités intermédiaires traditionnelles sans les affaiblir (le département en France). Ces

A la diversité traditionnelle propre aux Etats de l'Europe occidentale s'ajoutent aujourd'hui les Etats d'Europe centrale et orientale dans lesquels le principe de l'autonomie locale ne se traduit dans les institutions que depuis les années 1990, et d'autres Etats, en Europe du Sud-Est, dans lesquels les réformes sont encore plus récentes et plus fragiles

1. Le premier degré est celui des autorités locales de base, quelle qu'en soit la définition dans le cadre national.

exemples attirent aussi l'attention sur les implications que peut avoir la régionalisation sur le niveau communal.

Enfin, tous les pays européens sont confrontés au problème de l'organisation des grandes aires urbaines, y compris, bien sûr, les capitales. Le problème n'est pas nouveau, mais il est revenu sur le devant de la scène depuis la fin des années 90. Il s'agit toujours d'articuler les différentes échelles de l'organisation urbaine en conciliant les exigences fonctionnelles et les exigences démocratiques. Les réponses varient entre l'adaptation du droit commun et l'application de statuts particuliers, entre l'intégration dans une autorité métropolitaine et la concentration sur la ville-centre.

- *La deuxième tendance* concerne les compétences et la gestion. On la résumera en disant que les compétences dévolues aux collectivités locales augmentent, mais que les Etats tendent à renforcer leur contrôle sur les finances locales. La tendance générale se conjugue avec de nombreuses problématiques particulières à chaque Etat, et certains pays échappent à la tendance générale. L'instauration des autonomies régionales a été défavorable aux compétences communales, même si des mesures correctives ont été prises (la révision constitutionnelle de 2001 et ses suites en Italie) ou sont en débat (les « pactes locaux d'autonomie » en Espagne).

En ce qui concerne les compétences proprement dites, les collectivités locales sont affectées par des évolutions sectorielles et par des évolutions générales. Au titre des évolutions générales, on relèvera la généralisation de la clause générale de compétence, bien que la situation juridique reste indécise à cet égard dans quelques pays importants (Espagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni), et le recours croissant au secteur privé dans la fourniture de services publics locaux bien que cette évolution soit moins significative dans les pays où il s'agit d'une pratique ancienne (France, Belgique, Espagne, Italie, Grèce). Certains pays ont

développé la pratique des compétences déléguées (Allemagne, Autriche, Italie, République tchèque, Hongrie, Slovénie notamment), ce qui permet aux communes d'exercer des fonctions administratives relevant traditionnellement de l'Etat. Parmi les évolutions sectorielles, on note une implication croissante des collectivités locales dans le domaine de l'enseignement, lorsqu'elles n'en avaient pas déjà la gestion, et dans le domaine de la sécurité publique, mais avec un renforcement du contrôle du pouvoir central dans les pays où les communes et les maires exerçaient déjà en ce domaine des compétences assez larges.

Enfin, des progrès dans la gestion publique peuvent être observés dans tous les pays, même dans les pays les plus récemment venus à la démocratie et à la décentralisation en raison des programmes développés par de nombreuses organisations internationales et la coopération bilatérale. Les préceptes de la « nouvelle gestion publique » ont été diversement reçus dans les pays européens en fonction de leur propre tradition administrative, mais l'augmentation des responsabilités et le rationnement des ressources ont exercé une contrainte très forte sur les administrations locales pour les conduire à chercher les moyens de rationaliser leur gestion afin de dégager des marges de manœuvre. La « culture de la performance » a progressé ; elle s'exprime dans la définition des objectifs et des indicateurs permettant d'évaluer les résultats ; les outils de comparaison avec les autres (*benchmarking*) se diffusent.

- *La dernière tendance* qui caractérise les collectivités locales dans les Etats européens concerne les institutions et la démocratie locale. Avec les progrès de la démocratie locale on assiste à une différenciation, en fonction des rapports entre l'assemblée et l'exécutif, de la conception même de l'exécutif local, des modes d'élection pratiqués (diffusion de l'élection directe du maire) et de la place faite à la participation des citoyens. Malgré la diversité des

*L'instauration des
autonomies
régionales a été
défavorable aux
compétences
communales,
même si des
mesures
correctives ont été
prises ou sont en
débat*

processus et des réformes, on peut reconnaître un fil rouge : la recherche d'un leadership politique qui assume une responsabilité politique identifiée envers les citoyens. L'affirmation d'un exécutif local, distinct de l'assemblée, s'impose partout comme un moyen de renforcer le leadership politique et la responsabilité devant les citoyens, même en l'absence de l'élection directe du maire, comme le montrent en particulier les exemples du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

Même en se situant à un niveau élevé de généralité, un tableau de la démocratie locale en Europe doit rendre compte à la fois des tendances communes et de la diversité des institutions et des pratiques. On les retrouvera dans les trois parties suivantes de ce chapitre :

1. l'organisation territoriale ;
2. les finances, les compétences et les capacités administratives ;
3. la démocratie locale.

I. L'organisation territoriale

Il convient de distinguer la collectivité locale de base (la commune) et les niveaux intermédiaires, mais on se concentrera ici sur le niveau communal, étendu aux groupements de communes. Toute présentation comparative des structures territoriales des Etats européens est devenue difficile à la suite des réformes intervenues au cours des trente dernières années et de la diversification des structures qui en résulte. Elle suppose de définir au préalable les niveaux de l'organisation territoriale.

I.1. Définition des niveaux de l'organisation territoriale

La présentation traditionnelle repose sur l'idée que les collectivités locales d'un Etat s'organisent habituellement en deux niveaux : un niveau communal et un niveau supérieur dont la circonscription peut être plus ou moins vaste, les compétences lo-

cales étant distribuées entre ces deux niveaux selon des critères fonctionnels (Marcou, Verebelyi, 1993 ; Norton, 1993). Dans certains pays, les villes peuvent cumuler les fonctions de la commune et celles du niveau supérieur. Par exemple :

- En Allemagne, la commune et l'arrondissement (*Kreis*), les communes urbaines les plus importantes ayant aussi le statut d'arrondissement et les compétences correspondantes (même schéma aujourd'hui en Hongrie et en Pologne) ;
- En Angleterre, le district et le comté. Avant la réforme de 1972, certains bourgs avaient les attributs d'un comté et, depuis les réformes de 1986 et 1996, certaines zones ont une administration locale à un seul niveau : le district dans les zones métropolitaines et les conseils unitaires dans d'autres régions ;
- En France, en Espagne, en Belgique et en Italie : la commune et le département ou la province, pour ces trois derniers pays, avant la mise en place de régions de statut constitutionnel².

Cette présentation traditionnelle laissait dans l'ombre quelques pays où il n'existe qu'un seul niveau de décentralisation (Finlande, Grèce, Portugal), et négligeait les différences de taille, et de donc de sens, du niveau supérieur³ ainsi que l'existence de circonscriptions répondant seulement aux besoins de l'Etat. Elle excluait aussi de la présentation les entités fédérées (Allemagne, Autriche). Mais on pouvait admettre une certaine unité conceptuelle de la notion de collectivité locale (ou de *local government*) fondée sur un ou deux niveaux.

Aujourd'hui, les choses sont devenues beaucoup plus complexes. D'une part, des régions ont été créées dans plusieurs pays, mais selon des conceptions très différentes, et qui ont d'ailleurs évolué avec le temps. La Belgique est devenue un Etat fédéral ; en Espagne et en Italie, le développement des autonomies régionales a mis fin au caractère unitaire de l'Etat ; le Royaume-Uni

2. *En Italie, les régions à statut ordinaire n'ont été mises en place qu'en 1970, bien qu'elles fussent prévues par la Constitution de 1947.*

3. *Par exemple entre le « Kreis » allemand, considéré à la fois comme une collectivité locale et un groupement de communes, et le comté britannique dont la circonscription est beaucoup plus vaste – mais la traduction de « Kreis » par « county » masque cette hétérogénéité.*

Tableau 1

Les niveaux de collectivités territoriales par pays

Niveaux	Etats unitaires	Etats composés
3 niveaux : commune ; département / province / comté/arrondissement ; région ou entité fédérée	France, Pologne	Allemagne, Belgique, Espagne, Italie
2 niveaux :		
1) commune, province / département / arrondissement / comté	1) Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, Pologne [villes à statut d'arrondissement], Roumanie	1) Néant
2) commune, région ou entité fédérée	2) Albanie, Danemark [au 01/01/2007], France (Paris), République tchèque, Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galles), Serbie (Vojvodine), Slovaquie, Suède	2) Allemagne (<i>kreisfreie Städte</i>), Autriche, Belgique (Bruxelles-Capitale), Fédération de Bosnie et Herzégovine, Portugal (régions insulaires), Espagne (communautés autonomes uniprovinciales), Royaume-Uni (Ecosse, Irlande du Nord), Suisse
1 niveau : communes et groupements de communes	1) Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, Monténégro, Portugal (continental), Republika Srpska, Royaume-Uni (Angleterre : <i>unitary councils</i> et <i>metropolitan districts</i>), Serbie, Slovénie 2) Certaines capitales : Bucarest, Budapest, Prague, Zagreb	Allemagne (cités-états : Berlin, Brême, Hambourg) ; Autriche (Vienne)

connaît une organisation asymétrique avec des autonomies régionales, d'ailleurs différentes, pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord, et un régime unitaire pour l'Angleterre et, dans une certaine mesure, le Pays de Galles (absence d'un pouvoir législatif propre). En France, en revanche, la région a été conçue comme une collectivité locale de troisième niveau, modèle suivi par la Pologne. D'autre part, dans les pays qui n'avaient pas connu de réforme territoriale, le développement d'institutions de coopération intercommunale pour prendre en charge les fonctions que les communes trop petites ne pouvaient assurer a conduit à une différenciation accentuée du premier niveau, mais ces institutions sont venues aussi s'insérer au deuxième niveau en concurrence avec les collectivités locales traditionnelles. L'analyse des collectivités locales en deux niveaux ne suffit donc plus aujourd'hui à rendre compte de la réalité, et on rencontre le plus souvent une organisation asymétrique, le nombre et la nature des collectivités territoriales pouvant varier d'une partie à l'autre du territoire. Cette complexité nouvelle oblige à prendre en compte, d'une

part, les différents niveaux de l'organisation territoriale de l'Etat dans son ensemble et, d'autre part, les différences de statut des institutions que l'on rencontre à chacun de ces niveaux.

Pour schématiser les structures territoriales en tenant compte de cette complexité, le tableau ci-dessus classe les Etats en fonction du nombre de niveaux de leur organisation territoriale auxquels sont instituées des collectivités territoriales, et selon qu'il s'agit d'Etats unitaires ou d'Etats composés. On appelle Etats composés, par référence à la définition donnée par le Tribunal constitutionnel espagnol, les Etats fédéraux et les Etats à autonomie régionale qui partagent les caractéristiques suivantes :

- Il existe une pluralité de pouvoirs législatifs, au niveau central et au niveau des composantes, expression de leur autonomie politique ;
- La constitution détermine et garantit la répartition des compétences entre le pouvoir central et les composantes. Par con-

vention, on fera figurer dans deux cellules les Etats qui ont une structure asymétrique : autonomies régionales sur une partie seulement du territoire ; communes non comprises dans la circonscription du deuxième niveau ou disparition de la province quand la région se confond avec sa circonscription. Enfin, les structures intercommunales ou supracommunales (y compris les intercommunalités très intégrées, en France ou en Hongrie) ainsi que les entités infracommunales (les *freguesias* au Portugal, les « mairies » en Bulgarie...) seront considérées comme faisant partie du niveau communal.

On constate un retour à l'agenda de la réforme territoriale, plutôt désormais sur une base fonctionnelle⁴, et une tendance générale au renforcement politique de la collectivité territoriale de base et des garanties de son autonomie ; les niveaux intermédiaires sont caractérisés par la tendance à la régionalisation, bien que la constitution de régions politiques fortes ne soit le fait que d'une minorité d'Etats. L'établissement de pouvoirs régionaux forts peut s'opérer au détriment des communes.

Les capitales nationales ont parfois un statut particulier qui les place dans un rapport direct avec le pouvoir central (Berlin, Bucarest, Budapest, Paris, Prague, Vienne...).

I.2. La collectivité locale de base : la commune

C'est au niveau de la commune que se pose dans tous les pays de la manière la plus aiguë la question de la conciliation entre l'espace politique et l'espace fonctionnel, particulièrement dans les zones urbaines (Bennett, 1989 ; Kersting / Vetter, 2003, Baldersheim, Illner / Wollmann, 2003).

On peut distinguer les pays, du point de vue des structures communales, selon deux critères :

1. Les pays à forte fragmentation communale (France, Autriche, Espagne, Italie,

Suisse, Hongrie, République tchèque), par opposition aux pays qui ont connu une réorganisation communale tendant à constituer de plus grandes unités (Allemagne, Belgique, Grèce, Royaume-Uni⁵, pays nordiques, pays d'Europe de l'Est dans les années 50 à 70, Lituanie aujourd'hui) ;

2. Les pays à unité de statut communal (Europe de l'Ouest et Europe du Nord, sauf le Royaume-Uni) par opposition aux pays qui comportent un régime particulier pour les villes (Royaume-Uni, Europe centrale et orientale, à partir de l'Allemagne).

Cette dernière distinction ne s'explique qu'en Angleterre par la pression de l'urbanisation (avant les réformes des années 1970) ; dans les autres pays, elle est la conséquence de structures sociales qui ont longtemps fait obstacle à l'introduction du régime communal dans les campagnes.

Aujourd'hui la réforme territoriale revient à l'agenda dans de nombreux pays, mais dans une perspective différente. Les réformes des années 50-70 se référaient à la recherche d'une taille minimale ou optimale en fonction des compétences exercées. Les réformes des dernières années obéissent davantage à une logique fonctionnelle et peuvent donc prendre des formes plus variées que la simple fusion de communes ; le traitement de la fonction n'est plus strictement lié à un territoire administratif. Elles prennent aussi davantage en compte la dimension civique et démocratique, et pas seulement technique et managériale, de l'organisation communale. Des formes intégrées de coopération intercommunale sont ainsi apparues comme une alternative à la fusion de communes.

Mais, dans les pays d'Europe centrale et orientale, on note que les pays où les réformes territoriales de l'après-guerre ont résisté sont ceux où l'on a maintenu

C'est au niveau de la commune que se pose dans tous les pays de la manière la plus aiguë la question de la conciliation entre l'espace politique et l'espace fonctionnel

4. C'est-à-dire pour répondre aux besoins de l'accomplissement de certaines fonctions.

5. Où les autorités locales sont les moins nombreuses et les plus vastes : aucun district n'a moins de 20.000 habitants en Angleterre et au Pays de Galles, et la population moyenne des districts (ruraux, métropolitains ou unitaires) est proche de 150.000 (Office of National Statistics, Census 2001, table KS01).

Réforme territoriale et réforme fonctionnelle

Les grandes réformes territoriales du passé ont répondu à des objectifs de réforme fonctionnelle⁶. Par exemple, en **Grèce**, la réforme communale de 1912 prévoyait que pouvait se constituer en commune toute agglomération de plus de 300 habitants où fonctionnait une école élémentaire. En **Suède**, les réformes territoriales de 1952 et de 1970 ont répondu principalement aux objectifs d'une réforme scolaire devant être mise en œuvre au niveau communal. En **Allemagne**, la réforme communale des années 1965-1975 s'appuyait sur la théorie des lieux centraux, fondée sur la gamme de services et d'équipements devant desservir une population donnée. Ces réformes ont eu aussi pour but de donner aux communes une base territoriale permettant d'élargir à l'avenir leurs compétences (Allemagne, Suède). Tel est le cas ces dernières années en Allemagne où les gouvernements de certains *Länder* ont transféré de nouvelles attributions aux arrondissements et aux villes à statut d'arrondissement : la réforme la plus radicale a été celle du Bade-Wurtemberg où la plupart des attributions des services extérieurs⁷ du gouvernement du *Land* leur ont été transférées.

La réforme grecque de 1997 illustre le tournant qui s'est produit. C'est une réforme radicale qui a fait passer le nombre des communes (dèmes et communes rurales) de près de 6.000 à 1.033. Mais l'originalité de cette réforme tient au fait qu'il ne s'agissait pas seulement d'un plan de fusion de communes, mais d'un programme d'aménagement du territoire et d'équipement en vue duquel la réforme communale était proposée. Il s'agissait de mettre en place des collectivités locales capables de mettre en œuvre ce programme, ce qui nécessitait de les doter des institutions, des personnels et des ressources financières indispensables. C'est pourquoi un programme de cinq ans (1997-2001) financé par l'Etat devait accompagner les nouvelles communes et permettre le financement du programme d'équipement. Ce programme visait aussi à favoriser le recrutement des cadres des nouvelles municipalités afin qu'elles aient les moyens en personnels nécessaires à l'exercice d'une plus large autonomie administrative et financière. Une autre originalité de la réforme était de maintenir une représentation des anciennes communes au sein des nouvelles collectivités locales, et une participation aux délibérations du nouveau conseil municipal, ce qui a sans doute facilité l'acceptation de la fusion par la population locale.

6. Réforme fonctionnelle : réforme portant sur l'attribution de certaines compétences et ayant pour objectif d'améliorer la façon dont une compétence est exercée.

7. On appelle « services extérieurs » les services administratifs de compétence territoriale subordonnés à l'administration centrale. Dans certains pays, on les appelle « administrations périphériques ».

A l'inverse, dans les nouveaux *Länder* allemands, le transfert de la réforme communale qui avait été réalisée à l'ouest a d'abord été un demi-échec. Le regroupement des petites communes était perçu comme contraire à l'objectif de restauration de la démocratie, et l'on a cherché à surmonter cette difficulté par la mise en place d'organismes intercommunaux (*Verwaltungsgemeinschaft*...). Cependant, la réforme territoriale a été menée à bien au niveau des arrondissements. Plus récemment, la réforme territoriale connaît un nouveau départ : le *Land* de Brandebourg a supprimé par voie de fusion de nombreuses petites communes, réduisant par la même occasion le nombre des organismes intercommunaux, et le *Land* de Mecklembourg-Poméranie antérieure a réalisé une réforme radicale des arrondissements, portant leur population moyenne à 350.000 habitants.

dans les communes élargies une forme de représentation des anciennes collectivités traditionnelles (Pologne, Bulgarie) ; c'est aussi la stratégie choisie par la réforme territoriale de la Lituanie de 1995 qui a divisé le pays en seulement 60 municipalités d'arrondissement.

Dans les pays très urbanisés qui ont connu une importante réorganisation communale, on cherche à rétablir des institutions de proximité au niveau infracommunal (Royaume-Uni, Suède). Ces évolutions et ces expériences doivent attirer notre attention sur l'importance de ce que l'on appelle en droit espagnol les « entités locales mineures » (en Castille, La Manche) dans l'expression de la démocratie locale, et en particulier sur l'expérience de pays comme le Portugal ou la Bulgarie où de grandes communes s'appuient sur des institutions infracommunales fortes.

En revanche, la nouvelle concentration des collectivités territoriales qui est entrée en vigueur au Danemark au 1^{er} janvier 2007, réduisant le nombre des communes de 271 à 98 et le nombre des « communes administratives » (comtés) de 14 à 5 « régions », obéit à une logique d'économie d'échelle compte tenu de la hausse prévisible des dépenses sociales (personnes âgées notamment). Alors que les communes gèrent la quasi-totalité des services publics, le système de santé sera administré au niveau des comtés élargis (régions), lesquels assumeront aussi quelques autres fonctions (transports publics, développement régional et planification régionale, certains services sociaux).

Mais, dans beaucoup d'autres pays où les compétences communales sont, il est vrai, moins étendues, c'est surtout par le développement d'un second niveau d'administration communale, fondé sur des institutions de coopération, que l'on cherche à résoudre les problèmes liés à la prise en charge par les communes de certaines fonctions, sans remettre en cause

les communes préexistantes. La France et la Hongrie illustrent, chacune à leur manière, cette tendance qui permet de composer avec la vitalité politique de l'institution communale. Mais l'extension des compétences exercées au niveau intercommunal pose le problème de la légitimité démocratique de ces institutions qui sont actuellement une émanation des conseils municipaux.

C'est sans doute dans l'institution d'un second niveau d'administration communale qu'il faut rechercher la solution des problèmes d'organisation des grandes agglomérations, car le développement urbain ignore le découpage communal et les limites administratives (Hofmann-Martinot, 1999 ; Hoffmann-Martinot / Sellers, 2005 ; Le Galès, 2002). La loi française prévoit à cet effet la formule de la communauté urbaine pour les agglomérations les plus importantes en dehors de Paris (il en existe 14) et, pour les agglomérations moins importantes, celle de la communauté d'agglomération (au nombre de 164 aujourd'hui). Aux Pays-Bas, le cadre de coopération a succédé à l'échec de la tentative de créer des régions urbaines demandées par la loi de 1994 pour les 7 plus grandes agglomérations du pays, dotées d'un établissement public de coopération, mais sans fiscalité propre, à la différence de la formule française ; la loi de décembre 2005 reprend cette formule et permet de l'appliquer à de nouvelles agglomérations (loi dite « Regio Plus »). En Allemagne, certaines lois des *Länder* ont parfois institué de tels organismes d'agglomération (ainsi pour Francfort, Munich et Stuttgart). En revanche, en Italie, la *città metropolitana* introduite par la loi n° 142 de 1990 est toujours en échec, malgré sa constitutionnalisation par la révision constitutionnelle de 2001 (nouvel art. 114). Seuls trois périmètres ont été délimités (Bologne, Gênes et Venise), mais ils ne constituent que des cadres assez lâches de coopération volontaire. Dans certaines régions (Piémont, Campanie), la province de la capitale régionale souhaiterait se transformer en *città metropolitana*, mais il n'est pas sûr qu'un tel

*C'est sans doute
dans l'institution
d'un second niveau
d'administration
communale qu'il
faut rechercher la
solution des
problèmes
d'organisation des
grandes
agglomérations*

La réforme territoriale par la coopération

En **France**, pays des 36.000 communes, la coopération a depuis longtemps permis de gérer les services publics qu'une commune isolée ne pouvait assurer. Mais, depuis une loi de 1999, avec un fort engagement de l'Etat et des incitations financières, se sont rapidement développés des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui concentrent de plein droit les compétences stratégiques (aménagement du territoire, développement économique, principaux équipements...) et disposent d'un pouvoir fiscal indépendant de celui des communes. Au début de l'année 2007, 33.414 communes étaient regroupées en 2.588 EPCI comptant 54,2 millions d'habitants.

En **Hongrie**, une loi de novembre 2004 organise le développement de la coopération intercommunale au sein de 166 microrégions répondant à des objectifs de développement local ; l'objectif principal était d'assurer la prise en charge de la gestion des établissements scolaires par ces groupements de communes. Au début de 2006, des groupements de communes avaient été créés dans 118 microrégions, et dans 90 d'entre elles ils regroupaient toutes les communes.

C'est la voie suivie également en **Italie** avec les unions de communes, et en **Espagne** avec le projet de loi sur la réforme du régime local faisant suite au Livre blanc de 2005 qui entend favoriser la coopération intercommunale⁸.

Toutefois, les « intercommunalités » françaises continueront de se distinguer par l'existence d'un pouvoir fiscal propre et une gamme étendue de compétences déterminées par la loi.

projet aboutisse. Les implications pour la démocratie locale ne sont pas univoques ; elles dépendent des solutions institutionnelles retenues.

Enfin, au Royaume-Uni, la réforme du premier niveau et celle du deuxième niveau sont liées. Le Livre blanc publié en octobre 2006 (*Strong and Prosperous Communities*, Cm 6939) prévoit la reprise de la formation des conseils unitaires dans les régions où existe encore une organisation à deux niveaux. Le gouvernement a annoncé le 25 juillet 2007, au terme d'un processus de consultation, la formation de 9 nouveaux conseils unitaires, et la loi du 30 octobre 2007 a créé les conditions juridiques de leur réalisation et de la poursuite du processus (*Local Government and Public Involvement in Health Act, 2007*, c. 28).

I.3. Les niveaux intermédiaires

Sans aucun doute, c'est au niveau intermédiaire que se sont produites les muta-

tions les plus importantes dans l'organisation territoriale des Etats au cours des deux ou trois dernières décennies, aussi bien sur le plan institutionnel que sur le plan fonctionnel (Marcou, 2000 et 2002).

Historiquement, le niveau intermédiaire est étroitement lié à la construction de l'Etat, et plus précisément à ce que l'on a pu appeler la fonction de « pénétration territoriale », c'est-à-dire le processus politique et institutionnel par lequel le pouvoir central est parvenu à établir son autorité incontestée sur l'ensemble de son territoire et de la population qui s'y trouve (illustré de manière très différente par la France, la Prusse et le Royaume-Uni). Ce processus n'a pas été mené à son terme dans tous les pays européens, quelquefois il ne l'a été que tardivement ou il a été remis en cause par des recompositions politiques ultérieures (disparition du royaume de Prusse, constitution d'une Allemagne fédérale,

8. « *Libro blanco para la reforma del gobierno local* », Madrid, ministère des Administrations publiques.

dislocation de l'empire des Habsbourg). Mais il a déterminé la formation de certains cadres territoriaux durables (le département français et les provinces de pays voisins marqués par le modèle napoléonien, le comté en Angleterre ou en Suède, l'arrondissement – *Kreis, powiat, okres...* – dans la plupart des pays de l'Europe centrale, la circonscription de gouvernement – *Regierungsbezirk* – en Allemagne) et parfois d'institutions typiques (le préfet, mais aussi en Allemagne le *Landrat*, sous des noms divers, devenu en 1872 un fonctionnaire nommé par le roi de Prusse quand le *Kreis* acquit les caractères d'une collectivité locale sans cesser d'être le cadre d'une autorité administrative de l'Etat). En ce sens, la première fonction du niveau intermédiaire a été celle de relais d'autorité du pouvoir central soit en prenant appui sur l'aristocratie locale (Allemagne, Angleterre, Hongrie), soit, au contraire, contre elle (France).

Depuis la fin du XIX^e siècle, cependant, sous l'influence des progrès du libéralisme et de la démocratie, et pour prendre en charge des fonctions sociales et économiques que l'Etat devait désormais assumer, le niveau intermédiaire a connu schématiquement deux types d'évolutions institutionnelles et fonctionnelles :

1. L'établissement d'une collectivité locale qui s'est rapprochée des communes à fois sur le plan institutionnel et par les fonctions exercées ;
2. La différenciation et la réduction des fonctions administratives de l'Etat. Depuis la fin du XX^e siècle, la régionalisation s'affirme comme une tendance nouvelle qui répond à des évolutions socio-économiques, mais aussi politiques dans certains pays. Elle s'exprime parfois par l'apparition de cadres territoriaux et d'institutions nouveaux, mais souvent aussi par l'évolution et la réforme des institutions existantes.

La première tendance est à l'origine du système d'administration locale à deux degrés qui caractérise, encore aujourd'hui, la plupart des pays européens. L'élection d'une assemblée représentative s'est progressivement imposée dans tous les pays (Allemagne : 1872, en Prusse, pour l'arrondissement ; Belgique : conseils de province, sur la base de la Constitution de 1831 ; France : introduction de l'élection du conseil général du département en 1831 ; Grande-Bretagne : 1888, élection des conseils de comté ; Pays-Bas : 1853, états provinciaux, etc.). Par la suite, les institutions des collectivités locales du niveau intermédiaire se sont rapprochées de celles du niveau local de base, notamment par l'élection des exécutifs (ils restent cependant nommés, au niveau communal comme au second niveau, en Belgique et aux Pays-Bas, bien que la loi ait pu introduire une composante élective). Ces collectivités locales ont assumé progressivement des fonctions attribuées par la loi, qui ont répondu empiriquement à deux besoins :

1. Assurer les fonctions d'intérêt local dépassant les capacités et l'aire de desserte des services communaux (routes, établissements scolaires, établissements de soins, selon les pays) ;
2. Assurer les fonctions de solidarité et de péréquation dans les limites de leur territoire (services sociaux, soutien aux petites communes). Ces types de fonctions se retrouvent dans les collectivités locales de second niveau en Europe centrale et orientale aujourd'hui, notamment en Hongrie (*megyiei*), en Roumanie (*judet*), en Croatie (*županije*) et en Pologne (*powiat*), ainsi que dans les compétences des « régions » (*kraj*) tchèques et slovaques.

Cependant ces collectivités locales de second niveau se différencient selon trois facteurs :

1. leur taille ;
2. le régime des villes ;
3. l'existence d'administrations sectorielles concurrentes.

Ce processus n'a pas été mené à son terme dans tous les pays européens, quelquefois il ne l'a été que tardivement ou il a été remis en cause par des recompositions politiques ultérieures

L'existence d'administrations sectorielles spécialisées a une incidence sur les compétences du niveau intermédiaire : notamment les hôpitaux publics sont rattachés au niveau intermédiaire au Danemark, en Suède, en Hongrie, mais à une organisation nationale au Royaume-Uni, en France, en Italie. On rencontre une différenciation semblable en matière d'éducation

9. C'est-à-dire que la gestion du service de santé échappe à la compétence des autorités locales.

10. Composantes du système fédéral belge, aujourd'hui administrées par des institutions communes, ou en grande partie communes, avec celles de la région.

Dans les pays qui ont été marqués par l'introduction tardive de l'autonomie communale dans les zones rurales, ou par l'influence de l'Allemagne ou de l'Autriche, les collectivités locales du second niveau sont de petite taille (*Kreis* allemand, *powiat* polonais, notamment) ; dans d'autres, il existe des collectivités plus larges (départements français, comtés anglais ou suédois, *megyei* hongrois, provinces en Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, *nomos* en Grèce, « régions » tchèques ou slovaques). Sauf pour la République tchèque et la Slovaquie, ces découpages territoriaux sont d'origine ancienne et liés aux circonscriptions des autorités de l'Etat qui ont précédé la création des collectivités locales. Mais à ces différences de taille ne correspondent pas nécessairement des différences de fonctions. En effet, d'autres facteurs influencent celles-ci, tels que : les compétences exercées au niveau communal, le rôle des administrations de l'Etat, l'existence d'administrations sectorielles.

En outre, dans plusieurs pays, les villes sont soustraites au cadre territorial du second niveau et en absorbent les attributions : cela correspond à une différenciation institutionnelle ville-campagne du régime communal dont on a déjà souligné l'importance. Dans ces pays, les villes qui cumulent les fonctions du second niveau bénéficient alors d'un statut renforcé dans le système administratif. Cette situation se rencontre au Royaume-Uni entre 1888 et 1972 (les bourgs-comtés) et de nouveau depuis la suppression, en 1986, des conseils de comté dans les zones métropolitaines, et la constitution depuis 1996 des *unitary councils* ; elle se rencontre également en Hongrie (22 villes ayant le rang de *megyei*), en Allemagne (116 *kreisfreie Städte*) et en Pologne (65 villes ayant rang de *powiat*) ; elle a existé au Danemark avant la réforme territoriale de 1970.

L'existence d'administrations sectorielles spécialisées a une incidence sur les compétences du niveau intermédiaire : notamment les hôpitaux publics sont rattachés au

niveau intermédiaire au Danemark, en Suède, en Hongrie, mais à une organisation nationale au Royaume-Uni (*National Health System*), en France (agences régionales d'hospitalisation, bien qu'ils conservent la nature juridique d'établissements publics locaux), en Italie (bien que les régions financent les « unités locales de santé »). On rencontre une différenciation semblable en matière d'éducation.

Dans les Etats fédéraux ou à autonomies régionales, ce sont les états fédérés ou les autonomies régionales qui ont absorbé, de manière directe ou indirecte, les compétences en ces matières. En Allemagne, les *Länder* sont compétents en matière d'éducation et pour la législation hospitalière et les investissements dans les hôpitaux publics, tandis que la gestion est rattachée au niveau de l'arrondissement. En Espagne, les hôpitaux publics ont été transférés dans la compétence de toutes les communautés autonomes en 2002. Au Royaume-Uni, le système national de santé est placé sous la tutelle du pouvoir régional en Ecosse et au Pays de Galles, mais demeure organisé selon le principe fonctionnel⁹. En Belgique, la santé et l'éducation sont des matières dites « personnalisables » qui relèvent de la compétence des communautés¹⁰.

Comme les cas précédents le suggèrent, l'organisation des niveaux intermédiaires se combine aujourd'hui avec la tendance à la régionalisation. Du point de vue des fonctions, celle-ci est une réponse à l'importance nouvelle reconnue aux territoires dans le développement économique. Du point de vue institutionnel, elle consacre le changement de fonctionnalité des niveaux intermédiaires. Toutefois, la régionalisation se manifeste dans des Etats dont la taille, la constitution et les institutions territoriales sont extrêmement variées, et celles-ci remplissent d'autres fonctions que celles qui se rattachent au développement régional. Si l'on tient compte encore des facteurs politiques, il ne faut pas s'étonner de la très grande diversité institutionnelle au travers de laquelle la régionalisation peut se mani-

fester. Dans de nombreux cas elle se limite à une régionalisation administrative, c'est-à-dire reposant sur des institutions subordonnées au pouvoir central (par exemple : l'Angleterre proprement dite, la Grèce, le Portugal continental, la Bulgarie, la Hongrie). A l'opposé, elle est assumée par des autonomies régionales dans quelques pays (Espagne, Italie, statut de l'Ecosse). Dans de nombreux pays, la régionalisation se manifeste dans les compétences des collectivités locales ou des institutions qui en dépendent (Finlande, Irlande, Pays-Bas, Roumanie...). Enfin, d'autres pays ont simplement étendu leur régime d'autonomie locale au niveau régional ou en donnant au niveau intermédiaire une vocation régionale sans mettre en cause le caractère unitaire de l'Etat (Danemark depuis le 1^{er} janvier 2007, France, Pologne, République tchèque, Slovaquie).

II. Les finances, les compétences et les capacités administratives

Les collectivités territoriales n'exercent leurs fonctions que dans le cadre d'un système qui les met en interaction avec l'Etat, et plus généralement les autorités supérieures. La gouvernance de ce système est devenue de plus en plus complexe à mesure que les compétences des collectivités locales se sont étendues à des fonctions dont l'importance a justifié une législation nationale (ou régionale) et des politiques nationales (ou régionales). Elle met en cause les modalités de répartition, ainsi que celles de partage des compétences, le financement des budgets locaux et les capacités administratives des collectivités locales.

En théorie, ce sont les compétences à exercer qui déterminent le niveau des ressources nécessaires pour couvrir les charges correspondantes. C'est ce que préconise la Charte européenne de l'autonomie locale : les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences que celles-ci

doivent exercer selon la loi, et ces ressources doivent être suffisamment diversifiées et évolutives pour qu'elles suivent l'évolution réelle des coûts (art. 9, par. 2 et 4). En pratique, les finances locales sont le produit de l'histoire complexe des finances publiques dans chaque pays ainsi que de son histoire administrative, et ces facteurs expliquent, plus que tout autre, les caractéristiques, ainsi que le volume, en termes budgétaires, des compétences locales. Cela est vrai également pour les pays qui ont introduit les institutions de l'autonomie locale depuis le début des années 90 ou sont encore en train de le faire : la mise en place d'un système fiscal efficace et la réorganisation des circuits financiers prennent plus de temps que de changer la loi. C'est pourquoi on commencera par présenter les systèmes de finances locales avant de comparer les compétences et les capacités administratives.

II.1. Les finances locales

L'autonomie financière est la base de l'autonomie locale, comme le rappelle l'article 9 de la Charte de l'autonomie locale, et elle comporte trois aspects : des ressources en rapport avec les charges correspondant aux compétences obligatoires ; la liberté de disposer des ressources qui leur sont allouées ; la possibilité d'agir de façon significative sur le volume des ressources propres.

Cependant, malgré l'abondance des sources nationales et internationales, la comparaison internationale des systèmes de finances locales présente, même en Europe, de réelles difficultés de méthode et d'interprétation. Dans ce qui suit, les autonomies régionales sont assimilées à des entités fédérées et ne sont donc pas considérées comme des collectivités locales, à la différence de ce que font à tort certaines sources internationales.

On analysera les grandes tendances en matière de dépenses et de ressources

Les collectivités territoriales n'exercent leurs fonctions que dans le cadre d'un système qui les met en interaction avec l'Etat, et plus généralement les autorités supérieures

(Dafflon, 2002 ; Travers, 2005). Ces tendances reflètent le rôle croissant des collectivités locales en Europe, **mais cela s'accompagne d'une réduction de l'autonomie financière en ce qui concerne leurs ressources.**

II.1.1. Les dépenses des collectivités locales

On partira du graphique 1 suivant qui représente la part des dépenses publiques totales dans le PIB des Etats européens. Ce diagramme représente, d'après les données publiées par Eurostat, la part des dépenses publiques locales dans le PIB. Par dépenses publiques locales, on entend les dépenses des administrations publiques locales, c'est-à-dire des administrations infranationales, à l'exception des entités fédérées et des autonomies régionales. Mais, alors que l'Espagne est traitée comme un Etat fédéral, l'Italie ne l'est pas en dépit du niveau de compétences en matière de dépenses publiques et de législation des régions italiennes. Il en va de même du Royaume-Uni pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord ; ainsi que pour le Pays de Galles par le volume des dépenses qui lui sont déléguées. Alors que les Etats européens ont habituellement un ou deux niveaux de collectivités locales, le tableau conduit comparativement à surestimer légèrement les dépenses publiques locales des pays qui ont trois niveaux d'administration locale (France, Pologne). Malgré ces approximations, le diagramme fait apparaître trois groupes de pays relativement bien distincts :

- 3 pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède) et la Suisse, dont le volume des dépenses publiques locales est supérieur à 20 % du PIB ;
- Un grand groupe de pays dont les dépenses publiques locales sont en réalité comprises entre 6 et 13 % du PIB : en effet, en Italie, les dépenses des communes et de leurs groupements ainsi que celles des provinces repré-

sentent environ 6,3 % du PIB (en 2003) et, aux Pays-Bas, 8,5 % du PIB (2003) ;

- Enfin, un petit groupe de pays dans lesquels les dépenses publiques locales se situent à un niveau inférieur à 5 % du PIB : la Grèce, Chypre, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et Malte.

Dans le groupe médian, on est en présence d'un continuum au sein duquel il est presque impossible de placer un seuil. Mais, au-dessous de 8 ou 8,5 % du PIB, on ne trouve que des pays d'assez petite taille pour maintenir une certaine centralisation financière, et les Etats fédéraux ou à autonomies régionales dans la mesure où une partie des charges supportées par les collectivités locales dans les Etats unitaires le sont par les budgets régionaux.

Toutefois, le volume des dépenses ne suffit pas à caractériser l'autonomie financière. Celle-ci dépend encore du degré de liberté avec lequel les dépenses sont engagées et les ressources contrôlées par l'autorité locale.

Dans le graphique 2 ci-après on représente la part des dépenses d'investissement des collectivités locales dans le PIB. Cet indicateur permet de mettre en lumière le rôle des collectivités locales dans l'équipement du pays. Il porte seulement sur l'Europe à 25, faute de données suffisantes sur les autres pays. L'investissement public représentait la même année dans l'Europe à 25 un volume équivalent à 2,4 % du PIB, la dispersion étant comprise entre 1,1 % pour l'Autriche et 5 % pour la République tchèque.

Il en ressort que les collectivités locales assurent la majeure partie de l'investissement public, sauf dans 10 pays (Autriche, Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République tchèque et Slovénie). Le tableau ne prend en compte que les investissements des collectivités locales, mais non les investissements des entités fédérées. Il prend cependant en

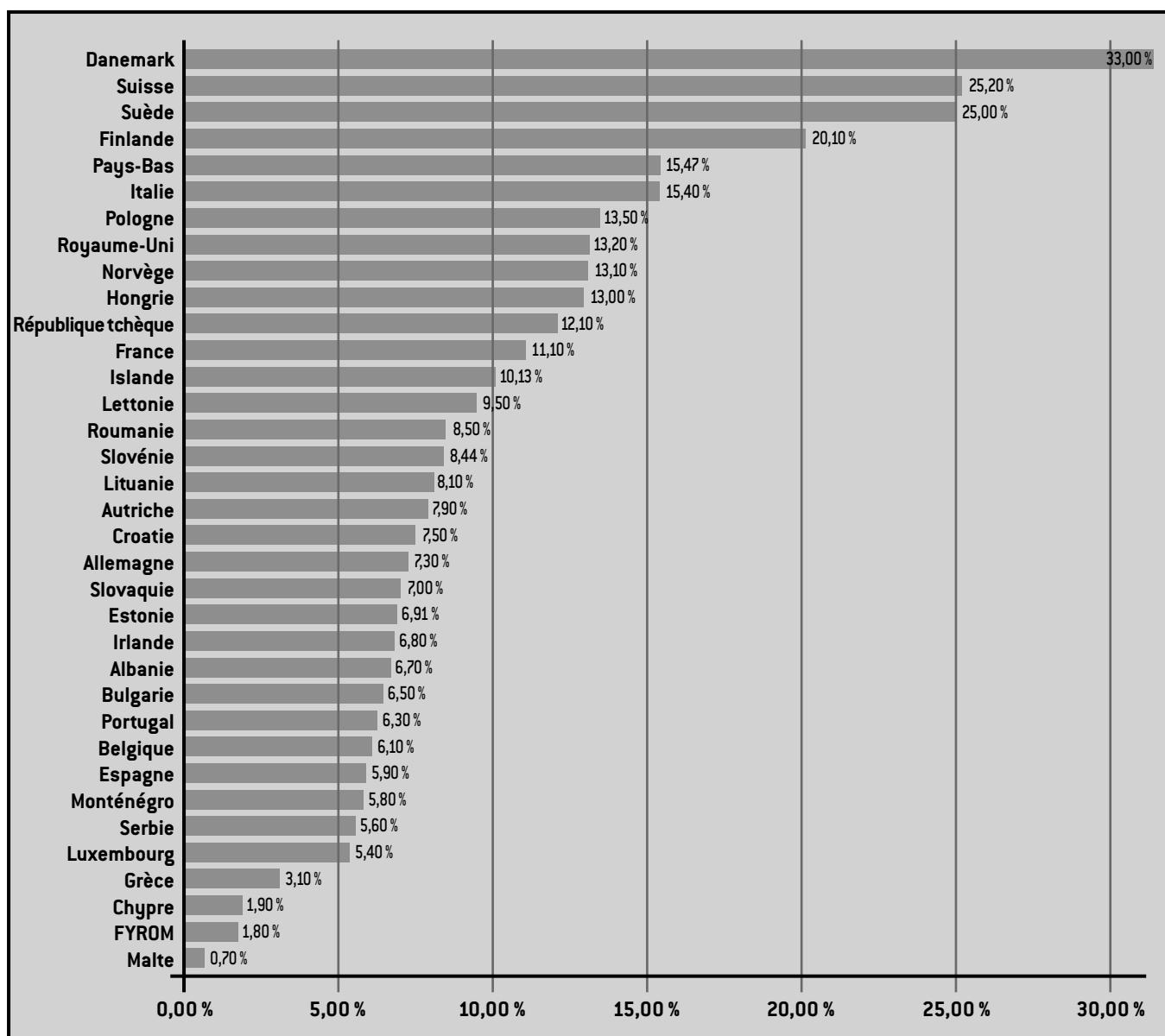
Le volume des dépenses ne suffit pas à caractériser l'autonomie financière. Celle-ci dépend encore du degré de liberté avec lequel les dépenses sont engagées et les ressources contrôlées par l'autorité locale

compte les dépenses d'investissements des autonomies régionales dans les pays où elles existent, ce qui conduit à surestimer les investissements des collectivités locales pour les raisons déjà exposées. Il en va de même pour la France en ce qui concerne les premier et deuxième niveaux, car les régions, qui sont des collectivités locales, ont une capacité d'investissement beaucoup plus importante et représentent aujourd'hui environ 10 % des dépenses

réelles d'investissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Il faut aussi relativiser ce constat par des considérations de conjoncture et de phase d'évolution. Des politiques macroéconomiques peuvent peser sur l'investissement des collectivités locales (cas de l'Allemagne et de l'Autriche), et les dépenses d'investissement peuvent connaître sur plusieurs années

Graphique 1 Dépenses publiques locales en pourcentage de PIB (2005)



Source : Eurostat, 2005.

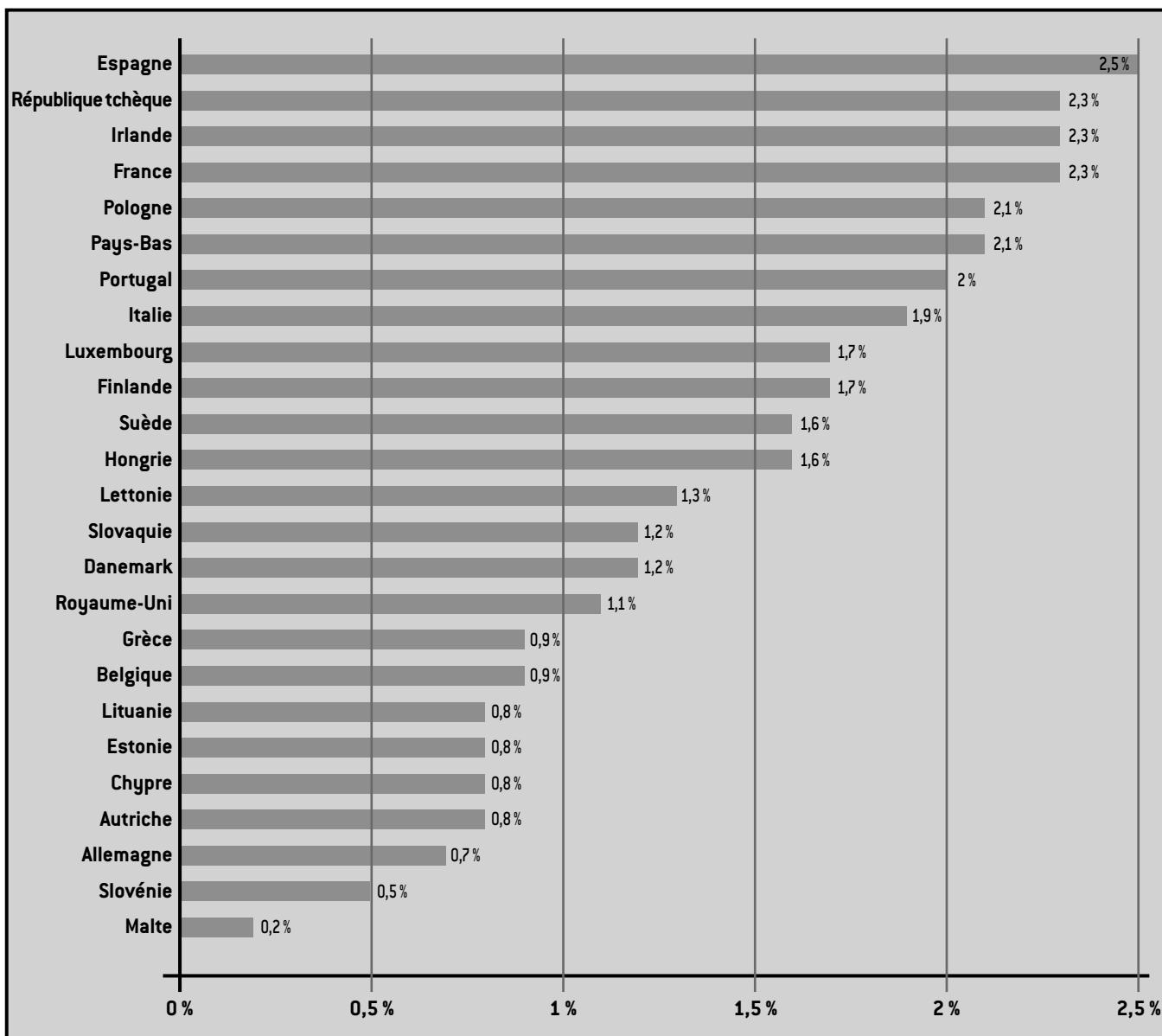
11. Dexia, « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne ». Evolutions 2000-2005, novembre 2006.

des variations plus importantes que les dépenses courantes. Si la croissance de l'investissement des collectivités locales a été dynamique dans l'ensemble de l'Union européenne au cours des dernières années, elle a été plus forte dans les nouveaux Etats membres, ce qui reflète le besoin de nouvelles infrastructures dans ces pays. Entre 2000 et 2005, la progression de l'investissement des collectivités locales a été en moyenne de 2,9 % par an dans l'Europe à

15, mais de 4,9 % dans les nouveaux Etats membres, tandis que cette évolution a même été négative en Allemagne et en Autriche¹¹.

Dans les pays issus de l'ancienne Yougoslavie ainsi qu'en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie, le pouvoir central a d'abord conservé le contrôle des moyens d'investissement, y compris pour les investissements publics locaux. La situation a commencé à

Graphique 2 Dépenses publiques locales d'investissement en pourcentage du PIB





changer depuis 2004. L'accès à l'emprunt a été facilité en Bosnie et Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie ; en Albanie, une procédure d'appel d'offres a été introduite pour sélectionner les projets locaux bénéficiant d'un financement de l'Etat ; en Bulgarie et en Roumanie, l'accès aux fonds européens permet d'accroître le rôle des collectivités locales en matière d'investissement dans les infrastructures économiques ou sociales¹².

II.1.2. Les ressources des collectivités locales

En ce qui concerne les ressources, deux problèmes se posent : celui du volume des ressources par rapport aux charges et celui du contrôle de la collectivité sur le volume de ses ressources, c'est-à-dire sa capacité à augmenter ses ressources.

La Charte de l'autonomie locale prévoit que les collectivités locales doivent avoir des « ressources propres suffisantes » dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences, et que les ressources financières des collectivités locales doivent être « proportionnées aux compétences prévues par la Constitution et par la loi » (art. 9, par. 1 et 2). La première proposition exprime une condition de la liberté locale ; la seconde exprime une garantie, pour les collectivités locales, d'être dotées des ressources nécessaires au financement des compétences que la loi leur attribue.

L'exigence d'une correspondance entre les compétences obligatoires et les ressources, ou principe de connexité, est la plus difficile à satisfaire car elle dépend de l'estimation des charges, laquelle à son tour dépend du niveau de service que l'on croit devoir ou pouvoir assurer à la population. Elle est au centre des demandes des collectivités locales aux pouvoirs supérieurs dont dépendent leurs ressources. Il est de plus en plus fréquent que la législation prévoie que tout transfert de compétence par la loi doive s'accompagner d'un transfert adéquat de ressources. Ce principe, inscrit en France

dans la loi en 1982, est entrée dans la Constitution (art. 72-2, al. 4) en 2003. En Allemagne, la révision constitutionnelle du 28 août 2006 a été l'occasion d'inscrire dans la Loi fondamentale l'interdiction d'opérer, par la loi fédérale, l'attribution des compétences matérielles aux communes et à leurs groupements (nouvel art. 85, par. 1) ; elle entend mettre un terme à la pratique par laquelle le législateur fédéral avait créé des charges nouvelles pour les collectivités locales sans en assurer le financement. Au contraire, à l'intérieur du *Land*, la cour constitutionnelle du *Land* veille au respect du principe de connexité.

Mais l'autonomie financière dépend essentiellement de la structure et du régime des ressources. C'est en ce domaine que l'évolution des finances locales présente aujourd'hui un certain nombre de signes défavorables à l'autonomie locale.

a) La structure des ressources

Dans la plupart des Etats européens, les recettes fiscales des collectivités locales sont en fait, pour la plus grande part, une participation au produit d'impôts partagés pour lesquels le pouvoir fiscal appartient aux pouvoirs centraux. Or les seules recettes courantes sur lesquelles les autorités locales disposent de pouvoirs suffisants pour leur permettre de faire varier, par leur décision directe, le montant de leurs ressources sont la fiscalité propre et les produits de l'exploitation de services publics pour lesquels les usagers paient un prix ou un droit d'accès. Comme le volume de ces recettes d'exploitation dépend beaucoup du mode de gestion du service (directement par la collectivité, ou par une entreprise qui perçoit directement les recettes sur les usagers), c'est le volume de la fiscalité propre qui constitue la variable la plus significative en ce qui concerne la capacité des autorités locales de déterminer par leurs décisions l'évolution de leurs ressources. Au contraire, la participation au produit d'impôts partagés est, du point de vue économique comme du point de vue politique, équa-

Dans la plupart des Etats européens, les recettes fiscales des collectivités locales sont en fait, pour la plus grande part, une participation au produit d'impôts partagés pour lesquels le pouvoir fiscal appartient aux pouvoirs centraux

12. Ken Davey (2007), « *Fiscal decentralisation in South-Eastern Europe* », dans *Conseil de l'Europe, « Effective democratic governance at local and regional level »*, Budapest, OSI, actes de la Conférence de Skopje, 8-9 novembre 2006.

Les systèmes européens de finances locales se différencient, principalement pour des raisons historiques, en fonction de l'origine des ressources des budgets locaux

13. On ne tient pas compte de la Lituanie, car la classification statistique des ressources est manifestement erronée : en 2002, la fiscalité propre des autorités locales ne dépassaient pas 8,4 % du total de leurs ressources (G. Marcou, « Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale) », Luxembourg, Parlement européen, STOA 105 FR, 2002, Partie B : fiches par pays).

lente à des transferts. La seule différence est que la part de la collectivité locale est parfois calculée sur le produit local de l'impôt (par exemple, la participation des communes, en Allemagne, au produit de l'impôt sur le revenu) ; on suppose alors que le contribuable se satisfait de savoir qu'une partie de sa contribution sert au financement de services publics locaux, mais les élus n'ont aucune part dans le montant de la pression fiscale et il n'y aucune relation entre le niveau de la fiscalité et le niveau des services.

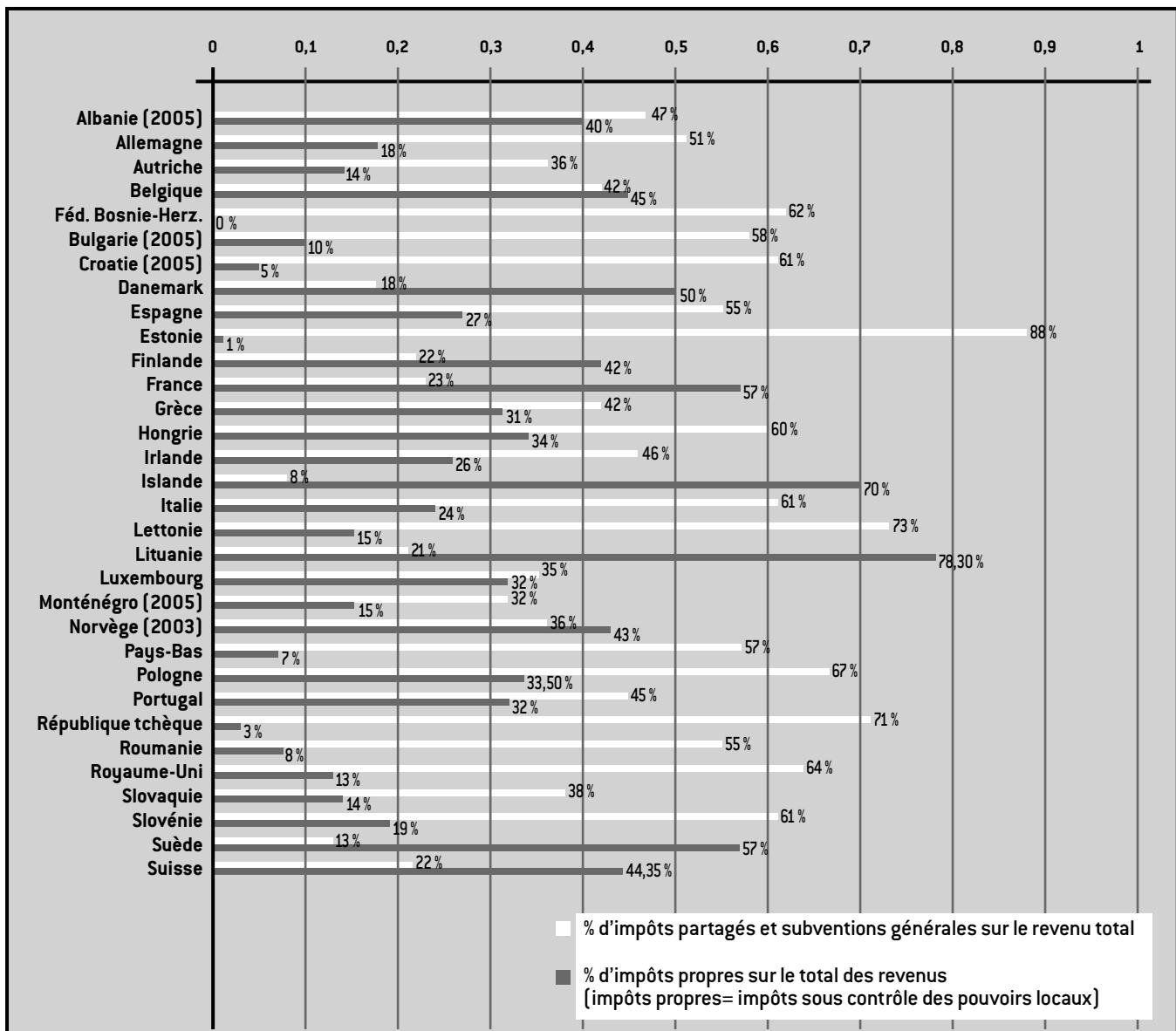
Les systèmes européens de finances locales se différencient, principalement pour des raisons historiques, en fonction de l'origine des ressources des budgets locaux. Tous font appel à la fiscalité locale, à des transferts de diverse nature, à des impôts partagés, à des produits d'exploitation, notamment. Ce qui fait la différence, c'est la pondération de ces différentes composantes ainsi que les caractéristiques des plus importantes d'entre elles. On peut ainsi différencier les systèmes de finances locales selon que la structure des ressources est commandée par la fiscalité propre ou, au contraire, par les transferts, y compris la participation au produit d'impôts nationaux. Le graphique 3 met en relation ces deux types de ressources dans les ressources totales des collectivités locales de la plupart de pays européens. Il ne représente donc pas l'ensemble des catégories de ressources. Comme les graphiques précédents, il ne prend en compte que le niveau local, en général un ou deux niveaux, mais trois en France et en Pologne, et non les entités fédérées et les autonomies régionales. Outre la plupart des Etats de l'Union européenne, il intègre des données disponibles sur certains Etats issus de l'ancienne Yougoslavie et sur l'Albanie.

Le graphique fait immédiatement apparaître que le produit de la fiscalité propre est supérieur à la somme des participations au produit d'impôts nationaux et des transferts dans seulement 8 pays¹³ : 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 ressources des budgets locaux. Dans tous les autres pays représentés, la part de la fiscalité locale propre descend au-dessous de 35 % du total des ressources (sauf en Albanie où ce pourcentage atteint 40 % à la suite d'une réforme entrée en vigueur en 2005) ; elle n'est supérieure à 30 % qu'en Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pologne et Portugal, mais, même dans ces derniers pays, la part des transferts et des participations à des impôts nationaux représente un pourcentage bien supérieur des ressources (sauf au Luxembourg).

Ces observations suggèrent qu'il existe bien une différenciation des systèmes de finances locales qui se produit à un niveau situé entre 30 et 40 % de ressources provenant de la fiscalité locale propre, ces ressources étant alors supérieures à celles provenant des transferts et des impôts partagés. Quand ces deux conditions sont remplies, on peut dire que le système des ressources est commandé par la fiscalité locale. Les transferts ont pour fonction d'assurer un financement de base ou une péréquation, ou la compensation de charges déterminées par la loi. Le volume de la fiscalité locale est suffisant pour permettre aux autorités locales d'avoir une politique fiscale. Au contraire, dans les autres pays où la part de la fiscalité propre est sensiblement inférieure à celle des transferts ou des impôts partagés, et généralement très inférieure aussi à 30 % du total des ressources, on peut dire que le système des ressources est commandé par les transferts. Dans ce cas, la fiscalité propre sert, en théorie, au financement de dépenses non obligatoires – compétences facultatives – ou à abonder la couverture de dépenses pour lesquelles les transferts et les ressources des impôts partagés ne suffisent pas. Mais plus la part de la fiscalité propre est faible dans l'ensemble des ressources, plus son utilisation pour lever des ressources supplémentaires est politiquement difficile, car une augmentation significative des ressources nécessite une forte augmentation des taux d'imposition... à

Graphique 3 Structure des ressources des budgets locaux : fiscalité propre et transferts ou impôts partagés



Source : DEXIA, 2002, Conseil de l'Europe, 2003, 2005.

moins que l'évolution négative des transferts ne l'impose aux autorités locales. Toutefois, les droits et redevances acquittés par les usagers peuvent représenter une ressource alternative à la fiscalité, surtout au niveau communal, et leur augmentation peut être mieux tolérée que l'augmentation de la fiscalité. Enfin, dans les pays d'Europe centrale et orientale, les recettes patrimoniales (aliénations ou exploitations) peuvent conserver un rôle important et augmenter la

part des ressources propres placées sous le contrôle des autorités locales ; il ne s'agit que d'une situation transitoire mais elle facilite justement la transition.

b) La fiscalité locale propre

En ce qui concerne la structure de la fiscalité propre, on peut faire plusieurs constats. Dans tous les pays, sauf la Suède, il existe un impôt foncier. Cet impôt est réputé le

Globalement, tout concourt à une érosion continue de la fiscalité propre dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, au profit de ressources dont les variations sont contrôlées par le pouvoir central

mieux adapté à la fiscalité locale en raison de la localisation des bases d'imposition ; il en va même dans la plupart des pays du monde. Mais le rendement de cet impôt est conditionné par l'existence d'un cadastre et celui-ci fait défaut ou est encore inachevé dans les pays d'Europe centrale et orientale. La fiscalité locale des ménages repose rarement sur un impôt local sur le revenu : c'est le cas seulement dans les pays nordiques et en Suisse ; ce sont également les pays où le niveau des dépenses locales est le plus élevé. Dans de nombreux autres pays, en revanche, l'impôt sur le revenu est un impôt partagé dont le produit est attribué en partie ou en totalité aux budgets locaux (Allemagne, Autriche, Pologne, Hongrie, la totalité en Bulgarie, Croatie, Roumanie...). Dans quelques pays, les autorités locales peuvent voter un impôt additionnel sur le revenu qui s'ajoute à l'impôt d'Etat (Suisse) ou se base sur le produit local de l'impôt sur le revenu (Croatie). L'intérêt de l'impôt sur le revenu est qu'il établit un lien direct entre le contribuable et les services dont il est usager et qui sont financés par l'impôt. En Grèce, la fiscalité locale repose principalement sur des taxes qui représentent un financement de services publics, et non sur des impôts proprement dits ; c'était également le cas en France de la taxe d'habitation, mais celle-ci est devenue à présent un impôt direct, et c'est aujourd'hui le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui a été utilisée comme variable d'ajustement par de nombreuses communes (ou intercommunalités) ces dernières années.

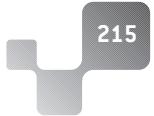
En revanche, moins de la moitié des pays de l'Union européenne ont un impôt local spécifique sur les activités économiques : Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Portugal. L'assiette en est variable. Mais il ne représente une ressource significative, compte tenu de l'ensemble de la fiscalité propre et des volumes budgétaires en cause, que dans 6 pays : Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Luxembourg. Mais ces impôts sont exposés aux mesures de politique économique visant à

réduire les charges des entreprises ; ces dernières années, les bases d'imposition ont été réduites notamment en Allemagne, en Espagne, en France.

Globalement, tout concourt à une érosion continue de la fiscalité propre dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, au profit de ressources dont les variations sont contrôlées par le pouvoir central. En France comme en Allemagne, on a réduit les bases de l'impôt sur les entreprises ; en France cet impôt a été plafonné à 3,5 % de la valeur ajoutée, ce qui concerne près de la moitié des redevables. Aux Pays-Bas en 2006, l'impôt foncier local a été supprimé pour les locataires et plafonné pour les propriétaires. Il en résulte une diminution de l'autonomie financière. La Suède et l'Italie sont, dans des contextes très différents, deux exceptions remarquables de la tendance générale à l'érosion de la fiscalité locale propre, ainsi que la Slovaquie où, depuis 2005, plusieurs taxes locales nouvelles ont été substituées à des dotations. En Suède, elle représente toujours plus de 70 % des ressources des collectivités locales, et l'Italie a poursuivi la restauration de la fiscalité locale depuis 1992 après que celle-ci ait été pratiquement supprimée en 1971 dans un but de meilleure péréquation. **Cela signifie que, dans la plupart des pays, prévaut une logique de garantie de ressources sur une logique de responsabilité financière.** Les clés de répartitions des impôts partagés, dans la mesure où elles sont relativement stables ou négociées (Allemagne, Autriche), et les garanties d'évolution pour les dotations (du type « pacte de stabilité ») assurent une certaine adéquation des ressources aux charges – sous la contrainte du contexte économique.

c) Les autres sources de financement

Parmi les alternatives au financement budgétaire que l'on a vu se développer ces dernières années pour le financement des investissements figurent les différentes formules de partenariat public-privé (PPP), inspirées par le *Private Finance Initiative (PFI)*



britannique de 1992. Sous des formes juridiques qui varient selon les pays, nombreux à avoir adopté une législation sur les PPP depuis la fin des années 90, le principe reste le même : l'autorité publique confie à une entreprise ou à un consortium une mission globale de conception, de réalisation, de financement et d'exploitation ou de maintenance, pour son compte, d'un ouvrage public. Elle élargit les possibilités traditionnellement offertes par les concessions. La véritable raison du développement du PPP est d'ordre budgétaire.

Toutefois, le bilan reste mitigé. Même au Royaume-Uni, les PPP ne représentent pas plus de 11 % du volume de l'investissement public, et ce succès relatif s'explique par le fait que les conditions d'accès des autorités locales au crédit étaient, jusqu'au *Local Government Act 2003*, très restrictives, si bien que le *PFI* représentait la possibilité d'accéder à des ressources supplémentaires.

Si le PPP permet d'accélérer le financement de certaines opérations, il présente aussi des inconvénients du point de vue du financement. En effet, les capitaux étant réunis par le cocontractant sur le marché, ils seront obtenus à des conditions moins favorables que celles habituellement consenties à une autorité publique ; de plus, la redevance acquittée par l'autorité publique doit couvrir tous les coûts, y compris les coûts financiers, si bien que le PPP transforme la dette en dépense courante, mais cela ne constitue pas en soi une économie. Enfin, les entreprises réclament des marges plus élevées au nom des risques qu'elles assumerait, mais il est difficile de contrôler ces marges¹⁴. Dans les autres pays, le niveau des PPP dans l'investissement public reste à un niveau assez bas, même si les gouvernements fixent parfois des objectifs ambitieux (ainsi en France : 10 % en 2010).

Les limites de cet instrument expliquent peut-être la réapparition des organismes de financement dédiés aux collectivités locales et créés, sur une base coopérative, sur le

modèle de **Kommuninvest**, société coopérative née en Suède en 1986 pour fournir des financements aux collectivités locales¹⁵ – ce qu'était autrefois le Crédit Communal de Belgique.

II.2. Les compétences

Il convient de préciser le statut des différentes catégories de compétences avant d'étudier les domaines des compétences matérielles (Comité des régions, 2002 ; Marcou, 2007).

II.2.1. Les catégories de compétences

Tout d'abord, on doit souligner la généralisation de la clause générale de compétence, prévue par l'article 4.2 de la Charte, au moins au niveau de la collectivité territoriale de base. Contrairement à ce que l'on pense souvent, la clause générale de compétence n'est pas un principe de répartition des compétences mais un principe de liberté ; c'est ce qui fait son importance, même si les activités qu'elle autorise restent modestes en termes budgétaires. La plupart des Etats européens (à l'échelle du Conseil de l'Europe) admettent aujourd'hui, par leur constitution ou par leur législation, le principe de la clause générale de compétence pour les communes. Quelques pays font encore exception avec des nuances (le Royaume-Uni, le Portugal et certains pays d'Europe centrale et orientale), et deux autres pays posent des questions d'interprétation (l'Espagne et l'Italie).

Il reste que la plupart des compétences exercées par les collectivités locales sont déterminées par la loi. On peut relever une tendance générale à l'extension du volume des compétences locales, parfois sous la forme de « compétences à des fins spécifiques » (selon la terminologie de la Charte de l'autonomie locale, art. 4), lesquelles sont exercées au nom de l'Etat et sous sa direction. C'est notamment le cas en Allemagne, Autriche, Italie, République tchèque, Hongrie, Slovénie. Cela conduit les communes à exercer des fonctions adminis-

Si le partenariat public-privé permet d'accélérer le financement de certaines opérations, il présente aussi des inconvénients du point de vue du financement

14. On trouve dans les rapports de la Commission des comptes publics de la Chambre des Communes de nombreuses études qui incitent à la prudence quant aux bénéfices que les collectivités publiques peuvent retirer du PFI (par exemple, HC 567, 16 juillet 2003 ; HC 446, 31 mars 2005 ; HC 553, 14 juin 2005 ; HC 694, 3 mai 2006).

15. Kommuninvest regroupe aujourd'hui 196 communes et 7 conseils de comté.

Les principaux facteurs de variation portent sur les compétences en matière d'enseignement, de santé et de protection ou d'aide sociales

tratives relevant traditionnellement de l'Etat. Cela va dans le sens de l'universalité de la compétence communale, mais la portée réelle de ce type de compétences dépend du contrôle réellement exercé par l'Etat.

Dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, l'étendue des compétences matérielles des collectivités locales demeure très vaste dans la mesure où celles-ci sont les héritières des anciens organes locaux du pouvoir d'Etat, sauf dans les pays où a été rétablie ou maintenue au niveau local, dans certains domaines, une administration d'Etat séparée. Les « compétences à des fins spécifiques » dominent alors les compétences locales (par exemple, au niveau des régions en République tchèque). Cela peut maintenir les collectivités locales en position d'agents de l'Etat. Les moyens disponibles suffisant à peine pour financer les compétences déléguées par l'Etat, l'autonomie ne peut guère s'exercer.

Un examen plus détaillé du régime des compétences locales conduit aussi à s'interroger sur la pertinence de distinctions communément admises. En effet, les compétences de base sont toujours réglementées par la loi lorsqu'elles portent sur des matières qui ont une dimension nationale ; ces compétences sont de nature obligatoire. C'est alors l'étendue de la réglementation et son degré de détail qui déterminent le degré d'autonomie laissé aux collectivités locales, qui peut, dans des cas extrêmes, rapprocher le régime de telles compétences de celui de compétences déléguées. C'est bien cette situation qui est à l'origine des réformes intervenues dans les pays nordiques dans les années 1980, souvent réunies sous le vocable de « commune libre », et dont l'objet était de réduire le poids de la réglementation nationale et des tutelles financières qui pesaient sur les collectivités locales. Parfois, la jurisprudence veille à ce que la réglementation respecte les droits d'autonomie de la collectivité locale (Allemagne) en censurant les dispositions qui iraient au-delà de ce que justifient les

buts de la réglementation, mais ce n'est pas le cas général.

II.2.2. Les compétences matérielles

En ce qui concerne les compétences matérielles effectivement exercées en application de la loi, on se limitera au niveau des communes et de leurs groupements. Une comparaison détaillée fait apparaître que certaines fonctions sont exercées par les communes ou leurs groupements, et le cas échéant avec leurs subdivisions (comme avec les *freguesias* du Portugal), dans l'ensemble des pays européens : 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 (qui complètent aujourd'hui dans tous les pays des activités d'accompagnement éducatif), le développement économique (qui se traduit dans certaines actions, même dans les pays où il n'est pas cité, dans les attributions légales des communes). On peut considérer que ces fonctions forment le contenu commun de la compétence communale en Europe.

Les principaux facteurs de variation portent sur les compétences en matière d'enseignement, de santé et de protection ou d'aide sociales. Schématiquement, ces compétences sont largement prises en charge par les collectivités locales, dans les pays nordiques, sur la base d'une législation nationale (au Danemark, les régions gèrent à partir du 1^{er} janvier 2007 l'ensemble du système de soins et d'assurance-maladie, qui est déjà actuellement en grande partie de la compétence des comtés ; en Suède, la gestion de la sécurité sociale est assurée sur le plan

national, les comtés assurent en revanche la gestion des hôpitaux et du système de soins). En Allemagne, en France, en Italie ou en Espagne, les collectivités locales n'exercent en ces domaines que des compétences partielles ou marginales. Il en va de même dans le domaine de l'éducation : le recrutement et la gestion des personnels sont en général de la compétence de l'Etat ou des pouvoirs régionaux (*Länder* allemands et autrichiens, communautés autonomes espagnoles, communautés de Belgique, mais pas en Italie) ; mais dans les pays nordiques c'est une compétence communale, et c'est encore le cas dans une large mesure au Royaume-Uni.

On rencontre aussi des approches très différentes en ce qui concerne les compétences en matière de police et d'ordre public. C'est une compétence traditionnelle importante des maires ou des autorités locales dans certains pays (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni) ; elle est au contraire quasiment absente des compétences locales dans d'autres pays (Allemagne, Hongrie, Suède).

Dans les pays d'Europe de l'Est, les solutions varient et ont pu varier dans un même pays. Ainsi, en Bulgarie, la gestion du système de santé et la gestion des établissements scolaires, qui étaient des compétences communales, sont redevenus des compétences de l'Etat en 2003. En Albanie, ces fonctions sont financées depuis 2003 par le budget de l'Etat, bien que le paiement des salaires soit administré par les communes. En Hongrie, en Lituanie, en Pologne et en Roumanie, l'administration des établissements et des personnels de l'éducation est décentralisée. En revanche, elle est partagée entre l'Etat et les collectivités locales, l'Etat conservant la compétence pour la gestion des personnels en Estonie, Lettonie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Dans plusieurs pays, on observe une tendance à la centralisation dans certains domaines : l'éducation (Royaume-Uni), la santé (Norvège) et la sécurité publique

(Belgique, Pays-Bas), tandis que, dans d'autres, les communes s'impliquent de plus en plus dans le secteur éducatif et la sécurité publique lorsqu'elles n'étaient pas titulaires de compétences administratives étendues dans ces domaines. Dans d'autres pays, ce sont des réformes de la gestion, faisant appel au secteur privé, qui ont réduit les compétences locales (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède).

II.3. Les capacités administratives

Les capacités administratives dépendent des personnels et des modes de gestion. Les uns et les autres ont connu des évolutions importantes au cours des dernières années.

II.3.1. Les personnels

Il existe des différences considérables dans les effectifs employés par les collectivités locales. Sans surprise, ces différences reflètent celles que l'on a relevées dans les compétences. Les pays dans lesquels les collectivités locales, et notamment les communes, gèrent les services publics essentiels et leurs agents emploient les effectifs les plus élevés. Tel est le cas des pays nordiques, du Royaume-Uni et de la Suisse, où les personnels employés par les collectivités locales représentent autour de 80 % de l'ensemble des agents publics (63 % seulement en Norvège) : ce sont pour la plupart des personnels de l'enseignement et des services de santé. Malgré l'étendue de leurs compétences, les collectivités locales d'Europe de l'Est affichent des effectifs bien moins élevés (autour de 40 %), sauf en Hongrie (69 %) et en Slovaquie (90 %) (CNFP, 2005 ; Pollitt / Boukaert, 2004).

En revanche, la structure de l'Etat n'a guère d'incidence. C'est d'ailleurs plutôt dans des Etats unitaires que l'on trouve les effectifs proportionnellement les plus élevés employés par les collectivités locales. En dehors des cas précédents, les situations sont plutôt comparables : 28 % en Allemagne, 31 % en France, 24 % en Espagne, 34 % en

On rencontre aussi des approches très différentes en ce qui concerne les compétences en matière de police et d'ordre public. C'est une compétence traditionnelle importante des maires ou des autorités locales dans certains pays ; elle est au contraire quasiment absente des compétences locales dans d'autres pays

Les pays qui sont allés le plus loin dans l'alignement des personnels des collectivités locales avec ceux du secteur privé sur la base du droit du travail comprennent le Royaume-Uni ainsi qu'un groupe de pays qui ont presque entièrement abandonné leurs anciens régimes de carrière et ont introduit un régime contractuel, tels que la Suède, le Danemark et l'Italie

Belgique, 19 % en Italie, 18 % au Portugal, par exemple. C'est par les effectifs réduits de la fonction publique centrale que se distinguent les Etats fédéraux ou à autonomies régionales, non par de forts effectifs dans les collectivités locales, car c'est au niveau régional que sont employés les plus gros effectifs¹⁶. On voit aussi que les effectifs réduits des collectivités locales dans certains pays (Grèce, Irlande) reflètent les faibles compétences de celles-ci.

Ces dernières années, les autorités locales de nombreux pays ont dû réduire leurs effectifs sous la contrainte budgétaire et à cause de l'externalisation de nombreuses activités répondant aux stratégies inspirées du *New Public Management*, et visant à augmenter la performance.

Le statut des personnels est aussi un facteur important de la qualité de la fonction publique locale : il doit assurer un recrutement au mérite et protéger la neutralité du service public ; il doit aussi permettre la mobilité des agents entre les collectivités locales, sinon les collectivités petites ou moyennes auront des difficultés à attirer des agents de bon niveau. Il existe de multiples manières d'atteindre ces objectifs mais ils peuvent aussi ne pas être atteints à cause d'un régime inadéquat.

Dans le régime des personnels des collectivités locales comme dans le régime des personnels des administrations publiques en général, on peut distinguer deux types de régime :

- Un régime de carrière, de droit public, caractérisé essentiellement par la nomination et la garantie de l'emploi ;
- Un régime d'emploi, rattaché au droit privé, reposant sur le contrat et ne comportant pas de garantie d'emploi.

Mais les régimes existants dans les pays européens sont bien plus variés et comportent souvent la coexistence de régimes différents. En outre, certaines situations sont trompeuses, et régime de droit public et ré-

gime de carrière ne correspondent pas toujours. Ainsi, aux Pays-Bas, un régime d'emploi prévaut dans le cadre d'un statut de droit public, tandis que les agents des collectivités locales ont accès à une carrière dans un cadre fixé par des accords collectifs en Italie et en République tchèque.

Tandis que les régimes des personnels des collectivités locales ont évolué vers une flexibilisation des conditions d'emploi et l'introduction de modes de rémunération incitatifs, s'inspirant ainsi du message du *New Public Management*, ils continuent de se différencier en fonction de traditions nationales spécifiques. Tandis que certains pays se sont orientés plus nettement vers un « régime contractuel », quelquefois bien avant la diffusion de ces doctrines, d'autres maintiennent à titre principal le régime de carrière. Dans de nombreux cas il en résulte une sorte d'« hybridation » mêlant des éléments des deux modèles.

Les pays qui sont allés le plus loin dans l'alignement des personnels des collectivités locales avec ceux du secteur privé sur la base du droit du travail comprennent le Royaume-Uni (où la distinction juridique entre secteur public et secteur privé du point de vue de l'emploi n'est pas traditionnelle) ainsi qu'un groupe de pays qui ont presque entièrement abandonné leurs anciens régimes de carrière et ont introduit un régime contractuel, tels que la Suède (1974), le Danemark (1969) et l'Italie (1993). Dans la plupart des pays, on a introduit partiellement le régime d'emploi (contractuel) tout en maintenant un régime de carrière pour les fonctions de direction. De tels systèmes « mixtes », avec une forte composante de régime de carrière, se rencontrent notamment en Allemagne, Finlande ou Suisse. En Allemagne, un tel régime caractérise depuis longtemps les collectivités locales, la très grande majorité du personnel étant employé sous un régime contractuel, bien que les deux systèmes ont convergé (en effet, après quinze ans passés sous contrat, les agents sont titularisés).

16. Pollitt / Bouckaert (2004), p. 44 et suiv.

Tableau 2

Typologie des pays européens selon le régime des personnels des collectivités locales

Régime de carrière de droit public ou de droit privé pour les emplois d'autorité et d'encadrement	Régime de carrière de droit public d'application générale	Régime d'emploi de droit privé ou de droit public
Albanie	Belgique	Bulgarie
Allemagne	Cypre	Danemark
Autriche	Espagne	Ex Rép. yougoslave de Macédoine
Bosnie et Herzégovine	France	Norvège
Croatie	Grèce	Pays-Bas
Estonie	Hongrie	Pologne
Finlande	Irlande	Royaume-Uni
Italie	Lettonie	Slovaquie
République tchèque	Lituanie	Suède
Serbie	Luxembourg	
Suisse	Malte	
	Monténégro	
	Portugal	
	Roumanie	
	Slovénie	

Dans les régimes postcommunistes d'Europe centrale et orientale, la construction des structures et le régime d'emploi des collectivités locales ont connu une évolution indécise dans les années 90. Le régime du personnel des collectivités locales vers lequel chaque pays s'est orienté, souvent à la suite de divers changements, a dépendu de traditions nationales spécifiques, de réactions différentes à la transformation postcommuniste, de l'attention consacrée à la formation de personnels compétents et à la prévention de la corruption et aussi, dans les pays qui se préparaient à l'adhésion à la Communauté européenne, du processus d'adhésion lui-même. La combinaison de cet ensemble de facteurs a donné des résultats différents selon les pays : des régimes plutôt contractuels notamment en Bulgarie, Pologne ou Slovaquie, tandis que le régime de carrière prévaut en Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie ou Slovénie.

Il reste que, globalement, le régime de carrière de droit public domine. L'application du droit du travail aux agents publics suppose un régime d'accords collectifs rigoureux, qui ne peut exister sans de puissantes associations de collectivités locales et des syndi-

cats représentatifs également puissants, ce qui n'est le cas que dans un petit nombre de pays. La coexistence de deux régimes ne doit pas nous tromper. Lorsque c'est le cas, le régime de carrière de droit public s'applique en effet aux emplois d'autorité et d'encadrement, bien que des agents sous contrats occupent parfois de telles positions, et il conserve donc une place déterminante dans le système de gestion des personnels et en ce qui concerne les relations de ces cadres avec le personnel politique. En outre, dans de nombreux autres pays, c'est la majeure partie du personnel qui relève d'un régime de carrière de droit public. Ces observations peuvent être résumées dans le tableau 2 selon la caractéristique dominante du régime du personnel.

Une critique majeure adressée aux administrations publiques fondées sur le régime de carrière est le manque de reconnaissance des bonnes performances dans le système de rémunération et la prépondérance de l'avancement selon l'ancienneté. C'est pour introduire des éléments de compétition interne et un régime de rémunération incitatif que l'on a voulu passer du régime de carrière au régime contractuel. Les

Une critique majeure adressée aux administrations publiques fondées sur le régime de carrière est le manque de reconnaissance des bonnes performances dans le système de rémunération et la prépondérance de l'avancement selon l'ancienneté

*L'idée centrale du New Public Management était de dépasser les rigidités et l'inefficacité imputées à l'administration publique (*let managers manage*) et de remplacer le contrôle hiérarchique par un management fondé sur des indicateurs et le suivi*

régimes les plus incitatifs semblent avoir été introduits au Royaume-Uni, en Suède et en Italie. Mais on note une évolution, en ce sens, des régimes de rémunération aussi dans des régimes de carrière.

Dans les pays où le régime d'emploi demeure dominé par le régime de carrière de droit public, l'évolution vers des modes d'avancement et de rémunération plus flexibles a été plus lente et moins prononcée, mais elle est nette aujourd'hui en Allemagne et en France aussi.

II.3.2. Les réformes de la gestion

Depuis le début des années 80, le processus de modernisation a été inspiré par les concepts du *New Public Management*, mais la vogue de celui-ci semble s'épuiser (Pollitt / Bouckaert, 2004 ; Kersting / Vetter, 2003).

L'idée centrale du *NPM* était de dépasser les rigidités et l'inefficacité imputées à l'administration publique (*let managers manage*) et de remplacer le contrôle hiérarchique par un management fondé sur des indicateurs et le suivi.

Au Royaume-Uni, après 1979, les réformes ont imposé aux autorités locales d'introduire dans leur organisation la séparation des fonctions d'acheteur et de fournisseur et la mise en concurrence de leurs services avec des fournisseurs extérieurs (*competitive tendering*). Ces principes ont été partiellement révisés à partir de 2000 avec le nouveau programme dit des *best value authorities*, qui met l'accent davantage sur les prestations que sur les coûts. La séparation des fonctions d'acheteur et de fournisseur a été introduite aussi dans les collectivités locales de Suède. En Allemagne, cette évolution s'est exprimée dans le « nouveau modèle de direction » (*Neues Steuerungsmodell*), qui remettait en cause la primauté traditionnelle de la légalité et du contrôle hiérarchique. En France, les élections de 1983 avaient conduit à l'élection de maires qui se réclamaient d'une nouvelle conception de la gestion municipale assimili-

lant la ville à une entreprise ; les élections municipales suivantes ont été marquées, entre autres, par la perte d'attractivité de ce modèle, mais pas par le reflux des techniques modernes de gestion. Aujourd'hui, est discutée l'extension, aux budgets locaux, des principes de la réforme du budget de l'Etat (la loi organique sur les lois de finances de 2001 : gestion par programme orientée vers les résultats).

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la mise en place des nouvelles structures administratives a d'abord fait appel au modèle traditionnel, et la pénétration du modèle managérial est plus lente.

Dans le débat sur la modernisation du secteur public, les privatisations et le marché ont été promus à deux titres (Lorrain / Stoker, 1996).

Tout d'abord, le recours à la privatisation a été soutenu comme un moyen de réduire le poids des fonctions centrales du *welfare state* en permettant aux forces du marché de prendre le relais. Depuis les années 80, le thème de l'« Etat modeste » (*lean state, schlanker Staat...*) a été diffusé tant dans le cadre national que dans le cadre international.

Mais, d'autre part, le recours au marché pour la fourniture des services a été défendu avec l'idée qu'il suffirait que les autorités publiques se limitent à une fonction organisatrice (*enabling function*), tandis que l'exécution de ces fonctions serait confiée par contrat à des entreprises privées sur une base concurrentielle. Cette approche a été défendue par la Commission européenne dans le but de promouvoir le « marché unique ».

C'est peut-être au Royaume-Uni et en Suède que ces doctrines ont eu l'impact le plus important parce que le monopole du secteur public local y était le plus étendu. Mais en Suède, seulement 15 % environ des services municipaux ont été effectivement externalisés. Dans les pays d'Europe centrale et orientale où les services sociaux étaient fournis en totalité par l'Etat ou des organismes

publics sous le régime communiste, le volume et les modes de gestion de ces services ont connu des changements fondamentaux avec une intervention de plus en plus importante du secteur privé. En revanche, en Allemagne où la plupart des services sociaux sont traditionnellement assurés par des organismes privés à but non lucratif (*freie Wohlfahrtsverbände*), les collectivités locales se concentrent sur les fonctions d'organisation et de contrôle ; l'écho du *NPM* a donc été assez limité ; par la suite il a conduit à la diversification des « fournisseurs ». Dans les pays comme la France ou l'Espagne où il était de longue date habituel de déléguer au secteur privé l'exploitation de services publics locaux, ce discours apparaissait comme peu pertinent, même si on a créé plus récemment de nouveaux instruments pour faciliter le recours au secteur privé. Mais l'impératif de performance a fait son chemin, à la fois par des interventions de l'Etat (en France les réformes des nomenclatures comptables) et par les initiatives des collectivités locales elles-mêmes.

Enfin, le droit communautaire exerce une influence déterminante sur l'évolution des modes de gestion des services publics. En effet, tous les services qui ont la nature de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86.2 du traité relatif à la Communauté européenne sont soumis aux règles de concurrence, à moins que celles-ci ne fassent obstacle à l'accomplissement de leur mission dans des conditions compatibles avec la viabilité de l'entreprise. Selon la Cour de justice, dès lors qu'une collectivité locale entend confier l'exploitation d'un service public à une entreprise, elle doit procéder à un appel à la concurrence, alors même qu'elle aurait elle-même créé une entreprise locale spécifique pour assurer le service en cause, à moins qu'elle ne puisse établir qu'elle exerce sur cette entreprise un contrôle équivalent à celui qu'elle exerce sur l'un de ses services administratifs (exception dite *in house*). Pour la Cour, il suffit que ladite société compte des actionnaires extérieurs, même très minoritaires, pour que cette dernière condition ne puisse être remplie. Il en résulte que l'intégration par le marché, telle qu'elle est interprétée par la

Cour de justice, aboutit à réduire la liberté des collectivités locales de choisir le mode de gestion des services publics de leur compétence, qui est pourtant considéré de longue date comme un élément important de l'autonomie locale dans de nombreux pays (Allemagne, France, Espagne...), bien que d'autres aient entrepris de réduire la liberté des autorités locales à cet égard (Royaume-Uni, Italie, notamment) au nom de l'ouverture du marché. De même, le nouveau règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route met fin à l'exception à l'ouverture à la concurrence qui avait été maintenue pour les transports publics urbains et régionaux. Toutefois, les autorités locales compétentes conservent la possibilité d'exploiter elles-mêmes les services de transport de voyageurs ou par l'intermédiaire d'une entité distincte sur laquelle elles exercent un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, et à laquelle elles peuvent attribuer directement le contrat de service public. Les systèmes de transports urbains de nombreuses grandes villes européennes devront être réexaminés à l'entrée en vigueur de ce règlement (3 décembre 2009). Leur liberté de choix quant aux modalités de gestion en sera limitée. En revanche, la plupart des services d'intérêt général devraient rester en dehors du champ d'application de la directive « Services » du 12 décembre 2006¹⁷.

III. La démocratie locale

Les orientations que l'on distingue peuvent être exposées en distinguant le système politique local, le rôle des citoyens, les contrôles, l'impact de la décentralisation sur la politique nationale et le rôle des associations d'élus locaux ou de collectivités locales.

III.1. Le système politique local

L'élection des conseils municipaux, ou plus généralement des collectivités territoriales de base, au suffrage universel direct, libre et secret est aujourd'hui une réalité dans

*Le droit
communautaire
exerce une
influence
déterminante sur
l'évolution des
modes de gestion
des services
publics*

17. St. Rodrigues, « Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur », 2007, p. 113.

Une caractéristique de ces réformes est que les habitants du Royaume-Uni peuvent prendre l'initiative d'un référendum sur l'introduction d'un maire en présentant à leur autorité locale une pétition signée par 5 % des électeurs

tous les pays du Conseil de l'Europe, et il suffit de regarder en arrière pour mesurer l'importance de cette conquête. En ce qui concerne les collectivités locales du niveau intermédiaire, la situation est plus diversifiée : dans certains cas, on a préféré le suffrage indirect afin de relier les fonctions du niveau intermédiaire aux compétences communales pour éviter la formation de légitimités concurrentes de celles des communes et pour protéger l'autonomie de celles-ci (par exemple : les députations provinciales en Espagne, les autorités régionales en Irlande, les conseils régionaux en Finlande, les conseils régionaux en Roumanie...). En Espagne, on considère que les députations provinciales font partie du niveau local et sont au service des communes. Toutefois, on a renoncé au suffrage indirect en Norvège et en Hongrie pour les conseils de département.

C'est au niveau des exécutifs des collectivités territoriales de base que l'on note les évolutions les plus significatives : **en faveur d'une certaine personnalisation de l'exécutif et de l'élection au suffrage direct** (Bäck / Heanelt / Magnier, 2006 ; Szücs / Strömberg, 2006). Les évolutions les plus caractéristiques sont celles de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni. En Allemagne, l'ancienne diversité des institutions communales a laissé la place à un modèle unique, dans ses grandes lignes, caractérisé par l'élection du maire au suffrage universel direct et par la possibilité de le révoquer. L'Italie a introduit l'élection directe des maires, des présidents de province et enfin des présidents de région. Au Royaume-Uni, après avoir introduit l'élection du maire de Londres au suffrage direct, la loi prévoit la possibilité pour les villes d'adopter un modèle voisin selon deux variantes. En Europe centrale et orientale, les maires sont élus au suffrage direct, sauf dans les Etats baltes, en Pologne, en République tchèque et en Croatie. La question est discutée en Belgique et aux Pays-Bas. Dans ce dernier pays, une proposition de révision de la Constitution tendant à permettre l'élection du bourgmestre a

échoué en 2005 ; celui-ci reste donc nommé par le pouvoir central, sur proposition du conseil municipal, laquelle peut faire l'objet d'une consultation des citoyens. Le maire reste nommé en Belgique et au Luxembourg, mais, comme au Pays-Bas, dans le cadre d'un exécutif collégial dont les autres membres sont élus par le conseil.

Au Royaume-Uni, le *Local Government Act 2000* conduit les autorités locales à abandonner le système traditionnel d'exercice des fonctions exécutives par des commissions du conseil, à différencier les fonctions exécutives et non exécutives et, dans certaines circonstances, à soumettre à référendum un projet de constitution locale pouvant comporter l'élection directe du maire. Mais cette réforme n'a pas reçu le soutien escompté. Parmi les 386 autorités locales susceptibles d'avoir un maire élu, un tel référendum n'a eu lieu (fin 2006) que dans 31 autorités locales avec un résultat favorable à l'élection directe du maire seulement dans 12 cas. Cependant, une caractéristique de ces réformes est que les habitants peuvent prendre l'initiative d'un référendum sur l'introduction d'un maire en présentant à leur autorité locale une pétition signée par 5 % des électeurs. Un aspect moins connu de cette réforme, mais peut-être de plus grande portée à long terme, est la différenciation des fonctions exécutives et non exécutives, qui doit conduire à revaloriser le rôle d'orientation politique et de contrôle des conseils locaux par rapport aux organes exécutifs. Le Livre blanc d'octobre 2006 prévoit de relancer la réforme institutionnelle en vue de renforcer le leadership politique dans les autorités locales.

On doit en rapprocher la réforme néerlandaise dite de la « dualisation » (*dualisering*). Cette réforme, introduite par les lois du 7 mars 2002 sur les communes et du 16 janvier 2003 sur les provinces (modifiant la loi du 10 septembre 1992), consiste à séparer l'exécutif de l'assemblée. Désormais, les échevins (les députés au niveau de la province) ne peuvent plus être membres du

conseil, et l'organe exécutif concentre presque tous les pouvoirs administratifs. En contrepartie, on a voulu renforcer le rôle de direction politique et de contrôle de l'assemblée. On remarquera que le décalage de la durée des mandats concourt aussi à la dualisation : 4 ans pour le conseil et les échevins, 6 ans pour le maire (le commissaire de la reine).

Derrière ces évolutions et ces réformes qui paraissent très différentes dans leur esprit, c'est en fait la même question qui est posée : celle de la restauration ou du renforcement du leadership politique dans les collectivités locales et, en premier lieu, au niveau communal. Bien sûr, cette question ne se posait pas dans les pays comme la France ou les *Länder* du sud en Allemagne où la tradition d'un maire fort était ancrée depuis longtemps. On remarquera que tous les pays que l'on a cités en Europe de l'Ouest ont traditionnellement un exécutif local collégial ou même n'avaient aucun organe exécutif distinct du conseil. En Europe de l'Est, c'est l'aspiration à la démocratie qui a imposé l'élection directe du maire dans la plupart des pays. Mais on voit que, selon les pays, cette question est abordée de manière très différente. Dans la plupart des cas, l'élection directe du maire a paru la formule qui assure le mieux la responsabilité politique dans la mesure où le mandat du maire est renouvelable. Mais, aux Pays-Bas et probablement au Royaume-Uni, c'est dans le renforcement du rôle politique du conseil que ce renforcement du leadership politique est recherché. Cette question était aussi à l'arrière-plan des réformes dites de la « commune libre » dans les pays nordiques dans les années 80 : en donnant aux conseils municipaux la liberté de fixer l'organisation interne de la commune alors que les comités exécutifs étaient auparavant déterminés par la loi, la réforme (voir notamment la loi suédoise de 1991 sur l'administration locale) a permis au conseil d'exprimer des choix au travers de l'organisation choisie et a renforcé le rôle de direction du conseil exécutif sur les différents secteurs spécialisés.

En ce qui concerne les assemblées locales, les évolutions sont moins nettes, mais on voit se dessiner une certaine « parlementarisation » de leur fonctionnement qui se caractérise par le renforcement des droits des conseillers et la possibilité de mettre en cause la responsabilité politique de l'exécutif. Une telle évolution est particulièrement nette en Espagne, et elle accompagne le transfert d'attributions du conseil au maire dans le but de renforcer la capacité d'action de l'exécutif, notamment dans les villes importantes (lois de 1999 et de 2003). La possibilité de mise en cause de la responsabilité du maire peut aller dans quelques pays jusqu'à une procédure de rappel par les citoyens (dans la plupart des *Länder* allemands et dans certains pays d'Europe centrale, dont la Pologne où plusieurs cas peuvent être relevés). De manière plus générale, on voit s'officialiser les groupes politiques au sein des assemblées locales dans les grandes collectivités locales, et la loi leur reconnaît parfois des droits (France). Cela correspond à une certaine officialisation du rôle des partis politiques dans le fonctionnement des institutions locales.

L'accroissement des responsabilités des collectivités locales ne pouvait rester sans conséquences sur le statut des élus

L'accroissement des responsabilités des collectivités locales ne pouvait rester sans conséquences sur le statut des élus (Guérin-Lavignotte / Kerrouche, 2006). **Dans tous les pays on relève une tendance nette à la professionnalisation du statut des exécutifs locaux et au renforcement des garanties professionnelles nécessaires à l'exercice de leur mandat.** Cette tendance à la professionnalisation se manifeste par la transformation des indemnités en un véritable traitement comportant des droits de sécurité sociale et des droits à pension, et corrélativement on tend à exclure le cumul des fonctions exécutives. En Europe de l'Est, l'ancienne assimilation des exécutifs locaux à des fonctionnaires trouve une justification dans le nouveau contexte institutionnel. En Allemagne, le maire à temps plein est assimilé à un fonctionnaire pour la durée de son man-

On doit en rapprocher l'importance croissante reconnue aux entités infracommunales qui permettent d'assurer une représentation et une participation des citoyens au niveau le plus proche possible de leur cadre résidentiel

dat ; dans la plupart des autres pays, l'assimilation est partielle.

En revanche, la situation des simples conseillers membres des assemblées délibérantes est en général moins satisfaisante. Le régime des autorisations d'absence, des congés et des indemnités pour perte de revenus, qui est nécessaire à l'exercice du mandat, est souvent insuffisamment protecteur. La formation des élus est peu organisée. En outre, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, qui doit prévenir l'usage abusif de certaines fonctions et les conflits d'intérêts, est insuffisant dans de nombreux pays.

Malgré les réformes dont on peut faire état, le fait majeur est cependant la baisse de la participation aux élections locales ou la stabilité à un niveau relativement bas (Gabriel / Hoffmann-Martinot, 1999). Cela traduit une certaine désaffection envers la politique plus qu'envers les collectivités locales proprement dites, et, dans les pays d'Europe de l'Est, un niveau de participation bien plus bas qu'aux élections nationales traduit le sentiment diffus que les collectivités locales ont peu de responsabilités. Seuls 4 pays font exception : la Hongrie, l'Irlande, le Royaume-Uni (à partir d'un taux très bas) et la Suisse ; en Espagne l'évolution est indécise.

III.2. La participation des citoyens

Ces évolutions s'accompagnent d'un développement notable des formes de participation institutionnelles des citoyens aux décisions des collectivités locales. La plus visible de ces formes est le référendum, notamment sous la forme du référendum d'initiative populaire, qui est de plus en plus souvent prévu par la loi. Son utilisation semble cependant plutôt exceptionnelle, sauf dans les pays où il s'agit d'une institution traditionnelle comme en Suisse et en Allemagne (à un moindre degré).

On doit en rapprocher l'importance croissante reconnue aux entités infra-

communales qui permettent d'assurer une représentation et une participation des citoyens au niveau le plus proche possible de leur cadre résidentiel. Ces entités se rencontrent essentiellement dans les pays qui ont des communes de grande taille. Elles sont traditionnelles en Bulgarie et au Portugal et leur rôle a tendance à s'accroître, ce qui soulève aussi aujourd'hui des critiques du point de vue de la gestion communale. Dans les pays qui ont réalisé des réformes territoriales, on rencontre de telles institutions mais sans fonction administrative ; il s'agit plutôt de maintenir une représentation qui légitime le regroupement (les paroisses en Angleterre et les *communities* au Pays de Galles, les villages en Pologne, Grèce, Lituanie). On en rapprochera les institutions de voisinage qui existent en Espagne. Dans les pays nordiques, des institutions inframunicipales se voient déléguer des fonctions de gestion auxquelles correspondent des formes de participation des citoyens sur une base sectorielle. Dans d'autres pays, on a institué des conseils de quartier représentant les résidants ; ils sont obligatoires en France dans les villes de plus de 80.000 habitants et facultatifs dans les villes moins importantes. En Italie, les conseils de quartier ont connu une certaine popularité dans les années 70, mais ont décliné par la suite.

C'est souvent sur la base de procédures sectorielles qu'ont été réalisés des progrès en matière de participation des citoyens, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de la protection de l'environnement et du cadre de vie, parfois en prenant appui sur des instruments internationaux dont les collectivités locales ont souvent fait des moyens de sensibilisation et de mobilisation (la convention d'Aarhus, plus récemment, l'étude d'impact environnemental des plans et programmes à la suite de la directive communautaire de 2001). Il est très difficile de porter une appréciation sur la portée réelle de toutes ces procédures du point de vue de l'effectivité de la participation des citoyens, mais on peut affirmer qu'ont un impact celles dont le non-respect entraîne la

nullité des décisions prises ; cette sanction contribue à rendre les citoyens plus sensibles à leurs possibilités réelles d'intervention.

On ne doit pas non plus oublier les progrès réalisés sur le droit à l'information des citoyens. Cela ne concerne pas seulement la publication des actes des autorités locales, mais aussi le droit d'accès aux documents administratifs, condition indispensable de la transparence administrative. L'Europe doit à la Suède la reconnaissance aujourd'hui générale de ce principe, et, même si sa mise en œuvre ne prend généralement pas le caractère systématique qu'elle prend en Suède, il est de nature à permettre aux citoyens, à leurs associations et à la presse d'accéder à une information plus complète sur l'action de l'administration, ce qui est la condition d'une participation et d'un contrôle effectifs de la part de la société. Au cours des dernières années, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale se sont dotés d'une législation sur l'accès aux documents administratifs (en dernier lieu notamment la République tchèque et la Slovaquie) ; en Europe de l'Ouest, le Royaume-Uni vient également de se doter d'une loi sur l'information du public (*Freedom of Information Act*). Enfin, tous les pays européens s'orientent vers le développement de l'administration électronique. Cette évolution n'est pas propre à l'administration locale et elle présente plusieurs aspects¹⁸. Le plus important aujourd'hui concerne la simplification des procédures administratives. La dématérialisation des marchés publics illustre les potentialités des technologies de l'information pour les procédures administratives. Toutefois, en dehors de ce domaine, les exigences de la sécurité informatique et de la protection des données personnelles freinent l'extension de leur application jusqu'à l'édition de l'acte dans la plupart des cas (par exemple : édition automatisée des certificats mais non des actes créateurs de droits). En ce qui concerne la démocratie locale proprement dite, Internet multiplie les sources d'information auxquelles les citoyens ont accès, mais ne garantit pas que

soient mises à leur disposition les informations pertinentes pour juger de la gestion ou des politiques. Pour cela, il faudrait que l'information à mettre à la disposition des citoyens soit réglementée comme c'est le cas au Royaume-Uni avec les indicateurs de performance, mais ceux-ci permettent aussi un renforcement du contrôle du pouvoir central.

Dans certains pays demeurent des restrictions au droit de suffrage, actif ou passif, d'une partie de la population (Lettonie, Estonie, Lituanie, en ce qui concerne les citoyens russophones), difficilement compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres, au contraire, ouvrent le droit de suffrage aux ressortissants étrangers (non-ressortissants de la Communauté européenne) sous certaines conditions (Pays-Bas, Suède).

III.3. Les contrôles

Les contrôles sur les collectivités territoriales sont normalement exercés par l'Etat, mais dans les Etats fédéraux ils le sont normalement par les entités fédérées, et dans les autonomies régionales ils sont au moins partiellement transférés aux régions.

En ce qui concerne les contrôles administratifs, il existe une tendance générale à la limitation du contrôle à un contrôle de légalité, au moins pour ce qui concerne les compétences propres (ou compétences de base), et à la juridictionnalisation du contrôle. Cette évolution est favorable à l'autonomie locale. Mais, à y regarder de plus près, on note que, dans la plupart des Etats, l'autorité administrative a d'abord le pouvoir de censurer les actes contestés, la collectivité pouvant ensuite déférer au juge l'acte de contrôle, ou que l'autorité administrative a le pouvoir de suspendre tout acte qu'elle défère au juge. Peu de pays réduisent le pouvoir de l'autorité chargée du contrôle, comme en France, en Espagne ou en Hongrie, à la saisine du juge, l'acte attaqué restant exécutoire sous réserve de quelques exceptions. Toutefois, en Italie, la révision

On ne doit pas non plus oublier les progrès réalisés sur le droit à l'information des citoyens

18. G. Chatillon / B. Marais (dir.) (2003), « L'administration électronique au service des citoyens », Bruxelles, Bruylant.

On doit relever la diffusion croissante des formes de coopération entre divers niveaux de gouvernement faisant appel à des procédés contractuels dans des conditions et pour des objets très variés

constitutionnelle de 2001 a conduit à la totale suppression du contrôle de légalité qui était exercé auparavant au niveau régional (mais pas par la région). Subsist un pouvoir de substitution que le gouvernement peut exercer dans le cas où sont notamment en cause les engagements internationaux et communautaires de l'Italie. Il existe aussi la possibilité pour le gouvernement de nommer un « commissaire extraordinaire » pour prendre en charge le règlement d'un problème à la place d'une collectivité locale qui n'y parvient pas. Cette procédure a été utilisée pour résoudre des problèmes relatifs à l'eau et aux déchets dans certaines villes du sud.

Enfin, les pouvoirs régionaux peuvent aussi exercer certains contrôles : tel est le cas en matière d'urbanisme ou d'aménagement où les pouvoirs régionaux, en Italie comme en Espagne, disposent d'un pouvoir d'approbation préalable des plans communaux ou peuvent subordonner l'approbation à certaines modifications.

Dans certains pays, le pouvoir de révocation ou de dissolution des organes locaux par l'autorité supérieure est fort peu encadré par la loi et a pu donner lieu à des abus. Ces cas sont en recul sous l'influence du Conseil de l'Europe et du contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Les contrôles sur la gestion financière peuvent affecter l'autonomie locale. Alors que les contrôles traditionnels de régularité ont eu tendance à reculer (mais dans certains pays c'est leur renforcement qui serait nécessaire), le développement des nouvelles techniques de gestion fondées sur la responsabilisation des agents et le contrôle de performance peut se traduire par un alourdissement des contrôles, d'autant plus sensible que les objectifs et les indicateurs de mesure ont été définis de manière plus précise. Lorsque de tels contrôles sont mis en œuvre par l'autorité supérieure, ils sont de nature à porter atteinte à l'autonomie locale sous couvert d'une amélioration de l'efficacité.

Le cas du Royaume-Uni (Angleterre) est sur ce point exemplaire. La tendance des dernières années a conduit au renforcement des contrôles exercés sur les autorités locales soit directement au travers des contrôles exercés par la Commission d'audit de l'administration locale, laquelle peut aussi saisir les cours de justice, soit indirectement au travers des procédures tendant à promouvoir l'amélioration de la gestion publique (*best value inspection* ayant vocation à contrôler à ce titre tous les services). L'amélioration de leurs performances permet aux autorités locales qualifiées de *best value authorities* et tenues par le *Local Government Act 1999* à une amélioration continue de leurs résultats d'obtenir une plus grande liberté d'action, notamment dans l'utilisation des dotations qu'elles reçoivent. Les indicateurs de performance (*best value performance indicators*) sont établis par les différents ministères en relation avec la préparation du budget annuel. La Commission d'audit (*Audit Commission Act 1998*) doit, à cet effet, publier un rapport sur son évaluation des performances des autorités locales et classer celles-ci dans différentes catégories définies par le secrétaire d'Etat en fonction leurs performances (*Local Government Act 2003*, notamment s. 99 et 100). Le Livre blanc d'octobre 2006 prévoit de réduire de 1.200 à 200 environ le nombre des indicateurs pris en compte.

Enfin, on doit relever la diffusion croissante des formes de coopération entre divers niveaux de gouvernement faisant appel à des procédés contractuels dans des conditions et pour des objets très variés. Elles se rencontrent dans les divers domaines de compétence partagée où la coopération crée de l'interdépendance. On les rencontre en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, mais aussi en Pologne (en particulier : loi de 1999 sur l'aménagement du territoire) et même en Ukraine (adoption de la loi sur le développement régional en 2005, adoption en 2006 des mesures d'application). Depuis 2004, en Angleterre, les bureaux régionaux du

gouvernement négocient avec les autorités locales des *local area agreements* pour la mise en œuvre d'une quarantaine de programmes relevant de dix ministères. Le Livre blanc d'octobre 2006 en prévoit la généralisation en les dotant d'un cadre légal qui ferait de leur conclusion une obligation. On peut expliquer l'intérêt rencontré par cette technique par le fait qu'elle officialise la négociation et facilite le contrôle des engagements réciproques. Le développement de la coopération entre les niveaux de gouvernement correspond à un dépassement de la conception de l'autonomie locale définie contre l'Etat, en faveur d'une participation générale des collectivités locales aux différentes fonctions collectives que le système public doit assurer. Cela souligne le caractère relatif de la notion d'autonomie locale dans les Etats modernes.

III.4. L'impact de la décentralisation et de la démocratie locale sur la politique nationale

C'est un paradoxe que l'indifférence aux institutions locales, reflétée par l'augmentation du taux d'abstention aux élections locales, se manifeste dans une période où les attributions et l'autonomie de décision des collectivités locales ont sensiblement augmenté, seuls quelques pays faisant exception. Comme on l'a déjà remarqué, il ne semble pas que l'on puisse, en général, imputer cette évolution aux institutions locales elles-mêmes.

Par ailleurs, en effet, selon un phénomène observé depuis longtemps, plus les politiques nationales dépendent, pour leur mise en œuvre, des collectivités locales, plus ces dernières sont en mesure d'infléchir *de facto* les politiques nationales ou de provoquer des distorsions au niveau local, obligeant les autorités nationales à anticiper en prenant en compte pour partie les demandes des collectivités locales. Ce fait souvent étudié a été illustré il y a quelques années par le rapport de la Cour des comptes de 1992, en France, sur les contrats de ville, qui montrait comment le contenu des contrats

et leur application s'écartaient des priorités énoncées initialement par le gouvernement.

Toutefois, il ne faut pas trop généraliser cette analyse ; elle ne vaut que pour les pays où les collectivités locales et, en particulier, les maires ont acquis un poids politique qui diminue la portée des moyens de contrôle dont dispose le gouvernement. En particulier, aucun indice ne permet de l'étendre aux collectivités locales de l'Europe de l'Est en dépit des progrès réalisés.

Le lien entre politique nationale et politique locale doit aussi être pris en compte. Un cas extrême de fusion est celui de la France où la pratique du cumul des mandats conduit, d'une part, à l'imprégnation des débats nationaux, au Parlement, par les thématiques locales et, d'autre part, ralentit le renouvellement du personnel politique en permettant aux élus de conserver au moins un mandat en cas de défaite électorale. Cette pratique rend difficile toute réforme d'ensemble qui mettrait en cause les intérêts collectifs des élus locaux. La portée du système apparaît par contraste avec les pays où l'on a pu réaliser des réformes radicales, comme le Royaume-Uni (notamment les réformes de 1972 et de 1996). Le système britannique est connu par la séparation qu'il comporte entre institutions nationales et institutions locales, et par celle des personnels politiques des deux niveaux.

Dans les autres pays, si le cumul des mandats est en général exclu, au moins au niveau des fonctions exécutives, il connaît dans divers pays des formes atténuées ou indirectes. Par exemple, en Allemagne, les membres des parlements régionaux (*Landtag*) sont généralement des conseillers municipaux ou des conseillers d'arrondissement ; les parlements régionaux jouent justement un rôle important pour l'administration et les finances locales.

L'influence croissante des partis politiques nationaux sur les élections locales, tout au moins dans les pays qui disposent d'un système de partis politiques stabilisés et

C'est un paradoxe que l'indifférence aux institutions locales, reflétée par l'augmentation du taux d'abstention aux élections locales, se manifeste dans une période où les attributions et l'autonomie de décision des collectivités locales ont sensiblement augmenté, seuls quelques pays faisant exception

enracinés localement, joue en revanche dans les deux sens, et plutôt en faveur de la centralisation. Les allégeances politiques conduisent à une certaine homogénéisation des enjeux, même si les candidats aux élections locales essaient de mettre en avant des thématiques propres à la commune ou au territoire. Cela a été observé depuis longtemps au Royaume-Uni, surtout depuis que le parti travailliste s'est implanté localement. Mais, pour les mêmes raisons, les élections locales sont souvent considérées comme un test pour le gouvernement en place, ce qui signifie que les enjeux nationaux prennent dans une certaine mesure sur les enjeux locaux.

On peut affirmer que les associations de collectivités locales occupent en Europe une place des plus importantes, quoique variable d'un pays à l'autre

La place du local dans le *cursus honorum* politique est plus difficile à apprécier. Même en France, il est aujourd'hui plus fréquent de consolider une carrière politique nationale par un mandat local que d'accéder au Parlement après s'être fait connaître par un mandat de maire. Dans les autres pays, on trouve peu d'exemples de leaders politiques locaux qui se soient ensuite imposés sur cette base au niveau national. Cela concerne au mieux les maires de quelques grandes villes.

III.5. Le rôle des associations de collectivités locales

On peut affirmer que les associations de collectivités locales occupent en Europe une place des plus importantes, quoique variable d'un pays à l'autre. L'une des dimensions de la construction de l'autonomie locale en Europe centrale et orientale a justement été de constituer une association de collectivités locales capable de représenter leurs intérêts collectifs auprès du pouvoir central, et les associations des pays d'Europe de l'Ouest ont apporté un soutien décisif à leur constitution.

On peut analyser la place de ces associations dans les pays européens de deux manières : par leur statut et par leurs fonctions.

*Du point de vue de leur statut, il s'agit toujours d'associations 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 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 différentiation entre les villes et les communes, laquelle se reflète dans deux associations différentes auxquelles s'ajoutent l'association représentative des arrondissements (*Landkreise*). En revanche, l'Autriche offre le seul exemple où le rôle des associations est consacré par la Constitution. En effet, selon l'article 115.3, la Fédération autrichienne des communes et la Fédération autrichienne des villes sont appelées à représenter les intérêts des communes. Quelques autres constitutions consacrent le droit d'association des communes pour représenter leurs intérêts (Bulgarie, Estonie, Hongrie). Enfin, plusieurs pays connaissent une certaine multiplication des associations sur des bases catégorielles ou partisanes (France, Hongrie).*

Du point de vue des activités, on peut distinguer empiriquement quatre fonctions que remplissent les associations. Aucune de ces fonctions n'est exclusive et, au contraire, la plupart de ces associations en exercent simultanément plusieurs. Cependant, l'importance que prend telle ou telle fonction par rapport aux autres permet de distinguer quatre catégories d'associations. La première est celle des associations dont l'activité essentielle est la représentation des intérêts collectifs des collectivités locales auprès du gouvernement ou des pouvoirs régionaux (notamment Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Grèce et la plupart des associations des pays de l'Est).

La deuxième est celle des associations qui ont développé une fonction de représentants des employeurs et assument alors un rôle institutionnel dans les relations avec les

personnels des collectivités locales ; ce sont elles qui signent les accords collectifs prévus par la loi pour fixer les conditions d'emploi des agents. Cela concerne les pays où les agents des collectivités locales sont soumis à un régime de droit privé (notamment : Danemark, Norvège, Royaume-Uni, Suède et plus récemment Italie). Cela ne veut pas dire que les autres associations se désintéressent de ce sujet, mais qu'elles n'ont pas de responsabilités juridiques envers les personnels.

Ensuite, certaines associations ont développé une fonction d'agence de services et de conseil pour les collectivités locales ; ce sont souvent les mêmes que celles de la catégorie précédente, mais s'y ajoutent les associations d'Allemagne, d'Autriche, des Pays-Bas, d'Irlande, de Finlande et de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale qui ont reçu à cet égard l'appui des associations des pays d'Europe de l'Ouest.

Enfin, il existe une quatrième catégorie qui se caractérise par le fait que l'on ne distingue pas très bien les associations qui ont pour objet de représenter leurs intérêts et celles qui sont en fait un instrument juridique de coopération entre communes distinctes pour l'exercice en commun de leurs compétences sur un objet précis (Bulgarie, Estonie, Lituanie). Ce dernier cas reflète une confusion et fait en même temps obstacle à la différentiation indispensable au développement de la coopération intercommunale sur une base stable.

On peut s'attendre à ce que l'interdépendance croissante entre les différents niveaux de gouvernement, sur le plan financier comme sur le plan fonctionnel, conduise au développement du rôle des associations de collectivités locales dans tous les pays.

En outre, 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. Cette organisation a pour objectif de promouvoir une union européenne fondée sur l'autonomie locale et elle cherche à influencer en ce sens la législation et les politiques communautaires. Elle publie ainsi régulièrement ses prises de position sur les initiatives communautaires ou les projets en cours, par exemple sur le Livre vert de la Commission sur l'efficacité énergétique (15 février 2006), sur la contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions (10 mars 2006), sur la proposition de règlement relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route (2 avril 2006), sur le rôle des collectivités locales et régionales face aux migrations (23 octobre 2006) ou sur la proposition de directive fixant un cadre pour la protection des sols (14 avril 2007). Le CCRE est aussi la branche européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis. Il existe d'autres organisations à vocation européenne de collectivités locales, notamment **Eurocities**, un réseau de 130 grandes villes européennes dans 30 pays qui existe depuis 1986, dont les buts et les modes d'action sont similaires, mais du point de vue des grandes villes. Ces organisations peuvent trouver une caisse de résonance de leurs propositions dans le **Comité des Régions de la Communauté européenne**, sans que cette institution soit leur interlocuteur exclusif.

Les associations de collectivités locales ont développé leur coopération à l'échelle européenne depuis les années 50

Conclusion

Ce panorama de la décentralisation et de la démocratie locale dans les pays européens permet de constater la généralisation du régime de l'autonomie locale quelle que soit la diversité des institutions dans lesquelles il se traduit. A cet égard, les convergences entre les Etats sont plus grandes au niveau des collectivités locales *stricto sensu* qu'au niveau régional, lequel n'existe pas dans tous les Etats sur le plan institutionnel et prend des formes très différentes quand il existe.

La conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales demeure également marquée par les facteurs historiques qui se reflètent dans les compétences

Toutefois, les convergences s'observent au niveau des valeurs et de certaines tendances, non au niveau des systèmes. 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. On retrouve cette convergence dans la diffusion des rapports contractuels entre les différents niveaux. 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.

La raison de fond de ces convergences est sans doute à rechercher dans l'interdépendance et l'intégration croissantes entre les différents niveaux de gouvernement, quelles que soient par ailleurs leurs différences de statut juridique, qui sont la conséquence de l'extension des compétences des collectivités locales et de l'augmentation corrélatrice de leurs budgets. L'autonomie locale, ce n'est pas le village d'Astérix ; c'est une notion relative qui se construit par un réseau de relations qui résulte lui-même des compétences et des pouvoirs que les collectivités locales tiennent de la loi.

En revanche, les systèmes d'administration locale ne convergent pas. Ils se distinguent fortement en ce qui concerne les formes de la régionalisation et le rôle du niveau intermédiaire de collectivités locales. Les pays de grandes unités continuent de s'opposer aux pays de petites communes. La conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales demeure également marquée par les facteurs historiques qui se reflètent dans les compétences (seule l'histoire explique que, dans certains pays, une fonction soit considérée comme de compétence locale, mais, dans d'autres, comme une compétence nationale). Les systèmes de financement sont durablement marqués par la structure du système fiscal national, d'où il résulte que le financement des collectivités locales soit dominé par les transferts ou les impôts partagés ou, au contraire, par la fiscalité propre, selon les pays. Les institutions locales continuent de se différencier nettement entre les pays de tradition représentative et les pays de tradition participative. En Europe centrale et orientale, et davantage en Europe du Sud-Est, le poids de la



transition se fait encore sentir ; les collectivités locales ne sont en effet qu'une pièce dans la reconstruction de l'Etat. Mais les différences n'empêchent ni la coopération ni les échanges d'expérience.

Enfin, si la décentralisation contribue au développement de la démocratie politique, il serait illusoire de penser que c'est en décen-

tralisant plus que les gouvernements résoudront le problème de la crise de confiance que reflète la montée de l'abstentionnisme aux élections locales. Les collectivités locales font partie d'un tout. Elles peuvent aussi subir les conséquences de la perte de sens du politique au niveau national, à moins de démontrer qu'elles contribuent au contraire à lui redonner du sens.





MOYEN-ORIENT / ASIE DE L'OUEST

MUSTAPHA ADIB



234

Cités et Gouvernements Locaux Unis



Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

voirs, ne laissant aux municipalités que des attributions dérisoires.

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

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

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

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

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

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

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

I. L'évolution des structures des gouvernements locaux

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

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

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

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

Tableau 1 Organisation territoriale

Pays	Population/Superficie	Régime politique	Entités fédérales ou régions autonomes	Niveau intermédiaire	Niveau local
Arabie Saoudite	24,6 M hab. 2.149.700 km ² PIB/hab : 11.770 USD	Monarchie absolue		Province (13) Gouvernorat	Municipalité régionale (?) Municipalité principale (5) Municipalité (107) Groupe de villages (64)
Bahreïn	0,727 M hab. 690 km ² PIB/hab : 14.370 USD*	Monarchie constitutionnelle			Municipalité (12)
Emirats arabes unis	4,5 M hab. 83.600 km ² PIB/hab : 23.770 USD*	Fédération de monarchies absolues (émirats)	Emirats (?)		Municipalité
Iraq	26,5 M hab.** 438.320 km ² PIB/hab : 928 USD***	République parlementaire	Kurdistan	Région Gouvernorat District	Municipalité
Iran	67,7 M hab. 1.648.200 km ² PIB/hab : 2.770 USD	République islamique		Province (28) Département (314)	Ville (931) Petite ville Village
Jordanie	5,4 M hab. 88.800 km ² PIB/hab : 2.500 USD	Monarchie constitutionnelle		Gouvernorat (12)	Municipalité (99)
Koweït	2,5 M hab. 17.818 km ² PIB/hab : 24.040 USD*	Monarchie absolue (émirat)		Gouvernorat (5)	Municipalité
Liban	3,6 M hab. 10.452 km ² PIB/hab : 6.180 USD	République parlementaire		Région (6) (<i>mouhafadha</i>) Département (<i>caza</i>)	Municipalité (930)
Oman	2,6 M hab. 309.500 km ² PIB/hab : 9.070 USD*	Monarchie absolue (sultanat)			Municipalité (43)
Palestine	3,5 M hab. 5.842 km ² (Cisjordanie) +365 km ² (bande de Gaza)	« Autorité »		Gouvernorat (14) (9 en Cisjordanie + 5 dans la bande de Gaza)	Municipalité (74) (63 en Cisjordanie + 11 dans la bande de Gaza)
Qatar	0,813 M hab. 11.000 km ² PIB/hab : 28.833 USD***	Monarchie absolue (émirat)			Municipalité (10)
Syrie	19 M hab. 185.180 km ² PIB/hab : 1.380 USD	République présidentielle autoritaire		Département (14)	Ville (107) Petite ville (248) Village (207)
Turquie	72,6 M hab. 783.820 km ² PIB/hab : 4.710 USD	République parlementaire		Administration spéciale de département (81)	Municipalité (3,519) Municipalité métropolitaine (16) Village (35.000)
Yémen	21 M hab. 527.970 km ² PIB/hab : 600 USD	République présidentielle autoritaire		Gouvernorat	Municipalité (326) Municipalité de province (20) Municipalité de district (326)

Source : Banque mondiale 2005, sauf:

* Source : Banque mondiale 2004

** Source : Banque mondiale 2003

*** Source : Banque mondiale 2002

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

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

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

I.1. Les objectifs de la décentralisation

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

a) Les facteurs extérieurs

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

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

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

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

b) Les facteurs internes

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

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

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

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

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

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

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

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

I.2. Des avancées encourageantes

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

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

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

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

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

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

5. *Il est bon à ce sujet de comparer les chiffres officiels relayés par les gouvernements et les grandes compagnies pétrolières avec ceux fournis par l'ASPO.*

6. *Loi n° 5216 du 10 juillet 2004 sur les municipalités métropolitaines, loi n° 5302 du 22 février 2005 sur l'administration spéciale du département et loi n° 5393 du 3 juillet 2005 sur les municipalités.*

7. *Loi n° 5355 du 26 mai 2005.*

8. *En réalité, cela n'est appliqué réellement qu'au nord, au Kurdistan. Ailleurs, les municipalités ne jouissent que d'une faible autonomie et il n'est pas rare que les conseillers municipaux et les maires soient directement nommés.*

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

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

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

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

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

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

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

9. *Constitution libanaise*, art. 17.

10. *Pacte de Taëf* [III : A, art. 3].

11. *Id. Art. 4.*

12. *Maire de quartier.*

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

13. *Id. Art. 50.*

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

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

16. *Id. Art. 25 et 29.*



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

I.3. La persistance du modèle centralisé

a) La tutelle de l'Etat central

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19. Art. 127.

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

21. Loi n° 5393.

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

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

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

b) Le poids du système politique et social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.4. Structures spécifiques à l'organisation des grandes métropoles

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

23. Coran [3:159].

24. Coran [42:38].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Les finances, les responsabilités et les capacités administratives

II.1. Les finances des collectivités locales

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



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

- Des raisons pratiques :

- Le manque de données fiables et harmonisées selon les standards internationaux, aucune organisation internationale n'étant en mesure de publier des données comparables sur les pays étudiés.
- Le manque de formation des employés municipaux aux principes comptables et à la tenue d'une comptabilité rigoureuse.
- Le manque d'informatisation des fichiers bien que certains pays soient sur la bonne voie.
- Dans le cas de la Palestine, la destruction des archives par Israël.

- Des raisons plus informelles :

- La culture traditionnelle du secret qui prévaut dans la région.
- Le manque de coopération de certains fonctionnaires municipaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

32. Art. 108, « Des prêts publics ».

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

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

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

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

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

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

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

II.2. Les responsabilités

a) Des compétences théoriques étendues

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

b) Une réalité souvent en décalage avec les textes

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

34. Art. 47 et suivants.

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

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

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

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

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

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

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

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

37. Avis n° 2005/14.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

c) Des solutions extérieures au cadre municipal

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Loi n° 5355 du 26 mai 2005.

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

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

II.3. Les capacités administratives

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

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

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

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

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

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

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

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

une série d'initiatives de développement des compétences.

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

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

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

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

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

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

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

III. La démocratie locale

III.1. Une démocratie locale en mutation

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

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

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

Tableau 2

Le manque de tradition démocratique

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

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

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

*** C'est-à-dire sans liste fermée.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

a) L'intervention préalable de l'Etat

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

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

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

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

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

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

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

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

b) L'intervention *a posteriori*

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

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

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

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

III.3. La participation citoyenne

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

44. www.transparency.org

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

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

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

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

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

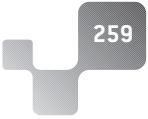
La question communautaire. De nombreux pays sont actuellement le théâtre de profondes tensions, à la confluence du politique et du religieux, entre les communautés chiite et sunnite, en particulier là où ces derniers ont longtemps détenu le pouvoir malgré la présence d'une forte minorité, voire d'une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

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

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

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

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



Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Annexe 1

Grandes métropoles de la région

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

48. Source : Institut de la Banque mondiale.

49. Absence de chiffres pour 2005.

Annexe 2

Démocratie locale

Pays	Conseils municipaux				Organes exécutifs locaux				
	Mode de scrutin	Une ou plusieurs circonscriptions majoritaire	Durée du mandat	Participation [tendances]	Maire élu au suffrage direct	Maire nommé par une autorité supérieure	Durée du mandat et nombre de mandats	Pouvoir exécutif exercé de façon collégiale ou autonome concentrée entre les mains du maire	Possibilité de rappel par les citoyens ou par le conseil municipal
Arabie Saoudite	Majoritaire	Plusieurs	4 ans ⁵⁰	40 % en 2005 ⁵¹	Non	Oui [roi] ⁵²	4 ans	Maire	Non
Bahreïn	Majoritaire	Plusieurs	4 ans	72 % en 2006 [en forte hausse], 51,3 % en 2002 ⁵³	Non	Oui [MHME] ⁵⁴	4 ans	MHME	Non
Emirats arabes unis	»	>	>	>	»	» ⁵⁵	>	>	»
Irak ⁵⁶	Variable	Variable	Variable	79 % au Kurdistan en 2001	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable
Iran	Majorité relative	Unique	4 ans	60 % en 2006 [en forte hausse], 49,96 % en 2003	Non	Oui ⁵⁷	4 ans	Maire	Oui, par le conseil municipal ⁵⁸
Jordanie	Majoritaire	Plusieurs	4 ans	58 % en 2003 [en baisse]	Non	Oui [MMRAE] ⁵⁹	4 ans	Conseil municipal	Non
Koweït ⁶⁰	Majoritaire	Plusieurs	4 ans	50 % [en baisse]	Non	Oui	4 ans	Maire	Non
Liban	Majoritaire	Unique	6 ans	33,3 % en 2004 [limite] [illimité] [en baisse]	Non	Oui	6 ans ⁶¹ [sauf Beyrouth : Mandats illimités préfet de la capitale] ⁶²	Maire	Oui, parle conseil municipal après 3 ans
Oman	»	>	>	>	»	»	>	>	»
Palestine	Proportionnelle ⁶³	Plusieurs	5 ans	82 % en 2005	Non	Oui	Non ⁶⁴	Qui	Oui, parle conseil municipal pour « faute ⁶⁵ »
Qatar ⁶⁶	Majoritaire à 1 tour	Plusieurs	4 ans	30 % en 2003 [en baisse]	Non	Oui	Non	4 ans MMAA	Non ⁶⁴
Syrie ⁶⁷	[Liste fermée, sièges réservés]	Unique [sauf Damas et Alep]	4 ans	29,3 % en 2003 [forte baisse] ⁶⁸	Non	Non ⁶⁹	Oui [ministère des Affaires municipales]	Conseil municipal ⁶⁸	Non
Turquie	Proportionnelle	Unique	5 ans	71,75 % maires 69,97 % maires métropolitains. 65 % en 2004	Oui [scrutin à majorité relative à 1 tour]	Non ⁶⁹	5 ans	Maire	Oui [rapport annuel adopté par moins des 3/4 des conseillers ou motion de censure votée aux 3/4 des voix
Yémen	Majoritaire	Unique	5 ans	»	Non	Oui [ministère de l'Administration locale] ⁷⁰	5 ans	Maire	Non
Notes									
50.	Seule la moitié des conseillers municipaux est élue, l'autre étant nommée.	Municipalités et des Travaux publics (Bassora), élus au suffrage universel (Bagdad), choisis par une assemblée de notables (Moscou)...	58.	Dans chaque conseil, 10 membres sont élus et 6 nommés.	64.	Uniquement par le ministère des Affaires municipales rurales de façon discrétionnaire.			
51.	Soit à peine 18 % environ des électeurs potentiels, un tiers seulement d'entre eux s'étant inscrits sur les listes électorales.	Le cumul des mandats est interdit avec les fonctions de ministre, de vice-ministre, de député, de directeur de banque ou d'établissement public.	59.	L'élection du maire va de pair avec celle des mokhtar.	65.	Mais une nouvelle loi, plus libérale, est en cours et devrait s'appliquer en 2007.			
52.	Ministère du Logement, des Municipalités et de l'Environnement. Il s'agit en fait d'un directeur général.	La loi n° 5 de 1996 sur l'élection des conseils municipaux a été amendée en 2004 puis deux fois en 2005. De majoritaire, le mode de scrutin est alors devenu proportionnel.	60.	Même si, de 1976 à 1993, de nombreux maires ont été nommés par Israël.	66.	21 % dans les villes, 34 % dans les petites villes et 33 % dans les villages contre 66 % en moyenne en 1999.			
53.	A Sharjah seulement, mais le conseil municipal lui-même n'est pas élu.	Il devrait l'être dans la nouvelle loi.	61.	Même si, de 1976 à 1993, de nombreux maires ont été nommés par Israël.	67.	Il devrait l'être dans la nouvelle loi.			
54.	Il existe une variété de situations : conseillers municipaux pris parmi les employés du ministère des Affaires municipales et rurales et de l'Environnement.	Le conseil de vote du conseil décide de son éventuelle destitution.	62.	Mais la destitution doit être approuvée par le ministre du Gouvernement local.	68.	Il s'agit en fait d'un « conseil de ville ».			
55.	Ministère des Affaires municipales et rurales et de l'Environnement.	Le maire a alors dix jours pour se présenter devant lui et répondre aux accusations qui lui sont faites, après quoi un nouveau vote du conseil décide de son éventuelle destitution.	63.	Il y a un seul conseil municipal pour tout le pays.	69.	Mais l'organe exécutif, le conseil exécutif, est composé de membres élus et nommés.			
56.	Art. 73 de la loi sur les conseils municipaux. Le conseil peut voter une motion de censure. Le maire a alors dix jours pour se présenter devant lui et répondre aux accusations qui lui sont faites, après quoi un nouveau vote du conseil décide de son éventuelle destitution.	64.	Sous réserve d'approbation par le gouvernement.						





GOUVERNANCE MÉTROPOLITaine

JEFFEREY SELLERS
VINCENT HOFFMANN-MARTINOT



264

Cités et Gouvernements Locaux Unis



Introduction

Le phénomène mondial des régions métropolitaines (connu aussi comme des « régions urbaines » ou des « villes-régions ») est en train de devenir la forme d'établissement humain prédominante. En 1800, seulement 2 % de la population mondiale vivaient en milieu urbain. Dans les cinq prochaines années, certains quitteront leur village en Inde ou en Afrique vers des centres urbains. Ces personnes auront fait basculer l'humanité vers un monde où la majorité de la population mondiale habite désormais dans les villes. A l'avenir, l'homme sera un animal urbain.

Avec les révolutions industrielles des XIX^e et XX^e siècles, la ville est devenue le lieu de vie prédominant des habitants du Nord. Cette urbanisation progressive est en train de devenir la règle au Sud également. L'Amérique latine est déjà majoritairement urbanisée. Entre 2005 et 2030, l'ONU prévoit que 90 % de la croissance démographique mondiale aura lieu dans les régions urbaines du Sud (UNCHS 2005).

La taille et la nature des régions métropolitaines varient sensiblement au sein même des pays et à l'échelle de la planète. En 1950, une seule ville, située au Nord, comptait une population de plus de 10 millions d'habitants, en 1975, 5 villes dépassaient déjà ce seuil, dont 3 dans les pays en développement. En 2000, ce sont 16 villes de plus de 10 millions d'habitants dont 12 se trouvent dans les pays en développement. De plus en plus de personnes vivent dans des villes de plus en plus grandes. Le nombre de villes de plus de 5 millions d'habitants et de celles dépassant 1 million d'habitants a également augmenté. Une part de plus en plus grande de la population mondiale vit dans des aires métropolitaines aussi plus grandes (UNCHS 2005). Leur taille croissant, ces régions s'étendent géographiquement, se diversifient et se fragmentent.

Des transformations économiques, sociales et de gouvernance se présentent de manière simultanée et contribuent à la transforma-

tion de la structure sociale et spatiale des régions urbaines. Divers secteurs de services ont augmenté leur taille dans le Sud comme dans le Nord au point de devenir la composante première des économies urbaines. La mondialisation économique a lié de manière exponentielle les métropoles entre elles et les villes avec leur périphérie et leur région. La compétition économique entre les villes et les régions s'est intensifiée. La tendance mondiale à la décentralisation laisse chaque jour davantage les autorités locales dans les zones métropolitaines face à leurs propres problèmes.

Les sociologues associent traditionnellement l'urbanisation au développement économique, à l'éducation et à d'autres éléments de « modernisation » (Ingram 1997). Les villes restent des centres d'activité économique à fort potentiel de croissance tant au Sud qu'au Nord. Toutefois, ces régions métropolitaines posent des défis sans précédent en matière de gouvernance. Leur taille, leur croissance ininterrompue, leurs fractures sociale et spatiale, leurs statuts économiques divers, leurs dimensions institutionnelles posent des problèmes majeurs à leurs gestionnaires. Au-delà des régions métropolitaines, tous les niveaux de gouvernement se confrontant au thème des villes sont amenés à résoudre ces problèmes. Les solutions ne sont pas simples et celles qui sont efficaces dans une région ne le sont pas nécessairement ailleurs. Chaque région métropolitaine, au Nord comme au Sud, est un cas particulier.

Une part de plus en plus grande de la population mondiale vit dans des aires métropolitaines aussi plus grandes

I. Les conditions de la gouvernance métropolitaine

L'urbanisation mondiale a donné naissance à un phénomène global d'extension géographique des zones métropolitaines. Ce chapitre s'attache à la gouvernance de ces nouveaux modèles, définie comme « les actions et les institutions qui régulent ou imposent des conditions pour une économie politique des régions urbaines » (Sellers 2002, p. 9). Quelle que soit la forme prise par la gouvernance urbaine, se posent les



Au-delà des limites de l'aire métropolitaine, la mobilité et les modes modernes de communication ont nourri le lien socio-économique entre les centres urbains et leur périphérie

mêmes défis modelés par l'interaction des domaines politique, économique et social. Notons cependant de notables différences entre les villes du Nord et du Sud.

Qui dit croissance urbaine dit augmentation de la population des villes et extension géographique de ces mêmes villes qui repoussent leurs frontières avec le monde rural. Les progrès technologiques des transports et des communications ont augmenté la mobilité des entreprises et des citadins. Dans les pays développés en particulier, d'une séparation nette entre la ville et la campagne, nous sommes passés à de vastes ensembles urbains fortement différenciés du point de vue de leurs modes de peuplement, d'occupation et d'usage de l'espace. Au Sud, de nombreuses zones au développement rapide, comme le Pearl River Delta en Chine, se comportent de même.

Les régions urbaines sont toutes confrontées au même problème de gouvernance horizontale 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 : l'étalement urbain ne peut être limité et encadré que par une action coopérative des collectivités territoriales concernées acceptant de surmonter leurs visions et stratégies particularistes ;
- La faiblesse des capacités de gestion et d'expertise : les petites unités de gouvernement éprouvent des difficultés à attirer et à développer un potentiel administratif et technique de management territorial. Regrouper leurs moyens d'action doit permettre de gagner en efficience et de réaliser des économies d'échelle ;
- Une non-concertation structurelle dans les tentatives de solution de problèmes

communs dont l'action collective est l'exception. Or, les décisions et actions prises par une collectivité modifient souvent les contraintes pesant sur les politiques d'autres autorités locales voisines. Cette interconnexion des communautés métropolitaines est au cœur de la problématique métropolitaine.

Ces phénomènes expliquent en partie que les enjeux associés à la gouvernance des aires métropolitaines déterminent des relations aussi bien verticales qu'horizontales entre les pouvoirs. Les problèmes socio-économiques posés tant aux Etats des pays en voie de développement qu'aux pays développés se confondent le plus souvent avec ceux des régions métropolitaines. Les opportunités de gouvernance au sein des régions sont souvent le produit de politiques et d'institutions nationales. Par exemple, la politique des transports, définie au niveau de l'Etat, peut être corrélée avec la politique locale de développement économique. De même, la mise en œuvre de lois nationales ou régionales antipollution peut être facilitée par une planification locale appropriée ; les politiques d'aide sociale peuvent être coordonnées avec la politique locale de l'éducation.

La nécessité d'une nouvelle gouvernance des aires métropolitaines est imposée par d'autres réalités socio-économiques des zones urbaines. Un grand nombre de recherches récentes met en évidence l'accentuation des disparités socio-économiques dans de nombreuses aires métropolitaines (Fainstein 2001, Segbers et al. 2007). Les ménages aisés se déplacent vers des zones offrant de meilleurs services et leur assurant une meilleure qualité de vie. Les plus pauvres convergent vers des zones aux loyers moins élevés. Lorsque ces différences correspondent aux frontières entre communes, on observe en conséquence l'accroissement des disparités sociales sous la pression des inégalités dans l'offre des services publics. Sans des mesures publiques d'atténuation des disparités

fiscales, les autorités locales courrent le risque d'augmenter les disparités sur leur territoire.

Au-delà des limites de l'aire métropolitaine, la mobilité et les modes modernes de communication ont nourri le lien socio-économique entre les centres urbains et leur périphérie. D'une part, les aires métropolitaines sont des centres de production et de distribution pour les régions voisines. D'autre part, elles sont également des centres de consommation pour les zones périphériques, devenant ainsi des sites au poids culturel et intellectuel croissant, des zones d'éducation et des destinations touristiques courues. Souvent, la croissance dans la métropole s'effectue au détriment des économies rurales, déclenchant des flux de population des zones rurales.

Différences entre les régions métropolitaines du Nord et du Sud

Au Sud, en particulier en Asie et en Afrique, les aires métropolitaines croissent à un rythme jamais observé depuis le début de l'urbanisation du Nord. Poussés par la dégradation de l'environnement, la raréfaction de l'emploi, une pauvreté en augmentation, les ruraux contribuent à la croissance explosive des villes. Même si les taux de croissance des populations citadines dans le Nord présentent de grandes disparités, aucune ville du Nord ne rivalise avec les chiffres du Sud. Dans une grande partie de l'Europe, le déclin de la natalité et la migration des populations pose même le problème d'un recul des populations urbaines.

Le type de population et les formes prises par les agglomérations périphériques diffèrent également de manière considérable. Dans la plupart des pays du Nord, les classes moyenne et aisée ont commencé la migration hors du centre-ville (Hoffmann-Martinot et Sellers 2005). Dans la plupart des pays du Sud, l'inverse se produit, les centres restant généralement très peuplés, les plus pauvres se regroupant à la périphérie.

Dans plusieurs des principales métropoles des Etats-Unis et d'Europe subsistent des quartiers spontanés ou mal planifiés (bidonvilles, taudis), occupés par les plus pauvres. Dans de nombreuses villes du Sud, toutefois, la pauvreté prédomine. Les données des dernières enquêtes montrent que 25 % de la population urbaine en Inde est en dessous du seuil de pauvreté, 15 % au Brésil, 30 % en Tanzanie, 19 % au Ghana, 13 % en Jamaïque, 57 % en Sierra Leone et environ 7 % au Vietnam (UNDP 2006). Au regard des indicateurs de mesure utilisés par les pays développés, au moins la moitié de la population de beaucoup de villes des pays en développement peut être considérée comme pauvre. Cependant, le nombre de foyers vivant en dessous du seuil de pauvreté est moins élevé en milieu urbain qu'en zones rurales (UNFPA 2007). Les données les plus récentes fournies par l'ONU affirment qu'un tiers de la population urbaine mondiale – 90 % se trouvant dans les pays en développement – habite dans des bidonvilles, c'est-à-dire sans accès aux services essentiels d'eau potable, d'assainissement et d'électricité (UNFPA 2007).

L'informalité – logement illégal et commerce de rue – est un des aspects le plus caractéristique des villes du Sud (Gilbert 1998, Segbers et al. 2007). Si leur statut varie selon les circonstances locales, logements illégaux et commerces de rue sont en général hors du système légal et de la planification formelle, souvent installés sur des terrains que les habitants ne possèdent pas. Il existe de nombreuses formes de ce type d'habitat illégal qui est généralement accepté *de facto* par les autorités locales. Ces zones auxquelles les politiciens accordent une attention ponctuelle représentent une réserve de voix et un soutien électoral. Il se constitue donc dans ces zones un marché parallèle non officiel d'achats et de ventes de propriétés. Un commerce de la location informelle vient se greffer sur cette situation.

Dans de nombreux pays développés du Nord, les systèmes de gouvernement local et de planification territoriale, la réglementa-

Les données les plus récentes fournies par l'ONU affirment qu'un tiers de la population urbaine mondiale – 90 % se trouvant dans les pays en développement – habite dans des bidonvilles, c'est-à-dire sans accès aux services essentiels d'eau potable, d'assainissement et d'électricité



La forme prise par les aires métropolitaines actuelles s'éloigne toujours davantage des formes traditionnelles des villes

tion du foncier, l'Etat providence, quand ils sont institutionnalisés au niveau national, régulent l'installation de zones urbaines et contrôlent les disparités au sein même de ces zones. Ces outils sont souvent moins caractéristiques et moins efficaces au Sud.

Pour affronter l'urbanisation galopante du XXI^e siècle et les enjeux de la gouvernance des aires métropolitaines, les métropoles du Sud peuvent tirer des leçons des modèles institutionnels existant au niveau mondial ainsi que d'une expertise internationale en matière de politiques sectorielles, et s'inspirer de l'expérience de ces dernières années en matière d'urbanisation et de gestion des grandes métropoles. Cependant, la taille démesurée des aires métropolitaines les plus étendues, combinée à l'influence croissante de forces externes et à l'interconnexion accrue des villes, complexifie la nature des enjeux de gouvernance de manière décourageante.

Le mode de développement des aires métropolitaines est le produit conjoint de politiques publiques et privées. Que cela ait été voulu ou pas, les urbanisations les plus vastes et les plus étendues de l'époque contemporaine résultent de ces choix politiques. Ces politiques comprennent l'extension des réseaux de transports existants (autoroutes, trains et autres moyens de transports collectifs), les politiques d'utilisation des sols, les réductions d'impôts et autres subventions et la planification de l'habitat suburbain. Dans le même temps, les comportements des entreprises et des foyers ont été cruciaux sur les patrons de croissance.

II. Les principaux défis de la gouvernance des aires métropolitaines

La gouvernance des aires métropolitaines s'avère problématique pour diverses raisons. Indépendamment des institutions en place ou du contexte régional, elle concerne des espaces urbains de plus en plus étendus, complexes et fragmentés. Dans de nombreuses aires

métropolitaines, cette gouvernance doit faire face à une croissance démographique ininterrompue. Et elle doit dépasser la fragmentation des institutions en l'absence d'une autorité globale de régulation et résoudre des conflits d'un nouveau genre, parfois exacerbés.

II.1. Une diversité territoriale et sociale

La forme prise par les aires métropolitaines actuelles s'éloigne toujours davantage des formes traditionnelles des villes. Ce qui fondait l'identité traditionnelle de la ville depuis des siècles, notamment en Europe, mais aussi dans d'autres régions du monde, était le modèle aggloméré et radio-concentrique. Il était symbolisé par les fortifications, puis par les portes, les barrières et les boulevards de ceinture à l'intérieur desquels existait la ville. Autour, gravitait un environnement rural très distinct économiquement et administrativement. Les aires métropolitaines contemporaines sont beaucoup plus complexes et diverses, mêlant des éléments empruntés des mondes rural et urbain. Une diversité sociale accrue accentue ces phénomènes.

Ce sont fréquemment les communes rurales périurbaines, situées généralement à l'ombre des grandes villes, qui se développent aujourd'hui le plus vite. Dans les pays développés du Nord, leur croissance est en grande partie alimentée par l'arrivée de ménages avec de jeunes enfants, recherchant des logements plus spacieux, et qui demeurent en même temps très dépendants de la ville-centre en ce qui concerne leurs emplois et les services collectifs.

Dans les pays du Sud, notamment à Brasilia et à Mexico City, des évolutions similaires peuvent être observées. Toutefois, la plus grande proportion de migrants vers les communes rurales périurbaines restent des anciens ruraux pauvres ou des urbains pauvres à la recherche de logements moins chers en banlieue.

Le tissu urbain ne cessant pas de s'étaler et de s'étirer, la notion de conurbation, définie à partir de la continuité du bâti, échoue à définir la nature ambiguë et fluide des régions périurbaines. Cette réalité a donné lieu à la mise en place de mécanismes d'évaluation des transports pendulaires ou du volume des migrations en direction de la ville centrale. Significativement, géographes et urbanistes recourent à toute une panoplie de qualificatifs pour tenter de traduire cette métamorphose en cours de la grande cité : ville émergente, ville-archipel, mégapole, métapolis ou aire métropolitaine (Ascher 1996, Gottman 1961, Mongin 1998, Veltz 1995).

La diversité territoriale s'amplifie sous l'influence d'une diversité sociale croissante en milieu urbain. Les plus grandes aires métropolitaines des pays développés se caractérisent généralement par une importante ségrégation spatiale résidentielle en fonction du niveau économique et social. En Europe et en Amérique du Nord, de telles régions absorbent également la majorité des immigrés, notamment ceux venus des pays en développement. Cette variété économique et sociale est généralement le terreau de la ségrégation urbaine. Même si la classe moyenne peuple majoritairement les plus grosses aires métropolitaines, il est possible de rencontrer des localités ou des quartiers à la population très aisée à proximité de poches de pauvreté et de zones socialement défavorisées. La ségrégation territoriale est en moyenne très variable d'une région à l'autre, apparaissant toutefois à des niveaux supérieurs aux Etats-Unis par rapport à l'Europe de l'Ouest ou au Japon.

Dans le Sud, l'incidence de la pauvreté urbaine est déterminée par la position de chaque individu sur le marché du travail. Le salaire, la sécurité de l'emploi et les avantages liés au travail salarié sont déterminants pour éviter l'appauvrissement des ménages. L'industrie est encore très présente dans les

centres urbains du Sud même si, dans plusieurs cas, le secteur des services l'a remplacée. Le commerce de rue et le secteur informel constituent une source d'emplois importante pour ceux qui se trouvent en marge du secteur formel. Le secteur informel varie d'une ville à l'autre mais assure toujours au minimum 20 % des emplois.

II.2. La fragmentation géopolitique

L'un des plus importants enjeux pour la gouvernance surgit de la fragmentation des institutions dans des aires métropolitaines de plus en plus grandes et étendues. Cette fragmentation est essentiellement géopolitique. Au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de personnes choisissent de vivre dans des communes éloignées des villes-centres, le nombre de collectivités locales impliquées dans la résolution de problèmes communs aux grandes aires métropolitaines augmente.

Un rapport de l'Observatoire international des métropoles (Hoffmann-Martinot et Sellers 2005) à partir des 476 aires métropolitaines, complété par des données sur d'autres pays, donne un aperçu systémique de la fragmentation géopolitique dans les pays de l'OCDE. Considérant la proportion de la population de la ville-centre dans les aires de plus de 200.000 habitants, Israël fait partie des pays les plus fragmentés sur le plan géopolitique avec la Suisse (30 %), l'Allemagne (31 %), les Etats-Unis (34 %) et la France (36 %). Alors que les Pays-Bas se situent sur la ligne des 50 %, les autres pays observés se caractérisent par des aires métropolitaines où plus d'habitants continuent à vivre dans les villes-centres que dans les banlieues.

Le nombre de communes de 100.000 habitants constitue une deuxième mesure de fragmentation géopolitique (Brunn et Ziegler 1980). Plus cet indicateur est élevé pour une aire métropolitaine, plus elle est fragmentée. Dans un certain nombre de pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles, la fragmentation institutionnelle

L'un des plus importants enjeux pour la gouvernance surgit de la fragmentation des institutions dans des aires métropolitaines de plus en plus grandes et étendues

Dans l'ensemble, la fragmentation géopolitique est donc forte dans plusieurs pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles : France, Allemagne, Suisse, l'est des Etats-Unis, pays dans lesquels la métropolisation s'est effectuée en continuité avec l'héritage géographique et administratif de villes plus anciennes

est particulièrement faible avec une valeur inférieure à 5 : il s'agit bien sûr des nations où des fusions de communes sont intervenues récemment, comme le Canada (1), ou bien il y a plus longtemps, comme la Suède et les Pays-Bas (2), la Pologne et Israël (3) et la Norvège (4). Les aires métropolitaines espagnoles se sont développées surtout au cours des dernières années, ce qui explique leur niveau assez bas de fragmentation institutionnelle (3). Les valeurs les plus élevées caractérisent la France (32), la République tchèque et la Suisse (21), l'Allemagne (18), les Etats-Unis (15) et la Hongrie (12). Il peut paraître surprenant que ces valeurs soient bien plus élevées en Hongrie et en République tchèque, anciens pays communistes, qu'en Pologne ou que dans d'autres pays postcommunistes comme la Slovaquie : ce niveau plus élevé de fragmentation résulte en grande partie des politiques de « défusion » menées par les gouvernements tchèque et hongrois.

On peut enfin recourir à un indice de fragmentation géopolitique – l'indice Zeigler et Brunn (1980) – reposant sur les deux indicateurs précédents afin d'évaluer par une seule mesure la fragmentation institutionnelle et démographique des pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles.

On présente souvent la France comme le pays d'Europe territorialement le plus fragmenté. Elle est en effet encore plus fragmentée (11) que la moyenne américaine (7) qui se situe à peu près au même niveau que la Confédération helvétique (7). La comparaison internationale des indices Zeigler et Brunn permet aussi de réviser l'évocation d'un supposé modèle nord-américain : les aires métropolitaines canadiennes sont institutionnellement très différentes du contexte des Etats-Unis, et leurs récentes réformes de consolidation les rendent aujourd'hui très semblables au modèle d'Europe du Nord. De la même façon, il n'est pas possible de regrouper dans une même catégorie les pays d'Europe de l'Est. Bien sûr, ils ont tous été soumis à des vagues de fusions de

communes à l'époque communiste. Mais la République tchèque postcommuniste (3), fortement fragmentée, présente un profil fort différent de celui de la Hongrie (1,7) ou de la Pologne (0,6). En raison d'un processus de métropolisation plus récent et moins prononcé, l'Espagne (0,5) apparaît bien plus proche des Pays-Bas (0,5), de la Suède (0,3) et de la Norvège (0,8) que de sa voisine la France. Quant à l'Allemagne, sa fragmentation est élevée avec une moyenne de 6 et des niveaux particulièrement hauts atteints dans les aires métropolitaines de l'Est aussi bien que dans certaines métropoles de l'Ouest comme Coblenze.

Dans l'ensemble, la fragmentation géopolitique est donc forte dans plusieurs pays étudiés par l'Observatoire international des métropoles : France, Allemagne, Suisse, l'est des Etats-Unis, pays dans lesquels la métropolisation s'est effectuée en continuité avec l'héritage géographique et administratif de villes plus anciennes. La fragmentation progresse rapidement dans la plupart des autres pays à la métropolisation relativement récente (comme la République tchèque, la Hongrie, l'Espagne ou Israël). Cependant, des réformes drastiques et spectaculaires ont réussi à réduire cette fragmentation dans des nations aussi diverses que la Scandinavie, le Canada et le Royaume-Uni.

En dehors de l'Afrique du Sud, également incluse dans le projet de l'Observatoire, aucune donnée comparative n'est disponible pour définir une vue d'ensemble de la fragmentation géopolitique dans les pays du Sud en développement ou en transition. Pourtant, l'Afrique du Sud est l'exemple le plus marquant d'une tendance du Sud à ne pas suivre le modèle de fragmentation géopolitique courant au Nord. Les réformes postapartheid ont en effet redessiné les limites des villes en les faisant coïncider avec le tracé socio-économique existant, éliminant ainsi la fragmentation géopolitique.

Un mouvement similaire en direction de la consolidation des métropoles s'est mis en marche dans d'autres pays en développement, parallèlement avec la consolidation de l'Europe du Nord. Dès 1973, le régime militaire brésilien créa 9 régions métropolitaines qui existent encore aujourd'hui. Le régime sud-coréen institua également des gouvernements métropolitains régionaux au sein de la métropole de Séoul et dans d'autres villes du pays. De nombreuses villes du Sud ont instauré dans les capitales régionales une forme d'autorité territoriale métropolitaine.

Ces efforts de consolidation ont échoué à éradiquer totalement le problème de la fragmentation politique dans le Sud. Comme au Nord, le problème demeure particulièrement évident dans les régions urbaines les plus grandes. Laquian, dans une étude récente sur la gouvernance des métropoles asiatiques, qualifie la fragmentation politico-administrative de « problème le plus grave » auquel sont confrontées ces villes (2007, p. 145). Dans certaines anciennes colonies, les structures administratives coloniales sont restées en place pour définir les limites des régions en dehors des villes. Ailleurs, comme avec le *panchayat* indien ou le *barangay* philippin, ce sont les regroupements traditionnels qui définissent les juridictions municipales. Même en présence d'une autorité métropolitaine, l'expansion territoriale dépasse fréquemment les limites administratives jusqu'à englober les agglomérations environnantes. Les gouvernements métropolitains administrent désormais 50 % de l'actuelle population de Mexico City, 71 % de celle de São Paulo, 45 % de celle de Séoul, 38 % de celle de Johannesburg.

Quand la juridiction des autorités municipales parvient à couvrir l'aire métropolitaine dans son entier, des fragmentations d'un autre ordre peuvent encore contrarier leur action. A Bangkok, Manille ou, par exemple, Bombay où les autorités métropolitaines exercent une compétence géopolitique étendue, leur efficacité s'est souvent révélée limitée. D'une part, les

collectivités locales ou les autorités nationales peuvent limiter leurs pouvoirs ; d'autre part, la fragmentation des administrations et des autres fournisseurs de services (voirie, habitat, circulation, etc.) peut également faire obstacle à leur action.

II.3. Mondialisation économique et compétitivité

Tant au Nord qu'au Sud, les aires métropolitaines sont reconnues de plus en plus comme des régions clés dans les stratégies nationales d'accès à la prospérité. Ce sont également des lieux à l'important potentiel de mobilisation du développement économique. Conjointement avec la mondialisation des échanges et des réseaux de production, le passage à des activités économiques de services et de haute technologie a renforcé ce rôle.

Une importante littérature sur les « villes globales », initialement centrée sur les grandes métropoles du Nord, a tenté d'analyser les régions urbaines en fonction de hiérarchies globales elles-mêmes mesurées en termes de poids sur le marché international de la finance, d'indices de gouvernance corporative, de niveau de communication et de déplacement des élites (Sassen 1991, Taylor 2003). Une autre étude portant sur les « régions métropolitaines globales » fait remarquer le rôle des groupes économiques régionaux dans les secteurs de la haute technologie et des services de pointe dans les pays industrialisés (Scott 2001). Dans les pays développés, plusieurs régions urbaines de petite et moyenne taille ont réussi à stimuler la croissance en attirant des activités de haute technologie, des entreprises ainsi que des services administratifs ou éducatifs (Markusen, Lee et Di Giovanna 1999). Ces nouvelles formes de la compétitivité économique favorisent le développement en différentes directions. Les centres des métropoles considèrent ainsi de plus en plus l'excellence de l'aménagement urbain et les prestations culturelles comme un facteur important d'attractivité (Glaeser, Kolko et Saiz 2000). Cette dynamique économique

Tant au Nord qu'au Sud, les aires métropolitaines sont reconnues de plus en plus comme des régions clés dans les stratégies nationales d'accès à la prospérité. Ce sont également des lieux à l'important potentiel de mobilisation du développement économique



L'émergence de régions métropolitaines a des implications indéniables dans l'apparition de conflits territoriaux

régionale renforce les demandes envers une action collective régionale.

Au Sud, le développement économique se caractérise par une plus grande irrégularité. En dépit d'une pression accrue pour atteindre la prospérité économique, la gouvernance des régions métropolitaines dans ces pays pose des défis de plus en plus similaires à ceux du Nord. Dans la première moitié du XX^e siècle, les villes asiatiques et latino-américaines ont concentré tous leurs efforts sur leur développement industriel et leur modernisation. Dans la plupart des pays latino-américains et asiatiques, comme le Brésil ou la Thaïlande, l'industrialisation s'est concentrée dans les villes et celles-ci ont absorbé la plupart des ressources nationales. Dans beaucoup de ces régions, la présence de régimes autoritaires aggravant cette situation, la primauté de l'urbain a certainement réduit le potentiel de développement au niveau national (Ades et Glaeser 1994).

Depuis les années 70 pourtant, la capacité industrielle des pays en développement s'est déplacée hors des centres urbains, généralement vers les villes des alentours. Des phénomènes complexes de migrations lient ces centres urbains avec les régions rurales avoisinantes. Des projets de création de parcs industriels et de pépinières destinées aux hautes technologies, généralement situés à la périphérie des centres urbains les plus importants, ont vu le jour. C'est le cas de Campinas dans la région de São Paulo (Markusen, Lee et Di Giovanna) et du centre HITEC près d'Hyderabad (Kennedy 2007). Ces centres continuent de s'appuyer sur les infrastructures, le capital et les autres avantages offerts par leur proximité d'une concentration urbaine plus importante. Ce mode de développement contraste avec le Nord où des régions plus disparates, plus petites (Montpellier, Toulouse, Austin, Raleigh-Durham), ont souvent capté la plus forte croissance issue des hautes technologies et des nouveaux services (Sellers 2002).

L'une des conséquences de ces glissements économiques globaux est l'accroissement des inégalités. Selon Sassen (1991), l'accroissement des disparités entre les élites travaillant dans les services aux entreprises et les travailleurs immigrés sous-payés entraînerait une hausse de la polarisation sociale et spatiale. Les stratégies régionales en accord avec la globalisation sont généralement plus susceptibles d'encourager le développement économique plutôt que de pallier ces nouvelles disparités. Dans les régions les plus dynamiques, les dépenses publiques ont tendance à favoriser la construction d'infrastructures qui vont engendrer de la croissance. En particulier lorsqu'elles s'accompagnent d'une fragmentation des régions métropolitaines, de telles stratégies peuvent être à l'origine de disparités dans le fonctionnement des services publics locaux.

II.4. Conflits sociopolitiques

L'émergence de régions métropolitaines a des implications indéniables dans l'apparition de *conflits territoriaux*. Dans de nombreux cas, au Nord, la position initialement quasi monopolistique de l'ancienne cité par rapport à son environnement n'a cessé de se réduire. Une concurrence économique et politique souvent féroce oppose désormais des villes de moins en moins « centres » à des communes qui se refusent à n'être que des faubourgs ou des satellites. En Europe et en Amérique du Nord, jamais la thèse de l'exploitation fiscale n'a été aussi systématiquement brandie dans un sens ou dans un autre, à la charge ou à la défense des grandes villes, au fur et à mesure que des dispositifs intercommunaux de péréquation des ressources sont expérimentés.

Au gré des variations démographiques et de richesse entre la ville-centre et les communes périphériques, le partage intercommunal des responsabilités et des financements se complexifie. Qui doit financer plus ou moins les transports collectifs ? les grands équipements culturels et sportifs ? les réseaux d'assainissement ? Et dans quelle mesure ? Même à l'intérieur d'une collectivité locale

consolidée, on assiste à une polarisation sociospatiale croissante génératrice de conflits entre quartiers et d'autres parties de la ville. Dès le début de la décentralisation et de la démocratisation des villes du Sud, les décideurs au niveau municipal, aussi bien au Brésil, en Afrique du Sud qu'en Inde, se trouvent tous confrontés à ce genre de conflits.

Une deuxième catégorie de conflits se noue autour d'*enjeux socio-économiques* qui transcendent fréquemment les appartenances territoriales. Un exemple simple de cet état de fait est l'opposition entre les intérêts du capital et ceux du travail et des habitants. Des conflits de cet ordre nous ramènent aux origines mercantiles de la cité et conduisent immanquablement au débat autour de l'institutionnalisation de la gouvernance métropolitaine. Les promoteurs les plus actifs des gouvernements métropolitains, qu'ils soient regroupés ou non au sein de chambres consulaires ou d'organisations corporatives, sont favorables à une croissance régionale forte et continue. Cependant, au Sud comme au Nord, les arguments justifiant cet objectif ont changé. Les services, la haute technologie et le développement des activités commerciales ont progressivement remplacé les activités industrielles traditionnelles et capté la majorité des recrutements en zones urbaines. Au Nord, les entrepreneurs promeuvent, main dans la main avec les gouvernements, des initiatives locales incitant l'installation de ce type d'activités (Sellers 2002, Jouve et Lefèvre 2002). Au Nord, la plupart des partisans de la « gestion de la croissance » (*growth limits*) s'interrogent aussi régulièrement sur la poursuite d'une croissance régionale à tout crin (Clark et Goetz 1994). Au Sud, des groupes de défense de l'environnement exercent une influence généralement moindre même s'ils sont de plus en plus actifs.

Des conflits ethniques et religieux sont une autre catégorie de conflits qui transcendent

également les appartenances territoriales. Au Nord comme au Sud, les différences ethniques, raciales et religieuses se superposent souvent aux clivages entre les riches et les pauvres. L'arrivée de minorités, notamment immigrées, dans des quartiers majoritairement habités par des populations d'ethnie ou de race différentes peut donner naissance à des conflits tant avec la population dominante au niveau national qu'avec la majorité des résidants. L'immigration et la citoyenneté sont des problématiques qui stimulent les résurgences populistes aussi bien que le développement des mouvements pour la défense des droits des minorités, ce dans la plupart des villes d'Europe, du Japon et des Etats-Unis. Un nombre croissant de villes est confronté à des divisions ethniques ou raciales de plus en plus importantes, à l'instar de Bombay ou Los Angeles, dans lesquelles l'identité des groupes cristallise les tensions sociales, la contestation politique ou la violence intergroupe.

La quatrième ligne de *clivage* est d'*ordre idéologique* et repose sur l'opposition des programmes et stratégies des organisations partisanes. La pertinence de ces partis (voire de mouvements ou de coalitions non partisans) varie selon les pays et les contextes territoriaux. En partie en réaction aux autres catégories de conflits, les partis politiques ont inventé de nouvelles formes d'exercice. On observe dans de nombreux pays un élargissement de la gamme des partis et des formations politiques représentés dans les assemblées locales. En Europe, de nouvelles organisations écologiques et populistes ont vu le jour. Au Sud, la démocratisation et l'installation de démocraties locales ont vu une diversification du paysage partisan local. Les partis ont traditionnellement exercé un faible contrôle sur la politique locale dans de nombreuses villes du Sud. Les nouveaux partis ethniques et religieux concurrencent désormais dans de nombreuses grandes villes les partis traditionnels. Comme en Europe, ces nouveaux venus bouleversent la traditionnelle domination uni- ou bipartisane et contribuent à fragmenter le système partisan local.

On observe dans de nombreux pays un élargissement de la gamme des partis et des formations politiques représentés dans les assemblées locales



Le caractère peu démocratique de la gouvernance des aires métropolitaines serait le résultat de leur fragmentation en une myriade de petites localités dont la population ne se mobiliserait guère pour des enjeux locaux secondaires ou « triviaux » par rapport à ceux, cruciaux, de la région urbaine

III. Alternatives institutionnelles pour une gouvernance des aires métropolitaines

En Amérique du Nord au début du XX^e siècle, une suburbanisation généralisée créa quelques-unes des régions les plus étendues et dispersées connues à cette époque. Dans des conditions de fragmentation géopolitique intense, un débat se fit jour, qui continue à orienter les choix institutionnels pour la gouvernance métropolitaine. Dès le début des années 1940, l'un des principaux représentants de l'Ecole de Chicago, Louis Wirth (1942), prenait ainsi personnellement et clairement position en faveur d'une consolidation formelle des institutions : « Nous sommes dans une époque qui en train de dissoudre les limites administratives, mais l'inertie des juristes et des législateurs, les intérêts prédateurs des politiciens locaux, des agents immobiliers et des industriels, les intérêt paroissiaux et l'absence de vision des planificateurs nous ont empêchés de reconnaître l'inexorable nécessité d'une nouvelle unité de planification dans les régions métropolitaines. »

De nombreuses études suivirent dans les pays du Nord, majoritairement favorables à cette vision jusque dans les années 1970. Ce fut le principal enjeu de la réorganisation du gouvernement local dans les années 1960 et 1970 en Europe, en Amérique du Nord et dans certains pays du Sud. Deux arguments ont joué contre la fragmentation. Tout d'abord, des questions de gouvernance, de la gestion des infrastructures à l'équité sociale : ces questions dépassent les limites communales et exigent une réponse globale mise en cohérence par des institutions consolidées. Ensuite, des économies d'échelle : des unités gouvernementales plus grandes procureraient des services gouvernementaux à moindre coût (en opposition avec de multiples unités plus petites à la production redondante). Une organisation unique, assez grande pour bénéficier des économies d'échelle et pour internaliser les effets de débordement, devait représenter la solution optimale et rationnelle à ces problèmes.

Appliqués à des contextes régionaux, nationaux et sociopolitiques très différents, on peut résumer la multiplicité des arguments présentés et échangés depuis des décennies comme oscillant entre deux grands courants de propositions : le réformisme supracommunal et le polycentrisme territorial, auxquels on ajoutera la tendance du « nouveau régionalisme ».

a) Le réformisme supracommunal

Pour les partisans de la création de véritables gouvernements métropolitains destinés à remplacer les autorités municipales existantes, un des échecs patents du système local fragmenté tient à ses lacunes en termes de démocratie locale, génératrice d'un déclin de la participation politique et électorale locale dans beaucoup de pays du monde. De plus, de nombreux gouvernements locaux sont perçus comme inefficaces et déconnectés des attentes des citoyens.

Le caractère peu démocratique de la gouvernance des aires métropolitaines serait le résultat de leur fragmentation en une myriade de petites localités dont la population ne se mobiliserait guère pour des enjeux locaux secondaires ou « triviaux » par rapport à ceux, cruciaux, de la région urbaine. C'est cet argument que reprend, par exemple, le gouvernement du Québec dans son *Livre blanc sur la réorganisation municipale* (2000 : 20) : « La faible taille des municipalités est parfois présentée comme un avantage en ce qui a trait à l'exercice de la démocratie, parce qu'elle permet une administration plus proche des citoyens. Toutefois, dans la mesure où la fragmentation des municipalités conduit à une faible emprise de celles-ci sur les enjeux importants qui transcendent leurs territoires, comme l'aménagement, l'environnement, le transport en commun et le développement économique, cela risque plutôt de réduire l'intérêt des citoyens à participer à la vie municipale. »

Ces arguments doivent être compris à la lumière des exemples d'Etats fortement

décentralisés. En Amérique du Nord, l'émettement des autorités locales (communes, districts spéciaux et scolaires) entraînerait des disparités importantes des services fournis à la population. Dans certains cas, ces différences sont générées par des variations en termes de compétences techniques locales et de professionnalisme des employés municipaux. Aux Etats-Unis et au Canada, les partisans de formes intégrées de gouvernement métropolitain ont généralement mis en avant comme principal argument de réforme la nécessité de réduire les disparités socio-économiques intramétropolitaines, notamment en matière d'éducation et de sécurité (Dreier, Mollenkopf et Swanstrom 2004). Cette réforme a par ailleurs été présentée comme la réponse la mieux adaptée, par une action collective coordonnée débordant les territoires municipaux, pour toucher de vastes zones métropolitaines, notamment envers des secteurs tels que l'adduction d'eau, l'assainissement ou la pollution de l'air.

b) Le polycentrisme territorial

C'est dans les pays nord-européens les plus centralisés et au Royaume-Uni que, récemment, des vagues successives de fusions de communes ont été sur le point d'atteindre les objectifs d'une réforme nationale des institutions supracommunale. Aux Etats-Unis, un contre-mouvement est né pour défendre les institutions métropolitaines décentralisées. Au rebours de ces arguments, les opposants à la formation de gouvernements métropolitains leur reprochent leur lourdeur, leurs coûts élevés de fonctionnement et leur éloignement par rapport aux citoyens.

Les tenants du courant politico-économique dit du *public choice* ont été les principaux inspirateurs du mouvement privilégiant les petites unités locales et leurs arrangements intergouvernementaux pour la gestion des aires métropolitaines (Ostrom, Bish et Ostrom 1988). Selon cette approche, à l'instar des entreprises privées entrant en concurrence pour la production ou la vente des biens, il est plus efficace et démocratique

que les communes d'une aire métropolitaine rivalisent entre elles pour la production ou la vente de services publics. La coexistence de ces différentes unités de gouvernement aux niveaux d'imposition et de services divers favoriserait, en effet, un choix quasi marchand offert aux populations pour élire leur résidence. Les biens qui desservent une zone étendue sur plusieurs villes, comme peuvent l'être l'éducation, les transports ou la santé, se négocient à travers des accords spécifiques à ces secteurs (Marks et Hooch 2003).

Les tenants du courant politico-économique dit du public choice ont été les principaux inspirateurs du mouvement privilégiant les petites unités locales et leurs arrangements intergouvernementaux pour la gestion des aires métropolitaines

Pourtant, il paraît simplement irréaliste de penser qu'un changement radical des limites de la métropole puisse être mené à terme dans la plupart des pays. Les classes moyennes en particulier se sont montrées généralement peu désireuses de contribuer financièrement à la réduction des disparités des richesses intramétropolitaines et à la poursuite de l'objectif d'équité fiscale. De même, on constate un soutien limité au principe même sous-tendant les structures d'intégration métropolitaine.

c) Le « nouveau régionalisme »

On comprend dans ces conditions que la solution souple et à géométrie variable de l'intercommunalité, déclinée sous différentes formes, recueille un large soutien d'autant plus que les avantages de la coopération plus ou moins formalisée ont été soulignés dans de très nombreux travaux de recherche empiriques.

Depuis la fin des années 1970, un désexcitantement à l'égard des institutions d'agglomération a vu le jour dans de nombreux pays où elles avaient été mises en place. Les années 80 ont vu : la suppression, en Grande-Bretagne, des comtés urbains et du Conseil du Grand Londres ; aux Pays-Bas, l'arrêt des structures d'agglomération de Rotterdam et d'Eindhoven ; les échecs répétés des tentatives fédérales et étatiques de consolidation des autorités locales des régions urbaines australiennes ; le

Il ne s'agit donc pas à proprement parler du remplacement pur et simple ou de la substitution dans le temps d'un modèle par un autre, mais d'une différenciation accrue des systèmes de gouvernance en vigueur

démantèlement des gouvernements métropolitains espagnols de Valence et de Barcelone ; l'arrêt prématuré de la progressive institutionnalisation des communautés urbaines françaises ; l'échec des efforts pour établir des aires métropolitaines italiennes ; le lent processus d'intégration de quelques expériences allemandes existantes comme le Umland Verband Frankfurt ou le Kommunalverband Ruhrgebiet.

La problématique de la gouvernance des métropoles a substantiellement évolué en l'espace d'une vingtaine d'années. La grande majorité des modèles envisagés ou expérimentés s'inscrit désormais dans une perspective de gouvernance plutôt que de gouvernement, appliquée non plus essentiellement à des agglomérations urbaines mais à de vastes régions urbaines multipolaires en expansion et en transformation.

Cette tendance de fond vers une gouvernance plus souple et polycentrique, qualifiée en Amérique du Nord de *new regionalism*, est d'abord liée au processus global de décentralisation renforçant les unités locales de base au détriment des grandes organisations supramunicipales, en particulier dans les régions et zones du monde en voie de démocratisation. Mais c'est également les formes, le rythme et l'ampleur du mouvement de métropolisation contemporain qui rendent clairement insuffisantes les formes classiques de gouvernement métropolitain.

Il ne s'agit donc pas à proprement parler du remplacement pur et simple ou de la substitution dans le temps d'un modèle par un autre, mais d'une différenciation accrue des systèmes de gouvernance en vigueur. Ce mouvement est observable dans la plupart des pays du Nord comme du Sud.

Comment peut-on caractériser les nouvelles formes de gouvernance métropolitaine ? L'analyse des expériences institutionnelles

récentes révèle cinq dimensions particulièrement significatives :

- *Le pragmatisme de la mise en place.* Les gouvernements étatiques ont tendance à ne plus imposer leurs conceptions, mais prennent au contraire grand soin de consulter, de sonder, de mettre en perspective, de rapprocher et de concilier. Plutôt que de proposer un modèle institutionnel applicable à l'ensemble des régions urbaines, ils travaillent délibérément « sur mesure ». Leur décision d'engager finalement un processus de réformes s'explique généralement par le niveau devenu limite de pression des enjeux relatifs à la gestion de la croissance urbaine.

C'est ainsi que l'on peut comprendre l'évolution de la gouvernance de la région de Tokyo qui ne peut se réduire au rôle du TMG (Tokyo Metropolitan Government), devenu l'un parmi d'autres d'une constellation d'acteurs impliqués (préfectures voisines, bureaux ministériels régionaux, Japan Railway, compagnies privées, etc.). De même, le Greater London Assembly récemment créé ne peut exercer une réelle influence qu'en concertation étroite avec les boroughs et les entreprises privées de services urbains, mais aussi avec deux agences régionales de développement et les départements ministériels. Ce n'est pas un hasard si le Canada, qui a été pendant toute la seconde moitié du XX^e siècle un pays phare du gouvernement métropolitain intégré, s'oriente désormais vers un néorégionalisme polycentrique se traduisant notamment par des mesures spectaculaires de « défusion », après référendum, des communes regroupées à l'intérieur des aires métropolitaines.

- *L'adaptation des unités territoriales existantes et des gouvernements au niveau supramunicipal dans le but de gérer les enjeux dominants des régions métropolitaines.* Dans le cas de régions

urbaines étendues comme Tokyo, Paris ou São Paulo, une unité de gouvernement régionale ou fédérale fournit une administration à un niveau dépassant le niveau du gouvernement local. De même, aux Etats-Unis, les comtés, qui sont au-dessus des instances municipales, donnent souvent un cadre administratif plus complet dans la conduite de politiques censées dépasser les limites de la métropole, par exemple, dans les cas de la planification territoriale ou l'offre des services sociaux. Aux Etats-Unis, les défenseurs de la gouvernance métropolitaine ont de plus en plus tendance à envisager la création de coalitions entre les représentants des villes et des banlieues dans le cadre de l'élaboration de législations et de politiques favorables aux métropoles au niveau du gouvernement fédéral et des états (Dreier, Mollenkopf et Swanson 2004).

- *Le renforcement de la légitimité démocratique.* Pour les partisans de nouvelles formes de gouvernance métropolitaine, l'élection directe par la population de l'assemblée et de l'exécutif répond à un double objectif : émanciper les instances métropolitaines d'un contrôle trop étroit des intérêts municipaux en lui garantissant ainsi de réelles chances d'autonomisation, et renforcer de la sorte le lien entre le citoyen et ses représentants politiques (*responsiveness*). L'élection directe des membres de Metro Toronto a constitué une innovation dès 1988. A Stuttgart, lorsque les partis politiques ont formé des listes de candidats aux élections de la communauté régionale de Stuttgart (Verband Region Stuttgart), créée en 1994, les chefs de partis ont veillé à n'inclure qu'un nombre aussi restreint que possible d'élus locaux. Cette tactique a eu pour effet de limiter les membres du parti présents dans des gouvernements locaux existants, ce qui a permis de conforter le pouvoir de l'assemblée régionale. Depuis 2000, la Greater London Assembly (GLA) et le maire

sont élus directement par la population. A la différence de l'ancien Greater London Council, la GLA se préoccupe davantage de la stratégie destinée à favoriser la compétitivité et la cohésion sociale que de la fourniture directe de services (Harrowe 2003).

- *La primauté donnée à la mission sur la gestion.* L'administration métropolitaine se consacre désormais avant tout à la planification, à la coordination et à l'intégration des politiques des autorités locales de l'aire métropolitaine, les tâches proprement dites de gestion devant demeurer limitées. Cette combinaison d'approches, devenues au fil des débats et des confrontations de points de vue plus complémentaires qu'exclusives les unes des autres, correspond à l'état d'évolution des analyses des experts et des scientifiques sur le « problème métropolitain », beaucoup plus différenciées et « œcuméniques » aujourd'hui qu'il y a vingt ans. En tant qu'agences de pilotage stratégique, les administrations des nouvelles structures de gouvernance métropolitaine sont par nature plus légères : ainsi, le Greater London Authority ne compte guère plus de 600 employés.
- *L'association étroite du secteur privé.* A tous les stades du processus de maturation institutionnelle, on retrouve fréquemment l'influence forte des décideurs et organisations du secteur privé. En Europe comme aux Etats-Unis, les chambres de commerce et les associations d'entreprises jouent un rôle déterminant. Dans certains pays, le rôle du secteur privé est défini par le législateur.

IV. Panorama des institutions de gouvernance métropolitaine

Il existe une grande variété de dispositifs de gouvernance métropolitaine à travers le monde. En suivant la présentation du tableau ci-après, on peut les classer, selon l'importance politique et institutionnelle qui leur est spécifiquement reconnue, en fonction de

L'administration métropolitaine se consacre désormais avant tout à la planification, à la coordination et à l'intégration des politiques des autorités locales de l'aire métropolitaine, les tâches proprement dites de gestion devant demeurer limitées

Tableau 1

Les dimensions de l'intégration institutionnelle des aires métropolitaines

	Faible	Moyenne	Forte
INTERNE			
Couverture spatiale	Fraction de l'aire métropolitaine	Majorité de l'aire métropolitaine	Totalité de l'aire métropolitaine
Epaisseur institutionnelle	Coopération intercommunale	Autorité de développement métropolitain ou secteur spécifique	Ville métropolitaine
Intensité démocratique	Démocratie locale	Elections au niveau métropolitain mais aussi démocratie locale	Démocratie métropolitaine intégrale
EXTERNE			
Centralisation à un niveau supérieur de décision gouvernementale	Divisions à l'intérieur de la métropole Divisions entre métropoles Représentation limitée des intérêts métropolitains	Capitale régionale Alliance nationale de régions urbaines Intégration de secteurs spécifiques	Région urbaine prévalente Capitale nationale

trois dimensions constitutives : la couverture spatiale, l'épaisseur institutionnelle et l'intensité démocratique. La position des régions métropolitaines en relation avec les gouvernements étatiques, notamment les systèmes nationaux et autres, fait aussi la différence dans le fonctionnement et la compétence de la gouvernance métropolitaine. Enfin, l'analyse des compétences des institutions spécifiques de gouvernance métropolitaine révèle des similitudes, mais également un certain nombre de contrastes transnationaux dans la manière de gérer la gouvernance métropolitaine.

IV.1. La couverture spatiale

Les institutions existantes peuvent couvrir tout ou partie du territoire métropolitain. Leur capacité de régulation, de gestion et d'impact varie nécessairement en conséquence. En particulier dans des conditions de croissance rapide, la fluidité des limites fonctionnelles et démographiques des aires métropolitaines fait de la couverture spatiale un défi permanent.

La plupart des gouvernements métropolitains n'ont pas investi leur région au moment de leur création ou ont vu leur aire

métropolitaine grandir au-delà de leurs frontières. Référence internationale en matière de gouvernement métropolitain, Metro Toronto a été constitué dès 1953, mais il ne couvrait encore que 54 % de l'aire métropolitaine de Toronto en 1991. De même, la Greater Bombay Municipal Corporation (GBMC) ne regroupe que 67 % de la population de la région métropolitaine de Bombay bien qu'elle serve 12 des 18 millions de ses habitants. La récente réforme à l'origine des gouvernements métropolitains dans les régions sud-africaines n'a pu rassembler que 38 % de la population de Johannesburg sous la bannière de son unique gouvernement central métropolitain.

De nombreuses institutions de gouvernance métropolitaine sont limitées territorialement et socialement à des portions des zones métropolitaines. En Argentine, la région métropolitaine du Nord est un consortium créé en 2000 regroupant seulement une partie des municipalités, plutôt aisées, de l'aire métropolitaine de Buenos Aires (San Fernando, Vicente Lopez, San Isidro, Tigre). De même, une coordination minimale des politiques publiques menées par les 39 différentes villes de l'aire métropolitaine de São Paulo semble concerter surtout les 7 d'entre elles qui se concertent au sein de la Camara Regional do

Grande APC (Diadema, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires et Rio Grande da Serra). Il est ici symptomatique que la ville-centre, São Paulo, ne participe pas à ce consortium.

IV.2. L'épaisseur institutionnelle

La gouvernance des aires métropolitaines peut être institutionnellement plus ou moins concentrée et intégrée, aussi bien territorialement que fonctionnellement.

a) La nouvelle ville ou la ville métropolitaine

Il est relativement rare qu'une seule autorité exerce une compétence générale et multifonctionnelle sur l'ensemble du territoire métropolitain. C'est le cas lorsqu'une fusion de l'ensemble des communes composantes a été réalisée.

L'aire métropolitaine est alors structurée par une ville métropolitaine qui assure la fourniture de la plupart des services. Le Metropolitan Bangkok Administration (BMA) résulte ainsi de la fusion de Bangkok et de Thonburi. Il existe d'autres exemples d'une concentration similaire de certaines compétences et responsabilités de villes voisines au profit de l'institution métropolitaine : Séoul, Kuala Lumpur, Surabaya et Jakarta. Le Seoul Metropolitan Government est dirigé par un maire et une assemblée élus directement par la population, qui chapeautent 25 arrondissements appelés *gu*. De même, le gouvernement chinois a créé des villes métropolitaines dirigées par des maires forts nommés par l'Etat à Pékin, Shanghai, Guangzhou, Chongqing et Tianjin. A l'échelon inframétropolitain subsistent des arrondissements dotés, cependant, de pouvoirs et de budgets réduits, ce qui peut entraîner des tensions et des frictions entre le niveau métropolitain et les arrondissements.

Une série de fusions de communes appartenant à des systèmes métropolitains à deux niveaux a été entreprise à l'initiative de

provinces canadiennes. En 1970, le New Democratic Party majoritaire au parlement provincial du Manitoba décida de regrouper la Corporation of Greater Winnipeg et ses municipalités en une seule ville de Winnipeg, afin de réaliser l'objectif d'égaliser les conditions socio-économiques et financières de la ville-centre en difficulté et de ses banlieues plus riches. Une fusion du même type fut décidée par le gouvernement de l'Ontario en 1998 avec la constitution d'une nouvelle ville de Toronto, suivie par la province du Québec mettant en place, deux ans plus tard, les nouvelles municipalités élargies de Montréal et de Québec.

L'une des expériences récentes les plus marquantes dans le monde a été l'évolution enregistrée en Afrique du Sud. Par nature, le régime de l'apartheid et de la ségrégation institutionnalisée empêchait toute forme d'organisation métropolitaine. Sa disparition va propulser, dans les années 1990 et en un laps de temps très court, la diffusion de villes métropolitaines sous la pression du parti dominant ANC. Les forces majoritaires du pays voient, en effet, dans le gouvernement métropolitain le véhicule de réforme territoriale le plus efficace de réduction des disparités socio-économiques. En décembre 1998, le *Local Government Municipal Structures Act* reconnaît officiellement la formation des villes métropolitaines dont les limites seront précisées avant les élections locales de 2000 par une commission spéciale (Municipal Demarcation Board) ; 6 villes métropolitaines existent désormais : Le Cap, Ethekwini, Johannesburg, Ekurhuleni, Tshwane et Nelson Mandela (Cameron et Alvarez 2005). Il est bien sûr encore trop tôt pour tirer un bilan de cette expérience unique de gouvernement métropolitain. En l'espace de seulement quelques années, la création de villes métropolitaines semble cependant avoir contribué, dans certaines régions, à une amélioration du bien-être des populations concernées ; dans d'autres, les résultats sont mitigés voire décevants.

*La gouvernance
des aires
métropolitaines
peut être
institutionnellement
plus ou moins
concentrée et
intégrée, aussi bien
territorialement
que
fonctionnellement*

Le niveau métropolitain peut prendre la forme d'un simple conseil de développement métropolitain, d'une autorité de développement métropolitain ou d'un véritable gouvernement métropolitain

b) La coexistence entre communes et structure métropolitaine

Cette formule maintient une proximité entre autorités locales et citoyens tout en confiant le traitement d'enjeux métropolitains à une entité supracommunale spécifique. En principe, la logique fédérale sous-tendant une telle organisation exclut tout type de relation hiérarchique ou de subordination entre deux niveaux territoriaux. Les provinces canadiennes de l'Ontario, du Manitoba, du Québec et de Colombie-Britannique créèrent de telles structures pour l'ensemble de leurs métropoles dès les années 1950 et 1960 ; celle de Metro Toronto (1953-1997) a longtemps joué un rôle de précurseur et de modèle. On les retrouve aussi à Metro Manilla, São Paulo, Lima, Rio de Janeiro, Bombay ou Calcutta.

Le niveau métropolitain peut prendre la forme d'un simple conseil de développement métropolitain, d'une autorité de développement métropolitain ou d'un véritable gouvernement métropolitain.

Le conseil de développement métropolitain garantit le maintien des pouvoirs des collectivités locales composantes, qui y délèguent leurs maires ou leurs délégués, lesquels désignent parmi eux l'exécutif. On trouve ce type de structures dans la plupart des métropoles des Etats-Unis, à l'image du Metropolitan Washington Council of Governments (WASHCOG) créé en 1957 pour l'aire métropolitaine de Washington, ou au Salvador avec le Conseil des maires de l'aire métropolitaine de San Salvador (COAMSS : Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador).

La MMDA (Metro Manila Development Authority) a été créée à Manille par la loi philippine, en 1995, avec un conseil composé de 17 maires (7 villes, dotées de compétences étendues, et 10 municipalités) et de représentants de l'Etat. Elle a remplacé la Manila Metropolitan Authority, laquelle avait succédé en 1990 à la Metropolitan Manila Commission mise en place

en 1975 et dotée de pouvoirs relativement importants. La MMDA n'est pas une collectivité territoriale, mais un établissement public spécifique placé sous le contrôle direct du Président des Philippines, assurant des tâches de planification, de surveillance et de coordination. Ses moyens demeurent limités, notamment du point de vue budgétaire, et cette structure est considérée comme peu apte à réguler les politiques de ses composantes en raison de la faiblesse de ses instruments d'intégration. Elle apparaît comme coincée entre la puissance des administrations étatiques et la volonté des 17 autorités municipales d'échapper à toute orientation ou contrainte venant d'un niveau supérieur, tout en s'appuyant sur le Code du gouvernement local de 1991 (Laquan 2001).

Par rapport au conseil de développement métropolitain, l'autorité de développement métropolitain met en œuvre des fonctions et emploie des méthodes plus technocratiques que politiques. Ce modèle a été adopté par de nombreuses métropoles indiennes telles que New Delhi, Bombay, Karachi et Colombo.

Enfin, une épaisseur institutionnelle supérieure est atteinte à travers un gouvernement métropolitain superposé aux autorités locales, doté d'un leadership généralement élu directement par la population. Il en est ainsi à Tokyo et à Toronto.

Le TMG (Tokyo Metropolitan Government) a été créé dès 1943 par une fusion entre la ville de Tokyo et la préfecture de Tokyo. Il s'agit aujourd'hui d'une préfecture métropolitaine comprenant non seulement la ville-centre et ses districts, mais aussi l'aire de Tama composée de 39 municipalités, 26 villes, 5 localités et 8 villages. Il apparaît que le TMG pilote en priorité les services et le développement de la ville de Tokyo (23 districts) grâce notamment à un système de péréquation financière, mais qu'il traite de manière plus distante la partie occidentale de son territoire (Tama) (Vogel 2001).

Le degré d'épaisseur institutionnelle se mesure notamment par le niveau d'autonomie financière de la structure métropolitaine. Les métropoles chinoises ont reçu du gouvernement central une capacité d'action importante dans les domaines de la fiscalité et des ressources propres (vente et achat de terrains, tarifs et redevances, lancement et souscription d'emprunts en Chine et à l'étranger). En France, les communautés urbaines sont responsables de budgets importants correspondant à la gamme élargie de compétences qu'elles exercent. Celui de la CUB (Communauté urbaine de Bordeaux) est plus de deux fois plus élevé que celui de la ville de Bordeaux, car la CUB remplit de manière obligatoire ou facultative un ensemble de missions liées à la réalisation de grands équipements, à la modernisation des services urbains et au développement de l'économie locale.

c) La coopération intercommunale

La gouvernance des aires métropolitaines peut s'effectuer aussi par des accords et arrangements intercommunaux s'appliquant à des secteurs ou à des services déterminés, en l'absence par conséquent d'une institution métropolitaine spécifique. Il semble que ce contexte institutionnel soit le plus répandu dans le monde, qu'il s'agisse, par exemple, des coopérations établies de manière plus ou moins formalisée à l'intérieur des aires métropolitaines de Sydney (Kübler 2005), de Lima-Callao, de Santiago du Chili, de Santa Fé de Bogota, ou entre les grandes villes russes et les *oblast* (régions) environnantes, ou entre celles des Etats-Unis avec les comtés voisins.

La fragmentation territoriale subsiste dans ces conditions, mais elle est, dans une certaine mesure, compensée par une ou des intégrations sectorielles spécifiques, le plus souvent via des agences mises en place dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, des transports ou de la gestion des déchets. Ces agences sont censées réaliser des économies d'échelle en capital pour la gestion de services intensifs.

Les deux agences principales de Metro Manila sont Metropolitan Waterworks and Sewerage System (MWSS) et Light Rail Transit Authority (LRTA). A Karachi, la spécialisation est incarnée par la Karachi Metropolitan Corporation pour les projets de développement économique, par la Karachi Development Authority pour le foncier et les infrastructures ainsi que par la Karachi Water Supply and Sewerage Board. A Madras, le développement urbain et la gestion des services urbains sont pilotés par Madras Corporation, doté d'une assemblée de 120 membres élus et d'un exécutif nommé par l'état. Dans l'aire métropolitaine de Dacca, une série d'agences spécialisées agissent parallèlement à la ville de Dacca, à un ensemble de municipalités (*pourashava*) et à 42 services étatiques. On peut citer parmi les plus importantes RAJUK (*Capital Development Authority*), DCC (*Dhaka City Corporation*) et la structure paraétatique DWASA (*Dhaka Water and Sewerage Authority*). Des fonctionnements similaires peuvent se rencontrer dans d'autres régions métropolitaines, de Los Angeles à São Paulo (voir annexe).

Des structures souples de réflexion et de coordination d'initiatives sont courantes et tendent à se généraliser depuis quelques années. Par exemple, l'état de São Paulo a lancé plusieurs initiatives dans ce sens depuis 1990. En partenariat avec une ONG, le Forum métropolitain pour la sécurité publique a créé l'*Instituto São Paulo contra a violência*. L'état a également mis en place un système de gouvernance de partage des eaux du fleuve incorporant divers partenaires locaux (Abers et Keck 2006).

Particulièrement dans le Sud, de nombreux contextes métropolitains sont également caractérisés par une coordination intramétropolitaine faible, voire inexisteante, faute d'une autonomie locale suffisante. Au Nigeria, en Éthiopie, en Tanzanie, les autorités urbaines ont rarement disposé d'une réelle autonomie leur permettant de conduire des politiques propres ou en coopéra-

*Le degré
d'épaisseur
institutionnelle se
mesure notamment
par le niveau
d'autonomie
financière de la
structure
métropolitaine*

Le rôle du citoyen dans la désignation et le contrôle des autorités métropolitaines est éminemment variable, bien que l'on assiste depuis quelques années à des réformes valorisant la participation citoyenne

tion avec d'autres unités locales. Au Nigeria, les limites de compétence demeurent floues. Ce n'est qu'en 2003 que la décentralisation engagée par le pouvoir d'État éthiopien a doté Addis-Abeba d'une nouvelle charte qui tente de mettre fin à un siècle de développement centralisé. En Tanzanie, la décentralisation des années 1970 n'était qu'une simple déconcentration et la nouvelle structure municipale de Dar es-Salaam, opérationnelle depuis le 1^{er} février 2000, fait suite, comme à Addis-Abeba, à une longue période de gestion technocratique et centralisée de la ville. Dans ces trois pays, le morcellement territorial par création de nouvelles unités administratives contraste avec le processus d'unification observé en Afrique du Sud.

L'intervention de gouvernements de niveau supérieur peut également supplanter la coopération métropolitaine. Bien que la proportion de la population d'Israël vivant dans ses quatre aires métropolitaines (Tel-Aviv, Jérusalem, Haïfa et Beersheva) soit particulièrement élevé, il existe très peu de mécanismes de gouvernance métropolitaine. La plupart des syndicats intercommunaux de l'aire métropolitaine de Tel-Aviv ont une capacité d'organisation faible, et ce d'autant plus que les administrations centrales contrôlent de près l'aménagement du territoire, les transports et les infrastructures régionales (Razin et Hazan 2005).

IV.3. L'intensité démocratique

Le rôle du citoyen dans la désignation et le contrôle des autorités métropolitaines est éminemment variable, bien que l'on assiste depuis quelques années à des réformes valorisant la participation citoyenne. La taille croissante, la complexité et l'interconnexion territoriale des régions métropolitaines posent ce que Devas (2005) appelle un échange entre « échelle » et « voix » dans la gouvernance. Plus la gouvernance s'effectue à une grande échelle, plus il est difficile d'assurer la participation des unités locales, des quartiers, de la société civile ou du citoyen.

En effet, des structures métropolitaines intégrées ont fréquemment été imposées par des gouvernements centraux autoritaires au nom de critères à la fois technocratiques d'efficacité de la gestion urbaine et politiques de contrôle de régions urbaines politiquement « sensibles » car foyers potentiels d'opposition. C'est en 1973 que le régime militaire brésilien crée les 9 régions métropolitaines de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba et Porto Alegre ; les agences mises en place, fortement soutenues et contrôlées par l'Etat, disparaîtront pour la plupart au début des années 1990 dans le sillage du processus de démocratisation et de décentralisation. La Metropolitan Manila Commission a été créée dans des circonstances semblables par la dictature de Ferdinand Marcos en 1975 dont le leadership fut significativement confié à Imelda Marcos. Ce contexte historique et politique explique que la problématique de la gouvernance métropolitaine ait été par la suite refoulée car trop étroitement associée au régime militaire.

Dans les systèmes de gouvernance métropolitaine reposant sur des agences fonctionnellement spécialisées, le pilotage est assuré principalement par des techniciens ou des bureaucrates, ce qui réduit nécessairement le contrôle démocratique et leur légitimité. Nommé par le Président des Philippines, l'exécutif de la MMA (Metro Manila Development Authority) se trouve souvent politiquement désarmé face aux 17 maires des villes de la métropole, élus directement par la population, auxquels il doit régulièrement réclamer les contributions financières au budget de cette autorité métropolitaine.

L'intégration politique métropolitaine est favorisée par l'élection directe de l'exécutif métropolitain par la population comme à Tokyo, Bangkok et Jakarta Raya. Les villes métropolitaines sud-africaines sont dirigées soit par des maires (à Johannesburg, Ekurhuleni, Tshwane et Nelson Mandela), soit par des exécutifs collégiaux (au Cap et à Etheqwini) qui ne sont pas directement élus par la population mais désignés par les par-

tis en fonction de leur score électoral. Le conseil de la Greater Bombay Municipal Corporation (GBMC) est élu, contrairement à son exécutif qui est nommé par l'état de Maharashtra.

La démocratie peut être organisée à l'échelon inframétropolitain. Les autorités inframunicipales élues jouent un rôle plus important lorsque la municipalité est étendue. Ainsi, la législation sud-africaine prévoit la mise en place, par les autorités provinciales, soit de sous-conseils (*sub-councils*), soit de comités de quartier (*ward committees*). Constitués par des conseillers municipaux ou des conseillers de quartier, les sous-conseils ont un rôle consultatif auprès du conseil municipal qui peut leur déléguer des pouvoirs spécifiques, 16 puis 20 sous-conseils ont ainsi été créés au Cap, tandis que des comités de quartier étaient établis à Johannesburg, Ekurhuleni, Tshwane et Nelson Mandela. Les premières évaluations de leur fonctionnement révèlent une faible participation de la population aux réunions de ces instances auxquelles les municipalités sont généralement réticentes à transférer des compétences (Cameron 2005).

Dans le cas du TMG (*Tokyo Metropolitan Government*), des institutions favorisant la démocratie sous-métropolitaine ont récemment permis d'atteindre une nouvelle intensité démocratique. C'est depuis 1974 que les maires des districts du TMG, jusque-là nommés par le gouverneur, sont élus directement par la population. Depuis cette date, les districts ne sont plus considérés comme de simples entités administratives, mais comme des gouvernements urbains spéciaux assurant cependant une partie des services relevant normalement des municipalités ; l'administration métropolitaine est responsable des services de lutte contre l'incendie ainsi que de l'eau et de l'assainissement. Une réforme de déconcentration des fonctions et des compétences financières en faveur des districts a été adoptée en 1998 et est entrée en vigueur en 2000. L'administration métropolitaine est responsable des ser-

vices de lutte contre l'incendie ainsi que de l'eau et de l'assainissement.

L'intensité démocratique fait appel à une aspiration qui ne pourra peut-être jamais être totalement satisfaite. Pour accomplir cette aspiration de rendre la participation citoyenne plus significative, des quartiers jusqu'au niveau métropolitain, il faudrait dépasser les procédures de participation interinstitutionnelles. Des mécanismes de participation, au-delà même du procédé électoral, comme la prise de décision participative en matière de planification ou de budget, sont des moyens d'intensifier la démocratie. Depuis que les aires métropolitaines sont une des formes d'établissement humain plus répandues, les théoriciens de la démocratie évoquent des formes démocratiques composées (Dahl 1969).

IV.4. Relations avec les gouvernements de niveau supérieur

Les politiques de la gouvernance métropolitaine interagissent avec les niveaux de gouvernement supérieurs aussi bien qu'au sein même de leur aire métropolitaine. Dans l'optique des dirigeants métropolitains, une gouvernance efficace dépendra souvent de la capacité à obtenir des moyens et le soutien d'organismes nationaux et régionaux. Conséquence de l'extension croissante des régions urbaines et d'une interaction accrue avec leurs hinterlands, une meilleure compréhension des évolutions des dynamiques intergouvernementales entre les grandes villes et leur région s'impose.

Les relations entre les régions métropolitaines et les gouvernements étatiques varient considérablement. D'abord viennent les régions urbaines qui ont su conserver une place centrale dans les décisions politiques nationales, les villes de premier rang qui concentrent la majeure partie de la population urbaine nationale, l'activité économique, la production cul-

*La démocratie
peut être organisée
à l'échelon
inframétropolitain.
Les autorités
inframunicipales
élues jouent un rôle
plus important
lorsque la
municipalité est
étendue*

Même s'il est vrai que les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, sont plus prospères que les zones rurales, des analyses récentes sont en désaccord avec cette conclusion

turelle. La région métropolitaine de Séoul, par exemple, regroupe 47 % de la population sud-coréenne ; Lima métropole, 32 % de la population péruvienne; l'aire métropolitaine de Buenos Aires, 32 % de la population argentine. Le poids démographique de ces villes s'accompagne d'un centralisme culturel, économique et politique. Dans de petits pays du Nord, l'expansion de certaines villes qui va jusqu'à englober leur proche région a créé des aires métropolitaines de ce type. Aux Pays-Bas, par exemple, l'économie nationale gravite autour de la région de Randstad, qui englobe Amsterdam, Rotterdam et La Hague. Même dans le cas où ces villes ne représentent qu'une petite partie de la population totale, leur statut de capitale nationale rehausse la position d'une région urbaine au niveau de l'économie et des politiques publiques nationales.

Au Sud a surgi, à la moitié du XX^e siècle, une critique de la domination politique des grandes villes. La polarisation urbaine au niveau des prises de décisions de politique nationale aurait privilégié les élites urbaines aux dépens des populations d'agglomérations de taille plus modeste et/ou de zones rurales (Lipton 1977, Bates 1983). Même s'il est vrai que les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, sont plus prospères que les zones rurales, des analyses récentes sont en désaccord avec cette conclusion. La prospérité croissante des petites comme des villes plus grandes, l'augmentation de la pauvreté au sein des villes, la démocratisation des institutions locales et étatiques et l'interpénétration croissante de la ville avec la campagne ont fondamentalement modifié les présupposés sur lesquels reposait cette analyse (Corbridge et Jones 2005). De plus, il est prouvé que l'intervention publique altère les disparités socio-économiques entre les villes et entre les villes et les campagnes (Overman et Vanables 2005). Dans de nombreuses villes du Sud, le développement à l'échelle nationale s'articule désormais autour de l'exploitation de

bénéfices communs à la ville et à la campagne, mais aussi aux zones en expansion situées entre ville et campagne.

Si on les compare aux autres aires métropolitaines, les villes bénéficiant d'une position favorisée en regard des politiques nationales jouissent d'avantages certains. Paris, par exemple, a bénéficié d'initiatives de planifications successives depuis le XIX^e siècle alors que des initiatives similaires n'ont eu lieu dans d'autres villes françaises de moindre importance que dans les années 70. Des capitales latino-américaines comme Santa Fé de Bogota ou Santiago du Chili, des villes asiatiques comme Bangkok, Manille ou Séoul sont les figures de proue dans les efforts de construction d'institutions gouvernementales métropolitaines.

Dans les nations les plus grandes notamment, les aires métropolitaines ne reflètent pas un tel degré de centralisation politique, sociale et économique. Même dans ces conditions, cependant, les aires métropolitaines peuvent se faire entendre au niveau national et s'assurer ainsi un soutien essentiel au niveau métropolitain. Dans les pays à structure fédérale, la prédominance d'une entité métropolitaine au sein d'un état peut présenter les mêmes caractères. La région de São Paulo, par exemple, occupe une place plus significative que tout l'état de São Paulo au niveau du pays ; la région de Bombay est pour l'Inde la métropole référence de l'état du Maharashtra. Des dirigeants et des hommes d'affaires de la région de São Paulo ont participé à l'élaboration d'une loi gérant les réserves d'eau et impulsé son vote, créant par la même de nouvelles opportunités au niveau métropolitain. De même, des entreprises publiques et des élus de l'état du Maharashtra ont joué un rôle essentiel dans la planification territoriale de l'aire métropolitaine de Bombay.

Dans des domaines particuliers, les ministres d'état ou des organisations représentatives de niveau supérieur de gouvernement peuvent contribuer à la

gouvernance métropolitaine sans nécessairement impliquer l'ensemble de leur gouvernement. L'exemple des agences nationales pour l'environnement est significatif par leur action en faveur d'initiatives antipollution. Des organismes comme The Metropolitan Region Development Authorities de Karachi ou Bombay sont capables de mobiliser au niveau national des ressources et des décisions au bénéfice du développement local (voir annexe).

Au plan national, il arrive également que des aires métropolitaines disparates s'allient dans la représentation d'intérêts collectifs. Des organisations de représentants métropolitains influentes sur le plan politique, tels le Städtetag allemand ou l'Association nordique de gouvernements locaux, sont des exemples probants de cette potentialité (Sellers et Lidström 2007). Dans d'autres pays comme aux Etats-Unis, les représentants métropolitains doivent faire face à une marginalisation accrue au sein des processus politiques nationaux (Dreier, Mollenkopf et Swanson 2005).

Dans les pays développés, les aires métropolitaines ont tendance à être de plus en plus dispersées, fragmentées, divisées, ce qui pose de nouvelles difficultés, tel l'impact de leur représentation politique. Dans le même temps, des divergences entre les diverses aires métropolitaines risquent d'entraver la création d'alliances dans la poursuite d'intérêts communs. Les divisions politiques intra- et intermétropolitaines sont désormais une donnée récurrente de la gouvernance aux Etats-Unis alors qu'elles apparaissent depuis peu en France, au Canada, en Suisse, au Royaume-Uni (Hoffmann-Martinot et Sellers 2005).

IV.5. Diversité sectorielle et limites de la convergence

Selon Hooghe et Marks (2003), les mécanismes de gouvernance basés sur la coo-

pération locale, notamment en matière de voirie, d'éducation et de contrôle des pollutions, diffèrent du modèle hiérarchique traditionnel régissant les relations entre l'Etat et les institutions au niveau local. De façon générale, les institutions en charge des aires métropolitaines reflètent une convergence autour d'une approche souple et sectorielle proche du courant du « nouveau régionalisme ». Les récents débats menés aux Etats-Unis sur les modèles polycentrique et supracommunal montrent que les hautes sphères de gouvernement ont joué un rôle déterminant dans plusieurs secteurs.

Dans les pays développés, les aires métropolitaines ont tendance à être de plus en plus dispersées, fragmentées, divisées, ce qui pose de nouvelles difficultés, tel l'impact de leur représentation politique

L'étude des secteurs les plus impliqués dans la gouvernance de six des plus grandes régions métropolitaines mondiales témoigne de l'existence d'une pluralité de modèles (voir annexe). Les deux cas issus des pays développés illustrent les modèles de décentralisation et de centralisation. L'exemple de Los Angeles montre une autorité relativement décentralisée au sein d'un gouvernement fédéral. L'exemple de Paris est celui d'une structure beaucoup plus centralisée au sein d'un Etat unitaire. On peut rapprocher de la ville de Séoul, caractérisée par une industrialisation et une démocratisation rapides, trois métropoles de continents du Sud : Johannesburg en Afrique, Bombay en Inde et São Paulo en Amérique latine. La démonstration présente donc deux capitales nationales (Paris et Séoul), deux capitales d'états fédéraux (Bombay et São Paulo) et deux métropoles sans statut de capitale (Los Angeles et Johannesburg). Le tableau comparatif de l'annexe est centré sur les principaux organismes chargés de mener à terme les politiques dans neuf secteurs, entre autres les services publics et privés.

La fragmentation géopolitique elle-même crée des difficultés similaires au sein des différentes structures gouvernementales. De même que dans le cas d'autres métropoles, le centre-ville dans les cas exposés regroupe de 19 à 67 % de la

**Dans tous les cas,
que ce soit dans
des Etats fédéraux
ou centralisés, un
gouvernement
intermédiaire au
niveau régional fait
tampon entre l'Etat
et les institutions
locales**

population métropolitaine. Dans tous les cas – même dans le cas de Johannesburg dans le sillage de réformes récentes – les gouvernements locaux se divisent en multiples unités à l'intérieur de l'aire métropolitaine. Si l'on inclut la dimension de district infracommunal à Johannesburg, chaque gouvernement « généraliste » comprend des unités locales et des unités qui travaillent à l'échelle de la métropole. Dans tous les cas, que ce soit dans des Etats fédéraux ou centralisés, un gouvernement intermédiaire au niveau régional fait tampon entre l'Etat et les institutions locales.

Plus frappantes encore sont les similitudes entre ces métropoles si on regarde de plus près leurs politiques dans certains secteurs spécifiques. Ainsi on observe qu'aux niveaux national, local et métropolitain, les agences et autres entreprises chargées de la régulation des transports, quel que soit leur niveau d'intervention ou leur taille, présentent des structures similaires. L'administration des routes est souvent assurée par des agences nationales en charge des principaux axes routiers du pays ; des gouvernements locaux sont chargés des artères locales, et d'autres institutions s'occupent des réseaux intermédiaires. Les institutions municipales et intercommunales intègrent dans leurs services la collecte des ordures et la planification du territoire. Dans les six pays étudiés, ce sont en réalité les gouvernements locaux ou métropolitains qui sont en charge de la mise en œuvre des politiques environnementales en s'appuyant sur la législation nationale. Ces tendances communes reflètent un partage transnational de la connaissance des cas exemplaires (*best practices*) ainsi que des influences communes à l'œuvre au sein de chaque secteur.

Des contrastes majeurs se font également jour. Dans les aires métropolitaines du Sud, comme Séoul, les exemples étudiés montrent que les entreprises publiques liées à quelque institution nationale ou d'Etat exercent une forte influence. Par exemple, dans quatre pays, les aéroports sont

contrôlés par des entreprises nationales. Des entreprises nationales ou contrôlées par l'Etat jouent un rôle prépondérant dans la planification de l'occupation des sols et les routes. Des autorités nationales ou provinciales gèrent l'éducation secondaire et (à l'exception de Bombay) primaire. Même quand les autorités locales portent la plus grande part des responsabilités, le pouvoir des initiatives locales ou des institutions intercommunales est moins probant que dans les métropoles françaises et d'Amérique du Nord. Dans les nouvelles villes qui se développent rapidement à la périphérie des principales métropoles, le pouvoir des gouvernements locaux reste faible.

Dans les aires métropolitaines de Paris et Los Angeles, ce contraste avec le Sud montre encore davantage une plus forte capacité institutionnelle au niveau local, et en particulier l'importance des ressources disponibles aux villes en dehors des centres urbains. En plus de cette similitude, les deux villes présentent une différence notable dans leurs modèles de fragmentation organisationnelle. Davantage probantes que la région métropolitaine américaine, les 1.584 autorités locales de l'aire métropolitaine parisienne sont exemplaires du modèle polycentrique adopté par les partisans du choix public en matière de fragmentation territoriale. Toutefois, divers secteurs comme les aéroports, le contrôle de la pollution, l'éducation, une partie de l'administration des routes restent très centralisés. Dans d'autres secteurs comme la collecte des ordures, le traitement des eaux, l'assainissement et la planification des sols, les institutions intercommunales ont proliféré contrairement à ce que la théorie du choix public établit. Même dans ces secteurs, de nombreuses municipalités dépendent d'entreprises ou d'agences centralisées. En France, avec la décentralisation des années 80, l'occupation des sols est gérée par des agences nationales déconcentrées.

En contraste, les 180 mairies et 5 comtés du Grand Los Angeles présentent un paysage organisationnel moins fragmenté que



celui des gouvernements locaux à compétence générale. Toutefois, de nombreux secteurs qui sont centralisés en France sont décentralisés à Los Angeles. L'éducation primaire et secondaire est sans doute l'exemple le plus frappant. Contrairement aux autres aires métropolitaines, une myriade de districts locaux qui travaillent de manière quasi autonome par rapport aux mairies sont en charge de ce secteur. Les différents aéroports appartiennent également à 4 gouvernements locaux distincts, même si le plus grand d'entre eux (Los Angeles International) reste aux mains du pouvoir central métropolitain. A l'inverse de la région parisienne et d'autres régions métropolitaines, la planification urbaine manque d'outils de coordination. De même, la régulation environnementale incombe à des organisations morcelées au niveau des districts métropolitains au lieu d'être supervisée par des sphères supérieures de gouvernement. Le résultat est un

paysage plus fragmenté que celui de la métropole parisienne. La participation du secteur privé, pratique généralisée à Los Angeles dans les domaines de la collecte des ordures, amplifie la fragmentation dans la fourniture des services locaux.

Une mise en regard complète de la gouvernance métropolitaine devrait inclure d'autres éléments difficiles à cataloger sans ajouter de nouveaux détails à notre analyse comparative de cas : normes légales, relations fiscales entre les différents niveaux de gouvernement, rôle des acteurs privés, dynamiques de leadership. Cependant, la comparaison effectuée sur le plan de l'organisation démontre d'importantes similitudes générales dans la forme concrète que prend la gouvernance, et des contrastes notables qui n'apparaissent que lorsque les différences entre les divers secteurs de la gouvernance sont prises en compte.



De manière caractéristique, la gouvernance des régions métropolitaines du XXI^e siècle pose aux vieilles métropoles du Nord et aux métropoles émergentes du Sud des problématiques similaires.

Conclusion : l'Agenda des régions métropolitaines émergentes

De manière caractéristique, la gouvernance des régions métropolitaines du XXI^e siècle pose aux vieilles métropoles du Nord et aux métropoles émergentes du Sud des problématiques similaires. L'expansion et la diversité croissante des métropoles ont mis à jour de nouvelles exigences de gouvernance dans les aires métropolitaines des deux régions. Dans les deux cas, les institutions sont confrontées aux mêmes dilemmes de fragmentation et de coordination. Au Nord comme au Sud, les choix formels pour une gouvernance métropolitaine sont similaires. La gouvernance métropolitaine pose le problème global de concilier une variété d'intérêts et d'influences disparates et conflictuels. Tant au Sud qu'au Nord, la mobilité croissante et l'influence des connections translocales et transnationales redessinent les possibilités et les exigences d'une gouvernance métropolitaine.

Dans une large mesure cependant, les difficultés rencontrées par la gouvernance métropolitaine dans les régions urbaines du Sud diffèrent de celles constatées au Nord. La croissance des métropoles du Sud en a fait les plus grandes aires métropolitaines du monde. Plus compactes, plus denses, moins fragmentées géographiquement, les métropoles du Sud sont souvent davantage touchées par des disparités entre quartiers riches et pauvres et une plus grande insécurité. Les aires métropolitaines du Sud ont peu de moyens économiques et administratifs pour pouvoir peser et gérer des problèmes lourds et contraignants.

Une gouvernance à plusieurs niveaux. Les régions urbaines n'ont cessé de grandir, tout comme les interconnections, 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. Les aires métropolitaines tant au Sud qu'au

Nord sont cruciales pour la bonne marche de nombreuses politiques publiques et les inspirent, voire participent à leur élaboration.

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. Quelle que soit sa forme institutionnelle, la gouvernance métropolitaine est confrontée à la difficulté d'intégrer la participation d'un nombre grandissant d'intérêts divers. Il est impératif d'appréhender les dimensions formelle et informelle de la participation. Les défis de cette participation sont particulièrement aigus en ce qui concerne les groupes marginaux, comme les populations urbaines plus pauvres ou appartenant à des minorités ethniques ou raciales.

Environnement durable. Les politiques publiques en matière d'environnement dépendent d'une mise en œuvre efficace au niveau local, mais aussi de l'efficacité de la gouvernance métropolitaine. L'approvisionnement adéquat en eau et la qualité de cette eau, en particulier dans le Sud, sont des défis majeurs. Les efforts menés au niveau national et mondial pour garantir une bonne qualité de l'air et la conservation du carbone dépendent des modes de transport durables et des politiques de régulation de la consommation d'énergie au niveau local. Les initiatives métropolitaines jouent un rôle clé dans ces domaines.

Inégalités sociales et territoriales. La gouvernance métropolitaine a pour priorité la lutte contre l'activité informelle et la pauvreté dans les villes du Sud. Les concentrations de populations défavorisées requièrent souvent une forte intervention publique avec des moyens importants pour combattre des problèmes tels que le crime, les faiblesses du système éducatif et les besoins en terme de



santé (Pack 1993, Chernick et Reschovsky 1995). 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 (Alesina, Baqir et Easterly 1997). De la même manière, des régions métropoli-

taines étendues et fragmentées peuvent offrir aux populations aisées des opportunités et des incitations à s'isoler du reste de la société. Ces processus risquent d'affaiblir les efforts consentis collectivement pour fournir des biens publics à l'ensemble de la métropole.

Annexe

Exemples d'organisation métropolitaine par tâches

Aire métropolitaine	Los Angeles	Paris	Séoul	São Paulo	Bombay	Johannesburg
Population (par km²)	196,2 par km ²	927 par km ²	1.929 par km ²	2.314 par km ²	4.089 par km ²	1.692 par km ²
Pourcentage en ville-centre	22,29 %	19,00 %	44,94 %	57,32 %	66,90 %	38,23 %
Gouvernements sous-national	Etat (1), comtés (5), municipalités (180), conseils de gouvernement régionaux (11)	Régions (1), départements (?), communes (1.584)	Province (1), gouvernements locaux métropolitains (2), autres municipalités (20)	Etat (1), régions métropolitaines (3), municipalités (139)	Etat (1), entreprises municipales (7), conseils municipaux (13), districts d'état (4), villages (900)	Municipalités métropolitaines ou de district (3)
Transport	Amtrak (compagnie nationale de chemins de fer), Metrolink (regroupement d'agences de transport), autorités autonomes de comtés (5), autorités intercommunales (6), systèmes municipaux (39), lignes privées	SNCF (Société nationale de chemins de fer), RATP (compagnie nationale de métro, bus, chemin de fer régional), OPTILE (réseau de 39 lignes publiques et privées), STIVO (réseau de lignes publiques et privées)	Korail (compagnie nationale de chemins de fer), Gouvernement métropolitain de Séoul, Seoul Metro Subway Corporation et Seoul Metro Rapid Transit Corporation (compagnies appartenant à la municipalité), autorités de transport provinciales, systèmes municipaux et lignes privées, ministères nationaux	Secrétariat d'Etat de Transports Métropolitains, São Paulo Transporte SA (compagnie privée), Companhia do Metropolitano de São Paulo Metro, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos et Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (compagnies publiques), nombreuses entreprises privées concessionnaires	Indian Railways (compagnie nationale de chemins de fer), Metrobus (compagnie municipale), State Road Transport Corporation, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agences d'état avec participation de la ville centrale), autres agences d'état, services de bus intercommunaux et municipaux	Spoornet (compagnie nationale de chemins de fer), Metrobus (compagnie municipale); gouvernements municipaux; département provincial de Transport public, routes et voirie
Routes	Federal Highway Administration (routes nationales), département d'état des Transports, Regional Council of Governments (conseil), comtés, municipalités (routes locales)	Ministère de l'Équipement (région, département); départements, municipalités (routes locales)	Ministry of Construction and Transportation, Special Metropolitan City Government, Provincial/City/County/District Government, entreprises publiques (Korea Construction Management Corporation, Korea Expressway Corporation)	Ministère fédéral des Transports (routes fédérales), Département d'Etat des Routes, municipalités (routes locales), compagnies privées avec concessions	National Highways Authority, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agence d'état), City Industrial Development Co. (compagnie d'état), communes	National Roads Agency (routes nationales), Johannesburg Roads (compagnie appartenant à la ville), communes
Collecte des ordures	Privés (42), gouvernements municipaux (13), coopération intercommunale	Municipal et quelques agences intercommunales: 65 (ramassage), 30 (traitement)	Communes et compagnies privées. Un peu de coopération intercommunale	Communes (la plupart), recours limité au secteur privé, entreprises municipales	Collectivités locales, recours limité au secteur privé	Pikitup (compagnie appartenant à la ville), autres collectivités locales
Eau/assainissement	NOMBREUSES agences appartenant aux comtés, municipalités et intercommunalités, compagnies privées	Municipal et quelques agences intercommunales, compagnies privées	Gouvernements municipaux, entreprises publiques nationales. Environment Management Cooperation (EMC), ENVICO (Korea Environment & Resources Corporation), coopération intercommunale sous la direction du ministère de l'Environnement.	Basic Sanitation Company of the State of São Paulo (SABESP) (compagnie appartenant à l'état), gouvernement d'état, comités de bassin des agents locaux et autres	Collectivités locales, City Industrial Development Co. and Maharashtra Industrial Development Co. (compagnies d'état)	Johannesburg Water (compagnie appartenant à la ville), autres collectivités locales, compagnies privées

Annexe

Exemples d'organisation métropolitaine par tâches (suite)

Aire métropolitaine	Los Angeles	Paris	Séoul	São Paulo	Bombay	Johannesburg
Aéroports	Cinq (deux appartiennent à la ville, les autres à des communes ou des comtés)	Deux (appartenant à Aéroports de Paris, entreprise publique nationale)	Deux (appartenant à Korea Airport Corporation, compagnie publique nationale)	Trois (appartenant à INFRAERO, compagnie publique nationale)	Deux (un sous l'égide du Airport Authority of India et un géré par une entreprise privée)	Cinq (appartenant au Airports Company South Africa, entreprise publique nationale)
Planification et aménagement du territoire	Communes, comtés, conseil consultatif du gouvernement	Région et coopérative intercommunale	Collectivités locales assistées par la Korea Land Corporation (agence nationale) et le Ministère de la Construction et des Transports, Séoul Metropolitan Development Corporation (entreprise locale)	Gouvernements municipaux, secteur privé, Empresa Municipal de Urbanização	Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agence d'état avec forte participation de la ville), City Industrial Development Co. (compagnie d'état), autres agences de l'état, gouvernements municipaux	Gouvernements municipaux conseillés par le gouvernement provincial
Pollution de l'air	Districts de contrôle de la qualité de l'air instaurés par l'état (2), contrôlés par des conseils des agents locaux	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (bureaux sur place)	Gouvernements municipaux, coopération intercommunale sous le leadership du ministère de l'Environnement	Ministère d'état à l'Environnement, Agence d'état pour l'environnement (CETESB)	Bureau d'état pour le contrôle de la pollution, communes	Communes
Pollution de l'eau	Districts de contrôle de la qualité de l'eau instaurés par l'état (3), contrôlés par des agents des conseils locaux	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (bureaux sur place)	Agences gouvernementales et municipales et entreprises publiques, ministère de la Construction et des Transports, K-Water (Korean Water Resources Corporation (compagnie publique)), centres de test de la qualité de l'eau désignés au plan national (normalement des institutions publiques)	Ministère d'état à l'Environnement, Agence d'état pour l'environnement (CETESB)	Bureau d'état pour le contrôle de la pollution, communes	Communes
Education primaire et secondaire	Ecoles gérées par les districts (172)	Ministère national de l'Education	Ministère national de l'Education	Secrétaire d'état à l'Education (élémentaire et secondaire), municipalités (élémentaire)	Gouvernement de l'état (secondaire), gouvernements locaux (primaire), écoles privées	Département d'éducation du gouvernement provincial

Sources : Abers et Keck 2006, Metropolis 2007, Segbers et al. 2007, et sites Internet des organisations et des Etats.



292

Cités et Gouvernements Locaux Unis

CONCLUSION

Décentralisation et démocratie locale à l'âge de la mondialisation

Gérard Marcou

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.1. L'hétérogénéité des cadres territoriaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



I.3. Essai de définition du local

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

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

II. La gouvernance des métropoles

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

II.1. La métropolisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.3. Gouvernance métropolitaine et démocratie locale

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

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

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

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

III. Les compétences

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

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

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

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

*Les compétences
forment la matière
même de
l'autonomie locale*

Synthèse 1 Compétences, Powers, Functions, Duties, Responsibilities

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

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

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

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

III.2. Le fonds commun des compétences locales

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

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

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

pondérer, fausserait en réalité le tableau d'ensemble.

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

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

III.3. Les variables

Les variables portent sur l'étendue des compétences exercées dans

Synthèse 2 Les matières dans lesquelles les collectivités locales exercent généralement des compétences et les pays faisant exception

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

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

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

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

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

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

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

5. Voir la fiche-pays sur la Tanzanie.

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

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

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

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

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

IV. Les finances locales

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

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

IV.1. L'insuffisance de la fiscalité locale

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

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



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

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

Ce constat global doit être nuancé sur deux points :

1^o Les grandes villes ont en général une bien plus grande capacité à mobiliser des ressources locales, lorsqu'elles disposent d'un pouvoir fiscal ou parce qu'elles peuvent plus facilement attirer des opérateurs privés ;

2^o De nombreux services sont financés en totalité ou en partie par les redevances

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. On parle souvent à ce propos de « mandats non financés » (« unfunded mandates »), mais l'expression est ambiguë. A proprement parler cette expression désigne le cas dans lequel la loi définit des obligations nouvelles à la charge des collectivités locales sans prévoir de ressources correspondantes. Cela ne concerne donc pas seulement des transferts de compétences.
9. Patricia Clarke Annez, « Urban infrastructure finance from private operators: what have we learned from recent experience? », *World Bank Policy Research Working*, texte 4045, novembre 2006, notamment pp. 4-6.
10. « Financer l'eau pour tous, Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau », sous la présidence de Michel Camdessus, rapporteur James Winpenny, Conseil mondial de l'eau, III^e Forum mondial de l'eau, Partenariat mondial pour l'eau, mars 2003, p. 7.
11. CGLU, « Support paper on local finance », pp. 45 et suiv.

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

V. La démocratie locale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V.3. Développement et diversification des formes de participation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V.4. Les limites de la convergence

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

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

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

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

VI. Les ressources humaines

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

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

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

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

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

VII. Les associations de collectivités locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



POSTFACE

Les notions clés : un essai de clarification

Gérard Marcou

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

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

I. La décentralisation

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

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

I.1. Décentralisation, gouvernance et libéralisation

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

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

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

ONG relèvent de la problématique de la décentralisation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C'est pourquoi il est préférable de résERVER la notion de décentralisation aux rapports entre les pouvoirs publics dont les uns sont placés sous le contrôle des autres, et non aux rapports entre les pouvoirs publics et l'économie, ou la société en général. On n'ignore pas pour autant l'importance des relations avec l'économie, et celles-ci peuvent trouver place dans une analyse de la gouvernance, mais ces relations ne relèvent pas de ce qu'il convient d'appeler la décentralisation.

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

I.2. La décentralisation comme mode d'organisation

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

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

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

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

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

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

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

I.3. Décentralisation et *devolution*

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

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

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

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

6. Op. cit. p. 4.

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

I.4. Décentralisation et démocratie

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

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

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

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

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

7. M. Bourjol (1975), « La réforme municipale », Paris, Berger-Levrault, pp. 56-58.

8. E. Aja (1999), « El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales », Madrid, Alianza Editorial, pp. 23 et suiv.

9. H. Wolman, *op. cit.*, pp. 29-30.

10. G. Shabbir Cheema / Dennis A. Rondinelli, *ibid.*

11. M. Hauriou, (1919), « Précis de droit administratif », Paris, Sirey, préface.

12. Ch. Eisenmann, (1982), « Cours de droit administratif », Paris, LGDJ, tome 1, p. 278 (*cours de 1966-1967*).

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

I.5. Déconcentration et délégation

En revanche, la *déconcentration* doit être clairement distinguée de la décentralisation, et non assimilée à une application restrictive de l'idée de décentralisation, comme on le propose dans une conception large de la décentralisation. La déconcentration est une notion d'origine française qui s'applique aux rapports entre l'administration centrale et les services territoriaux qui en dépendent, et se réalise par des délégations de pouvoirs à ces derniers. **La déconcentration s'oppose à la décentralisation en ce qu'elle règle les rapports au sein d'une hiérarchie administrative, tandis que la décentralisation exclut toute relation hiérarchique entre l'Etat et les collectivités locales.** La déconcentration comprend deux éléments : a) l'existence de services à compétence territoriale de l'administration de l'Etat ; b) des délégations de pouvoirs à ces services.

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

I.6. Pour une définition stricte de la décentralisation

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

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

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

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

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

II. L'autonomie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. La démocratie

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

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



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

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

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

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

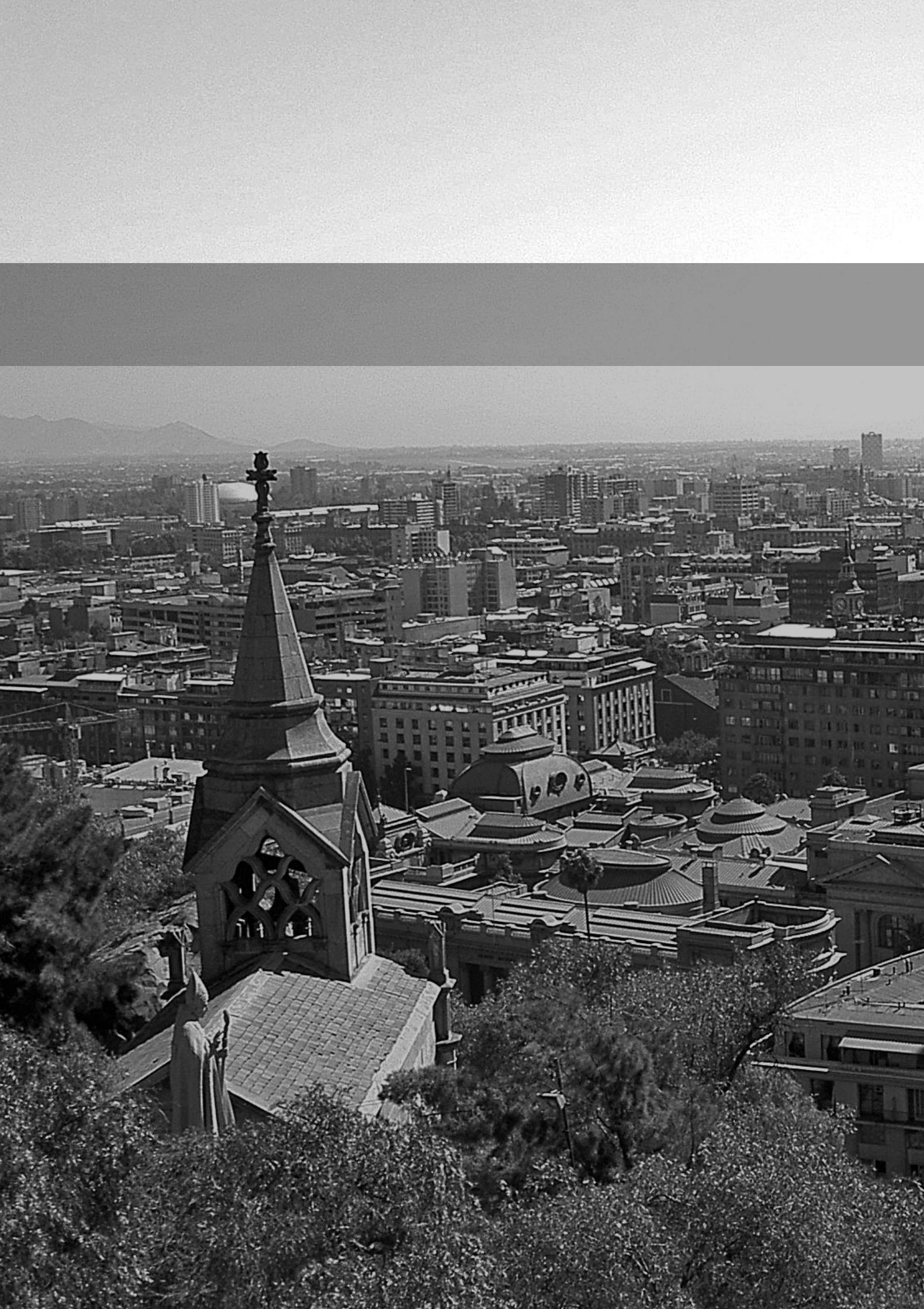
Cela n'a pas complètement disparu. Au contraire, dans certains pays, les institutions reconnaissent un rôle aux leaders communautaires ou aux chefs religieux dans l'encadrement de la société civile, et la loi leur fait parfois une place dans les organes représentatifs exerçant les pouvoirs publics (par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

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

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

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

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



A black and white photograph of a city skyline, likely Santiago, Chile. In the center is a tall, modern skyscraper with a grid-like facade. To its left is a very tall, thin building, possibly the Torre Entel. The background shows more buildings and hills under a clear sky.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

322

Cités et Gouvernements Locaux Unis



Afrique

Banque mondiale (2003), *Résultats de recherches menées par la Banque mondiale sur l'expérience de décentralisation de 30 pays africains, août, www.worldbank.org/afr/findings*

Belaid (N.), 1999, *Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales*, ENA-CREA, Tunis.

Ben Salah (H.) et Marcou (G.) (sous dir.), 1998, *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, IORT, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques.

Bureau d'appui à la coopération canadienne pour le développement international (BACDI), Avril 2005, *Etat des lieux de la décentralisation au Sénégal*.

Club du Sahel / Partenariat pour le développement municipal (PDM), 2000, *Rapport sur le financement du développement local en Afrique de l'Ouest*, par Gagnon (Gérard).

Crook (R.) et Manor (J.), 2001, *Local Government and Decentralisation in Zambia*, Final Report to SNV, MoLGH and the Donor Reference Group, Lusaka.

Cordelier (S.) et Didiot (B.), 2005, *Etat du monde 2006 : annuaire économique géopolitique mondiale* (25^e éd.), Paris , La Découverte.

Momaniat. (I.), 2001, *Fiscal decentralization in South Africa*, www.worldbank.org/decentralization/afrlip/Momoniati

Kessey (K.D.) (avril 2006), *Traditional Leadership Factor in Modern Local Government System in Ghana: Policy Implementation, Role Conflict and Marginalization*. « Journal of Science and Technology », Kwame Nkrumah University of Science and Technology Kumasi, Ghana, vol. 26.

Mémorandum de l'Union des associations des élus locaux, 2006, Union des associations des élus locaux du Sénégal.

Nach Mback (Ch.), 2003, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Karthala-PDM, Paris.

Ouazzani Chahdi (H.), 2003, *Droit administratif*, imprimerie Najah el Jadida, Casablanca.

Partenariat pour le développement municipal (PDM), 2003, *Etat de la décentralisation*, Karthala.

Partenariat pour le développement municipal (PDM), Observatoire des finances locales, *Données sur les finances locales, 2000 à 2004*.

Rapport du Comité paritaire Etat-communes, 2005, *Suivi du transfert des compétences aux communes du Bénin*, décembre 2005.

Roubaud (F.), 2000, *Identité et transition démocratique : l'exception malagasy ?* L'Harmattan, Paris.

Smoke (P.), 2003, *Decentralisation in Africa: goods, dimensions, myths and challenge. Public administration and development*, vol. 23, pages 7-16.

Steytler (N.), 2005, *Local Government in South Africa: Entrenching decentralized government*.

Yatta (F. P.), 2006, *Villes et développement économique en Afrique*, Economica, Paris.

Amérique du Nord

2002, *Census of Government 4(5), Government Finances*. Repris le 4 juillet 2006 de <http://www.census.gov/prod/2005pubs/gco24x5.pdf>

2002-2003 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) Act 1995 (n.d.). Repris le 28 juillet 2006 de http://www.dotars.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/index.aspx

2005, Public Employment Data: Local Governments (2005). Ds. U. S. C. Bureau (ed.): U.S. Census Bureau.

Ammons, David N. (2003), « Urban Services ». Ds. John P. Pelissero (eds.), *Cities, Politics, and Policy* (pp. 254-282). Washington D.C., CQ Press.

Berner, M. (2001), « Citizen Participation in Local Government Budgeting ». *Popular Government*, printemps 2001, 23-30.

Berry, J. M., Portney, K. E., & Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

Bibby, J. F. (1999), « State and Local Parties in a Candidate-Centered Age ». Ds. R. E. Weber & P. Brace (eds.), *American State and Local Politics: Directions for the 21st Century*. New York, Seven Bridges Press.

Blatter, J.K. (2001), « De-bordering a world of states: towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North-America? Insights from border regions ». *European Journal of International Relations* 7, 2 (2001): 175-209.

BLS (2006), Career Guide to Industries, 2006-07 Edition, « State and Local Government, Excluding Education and Hospitals ». Ds. U. S. D. o. L. B. o. L. Statistics (ed.): Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor.

Budget of the United States Government: Main Page. (n.d.). Repris le 4 juillet 2006 de <http://origin.www.gpoaccess.gov/usbudget/>

Bureau of Indian Affairs Website (2006), Repris le 28 juin 2006 de <http://www.doi.gov/bureau-indian-affairs.html>.

California et al. v. Cabazon Band of Mission Indians et al, No. 85-1708 (United States Supreme Court 1987).

Center for American Women and Politics, Eagleton Institute of Politics, Rutgers, The State University of New Jersey, repris le 10 août 2006 de <http://www.cawp.rutgers.edu/Facts/Officeholders/stleg.pdf>

Cheyne, Christine (2004), « Improving Quality of Life in New Zealand's Big Cities », paper to City Futures: an international conference on globalism and urban change, University de l'Illinois à Chicago, juillet 2004.

CIA World Factbook (juillet 2006). Repris le 4 juillet 2006 de <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2056.html>

City Mayor, *Canada Offers Its People an Array of Local Governments*, repris le 26 juin 2006 de http://www.citymayors.com/canada/canada_locgov.html

Commonwealth Local Government, Commonwealth Local Government Forum. 2002b. *Australia*. Repris le 6 juillet 2006 de http://www.clgf.org.uk/index_profiles.htm

Commonwealth Local Government, Commonwealth Local Government Forum. 2002b. *Canada*. Repris le 6 juillet 2006 de http://www.clgf.org.uk/index_profiles.htm

Commonwealth Country Profile: Canada, The Local Government System in Canada, repris le 26 juillet 2006 de www.clgf.org.uk

Cornell, S., & Kalt, J. P. (2000), *Sovereignty and Nation-Building : The Development Challenge in Indian Country Today*. Journal non publié, Ecole d'administration John F. Kennedy, Cambridge, MA.

Country Profile: Canada. Commonwealth Local Government Forum (n.d.). Repris le 27 juin 2006 de www.clgf.org.uk

Coursey, D. (2005), « E-Government: Trends and Challenges », in *The Municipal Year Book* (pp. 14-21). Washington, D.C. : International City/County Management Association. *Electronic Government 2004*. Washington D.C., International City/County Management Association.

Diaz, Alberto (2003), *Shifting of service responsibilities between provincial and local governments*. Ottawa, Statistics Canada.

Election Resources on the Internet: Federal Elections in Canada - Elections to the House of Commons, repris le 25 juillet 2006 de <http://www.electionresources.org/ca/>

Elections Canada, repris le 25 juillet 2006 de <http://www.elections.ca/scripts/OVR2004/default.html>

Election Resources on the Internet, repris le 25 juillet 2006 de <http://www.electionresources.org/nz/>

Fisher Peter S. (1982), « Regional Tax-Base Sharing: An Analysis and Simulation of Alternative Approaches ». *Land Economics*, 58(4), 497-515.

Gallup (2006), *Trust in Government*. Repris le 12 juin 2006 de www.gallup.com

Hahn, Harlan (1968), « Voting in Canadian Communities: A Taxonomy of Referendum Issues ». *Canadian Journal of Political Science* 1(4): 462-469.

Hajnal, Z. L., & Trounstine, J. (2005), « When turnout matters: The consequences of uneven turnout in city elections », *Journal of Politics* 67(2): 515-535.

Hajnal, Z. L., & Lewis, P. G. (2003), « Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections », *Urban Affairs Review*, 38(5), 645-668.

Hajnal, Z. L., Lewis, P. G., & Louch, H. (2002), *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*. San Francisco, Public Policy Institute of California.

Hill, M. B., *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, Institute of Government/University of Georgia.

Infrastructure Canada. 2006. *Public Opinion Research*. Ottawa: Government of Canada. Repris le 21 décembre 2006 de http://www.infrastructure.gc.ca/communities-collectivites/pub_opinion/International City/County Management Association (1997). *Municipal Forms of Government*, 1996. Repris de <http://www.icma.org/download/cat15/grp120/sgp224/fog96web.pdf> (27 nov. 2002).

Internet Center for Corruption Research. Repris le 25 juillet 2006 de http://www.icgg.org/corruption.cpi_2005.html

Judd, D., & Swanstrom, T. (1994), *City Politics: Private Power and Public Policy*. New York: HarperCollins College Publishers.

Laubach, Thomas (29 nov. 2005), *Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States*. OECD Economics Department Working. Paper n° 462. Repris le 4 juillet 2005 de [http://www.oecd-ilibrary.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/da360144bb5dbe5ec12570c8005c0cf/\\$FILE/JT00195165.PDF](http://www.oecd-ilibrary.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/da360144bb5dbe5ec12570c8005c0cf/$FILE/JT00195165.PDF)

- Leland, S. M., et Thurmaier, K. (eds.) (2004), *Case Studies of City-County Consolidation*. Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- McManus, S. (1999), « The Resurgent City Councils ». In Ronald E. Weber and Paul Brace (Eds.), *American State and Local Politics* (pp. 166-193). New York, Chatham House Publishers.
- MacManus, S. A., & Bullock, C. S. (2003), « The Form, Structure, and Composition of America's Municipalities in the New Millennium ». In *Municipal Year Book* (vol. 2003, pp. 3-18). Washington D.C., International City/County Management Association.
- Maher, Maria, et Jay Shaffer (30 mars 2005), Production Market Competition and Economic Performance in Canada. OECD Economic Department Working Papers No. 421. Repris le 17 août 2006 de [http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c62110dffb4a9cdcc1256fd9007d0670/\\$FILE/JT00181345.PDF#search=%22eCO%2FWKP\(2005\)49%3A%208%22](http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c62110dffb4a9cdcc1256fd9007d0670/$FILE/JT00181345.PDF#search=%22eCO%2FWKP(2005)49%3A%208%22)
- Meligrana, J. F. (2000), « Toward a process model of local government restructuring: Evidence from Canada », *Canadian Journal of Regional Science* 23(3).
- Morse, B. W. (2004), « Indigenous-Settler Treaty Making in Canada ». In M. Langton, M.
- Tehan, L., Palmer, & K. Shain (eds.), *Honour Among Nations?* Melbourne: Melbourne University Press.
- Mouritzen, Poul Erik, et James H. Svara. (2002), *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- International City/County Management Association (2001). *Municipal Form of Government*. Washington, D.C., International City/County Management Association.
- National League of Cities. Repris le 9 août 2006 de www.nlc.org
- OECD (2001), *Revenue Statistics of Member Countries, 1965-2000*. Washington, D.C., OECD.
- OECD (2005), *OECD in Figures-2005 Edition*. Repris le 1^{er} août 2006 de http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_37405_2345918_1_1_37405,00.html
- OECD (2003), *Public Governance and Territorial Development Directorate Country Fact Sheets*. Repris le 19 juillet 2006 de www.oecd.org/ew&Lang=en
- OECD (2006), *Statistical Profile of Canada 2006*. Repris le 25 juillet 2006 de <http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=177&QueryType=View&Lang=en>
- OECD (2006), *Statistical Profile of United States 2006*. Repris le 25 juillet 2006 de <http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=203&QueryType=View&Lang=en>
- OECD Observer (2003), *Territorial Review of Montreal*. Repris le 25 juillet 2006 de <http://www.oecd.org/dataoecd/35/11/26010229.pdf>
- OECD (2003), *Metropolitan Governance in OECD Countries*. Repris le 25 juillet 2006 de <http://www.oecd.org/dataoecd/59/40/610078.pdf>
- OSW (2003), *Australia's Fourth and Fifth Reports to the United Nations on the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*: Commonwealth Office of the Status of Women.

- Post, Stephanie S. Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action. In Feiock, Richard C. (ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation* (67-92). Washington D.C., Georgetown Press.
- Quality of Life*, repris le 25 juillet 2006 de <http://www.bigcities.govt.nz/>
- Reece, B. (2006), *E-Government Design and Equity*. University of Southern California, Los Angeles.
- Report on the Operation of the Local Government (2002-2003), repris le 1^{er} août 2006 de http://www.dotars.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/index.aspx
- Richardson, J., Gough, M., & Puentes, R. (2003), *Is Home Rule the Answer? Clarifying the Effect of Dillon's Rule on Growth Management*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Rivard, M., & Collin, J.-P. (2006), *Factsheet: Canada*. Paris : Global Observatory on Local Democracy and Decentralization.
- Ross, B. H., & Levine, M. A. (2001), *Urban Politics: Power in Metropolitan America*. Itasca, Illinois : F.E. Peacock Publishers.
- Saffell, David C., & Basehart, Harry (1997), *Governing States and Cities*. New York, McGraw-Hill Companies Inc.
- Sbragia, Alberta (1988), *Debt Wish*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Sellers, J. M. (2006), *Comparing local governance in developed democracies: Selected indicators*. Document de travail disponible en ligne sur <http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/publications.htm>
- Sellers, J. M., & Latner, M. L. (2006), *The Political Ecology of the U.S. Metropolis: An Interim Report*. Texte présenté à la International Political Science Association and American Political Science Association Annual Meetings, Fukuoka, Japan and Philadelphia, PA.
- Sellers, J. M., & Lidström, A. L. (2007), « Local government and the welfare state ». *Governance* (en cours de publication).
- Simard, C. (2000), *Ethnic Minority Political Representation in Montreal*. Testé présenté à la National Metropolis Conference, Montréal.
- Simpson, D. M. (2005), « Use of Web Technology by U.S. Planning Agencies: Results from a National Benchmarking Survey ». In *Municipal Year Book* (Vol. 2005, pp. 22-26). Washington D.C., International City/County Management Association.
- Statistical Abstract of the United States. (4 janvier 2006), United States Census Bureau. Repris le 4 juillet 2006 de http://www.census.gov/prod/www/statistical-abs tract-2001_2005.html
- Statistics Canada. (2006), *Public Sector Statistics: Supplement 2006*. Ottawa, ministère de l'Industrie.
- Stephens, G. Ross, & Wikstrom, Nelson. (2000), *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York, Oxford University Press.
- Svara, J. H. (2003), *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*, National League of Cities.
- Silva, Luis (2005), *Escaping from the Straightjacket that Baffled Houdini: An Analysis of the Myths and Realities of Empowering Toronto Through a City Charter*, Master of Public Administration, University of Western Ontario.

- Still Counting, *Women in Politics Across Canada*, repris le 25 juillet 2006 <http://stillcounting.athabascau.ca/table2-4.php>
- Turnbull, Geoffrey K. (octobre 2002), « Local Tax Sharing: An Incentive for Intergovernmental Cooperation ». *Fiscal Research Program No. 75*. Andrew Young School of Policy Studies , Georgia State University.
- United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific. (2002b), *Human Settlement, Local Government in Asian and the Pacific: A Comparative Study (for New Zealand)*. Repris le 18 juillet 2006 de <http://www.unescap.org/huset/lgsstudy/country/newzealand/nz.html>
- United Nation Economic and Social Commission (2005b), *State of Women in Urban Local Government Canada*, repris le 29 juillet 2006 de <http://www.unescap.org/huset/women/reports/australia.pdf>
- U.S. Bureau of the Census, 2002, *Compendium of Government Finances* (octobre 2005).
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1993), *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*. DC, U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- U.S. Bureau of the Census, 1992. *Census of Governments*. 1(1) Government Organization. Repris le 28 juillet 2006 de <http://www.census.gov/govs/www/cog92.html>
- U.S. Bureau of the Census (1997), Government Organization. *1997 Census of Governments*. Vol. 1, Government Organization. Repris le 28 juillet 2006 de <http://www.census.gov/govs/www/cog.html>
- U.S. Bureau of the Census (2002), Government Organization. *2002 Census of Government*. 1(1) Government Organization. Repris le 18 juillet 2006 de <http://www.census.gov/govs/www/cog2002.html>
- Wettenhall, Roger (n.d.), « Privatization in Australia: How Much and What Impacts? ». *Asian Review of Public Administration*. Repris le 18 juillet 2006 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN001420.pdf>
- Willscher, Alexander, *The Justiciability of Municipal Preemption Challenges to State Law*, *The University of Chicago Law Review* (67) 243-270(pp. 258-259).
- World Bank, GRICS, *Governance Research Indicator Country Snapshot Comparison within Australia for all Six Governance Indicator. Governance & Anti-Corruption*. Repris le 18 juillet 2006 de <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>
- Zahra, S.A., et al. (2000), « Privatization and entrepreneurial transformation : Emerging issues and a future research agenda », *The Academy of Management Review* 35(3) : 509-524.
- Zimmerman, J. F. (1997), *The Recall: Tribunal of the People*. Westport, Connecticut, Praeger Publishers.

Amérique latine

Livres et revues :

Aghón, Gabriel, *Los retos pendientes de la descentralización fiscales América Latina y el Caribe*, 2000.

Alburquerque, Francisco, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, Revista de la CEPAL, n° 82, avril 2004. Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico. ILPES-/CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe Sobre la Situación del Servicio en América Latina*, Washington, BID, 2006.

Burki, Shahid Javed et autres. *La Descentralización del Estado*. Banco Mundial, Washington, 1999.

Carbonell, Miguel (coordinador), *Derecho constitucional* (Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados), México, UNAM, 2004.

Cetrangolo, Oscar, *Descentralización y Federalismo Fiscal: aspectos teóricos y prácticos en América Latina*. Arequipa, Pérou, 2006.

Conam GTZ Ecuador. *Línea de Referencia Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Quito, 2000.

Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional Sobre América Latina* (programación 2002-2006), avril 2002.

Espitia, Gonzalo, *Descentralización Fiscal en América Latina*. El Salvador. CONFEDELCÁ, Diputación de Barcelona, GTZ Alemania. Octobre 2004.

Finot, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chili, CEPAL-ILPES, 2001;

— *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, Revista de la CEPAL, n° 86, août 2005 ;

— *La descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en América Latina*, CEPAL-ILPES, 2004 ;

— *Teoría económica de la descentralización y procesos latinoamericanos*, octobre 2006.

Fix Zamudio, Héctor et Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional y compañero*, 4^e éd. Mexique, Porrúa, 2005.

Foschiatto, Paola et Stumpo, Giovanni (éditeurs), *Políticas municipales de micro crédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chili, CEPAL-Cooperazione Italia-na, 2006.

Kliksberg, Bernardo, *Más Ética, Más Desarrollo*. Editorial Temas, Buenos Aires, 2004.

Licha, Isabel (ed.), *Citizens in charge. Managing local budgets in East Asia and Latin America*, Inter-American Development Bank, (2004).

Lora, Eduardo, et Cárdenas, Mauricio, *Reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, BID, 2006.

María Hernández, Antonio, *Derecho municipal*, México, UNAM, 2003.

Martín, Juan, et Martner, Ricardo (coordinadores) *El estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe*, CEPAL-ILPES, 2004.

Naciones Unidas (PNUD), *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005*, Ediciones Multiprensa, 2005.

- Nickson, Andrew, *Tendencias actuales de las finanzas en América Latina*, <http://www.lagniks.net/lagniks/c.php?e=FILEFRAME&id=436155651668.mht&action>, consulté en juillet 2006.
- Palomino Manchego, José, « Regiones y municipios del Perú. Marco constitucional actual », in : *El municipio en México y el mundo*, Mexique, UNAM, 2005.
- Piazze, Ada, et Flaño, Nicolás, *Diálogo Social en América Latina*, BID, 2005.
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, 2004. <http://democracia.undp.org/default.asp>
- Rodlauer, Marqus, et Schipke, Alfred, *América Central: Integración mundial y cooperación regional*, Washington, FMI, 2005.
- Rojas, Eduardo, Cuadrado, Juan et Fernández, José Miguel, *Gobernar las metrópolis*, BID-Universidad de Alcalá de Henares, 2005.
- Rosales, Mario, *Los Secretos del Buen Alcalde*. Universidad Virtual del Tecnológico de Monterrey, Mexique, 2000 ;
- *El Buen Gobierno Local*, Universidad Bolivariana de Chile. Santiago, 2005.
- Rosas Aispuro, José, et Cienfuegos, David (coordinador), *El Municipio en Iberoamérica*, Mexique, Ed. Laguna, 2003.
- Rousset, Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, París. Librairie générale de droit et de jurisprudence. EJA, 1998.
- Ruiz Rico, Gerardo, Pegoraro, Lucio, Anguita Susi, Alberto, Pavani, Georgia (eds.) (2004), *Los procesos de descentralización política en Europa y Latinoamérica*, Libreíra Bonomo, Bologne.
- Serna de la Garza, José María, *La reforma del estado en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México*, Mexique, UNAM, 1998.
- Valadés, Diego, y Serna, José María (coord.) *El gobierno en América latina*, México, UNAM, 2000.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Mexique, Porrúa, 2003 ;
- *El Municipio en México y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Mexique, UNAM, 2005 ;
- Varios autores, *Los sistemas constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.
- Vasquez Baquero, Antonio, *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chili. 2000.
- Wiesner, Eduardo, *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: Enlaces de política y mecanismos de transmisión*, Bogotá BID-Instituto para la Integración de la América y El Caribe, 2003.

Constitutions latino-américaines :

Note : toutes les constitutions mentionnées dans ce chapitre peuvent être consultées dans www.juridicas.unam.mx

Pages web consultées :

United Cities and Local Governments
<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?L=ES>

Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre la Gobernabilidad (LAGNIKS) <http://www.lagniks.net/lagniks/c.php?e=HOME>

e-local.gob.mx <http://www.e-local.gob.mx/wb2/>

Base de datos políticos de las Ameritas <http://pdःba.georgetown.edu/spanish.htm>

Transparencia Internacional http://www.transparency.org/regional_pages/americanas/introduccion

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA <http://www.sela.org/sela/index.asp>

UCLG, Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation <http://www.citieslocalgovernments.org/gold/list.asp?region=8&L=en>

PNUD Mx, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México <http://www.undp.org.mx/>

Human Development Reports <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>
 Federación de mujeres municipalistas de América Latina y el Caribe www.femum.org

Observatorio Latino Americano de la descentralización <http://www.observatorio.flacma.org/>

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones <http://www.flacma.org/>

Municipium / Servicio de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local (SAC-DEL) <http://www.municipium.cl/>

Red de Investigación y Acción para el Desarrollo Local (RIADEL) <http://www.riadel.cl/default.asp>

Inter-American Agency for Cooperation and Development (IACD)

<http://oeamejorespracticas.axesnet.com/default.asp>

United States Agency for International Development (USAID) - Latin America United States Agency for International Development (USAID) - Latin America, <http://www.usaid.gov/espanol/>

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA) <http://www.demuca.or.cr/>

Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <http://www.eclac.cl/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) <http://www.clad.org.ve/>

Zevallos V., Emilio, *Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina* <http://www.cepal.org/>

Zovatto, Daniel, y Burdman, Julio, *Balance Electoral Latinoamericano 2003–2004*, Documento de trabajo del Observatorio Electoral <http://www.observatorioelectoral.org/>

Asie-Pacifique

- Ahmad Jailani Muhamed Yunus (2007), *Malaysia Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region.*
- Alatas, Vivi / Pritchett, Lant / Wetterberg, Anna (2002), *Voice lessons: local government organizations, social organizations and the quality of local governance*, World Bank, Policy Research Working, Paper 2981, March, 49 pages.
- Asian Development Bank (2006a), *Urbanization and Sustainability: Case Studies of Good Practice*. Manille, Asian Development Bank.
- Asian Development Bank (2006b), *Indonesia 2006-2009: Country Strategy and Program*. Manille: Asian Development Bank.
- Asian Development Bank/DfID/WB (2004), *Devolution in Pakistan*, World Bank, Asian Development Bank, DfID.
- Asquith, Andy (2007), *New Zealand Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region.*
- Bambang P.S. Brodjonegero and Fauziah Swasono (2007), *Indonesia Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region.*
- Blair, H. (2000), *Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries*. « World Development », 28(1): 21-39.
- Boston, J. (1996), « The use of contracting in the public sector: Recent New Zealand experience », *Australian Journal of Public Administration* 53 (sept.), 105-110.
- Brillantes, A. (2001), *Public Sector Reform and Poverty Reduction in Developing Asia*. Manille, Economics and Development Research Center, Asian Development Bank.
- Brillantes, A. (2006), *Decentralization Imperatives: Lessons from some Asian Countries*. Meiji University International Exchange Programs Guest Lecture Series.
- Chandra-nuj Mahakanjana (2007), *Thailand Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region.*
- Cheema, A., Khwaja, A. & Qadir, A. (2006), « Local Government Reforms in Pakistan: Context, Content and Causes ». In Bardhan, P. & Mookherjee, D. (eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Country Perspective*. Cambridge MA et Londres: MIT Press, pp. 257-284.
- Commonwealth Local Government Forum (2005), *Commonwealth Local Government Handbook 2005*. Londres, Commonwealth Local Government Forum.
- Devas, N. (2004), *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*. Earthscan, Londres.
- Devas, N. (2005), « Metropolitan Governance and Urban Poverty », *Public Administration and Development*, vol. 25, pp. 351-361.
- Gao Xiao Ping (2007), *China Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region.*
- Hairong, Lai (2004), « Semi-competitive elections at township level in Sichuan province », *China Perspectives* n° 51, janvier-février.
- Hofman, B., and Kaiser, K. (2006), « Decentralization, Democratic Transition and Local Governance in Indonesia ». In Bardhan, P., and Mookherjee, D. (eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Country Perspective*, Cambridge MA et Londres, MIT Press, pp. 81-124.

- International Monetary Fund (2006), *Government Finance Statistics 2006*. Washington DC, International Monetary Fund.
- Lee, Dalgon (1998), « Local Government Reforms in Korea: A Transition from a Marionette Performance Toward an Elementary Class Day ». In Nakamura, Akira (eds.), *Reforming Government, New Concepts and Practices in Local Public Administration*, Tokyo, Europe Local Government Center, pp. 65-82.
- National Tax Service of the Republic of Korea. *Korean Taxation 2006*. Disponible : www.nta.go.kr/engdefault.html. Accès le 9 juillet 2007.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2001), *Revenue Statistics of Member Countries, 1965-2000*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2005), *OECD in figures*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Park In-soo (2007), *Country fact sheet Republic of Korea*.
- Quiao, J. (2005), *La réforme de l'administration chinoise face aux rites confucéens*, thèse. Paris, Université de Paris 1. Non publié.
- Rakodi, C. (2004), « Urban Politics: Exclusion or Empowerment ». In Devas, N., *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Earthscan, Londres.
- Rao, G. / Singh, N. (2000), *How to think local government reform in India? Incentives and institutions*, Berkeley.
- Sagawa, Yasuhiro (2007), *Japan Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Schubert, Gunter (2003), « Democracy under one-party rule ? », *China Perspectives* n° 46, mars-avril.
- Seong, Kyoung-Ryung (1998), *Delayed decentralization and incomplete consolidation of democracy: The case of Korean local autonomy*, texte présenté au Hoover Conference on Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea, 8-9 janvier 1998.
- Sethi, Geeta (ed.) (2004), *Fiscal decentralization to rural governments in India*, World Bank, Oxford University Press.
- Singh, Arkaja, and John, Matthew (2007), *India Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Sproats, K. (2003), « Local Governments in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Fifteen Countries », in Brillantes, A., *Decentralization and Power Shift: An Imperative for Good Governance*. Quezon City : Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance, Université des Philippines, pp. 25-62.
- Teehankee, J. (2002), « Electoral politics in the Philippines », in Croissant, A. (ed.), *Electoral politics in Southeast and East Asia*. Singapoure, Friedrich Ebert Stiftung.
- Transparency International (2006), « Corruption Perception Index 2006 », déchargé en www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006
- UNDESA (2006), *Urban and Rural Areas 2005*. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UNDP (2006a), *Human Development Report 2006*. New York, Palgrave Macmillan.

- UNDP (2006b), *Local democracy in Asia: Representation in decentralized governance*. Regional Centre in Bangkok.
- UNESCAP (2005a), *State of women in urban local government in Australia*, www.unescap.org/huset/women/reports/australia.pdf United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- UNESCAP (2005b), *State of women in urban local government in New Zealand*, www.unescap.org/huset/women/reports/ne_wzealand.pdf United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- UNESCAP, *Local Government in Asia and the Pacific*, disponible à <http://www.unescap.org/huset/lgsstudy/country/malaysia/malaysia.html>, date d'accès : 12 juillet 2007.
- UNESCAP, *Country Reports on Local Government Systems: Republic of Korea*, pp. 9-10, disponible à <http://www.unescap.org/huset/lgsstudy/new-countrypaper/RoK/RoK.pdf>, date d'accès : 12 juillet 2007.
- Weist, Dana (2001), *Thailand's Decentralization: Progress and Prospects* (texte présenté au KPI Annual congress III on Decentralization and Local Government in Thailand le 10-11 novembre 2001), disponible à www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/eaplib/weist.pdf, date d'accès : 17 juillet 2007.
- Weist, Dana (ed.) (2004), *India. Urban finance and governance review*, World Bank, Report n° 32253-IN, vol. 1 (executive summary and main report).
- Wettenhall, Roger, and Aulich, Chris. (2007), *Australia Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Wikipedia, *List of metropolitan areas by population*, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_metroplitan_areas_by_population
- World Bank (2004), *Village Justice in Indonesia. Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance*, Washington, 117 pages.
- World Bank (2005), *East Asia decentralizes: Making local government work*. Washington, IBRD.
- World Bank (2006), *World Development Report 2006*, Oxford University Press.

Eurasie

- Административная реформа в России. М., 2006.
- Аксененко Ю.Н Муниципальная социальная политика: становление, пути и факторы реализации. Саратов, 1999.
- Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М., 2000.
- Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000.
- Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики. М., 2000.
- Бажинов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. М., 2004.
- Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Х., 2000.
- Беркович Е.Ф. Законность и местное самоуправление в Российской Федерации. М., 2005.
- Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.
- Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2006. ? 2 (193).
- Вороненко А.М. Местное самоуправление в крупных городах зарубежных стран. М., 1990.
- Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.
- Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине. Одесса. 2000.
- Дементьев А.Н Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований. М., 2004.
- Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2003.
- Заславская Л.В. Бюджетный процесс в муниципальном образовании как одна из стадий управления финансами. М., 1999.
- Иванов Д.В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления: на материалах Уральского региона. Челябинск, 2004.
- Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. Учебник. М., 2004.
- Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002.
- Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Оренбург, 2000.
- Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.

- Малые города и местное самоуправление / А.М. Казанцев, В.П. Ленышин, А.Е. Мурашов, Е.А. Суслова; под ред. Е.А. Сусловой. М., 2004.
- Махмутова М. Система местного самоуправления в Республике Казахстан //Разработка новых правил игры в старых условиях. Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, Программа реформирования местного самоуправления и коммунального хозяйства, 2001.
- Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. Материалы международной конференции и рабочего семинара региональных центров обучения государственных служащих. М., 2003.
- Местное самоуправление в России: проблемы развития, становления, функционирования. Пермь. 1999.
- Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт. Учебное пособие / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов. 2001.
- Местные сообщества в местном самоуправлении. М., 2000.
- Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003.
- Муниципальное право Республики Армения. Учебное пособие для вузов. Арутюян А. Ш., Ереван, 2004, - 359 ст.
- Муниципальный менеджмент в Российской Федерации М., 2001.
- Наумов С.Ю. Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт: сб. науч. тр. Саратов, 2004.
- Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты. Курск, 2004.
- Основы Европейской Хартии местного самоуправления: методическое пособие / отв. ред. И.А. Володин. М., 1999.
- Пенкова-Люйер П., Рагозина Л. Социальная политика муниципальных образований: содержание, приоритеты, механизмы осуществления. М., 2000.
- Правовое обеспечение национальных интересов: материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25-26 октября 2005 г.) / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.
- Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб, 1998.
- Рагулин Д.Д. Общие принципы организации местного самоуправления в государствах Содружества // Юрист. 1998. ? 9.
- Рагулин Д.Д. Территориальные основы местного самоуправления в зарубежных странах СНГ и Балтии // Право и жизнь. 1998. ? 14.

Регулирование вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. М., 2004.

Саломаткин А.А. Местное самоуправление в сельских поселениях России: вопросы теории и практики. Челябинск, 1999.

Сергеев П.В. Местное самоуправление на селе: вопросы теории и практики. Курск, 2003.

Сивицкий В.А. Регулирование ответственности в сфере местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004.

Социальное законодательство. Научно-практическое пособие. М., 2005.

Социальные основы местного самоуправления. Белгород, 2004.

Сравнительное конституционное право / Под ред. Чиркина В.Е. - М., 1996.

Судебная защита органов местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1998.

Управление муниципальным хозяйством и местными финансами. М., 2004.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления. М., 2004.

Филиппов В.Ю., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000.

Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. ? 4.

Хабриева Т.Я. О разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право: теория и практика. М., 2002.

Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.

Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в Грузии: традиции и опыт. М., 2005.

Швецов А.А. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М., 2004.

Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: основные понятия, термины и положения федерального законодательства. М., 2004.

Europe

Annuaire des collectivités locales, éditions annuelles avec une chronique internationale thématique sous la direction de Hellmut Wollmann, CNRS Editions, Paris.

Bäck, Henry / Heinelt, Hubert / Magnier, Annick (eds.) (2006), *The European mayor*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.

Baldersheim, Harald / Illner, Michal / Hellmut Wollmann, Hellmut (eds.) (2003), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.

Bennett, Robert (eds.) (1989), *Territory and Administration in Europe*, Londres.

Berg, Rikke / Rao, Nirmala (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, 2005, Hounds Mills, Palgrave.

Bloomfield, J. (2006), *Counselling, Cajoling or Coordinating : Central Governments' Policy Approaches towards Local Government on the Issues of Performance and Cost-Effectiveness*, Bruxelles, CCRE/CEMR.

Chatillon, G. / Du Marais, B. (dir.) (2003), *L'administration électronique au service des citoyens*, Bruxelles, Bruylant.

Comité des régions (2002), *Les pouvoirs locaux et régionaux en Europe*, volumes 1 et 2, Luxembourg ; Comité des régions (2003), *Le processus de décentralisation dans les Etats membres et les pays candidats*, Luxembourg.

Conseil de l'Europe (années diverses), *La démocratie locale et régionale*, collection de brochures par pays, Strasbourg.

Coulson, A. / Campbell, A. (eds.) (2006), "Local Government in Central and Eastern Europe", *Local Government Studies*, vol. 32, n° 5, novembre, numéro spécial.

Conseil de l'Europe, *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, Budapest, Open Society Institute, 2005 (rapports de Gérard Marcou et de Ken Davey sur les pays du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est).

Centre national de la fonction publique territoriale (2005), *Les fonctions publiques locales en Europe. Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie*, Rapport final, 195 pages, Paris.

Dafflon, Bernard (2002), *Local Public Finance in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Delcamp, Alain / Loughlin, John (dir.) (2002), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris.

Denters, Bas / Rose, Lawrence E. (eds.) (2004), *Comparing Local Governance*, Palgrave.

Dexia (2004), *Les finances locales dans l'Europe à 25*, Dexia Editions, Paris.

Gabriel, Oscar W. / Hoffmann-Martinot, Vincent (éd.) (1999), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan.

Goldsmith, M. (2002), « Central Control over Local Government - A Western European Comparison », *Local Government Studies*, vol. 28, n° 3, 91-112.

Goldsmith, Mike / Klausen, K. (eds.) (1997), *European Integration and Local Government*, Londres, Edward Elgar, 1997.

Guérin-Lavignotte, Elodie / Kerrouche, Eric (2006), *Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, La Documentation française (« Etudes »), 158 pages.

Haus, Michael (eds.) 2005, *Urban Governance and Democracy*, Routledge.

- Hesse, Joachim-Jens (eds.) (1991), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos.
- Hoffmann-Martinot, Vincent / Sellers, Jeffrey (eds.) (2005), *Metropolitization and Political Change*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, Londres, Sage.
- Kandeva, E. (eds.) (2001), *Stabilization of Local Governments* (2 vol.), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.
- Kersting, Norbert / Vetter, Angelika (eds.) (2003), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.
- Lazijn , Fed (eds.) (2007), *Local Government Reforms in Countries in Transition. A Global Perspective*, Lexington Press (forthcoming).
- Le Galès, Patrick (2002), *European Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Lorrain, Dominique / Stoker, Gerry. (eds.) (1996), *The Privatization of Urban Services*, Londres, Pinter.
- Marcou, Gérard (2000), *La régionalisation en Europe : situation et perspectives d'évolution dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion*, Rapport pour le Parlement européen, REGI, 108 rév.
- Marcou, Gérard (2002), *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Rapport au Parlement européen, Luxembourg, Parlement européen, Direction générale des Etudes, STOA 105 FR, septembre 2002, 150 pages.
- Marcou, Gérard (2003), *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou à constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, ministère de l'Intérieur, Travaux et Recherches du Centre d'études et de prévision, Paris, 2003, 237 pages.
- Marcou, Gérard (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, 102 pages.
- Marcou, Gérard / Verebelyi, Imre (eds.) (1993), *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, International Institute of Administrative Science, Bruxelles.
- Meligrana, John (eds.), *Redrawing Local Government Boundaries*, 2004, UBC Press, Vancouver, Toronto.
- Norton, Alan (1993), *International Handbook on Local and Regional Government. A comparative analysis of advanced democracies*, Edward Elgar, Londres.
- Sellers, Jeffrey M. (2002), *Governing from Below, Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge, U Press.
- Szücs, Stefan / Strömberg, Lars (eds.) (2006), *Local Elites, Political Capital and Democratic Development. Governing Leaders in Seven European Countries*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.
- Travers, T. (2005), *International Comparisons of Local Government Finance : Propositions and Analysis*, Londres School of Economics and Political Science.

Moyen-Orient et Asie de l'Ouest

Textes législatifs :

Arabie Saoudite :

- Constitution saoudienne (*Basic Law*), 1992.
- Loi sur les provinces (Arabie Saoudite), 1^{er} mars 1992.
- Loi sur les élections municipales, 2004.
- Décret royal n° A/276 du 08-10-1395 H¹ sur la création du ministère des Affaires rurales et municipales.

Bahreïn :

- Constitution du Bahreïn, 2002.

Iran :

- Constitution iranienne, 1979.
- Loi du 25 juin 1949 instituant les municipalités et les conseils des villes et des villages.
- Loi du 2 juillet 1955 relative aux municipalités.
- Loi du 5 juillet 1979 instituant les conseils locaux.
- Loi du 28 septembre du 2003 modifiant la loi du 23 mai 1996 sur les structures, les attributions et l'élection des conseils islamiques du pays et l'élection des maires.
- Décret d'application du 20 décembre 1998 relatif à l'élection des conseils des villes et des petites villes.
- Décret d'application du 20 décembre 1998 relatif à l'élection des conseils de village et des districts.

Irak :

- Constitution du gouvernement intérimaire irakien, 1990.
- Constitution proposée par les partis d'opposition, in *Al-Mutamar* n° 305 du 23 mai 2005, pp. 14-15.

Jordanie :

- Constitution jordanienne.
- Loi sur les municipalités, 1995.

Koweït :

- Constitution koweïtienne, 1962.

Liban :

- Constitution libanaise.
- Décret-loi n° 118 de 1977 sur les municipalités.
- Accords de Taëf (pacte national de Taëf), 22 octobre 1989.
- Loi sur l'organisation administrative (décret-loi n° 111 du 12 juin 1960).
- Loi sur les *mokhtar* du 27 novembre 1947.

Oman :

- Constitution de l'Oman (*Basic Law*), 1996.

Palestine :

- Loi sur les élections de conseils locaux palestiniens, décembre 1996, partiellement amendée en 2005.
- Loi sur la vie locale, septembre 1997.

Qatar :

- Constitution qatariote, 2003.

Syrie :

- Constitution syrienne, 1973.

Turquie :

- Constitution turque, 1982, amendée substantiellement en 2001.

Yémen :

- Constitution du Yémen, 1991, amendée en 1994.

1. *Du calendrier hégirique, soit le 14 octobre 1975.*

Publications et rapports :

« Saudi Elections in Regional Perspective : The Shiite "Threat" Theory », *Policy Watch*, n° 970, 9 mars 2005, The Washington Institute for Near-East Policy.

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

Adib, Mustapha (2006), fiche-pays Liban.

Adnan, M. Hayajneh (2006), fiche-pays Jordanie.

Al Ahmad, Najem (2006), fiche-pays Syrie.

Al Jordi, Hicham (1998), *Le pouvoir et les municipalités*, Centre national de recherches.

AL KHALIL, Youssef (2000), « Le rôle des municipalités dans le développement économique et rural », in *Municipalités et administration locale*, n° 2, p. 45, Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain.

Bédar, Saïda (2003), « Le Grand Moyen-Orient : un projet postcolonial global », *Diplomatie*, n° 3, mai-juin.

Elicin, Yeseren (2006), fiche-pays Turquie.

Hachemi / Djalali (2006), fiche-pays Iran.

Imad, Abdelgheni, *Les élections municipales*, Jarrous Press.

Marcou, Gérard (2006), *Local government reform in Turkey. A legal appraisal based on European principles and standards*, UNDP, Ankara, 75 pages.

Municipalités et administration locale, n° 1, Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain, 2000.

Signolles, Aude (2006), fiche-pays Palestine.

Zubaï, Khaled, « Local Administration and its integrative relations with the central authorities of the modern state », *The proceedings of the third conference of administering the big cities*, 4-6 juin 2006, Amman, Jordanie.

Sites majeurs :

Banque mondiale : www.worldbank.org

PNUD : www.undp.org

POGAR (Program of Government in the Arab Region) : www.pogar.org ; en particulier : [/governance/localgov.asp](http://governance/localgov.asp)

Transparency International :
www.transparency.com

Sites gouvernementaux :

Ministère des Finances libanais :
www.finance.gov.lb

Ministère de l'Intérieur et des Municipalités libanais : www.interior.gov.lb

Ministère des Affaires rurales et municipales saoudien : www.momra.gov.sa

Ministère des Affaires rurales et municipales et de l'Environnement jordanien :
www.nis.gov.jo

Ministère des Finances jordanien :
www.mof.gov.jo

Ministère des Finances du Bahreïn :
www.mofne.gov.bh

Ministère des Affaires municipales et de l'Agriculture qatariote : www.baladiya.gov.qa

Ministère de l'Economie et des Finances syrien : www.syrecon.org

Gouvernance métropolitaine

- Abers, Rebecca Neaera and Margaret Keck (2006), "Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil", *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3): 601-622.
- Ades, Alberto F. and Edward L. Glaeser (1995), "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants", *The Quarterly Journal of Economics* 110(1): 195-227.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir and William Easterly, (1999), "Public Goods and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, 114(4): 243-84.
- Ascher, François (1995), *Metapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob.
- Banfield, Edward C. and Morton Grodzins (1958), *Government and Housing in Metropolitan Areas*, New York, McGraw-Hill.
- Blankart, Charles B., et Werner W. Pommerehne (1979), « Les économies d'échelle dans les services urbains », *Revue économique*, vol. 30, n° 2.
- Cameron, Robert G. (2005), "Metropolitan restructuring (and more restructuring) in South Africa", *Public Administration and Development* 25(4): 329-339.
- Cameron Robert and Alicia Alvarez (2005), "Metropolisation and political change in South Africa", in: Vincent Hoffmann-Martinot and Jefferey Sellers (Eds), *Metropolization and Political Change*, Wiesbaden : VS-Verlag (Urban Research International), (6): 373-394.
- Chernick, Howard and Reschovsky, Andrew (2001), "Lost in the Balance: How State Policies Affect the Fiscal Health of Cities", Working Paper, La Follette School of Public Affairs.
- Clark, Terry N., and Edward G. Goetz (1994), "The anti-growth machine: Can city governments control, limit or manage growth?" In Clark, Terry N. (ed.), *Urban innovation*, 105-145. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cobridge, Stuart and Gareth A. Jones (2005), "The Continuing Debate About Urban Bias". Working Paper, Department of Geography and Environment, Londres School of Economics.
- Dahl, Robert (1969), "The city in the future of democracy" *American Political Science Review* 61:953-970.
- Davis, Mike (2006), *Planet of Slums*. Londres: Verso.
- Devas, Nicholas (2005), "Metropolitan Governance and Poverty", *Public Administration and Development*, 25: 351-361.
- Downs, Anthony (1994), *New Visions for Metropolitan America*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf and Todd Swanstrom (2004), *Place Matters*, Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Dupuy, Gabriel (1997), Préface, in : Geneviève Dubois-Taine et Yves Chalas (éd.), *La ville émergente*, Paris, Editions de l'Aube, p. 5-9.
- Fainstein, Susan (2001) "Inequality in Global City-Regions", in : Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions*, New York : Oxford University Press : 285-98.
- Frederickson, H. George (1999) "The Repositioning of Public Administration", *PS : Political Science & Politics*, 32(4): 701-711.
- Gilbert, Alan (1998), *The Latin American City*, revised edition, Londres: Latin American Bureau.

- Glaser, Edward, Jed Kolko and Albert Saiz (2001), "Consumer City", *Journal of Economic Geography*, 1:27-50.
- Gottmann, Jean (1961), *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Haddad, L., Ruel, M.T. and Garrett, J.L. (1999), "Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence", *World Development* 27(11): 1891-1904.
- Harloe Michael (2003), « Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres: vers la terre promise », *Revue française d'administration publique*, n° 107: 319-332.
- Hoffmann-Martinot, Vincent and Jefferey Sellers (eds.) (2005), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS-Verlag (Urban Research International, 6).
- Hoffmann-Martinot, Vincent (2005), "Towards an Americanization of French Metropolitan Areas?", in Hoffmann-Martinot, Vincent and Jefferey Sellers (eds.) (2005), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Huang, Jingnan, Xi Xi Lu and Jefferey Sellers (2008), "A Global Comparative Analysis of Urban Form", *Landscape and Urban Planning* (forthcoming).
- Ingram, Gregory (1997), *Patterns of Metropolitan Development: What Have We Learned?* Washington, D.C.: World Bank.
- Jouve, Bernard and Christian Lefèvre (eds.) (2002), "Local power, territory, and institutions" in *European metropolitan regions*, Londres: Frank Cass.
- Katz, Bruce and Robert Lang (eds.) (2002), *The Changing Face of Metropolitan America*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kennedy, Loraine (2007), "Regional Industrial Policies Driving Peri-Urban Dynamics in Hyderabad, India", *Cities* 24(2): 95-109.
- Kübler, Daniel (2005), "Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney: towards 'old' or 'new' regionalism?", City Futures Research Centre, University of New South Wales, 43 p.
- Laquian Aprodicio A. (2001), "Metro Manila: Participation and Inclusion in A City of Villages", in : Blair A. Ruble, Richard E. Stren, Joseph S. Tulchin and Diana H. Varat (Eds.), *Urban Governance Around the World*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars: 74-110.
- Laquian, Aprodicio A. (2005), *Beyond Metropolis: The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lipton, Michael (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias and World Development*, Avebury, UK: Aldershot.
- Marcuse, Peter and Ronald van Kempen (eds.) (2000), *Globalizing Cities: A New Spatial Order*, Londres: Blackwell.
- Marks, Gary and Liesbeth Hooghe (2003), "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review* 97(2): 233-43.
- Markusen, Ann R., Yong-Sook Lee and Sean Dibiovanna (eds.) (1999), *Second Tier Cities* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press).
- Martinotti, Guido, *The New Social Morphology of Cities* (1997) UNESCO-MOST, Discussion Paper Series n° 16, Paris, UNESCO, 20 p.

- Metropolis (2005a), *Politique-cadre pour les régions métropolitaines proposée par le secrétariat régional Métropolis-Amérique du Nord*, Montréal, avril 2005, 12 p.
- Metropolis (2005b), *Rapport de la Commission permanente présenté au VIII^e Congrès de Metropolis*, Berlin, 11-15 May, 180 p.
- Metropolis (2007), *Information on Metropolises*, retrieved June 15, 2007 at http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrar_contenido&id_seccion=88&template=interior.
- Mollenkopf, John (1983), *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press.
- Mongin, Olivier (1998), *La Ville émergente*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Ostrom, Elinor (2000), "The Danger of Self-Evident Truths", *PS: Political Science and Politics*, vol. 33, n° 1 (mars): 33-44.
- Ostrom, Vincent, Robert Bish, and Elinor Ostrom (1988), *Local Government in the United States*, San Francisco, ICS (Institute for Contemporary Studies) Press.
- Overman, H.G., and Venables, Anthony J. (2005), *Cities in the Developing World*, Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 695. Londres: Centre for Economic Performance, Londres School of Economics and Political Science.
- Pack, Janet R. (1998), "Poverty and Urban Public Expenditures", *Urban Studies* 35(11): 1995-2019.
- Rakodi, C. with Lloyd-Jones, T. (eds.) (2002) *Urban Livelihoods: A People-Centred Approach to Reducing Poverty*, Londres: Earthscan.
- Razin, Eran and Anna Hazan (2005), "Metropolitanization and Political Change in Israel", in: Vincent Hoffmann-Martinot and Jefferey Sellers (eds.) (2005), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden : VS-Verlag (Urban Research International), (6): 395-423.
- Sancton, Andrew (2005), "The Governance of Metropolitan Areas in Canada", *Public Administration and Development*, vol. 25, No. 4, October: 317-327.
- Sancton, Andrew (2001), "Canadian Cities and the New Regionalism", *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n° 5: 543-555.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City*. Oxford: Oxford University Press.
- Satterthwaite, David (2004), *The Underestimation of Urban Poverty in Low and Middle-income Nations*. IIED Poverty Reduction in Urban Areas Series Working, Paper 14. Londres: IIED.
- Segbers, Klaus (ed.) (2007), *The Making of Global City Regions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sellers, Jefferey (2002), *Governing From Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sellers, Jefferey (2005), "Metropolitanization and Politics in the United States: From Single Model to Multiple Patterns", Hoffmann-Martinot, Vincent and Jefferey Sellers, *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sellers, Jefferey and Anders Lidström (2007), "Decentralization, Local Government and the Welfare State", *Governance* (forthcoming).

- Souza Celina (2005) "Brazilian Metropolitan Regions: Regime Change and Governance Vacuum", *Public Administration and Development*, vol. 25, n° 4, octobre: 341-350.
- Stren Richard and Robert Cameron (2005), "Metropolitan Governance Reform: An Introduction", *Public Administration and Development*, vol. 25, n° 4, octobre: 275-284.
- Taylor, Peter J. (2003), *World City Network*, New York: Routledge.
- UNCHS (2003), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*. Earthscan : Londres.
- UNCHS (2005), *World Urbanization Prospects: The 2005 Edition*. New York: United Nations Economic and Social Division. Retrieved online January 20, 2007 at <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>
- UNDP (2006), *Human Development Report 2006*, <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>
- UNFPA (2007), *State of the World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*, http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf
- Veltz, Pierre (1996), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris : Presses Universitaires de France
- Vogel Ronald K. (2001), "Reforming Tokyo Metropolitan Government", in : Blair A. Ruble, Richard E. Stren, Joseph S. Tulchin and Diana H. Varat (eds.), *Urban Governance Around the World*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars: 114-148.
- Wirth, Louis (1942), *Proceedings, National Conference on Planning, 1942*. Chicago: American Society of Planning Officials: 141-151.
- Wood, Robert C. (1964), *1,400 Governments: The Political Economy of the New York Region*, Garden City: Doubleday Anchor.
- Zeigler, Don J. and Stanley D. Brunn (1980), "Geopolitical Fragmentation and the Pattern of Growth and Need", in S. D. Brunn and J. O. Wheeler (Eds.), *The American Metropolitan System: Present and Future*, New York: John Wiley, Scripta Series in Geography (with Don J. Zeigler) : 77-92.

Conclusion

- Aalborg C., 1994, *Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*, Agreement approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities and Towns in Aalborg, Denmark on 27 mai 1994.
- Amin, A. and Tomaney, J., 1995, *The Regional Dilemma in a Neo-liberal Europe*, in "European Urban and Regional Studies", n° 2: 171-188.
- Shlomo, A., Sheppard, S. and Civico, D., 2005, *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Transport and Urban Development Department. The World Bank. Washington D.C., September.
- Annez, P., 2006, *Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience?*, World Bank Research Working, Paper 4045.
- Beaverstock, J, Smith, R. and Taylor, P., 1999, *A Roster of World Cities*, "Cities" 16 (6): 445-458.
- Broadway, R. and Shah, A. (ed.), 2007, *Intergovernmental Fiscal Transfers*. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, DC: World Bank. 572 p
- Cabrero, E., 2007, *Government Decentralization and Decentralized Governance in Latin America: The Silent Revolution at the Local Level?* pp. 156-169 in Cheema, S. and Rondinelli, D., "Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices".
- Campbell, T., 2003, *Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. "The Quiet Revolution". Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cheema, G. S. and Rondinelli, D. A., (eds.), 2007, *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. 326 p.
- Cohen, J. and Peterson, S., 1999, *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries*. West Hartford (Conn): Kumarian Press. 207 p.
- Council of Europe, 1985, *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, France. October.
- Crook, R. and Manor, J., 1998, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa*. Participation, Accountability and Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 348 p.
- Devas, N. and Grant, U., 2003, *Local Government Decision-Making - Citizen Participation And Local Accountability: Some Evidence From Kenya And Uganda*, "Public Administration and Development", 23 (4): 307 - 316
- Edralin, J. S. (ed.), 1998, *Metropolitan Governance in Asia and the Pacific*. Tokyo: UN Center for Regional Development, Nagoya, Japan.
- Ehtisham, A. and Tanzi, V. (eds.), 2002, *Managing Fiscal Decentralization*. Londres: Routledge.
- Friedmann, J., 2001, *Intercity Networks in a Globalizing Era*. Pp. 119-136, in Scott, A. (ed.) "Global City Regions: Trends, Theory, Policy". Oxford: Oxford University Press.
- Government of Bolivia, 2006, *Strategy of Fiscal Decentralization*. Framework for Action. Office of the President and Ministry of Hacienda. La Paz, Bolivia.

- Harris, N., 2003, *The Return of Cosmopolitan Capital*. Globalization, the State, and War. Londres: I.B. Tauris.
- Haggard, S. and Webb, S., 1994, *Voting for Reform*. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment. Washington, DC: World Bank.
- Hickey, S. and Mohan, G., 2005, *Relocating Participation within Radical Politics of Development*, *Development and Change*, 36 (2): 237–262.
- InterAmerican Development Bank, 2002, *Making Decentralization work in Latin America and the Caribbean*. A background paper for the subnational development strategy. Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank. Washington, DC: IDB.
- 1996, *Frame of Reference for IDB Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*. GN-1883-5. Strategic Planning and Operational policy department. Washington, DC: IDB
- Johnson, C., Priya, D. and Start, D., 2005, *Grounding the State: Devolution and Development in India's Panchayats*, "Journal of Development Studies", 41 (6): 937–970.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M., 2007, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, July 2007, World Bank Policy Research Working, Paper nº 4280. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=999979>
- Kjellstrom, T., Ercado, S., Sami, M., Havermann, K. and Iwao, S., 2007, *Achieving Health Equity in Urban Settings*, "Journal of Urban Health", 84 (3): 1-6.
- Laquian, A., 2005, *Beyond Metropolis*. The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions. Washington, DC: Woodrow Wilson Center. 488 p.
- National Research Council, 2003, *Cities Transformed*. Demographic Change and Its Implications in the Developing World. Washington, DC: US National Academies of Science. 529 p.
- Nelson C. A. and Foster, K. A., 1999, *Metropolitan Governance Structure and Income Growth*, "Journal of Urban Affairs", 21 (3): 309-324.
- Nickson, A., 1995, *Local Government in Latin America*. Londres: Lynn Reiner Publishers. 315 p.
- Oates, W., 1972, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Panniza, U. and Yanez, M., 2006, *Why are Latin Americans so unhappy about Reforms?*, IDB Research Department Working Paper nº 567. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- Peterson, G., 1997, *Learning by Doing: Decentralization and Policy in Latin America and the Caribbean*. Discussion Series, Latin America Technical Department. Washington, DC: World Bank.
- Rodden, J., Eskeland, G. and Litvack, J., 2003, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press. 476 p.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. and Fernández Güell, J. M. (eds.), 2005, *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- Rothblatt, D. N. and Sanction, A. (eds.), 1993, *Metropolitan Governance-American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Volume One, North American Federalism Project. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Salmon, P., 2002, *Decentralization and Supranationality: the Case of the European Union*, in Ehtisham, H. and Tanzi, V., "Managing Fiscal Decentralization". Londres: Routledge.
- Smoke, P., 2007, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Developing Countries: Navigating a Viable Path to Reform*. In *Decentralized Governance: Emerging Concepts and Practice*. In Cheema, G. S. and Rondinelli, D. (eds.), Washington, DC: The Brookings Institution.
- 2003, *Decentralization and Local Governance in Africa*, Special Issue. "Public Administration and Development 23", (4): 7 – 16.
- Spink, P. K., 2005, *Growing Use of Convénios in Metropolitan Governance of Brazil*. Paper presented at University of Texas, Austin Conference on Metropolitan Governance. March.
- Stren, R. and Cameron, R., 2005, *Metropolitan Governance Reform: An Introduction* in "Public Administration and Development 25" (4): 275 – 284. Special Issue: Metropolitan Governance Reform.
- Swyngedouw, E. A., 1992, *The Mammon Quest. 'Globalization', interspatial Competition, and the Monetary Order: The Construction of New Scales* pp 39-67 in Dunford, M. and Kafkalas, G. (eds.) "Cities and Regions in the New Europe", Londres: Belhaven Press.
- Tendler, J., 1997, *Good Governance in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wescott, C., 2005, *Fiscal Devolution in East Asia*. Asian Development Bank - Regional and Sustainable Development Department. Manille: ADB.
- Wescott, C. and Porter, D., 2002, *Fiscal Decentralization and Citizen Participation in East Asia*, Paper prepared for the Asian Development Bank INDES workshop on Fiscal Decentralization and Citizen Participation in East Asia.
- World Bank, 2003, *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004. Londres: World Bank and Oxford University press.
- World Bank, 1997, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press. 354 pages.

La Décentralisation et la Démocratie Locale dans le Monde

Le Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, le premier dans son genre, présente l'évolution récente des gouvernements locaux dans les différentes régions du monde. Il montre que, même si d'énormes progrès restent à faire dans de nombreux pays, la démocratie au niveau local progresse partout, en Afrique, en Amérique latine ou en Asie. Le Rapport analyse les pouvoirs locaux dans trois domaines : I) leur organisation territoriale ; II) l'administration locale : les compétences, la gestion et les finances ; et III) la démocratie locale. Un chapitre spécifique est dédié à la gouvernance des grandes métropoles. Il ressort que les relations entre les Etats et les autorités locales sont en évolution, tout comme le rôle des autorités locales dans le développement des politiques globales. Le Rapport GOLD est le premier volet d'une future publication triennale.



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**

ISBN : 978-2-296-06264-1

9 782296 062641

Cette publication est disponible en version électronique sur le site internet de CGLU:
www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp