

Rapport GOLD

Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée

I. INTRODUCTION

La Méditerranée est l'une des régions au monde offrant le plus de disparités entre pays voisins, tant du point de vue économique qu'au niveau des systèmes de gouvernance. Il n'en demeure pas moins que certaines tendances y sont partagées. En effet, la Méditerranée réunit autour de son bassin quelque 450 millions d'habitants (aux rythmes de croissance variables du nord au sud), qui vivent pour la plupart en zones urbaines, notamment dans les grandes aires métropolitaines bordant son littoral. Ainsi cette région charnière entre diverses cultures et liens importants d'ordre économique, social et commercial, réunit des enjeux notables dus à la persistance de conflits belliqueux, aux tensions interreligieuses et aux migrations.

Bien que son développement ne soit pas toujours uniforme, la décentralisation est un phénomène commun à la plupart des pays de la région, qui peut contribuer à relever certains défis majeurs dont souffre aujourd'hui la région, si les questions de développement et de démocratie sont abordées simultanément. La décentralisation peut aussi être un moyen efficace de creuser plus en profondeur le thème de la démocratie au niveau local tout en refondant celui de l'État et de la reconstruction de la légitimité des institutions publiques depuis sa base. En fin de compte, la décentralisation concourt à promouvoir l'intégration régionale à partir d'une approche *bottom-up*.

En vertu du principe de subsidiarité, l'organisation décentralisée de l'État permet la représentation effective des intérêts de la population et de sa situation par rapport à l'intérêt général représenté par l'État. À un moment où le rôle des États est soumis aux changements et qu'émergent parallèlement de nouveaux acteurs sur l'échiquier politique, les entités sous-étatiques s'érigent en acteurs de poids incarnant les instances les plus représentatives des citoyens et qui connaissent de plus près leurs besoins.

Le rapport sur la décentralisation et la démocratie locale en Méditerranée s'inscrit dans un autre cadre de portée mondiale élaboré par les Villes et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)¹: Le *Rapport Mondial GOLD*, lequel, à son tour, fait partie d'une initiative du CGLU visant à analyser régulièrement les percées et les reculs de la démocratie locale et de la décentralisation dans le monde. Ce rapport global, divisé par continents, fractionne la région méditerranéenne et la répartit entre Europe, Afrique et Moyen-Orient/Asie occidentale. Ainsi a-t-on considéré que cette première étude comparative globale débouchait sur la possibilité d'en réaliser une autre, plus spécifique, montrant la vision de la région méditerranéenne.

¹ D'après les données du rapport *Démographie dans la région méditerranéenne*, de 2004 du Plan Bleu

² http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp?orgtype=®ion=&theme=&tipe=&L=es

L'objectif de ce document est de présenter globalement la situation de la décentralisation en Méditerranée pour ensuite mettre sur la table les possibilités de collaboration dans cette région. L'élaboration du présent rapport se base sur les chapitres régionaux d'Afrique, d'Europe et du Moyen-Orient/Asie occidentale du *Rapport Mondial GOLD* et de ses propres fiches par pays³. Du point de vue géographique, ce rapport relatif à la région méditerranéenne recouvre les pays suivants: Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Egypte, Slovénie, Espagne, France, Grèce, Italie, Jordanie, Liban, Macédoine, Malte, Maroc, Palestine, Portugal, et Serbie-Monténégro, Syrie, Tunisie et Turquie,. Ce document n'inclut pas Israël, qui ne figure pas non plus dans le rapport GOLD relatif au Moyen-Orient et à l'Asie occidentale, pas plus que la Lybie, faute de données.

II. LES RÉALITÉS MÉDITERRANÉENNES

La Méditerranée est une région caractérisée par ses contrastes et les fortes disparités socio-économiques entre pays et sous-régions. Les inégalités en termes de développement entre la rive nord et la rive sud de la Méditerranée sont toujours là et n'ont fait que s'accroître au cours de ces dernières années⁴. Quant aux processus de démocratisation, ils avancent eux aussi avec mollesse.

Les différentes réalités démographiques de la Méditerranée revêtent une importance toute spéciale vu qu'elles déterminent les besoins et les demandes de la population. La croissance démographique et les caractéristiques de la population marqueront les politiques nationales de développement.

Bien que la croissance démographique ait décéléré dans les pays d'Afrique du Nord et au Moyen-Orient, elle n'en demeure pas moins supérieure à la moyenne des pays européens méditerranéens. Cette évolution démographique a entraîné le vieillissement progressif de la population européenne, au point de renverser la pyramide des âges de la population. D'un autre côté, la population de la rive sud est extrêmement jeune, faisant ressortir une moyenne d'âge de 20 ans. Par ailleurs, les taux d'analphabétisme sont très élevés sur la rive sud de la Méditerranée, avec des taux grimpant jusqu'à 40%, voire même 60% selon les pays⁵. Enfin, les conflits civils et militaires prolongés et les éclats de violence réguliers ponctuent eux aussi la réalité de la région.

³ http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp

⁴ Voir l'Indice de Développement Humain du PNUD

⁵ DIPUTATION DE BARCELONA. *Bilan et perspectives de la coopération décentralisée entre les gouvernements locaux euro-méditerranéens*. Barcelone, novembre 2005

	Population totale (exprimée en millions d'h.g)			Taux annuel de croissance de la population (%)		Population < à 15 ans (% du total)		Population > à 65 ans (% sur le total)	
	1975	2005	2015	1975-2005	2005-2015	2005-2015	2005	2015	2005-2015
Albanie	2.4	3.2	3.3	0.9	0.6	26.3	22.3	8.4	10.6
Algérie	16.0	32.9	38.1	2.4	1.5	29.6	26.7	4.5	5.0
Autorité Palestine	1.3	3.8	5.1	3.7	3.0	45.9	41.9	3.1	3.0
Bosnie-Herzégovine	3.7	3.9	3.9	0.1	(.)	17.6	13.9	13.7	16.3
Chypre	0.6	0.8	0.9	1.1	1.0	19.9	17.3	12.1	14.2
Croatie	4.3	4.6	4.5	0.2	-0.2	15.5	13.9	17.2	18.7
Egypte	39.2	72.8	86.2	2.1	1.7	33.3	30.7	4.8	5.6
Slovénie	1.7	2.0	2.0	0.5	(.)	14.1	13.4	15.6	18.2
Espagne	35.7	43.4	46.0	0.7	0.6	14.4	15.4	16.8	18.3
France	52.7	61.0	63.7	0.5	0.4	18.4	17.8	16.3	18.5
Grèce	9.0	11.1	13.1	0.7	0.2	14.3	13.7	18.3	19.9
Italie	55.4	58.6	59.0	0.2	0.1	14.0	13.5	19.7	22.1
Jordanie	1.9	5.5	6.9	3.5	2.2	37.2	32.2	3.2	3.9
Liban	2.7	4.0	4.4	1.3	1.0	28.6	24.6	7.2	7.6
Lybie	2.5	5.9	7.1	2.9	1.9	30.3	29.4	3.8	4.9
Malte	0.3	0.4	0.4	0.9	0.4	17.4	14.6	13.2	17.7
Maroc	17.3	30.5	34.3	1.9	1.2	30.	26.8	5.2	5.9
Portugal	9.1	10.5	10.8	0.5	0.3	15.7	15.3	16.9	18.5
Syrie	7.5	18.9	23.5	3.1	2.2	36.6	33.0	3.2	3.6
Tunisie	5.7	10.1	11.2	1.9	1.0	26.0	22.5	6.3	6.7
Turquie	41.2	73.0	82.1	1.9	1.2	28.3	24.4	5.6	6.5

Sources : Rapport Développement Humain PNUD 2007-2008

Si l'on se fie aux prévisions de croissance de la population jusqu'à l'année 2050 recueillies dans le Document de Programmation de l'Instrument de Voisinage et d'Association, alors que la population des pays européens stagnera, voire même diminuera sensiblement dans les pays du bassin sud, sa progression se poursuivra. Si ces données ne se réfèrent pas entièrement à la région méditerranéenne dans son ensemble, ils nous donnent cependant une idée de l'évolution démographique de la région et de la brèche qui sépare les deux rives à cet égard.

Evolution de la population (exprimée en milliers d'habitants)			
	2000	2025	2050
Pays Méditerranéens de l'UE			
Chypre	786	1 018	1 183
France	59 187	65 769	68 270
Grèce	10 975	11 236	10 808
Italie	57 692	58 079	54 610
Malte	389	431	428
Portugal	10 227	10 712	9 982
Espagne	40 29	46 623	46 401
Total PMUE	179 485	193 868	191 682
Pays membres Méditerranéens			
Algérie	30 506	42 882	49 610
Palestine	3 49	6 553	10 265
Egypte	66 29	98 513	121 219
Jordanie	4 799	8 029	10 121
Liban	3 772	4 784	5 221
Maroc	28 827	37 865	42 583
Syrie	16 511	27 519	34 887
Tunisie	9	12 170	13 178
Turquie	68 58	89 557	98 946
Total PSM	243 245	344 81	406 240
Total MED	422.730	538.549	597. 922

Source : Document de Programmation de l'Instrument de Voisinage

Sous l'angle économique, suite à vingt années de mise en œuvre de politiques d'ajustement structurel, les pays membres méditerranéens acquièrent progressivement une certaine solidité, affichant en 2005⁵ un taux de croissance annuelle dans une fourchette de 4% et un peu plus de 6%. Toutefois, le sous-développement est encore une constante parmi ces pays où le PIB reste toujours très à l'arrière des niveaux européens. Les revenus moyens des pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ont certes monté mais sont encore loin de s'aligner aux niveaux de prospérité des pays de l'Union. La conjoncture économique actuelle déjà difficile est aggravée par la faible intégration des économies des pays du sud.

Sur le plan politique, on observe également des tendances inégales au niveau du pluralisme et de l'ouverture politique, et ce malgré les avancées évidentes de certains de ces pays depuis les années 90, et le fait que les textes constitutionnels des pays du sud et de l'est de la méditerranée tiennent compte des libertés civiles et des droits politiques. On observe, par exemple, que ces mêmes constitutions recueillent en même temps des exceptions aux droits politiques de manière à sauvegarder l'unité et la sécurité nationales. Ajoutons, de surcroît, l'hégémonie du pouvoir exécutif sur les autres pouvoirs, une application peu effective des prérogatives reprises en matière de droits, et une application limitée des garanties constitutionnelles. Dans un tel contexte, il s'avère particulièrement nécessaire d'analyser l'organisation territoriale ainsi que l'évolution des structures des gouvernements locaux.

⁵ DIPUTACION DE BARCELONA. *Bilan et perspectives de la coopération décentralisée entre les gouvernements locaux euroméditerranéens*. Barcelone, novembre 2005

ORGANISATION TERRITORIALE ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

L'organisation territoriale des pays méditerranéens n'est guère homogène et présente une grande diversité de structures. Si l'existence de municipalités en tant qu'unité basique de l'organisation territoriale est commune à tous les pays méditerranéens, il n'en demeure pas moins que l'organisation supramunicipale varie selon les états. Le tableau ci-dessous présente l'organisation territoriale des pays de la région à trois niveaux : niveau local, commun à tous ; niveau provincial et niveau régional :

Pays	Niveau régional	Niveau provincial	Niveau local
Algérie		48 provinces	1.541 municipalités
Chypre			33 (24) municipalités +491 (354) communautés ((Les chiffres entre parenthèses n'incluent pas le Nord de Chypre)
Egypte		26 administrations gouvernementales	217 villes + Luxor (statut particulier) 4.617 localités
Espagne	17 Communautés autonomes	50 provinces	8 111 municipalités
France	26 régions	100 départements	36 683 Municipalités
Grèce		50 préfectures	914 municipalités + 120 communautés
Italie	20 régions	103 provinces	8 101 municipalités
Jordanie		12 administrations gouvernementales	99 municipalités
Liban		6 régions 1 département	930 municipalités
Malte			68 conseils locaux
Maroc	16 régions	49 provinces et 13 préfectures	1.497 municipalités
Macédoine (FYROM)			85 municipalités
Palestine		14 administrations gouvernementales (9 en Cisjordanie et 5 dans la Frange de Gaza)	74 municipalités (63 en Cisjordanie et 11 de la Frange de Gaza)
Portugal		2 régions autonomes de Madère et les Açores	308 municipalités + 4.259 Freguesias (niveau inframunicipal)
Serbie		province autonome de Vojvodine	160 municipalités +4 villes (Kragujevac,

			Novi Sad, Nis, Belgrade)
Syrie		14 départements	107 villes+ 248 petites villes + 207 localités
Tunisie		24 administrations gouvernementales	264 municipalités
Turquie		81 administrations provinciales spéciales	3.519 municipalités +16municipalités métropolitaines

Source: Rapport mondial GOLD

Au cours de ces dix dernières années, l'ensemble des pays de la région méditerranéenne s'est acheminé vers une plus haute décentralisation administrative se traduisant progressivement par des réformes constitutionnelles et législatives⁷. En dépit des tensions politiques et militaires – obstacle au développement de l'autonomie locale et de la décentralisation –, on constate malgré tout des progrès à cet égard dans la plupart des pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Voici les tendances que l'on observe en termes de décentralisation en Méditerranée:

- De manière générale, un renforcement du cadre municipal et intermunicipal ainsi que le poids croissant des grandes agglomérations urbaines et les problèmes dérivés de leur organisation et de leur gestion. Toutefois, l'une des principales différences entre les deux rives est le phénomène de régionalisation que l'on observe en Europe et qui n'a guère lieu dans les pays sud de la Méditerranée.
- Les pays méditerranéens sont en train de subir une augmentation relative des responsabilités des gouvernements locaux qui, a priori, témoignent du renforcement de la décentralisation et s'inscrivent dans la logique du retrait de l'État et de l'Administration centrale. Ce transfert de responsabilités peut cependant s'avérer problématique, voire même néfaste, en l'absence de transfert réel de compétences et de moyens financiers.
- En ce sens, l'absence de lien entre l'assignation de nouvelles compétences et l'attribution des ressources correspondantes pour en garantir la mise en œuvre est un trait distinctif.
- On constate également dans les pays méditerranéens la participation progressive du secteur privé, local et étranger dans la gestion et la fourniture d'une série de services urbains.

Toutefois, le niveau de décentralisation des différentes rives est encore irrégulier car, pour des raisons d'ordre historique, politique et sociologique, la décentralisation a été longtemps considérée comme une simple technique d'organisation et de gestion

⁷ Voir Annexe 1: Avancées et reculs dans la législation nationale à propos de la décentralisation

administrative. Aujourd'hui, celle-ci semble se consolider dans de nombreux pays et s'orienter peu à peu vers une conception plus substantielle impliquant des pouvoirs de décision autonomes accompagnés d'un raffermissement de la crédibilité des autorités décentralisées. En général, dans tous les pays du sud de la Méditerranée, l'autonomie des gouvernements locaux demeure limitée par rapport à l'État central.

a) Régionalisation

Plus que fonctionnel, la régionalisation est un phénomène fonctionnel, qui se manifeste au travers de politiques territoriales qui tentent d'apporter une réponse aux problèmes dont l'échelle n'est ni locale ni nationale. La création de nouvelles institutions n'est pas l'objectif principal. La régionalisation se traduit sous différentes formes, selon le cadre constitutionnel de chaque état et des intérêts nationaux.

Ainsi cohabitent en Méditerranée des structures sous-étatiques telles provinces et régions, dotées de compétences permettant la gestion de services et des besoins des citoyens plus proches de ces derniers. À l'exception de Chypre et de la Macédoine, on constate que tous les pays méditerranéens disposent d'un stade intermédiaire entre les communes ou municipalités et l'État (ou entre les municipalités/communes et les régions, dans les pays disposant de ce troisième niveau d'organisation territoriale) : la province. Ce niveau est repris dans la Constitution ou, à défaut, par la législation de chaque pays. Durant la dernière décennie, les provinces de la région méditerranéenne ont assisté à une augmentation de leurs compétences dans un exercice de décentralisation, bien que celle-ci n'ait pas toujours été accompagnée des ressources nécessaires pour en assurer la gestion.

En Europe, on constate un retour à l'agenda de réforme territoriale, cette fois-ci sur une base fonctionnelle (de manière à répondre aux besoins lui permettant d'assumer certaines fonctions) et une tendance générale au renforcement politique du gouvernement local et des garanties de son autonomie. Aux niveaux intermédiaires, et dans un nombre d'états limité, on observe des processus de régionalisation leur conférant une force politique significative.

L'organisation des niveaux intermédiaire se combine aujourd'hui avec la tendance à la régionalisation. Du point de vue des fonctions, celle-ci est une réponse à l'importance croissante reconnue aux territoires dans le développement économique. Du point de vue institutionnel, la régionalisation correspond au changement des fonctions des niveaux intermédiaires. Ainsi, la régionalisation prend forme dans des états de dimension, de constitution et institutions territoriales extrêmement variés, qui exercent des fonctions différentes de celles liées au développement régional.

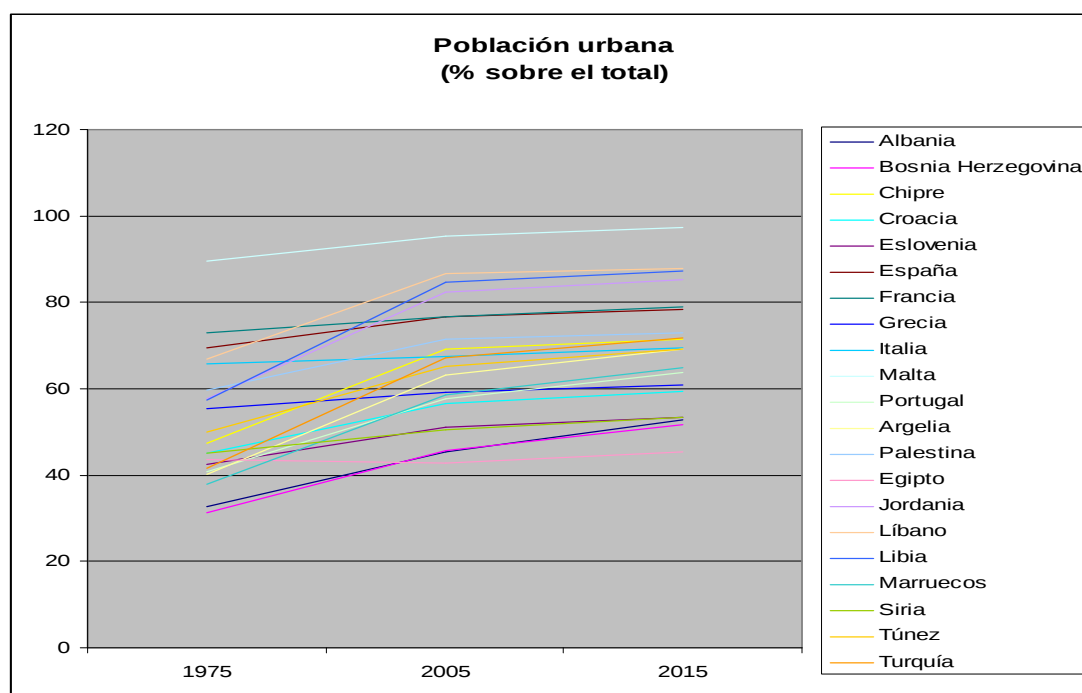
Compte tenu des facteurs politiques, on ne doit pas être surpris par la grande diversité institutionnelle au travers de laquelle la régionalisation peut se manifester. En Grèce et au Portugal, la régionalisation s'appuie sur les institutions subordonnées au pouvoir central. En Espagne et en Italie, elle est assumée par les autonomies régionales, alors qu'en France, le régime

d'autonomie locale s'est simplement étendu au niveau régional, ou bien encore, une vocation régionale a été accordée au niveau intermédiaire, sans questionner le caractère unitaire de l'État. Le Maroc, seul pays du bassin sud de la Méditerranée disposant d'un troisième niveau dans son organisation territoriale, a instauré les régions avec la révision de la Constitution du 9 octobre 1992. Depuis la révision constitutionnelle de 1996, les régions disposent de représentants à la Chambre des Conseillers.

De toute évidence, c'est au niveau intermédiaire qu'ont eu lieu les mutations les plus importantes au niveau de l'organisation territoriale de l'État durant les 30 dernières années, tant au plan institutionnel que fonctionnel. Depuis la fin du XX^e siècle, la régionalisation s'affirme comme une nouvelle tendance correspondant aux évolutions socio-économiques, et souvent aussi du fait de l'évolution et de la réforme des institutions existantes.

a) Organisation de la métropole.

La Méditerranée est devenue la région affichant le taux d'urbanisation le plus élevé du monde. De ce fait, Tous les pays inclus dans cette zone doivent affronter le problème de l'organisation des grandes aires urbaines⁸. Bien qu'il ne soit pas nouveau, ce problème s'est accru depuis les années 90.



Source : Rapport Développement Humain 2007-2008 PNUD

Population urbaine (% sur le total)

Albanie; Bosnie-Herzégovine; Chypre; Croatie; Slovénie; Espagne; France; Grèce; Italie; Malte; Portugal; Algérie; Palestine; Egypte; Jordanie; Liban; Lybie; Maroc; Syrie; Tunisie; Turquie.

⁸ CHALINE, Claude. *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens: évaluation et perspectives d'un développement durable*. Commission méditerranéenne du développement durable. Mai 2001.

Le graphique antérieur nous montre comment le taux de population urbaine s'est progressivement homogénéisé dans les pays méditerranéens, du fait de la forte grimpée du taux d'urbanisation dans les pays de la rive sud, et d'une certaine modération dans ceux de la rive nord, qui partait de niveaux très supérieurs à ceux de ses voisins. Dans la majeure partie des pays du sud de la Méditerranée, on observe une tendance à la métropolisation entendue comme vecteur de modernisation et de compétitivité, non seulement des propres villes mais aussi de l'ensemble des territoires. En ce sens, la création de structures supra municipales autour des grandes villes pour la gestion commune de services d'utilité publique tels que transport, mobilité urbaine, collecte, gestion et traitement des déchets, commence à devenir une réalité dans tout le bassin méditerranéen.

Cette urbanisation croissante de la région méditerranéenne s'est traduite par un nombre plus élevé de grandes villes, notamment le long du littoral méditerranéen, dont les dimensions ne cessent d'augmenter. On constate également que les enjeux qu'elles présentent sont de plus en plus similaires dans l'ensemble de la région. L'un des défis communs réside dans la propre organisation de ces villes aux problèmes et besoins communs mais qui diffèrent dans la manière et les possibilités d'aborder ces derniers du fait de leurs spécificités. Le plus grand challenge soulevé par ces agglomérations urbaines au niveau social consiste à pallier les effets des noyaux de pauvreté.

Cette envolée de l'urbanisation en Méditerranée a également entraîné des problèmes d'ordre environnemental et socio-économique. De petits noyaux ont commencé à proliférer autour des grandes villes en créant de vastes espaces périurbains. Ce qui a provoqué, à son tour, la disparition d'une grande partie des terres cultivables de zones rurales et, d'une autre côté, la réduction du nombre et de l'extension des corridors naturels, engendrant par là-même des problèmes environnementaux pour la faune et la flore.

Les principaux enjeux auxquels doivent faire face les grandes villes en vue d'assurer leur développement durable (lequel doit impliquer des actions d'ordre social, économique et urbanistique) résident dans l'élaboration d'une planification urbanistique ordonnée, durable et pragmatique, négociée avec le plus grand nombre possible d'acteurs impliqués. Il est également nécessaire d'établir ou d'améliorer les réseaux de transport public; de créer un parc de logements sociaux conformément à la demande; de garantir la sécurité des citoyens et d'éradiquer la violence. La spéculation et la grimpée des Prix, aussi bien des logements que des aliments, est un autre problème aigu des grandes villes méditerranéennes qui devront être également abordés par les autorités pertinentes, si l'on veut éviter certaines tensions sociales

Quant à l'urbanisme, le manque de planification urbanistique reste toujours une constante dans les grandes villes de la Méditerranée, après trente ans de croissance désordonnée et très peu contrôlée. La construction illégale ou non réglementaire, par exemple, est un problème commun aux deux rives. D'après le rapport intitulé *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens: évaluation et perspectives d'un développement durable*, en Grèce, cela représente 75% de la population urbaine, 58% au Grand Caire, et 30% dans les villes du Maroc ou de l'Algérie. De surcroît, les quartiers historiques (le plus souvent, d'une grande valeur patrimoniale et culturelle), offrent de graves problèmes de conservation dus au manque d'investissements ou d'une maintenance défectueuse.

La gestion de l'eau est un autre problème extrêmement préoccupant. D'un côté, la demande en eau n'a cessé de croître au fur et à mesure que la population s'est accrue et que croissent les métropoles, ce qui pourrait aboutir à une situation de stress hydrique en 2025. Par ailleurs, le traitement des eaux résiduelles représente, lui aussi, un défi important étant donné que, pour le moment, presque 90% de ces eaux de la rive sud se déversent dans la Méditerranée sans être traitées au préalable. Ainsi donc, il convient de concevoir une stratégie efficace de gestion de l'eau et des déchets afin de résoudre le problème de l'assainissement et de la gestion des eaux résiduelles.

De manière générale, le marché du travail de ces villes a eu des difficultés à s'adapter à la mondialisation et à la prolifération du secteur informel qui affecte aussi bien l'Europe que l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient à des niveaux différents. En Tunisie, en Algérie et au Maroc, on estime que ce secteur équivaut à 40-45% du PIB et à 20-25% en Espagne, en Grèce, en Italie et en France⁹. En ce sens, le potentiel des petites entreprises est important puisqu'il s'appuie sur des techniques traditionnelles artisanales et revalorise l'économie locale tout en dynamisant le secteur formel.

Un autre problème lié aux concentrations urbaines apparaît dans les pays où une ville, généralement la capitale, a beaucoup plus d'habitants que les autres villes. C'est ce que l'on appelle « macrocéphalie ». La macrocéphalie a des répercussions sur le développement du territoire car elle peut se dresser comme un pôle d'investissement et de dynamisme économique, reléguant le reste du pays ou les autres villes plus petites en dehors des grands projets de développement et de modernisation.

Or ce phénomène affecte tous les pays du bassin méditerranéen. En France, c'est le cas de Paris, avec ses 9.750.000 habitants pour l'ensemble de l'aire métropolitaine en 2001, qui est 7 fois plus importante que Lyon, deuxième ville de France de par sa population (1,4 millions). C'est aussi le cas de la Jordanie, avec Amman, qui compte plus de 2 millions d'habitants, sur une population totale de 5 millions. La ville dispose d'un statut spécial et ne dépend pas du Ministère des Affaires Municipales, mais du Premier Ministre. Citons également le Caire, avec ses 7 millions d'habitants, qui grimpent à 17 millions si l'on inclut la région métropolitaine, alors que la deuxième ville, Alexandrie, a une population de 3 à 4 millions d'habitants.

Pour éviter ce genre de situations et parvenir à un développement uniforme du territoire, il est important de promouvoir le rôle des villes moyennes (de 50.000 à 200.000 habitants), point intermédiaire entre les grandes villes et le milieu rural, qui articulent une organisation territoriale équilibrée. Pour que le développement atteigne le territoire dans son ensemble, il est important d'impulser une répartition effective des dynamiques et des bénéfices émanant de ce développement sur tout le territoire à travers un réseau fonctionnel de villes de petites et moyennes dimensions. Pour la promotion des villes moyennes, il existe certains mécanismes qui consistent, par exemple, à attirer les entreprises et faire en sorte qu'elles s'établissent dans des villes plus petites ou à créer des zones franches qui attireront davantage d'investissements vers

⁹ *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens: évaluation et perspectives d'un développement durable*

ces villes. Enfin, pour promouvoir les villes moyennes, on a également tenté d'impulser l'industrialisation en milieu rural, et les résultats obtenus ont été inégaux.

b) Réseaux nationaux de gouvernements locaux

En tant qu'entité représentative des intérêts municipaux, les réseaux nationaux de gouvernements locaux sont conçus comme un mécanisme d'association volontaire visant à aborder conjointement la défense de leurs intérêts car, étant donné leurs caractéristiques et leurs critères de rationalité économique ainsi que leur efficacité technique et administrative, mieux vaut les affronter ensemble.

Étant donné les enjeux économiques et administratifs auxquels sont soumises un haut pourcentage de municipalités de la région, et la nécessité d'affronter les revendications politiques et autonomiques au niveau national, l'associationnisme municipal est la stratégie encore fragile dans les pays de la rive sud, mais dont l'importance s'accroît avec la promotion de processus de renforcement institutionnel local.

La création d'associations nationales de gouvernements locaux et le renforcement de leur rôle constituent un **défi/consécration** et des outils qui concourent à donner du crédit aux autorités locales en tant que protagonistes pertinents dans le dialogue sur le développement et la coopération. Ainsi, par exemple, l'une des dimensions de la construction de l'autonomie locale en Europe centrale et en Europe de l'Est a justement consisté à créer des associations de gouvernements locaux face au pouvoir central.

Normalement, ces associations se créent par catégories de gouvernements locaux (municipalités/communes et villes, régions, communautés rurales) avec la triple mission de représenter les gouvernements locaux dans une logique d'unité, d'offrir des services afin de fortifier les capacités des gouvernements locaux et de défendre et promouvoir les intérêts de leurs membres. Les Associations de Gouvernements locaux (AGL) constituent des plates-formes d'échange entre leurs membres et de recherche d'opportunités. Elles s'inscrivent dans une logique de promotion de la décentralisation et agissent en tant que groupe de pression devant l'État et face à la coopération internationale. Elles contribuent également à encourager la décentralisation en présentant au gouvernement l'opinion des autorités locales par le biais de rapports ou de propositions.

Toutefois, dans bien des pays, les AGL doivent faire face au manque de ressources. Elles doivent également compter sur les contributions de leurs membres, sources très aléatoires, étant donné la situation aussi difficile de certains gouvernements locaux.

¹⁰ Voir en annexe la liste des associations et leur date de création

Ces réseaux concourent également à nouer des liens avec d'autres associations au niveau International donnant lieu, par la suite, à des formes et des modalités prometteuses de coopérations décentralisées.

À l'annexe II figure une liste des associations nationales, par pays, de gouvernements locaux en Méditerranée.

III. COMPÉTENCES, GESTION ET FINANCES

Les gouvernements locaux exercent leurs fonctions dans le cadre d'un système interactif avec l'État et plus généralement, auprès des autorités supérieures. La gouvernabilité de ce Système a progressivement acquis une complexité croissante au fur et à mesure que les compétences des gouvernements locaux s'étendaient à des fonctions dont l'importance a justifié une législation nationale (ou régionale) ainsi que des politiques nationales (ou régionales).

La décentralisation n'est effective que s'il elle est accompagnée des garanties juridiques suffisantes et si elle est dotée des ressources financières nécessaires pour le développement de ses compétences. Ainsi, pour que les politiques de décentralisation aient du succès, les prémices suivantes doivent s'accomplir:

- L'existence et l'application des garanties juridiques régulant l'existence de l'autorité locale et définissant les relations de pouvoir avec les autres administrations de l'état.
- Qu'elles soient dotées des compétences nécessaires pour faire face aux demandes sociales des citoyens bien définies et conformément aux possibilités d'action.
- Qu'elles disposent des moyens économiques nécessaires (propres ou de l'État) leur permettant d'affronter les besoins d'intérêt général avec succès probablement, et qu'elles disposent de ressources humaines qualifiées pour s'occuper de ces nécessités.

En Méditerranée, les compétences cédées aux gouvernements locaux augmentent, bien qu'avec une force inégale entre la rive nord et la rive sud, malgré les efforts des États pour renforcer leur contrôle sur les finances. Et pourtant, ce sont les gouvernements locaux du sud de la Méditerranée qui subissent les plus grandes difficultés en termes de ressources et de pouvoirs. La tendance générale reflète le rôle croissant des gouvernements locaux et l'augmentation de leurs compétences bien qu'en même temps, ces derniers soient affectés par la réduction de leur autonomie financière au niveau des ressources dont ils disposent.

a) Relation avec le pouvoir central

Dans tout pays décentralisé, l'État exerce un triple contrôle sur les décisions des gouvernements locaux : un contrôle de légalité, un contrôle financier et un contrôle administratif.

Toutefois, dans les pays du bassin méditerranéen, on observe une certaine diminution, inégale d'un pays à l'autre, des contrôles exercés sur les gouvernements locaux. On constate ainsi un recul des contrôles opportunités liés à l'exercice du pouvoir hiérarchique et une limitation de la

portée de ces contrôles sur les aspects relatifs à la légalité et non respectueux de l'autonomie locale. .

En ce qui concerne les contrôles administratifs dans les pays européens, la tendance générale consiste à les limiter à un contrôle de légalité, du moins pour ce qui est des compétences propres, et d'attribuer ce contrôle aux tribunaux. Cette évolution est favorable à l'autonomie locale, mais si nous observons de plus près, nous pouvons constater que, dans la plupart des États, l'autorité administrative dispose de la faculté de censurer des actions controversées, voire même de les suspendre en les présentant aux tribunaux. Ce n'est qu'après que le gouvernement peut se présenter se juge pour faire appel à l'acte de contrôle.

De son côté, dans les pays de la rive sud, le contrôle sur les autorités locales est plus fort, ce qui amenuise l'autonomie des administrations décentralisées. Exception faite de la Palestine, où les gouvernements locaux sont dotés d'une certaine autonomie, les municipalités des autres pays de la rive sud sont soumises à l'autorité du gouvernement. Cette dernière peut se manifester au travers du ministère de tutelle correspondant, comme dans le cas de la Jordanie, où toutes les décisions doivent être préalablement avalisées auprès du gouvernement. La même chose se passe au Liban, où 80% des décisions sont soumises, au contrôle *ex ante* du Ministère de l'Intérieur ou du Préfet à la tête du pouvoir exécutif des régions. Dans les pays d'Afrique du Nord, la tutelle est également appliquée à toutes les activités des gouvernements locaux comme stratégie de contrôle hiérarchique : les *walis* ou gouverneurs (nommés par le Président en Algérie, en Tunisie et en Égypte, et par le Roi au Maroc) représentent l'autorité du pouvoir central et exercent le pouvoir exécutif.

Une tutelle plus diffuse est pratiquée sous d'autres formes par d'autres gouvernements. Sous une apparente liberté de décision sont appliqués de multiples dispositions limitant notoirement l'autonomie des pouvoirs locaux. C'est le cas de la Syrie, où les conseils supérieurs contrôlent les conseils inférieurs.

b) Compétences

La plupart des compétences exercées par les gouvernements locaux des pays européens sont déterminées par la loi. La tendance générale que l'on peut observer consiste à étendre le volume de compétences locales, parfois sous la forme de "compétences à des fins spécifiques", lesquelles sont exercées au nom de l'Etat et sous sa direction. Cette situation diffère de celle que l'on rencontre en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, où la législation n'inclut pas toujours une liste exhaustive des compétences attribuées aux administrations locales.

En dépit de ces dissemblances, en Méditerranée, les pays tendance à renforcer les responsabilités des gouvernements locaux, en transférant peu à peu aux gouvernements locaux des compétences autrefois gérées à partir du gouvernement central. Toutefois, les transferts de compétences ne sont pas toujours accompagnés des ressources nécessaires ni de moyens de gestion financières suffisants.

Toutefois, dans la plupart des pays non européens, l'élargissement des responsabilités des gouvernements locaux, en termes de services publics et de gestion urbaine, est plus limité, face

aux réticences des responsables des ministères correspondants. Par ailleurs, il existe en Afrique du Nord une pratique très courante qui consiste à confier les compétences relatives aux thèmes sociaux à des agences étatiques et à des entreprises publiques et privées, ce qui limite le transfert des compétences. Des secteurs comme l'éducation et la santé sont directement administrés par les ministères correspondants, alors que l'eau potable et l'assainissement ou l'énergie sont le monopole des entreprises de l'État ou, selon les politiques de privatisation, sont transférés aux entreprises privées, sans contrats prévus avec les gouvernements locaux.

Dans certains cas précis, on observe la confiscation progressive des compétences des municipalités en faveur du pouvoir central. La Jordanie est le cas extrême: l'État a recentralisé trois types de compétences, souvent en faveur de la privatisation, sous prétexte d'améliorer l'efficacité et les services destinés aux citoyens.

Cette situation contraste avec l'évolution vécue en Europe, où l'on observe une implication croissante des gouvernements locaux en matière d'éducation et de la sécurité publique. On assiste également au renforcement du contrôle du pouvoir central sur la sécurité publique dans les pays où les municipalités jouissaient de vastes compétences en la matière.

c) Financement

La capacité de mobiliser les ressources propres est la pierre de touche de la décentralisation. Par ailleurs, l'autonomie financière est la base même de l'autonomie locale, comme le souligne l'article 9 de la Charte européenne de l'Autonomie locale prévoyant :

- Que les ressources correspondent aux coûts relatifs aux compétences obligatoires
- Que les gouvernements locaux soient libres de disposer des ressources que leur sont assignées
- Que gouvernements locaux puissent avoir un impact significatif sur le volume ressources propres

Par voie de conséquence, les contrôles de gestion financière ont également des répercussions sur l'autonomie locale.

Le financement des gouvernements locaux provient essentiellement de deux sources: la fiscalité locale - qui permet aux gouvernements locaux de disposer de revenus propres à partir de la base fiscale transférée ou partagée - et des transferts financiers constitués par des subventions conditionnelles ou inconditionnelles et des aides financières de l'État. D'autres sources de financement peuvent provenir de redevances ou de revenus par l'exploitation de services. La proportion de chacun des deux dans le financement du développement local varie selon les pays.

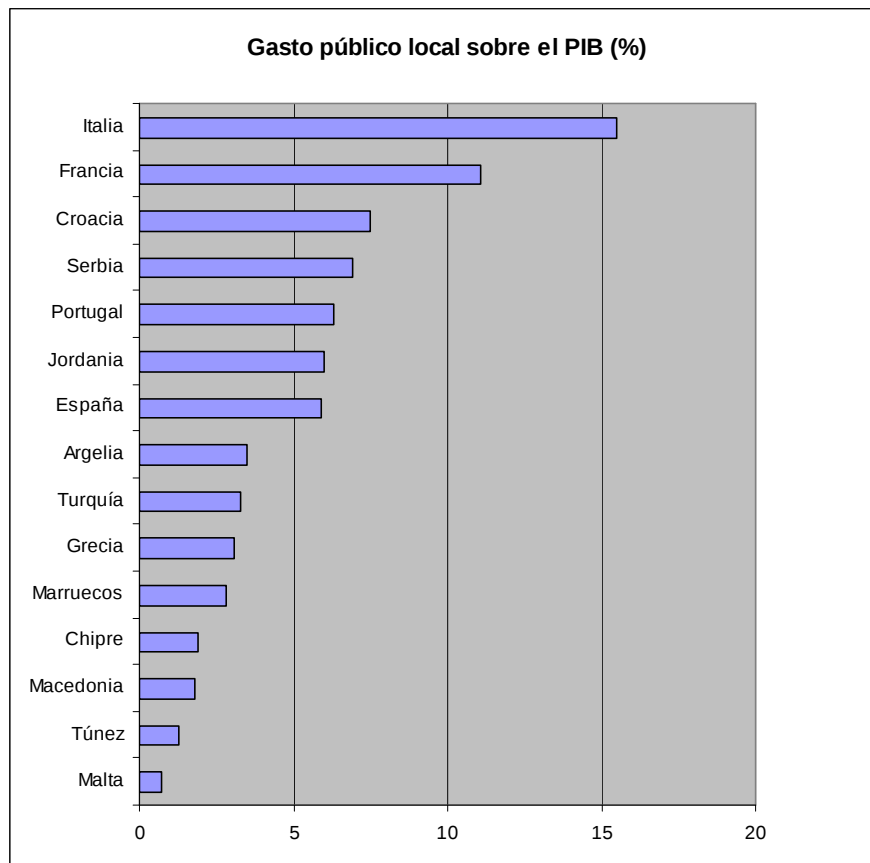
En général, tous les gouvernements locaux de la Méditerranée se sont vus soumis à une réduction des ressources qui leur sont assignées. Cette situation reste très problématique dans les pays de la rive sud qui disposent déjà de très peu de ressources financières. La loi que leur attribue les ressources ne leur confère pas toujours les prérogatives qui leur permettraient d'agir sur le niveau d'imposition, et ce à tel point que les ressources considérées comme propres sont étroitement contrôlés par le pouvoir central. Ce déséquilibre est plus patent dans les pays de tradition

administrative française où il existe théoriquement une fiscalité locale diversifiée (souvent héritée de l'ancienne fiscalité locale française) mais où, en fait, les gouvernements locaux sont dépourvus de pouvoir fiscal, alors que les gouvernements locaux des pays à traditions administrative britannique jouissent d'une plus grande flexibilité en matière de taxes, de redevances et d'impôts indirects locaux.

L'impôt sur la valeur ajoutée (IVA) est aux premières loges en termes de fiscalité partagée et l'institue dans presque tous les pays de manière proportionnelle entre l'État et les gouvernements locaux, laquelle qui varie selon le pays. Toutefois, les conditions de la répartition sont généralement défavorables aux autorités locales et, en sus, dans le cas des pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les paiements sont le plus souvent irréguliers.

Dans tous les pays de la Méditerranée, le niveau de recouvrement des impôts est bas, voire même très bas, et la fiscalité partagée fait plutôt figure de modalité des budgets locaux. Avec un niveau de revenus propres aussi réduits, il n'est pas étonnant que les gouvernements locaux dépendent en bonne partie des transferts de l'État.

Le tableau ci-dessous fait ressortir les frais publics locaux en proportion du PIB entendus comme frais des administrations publiques locales (des administrations subnationales, à l'exception des entités fédérées et des autonomies régionales). Sur ce graphique, l'Espagne est considérée comme un État fédéral, à l'inverse de l'Italie, en dépit du niveau de compétences législatives et en matière de frais publics des régions italiennes.



Source informe GOLD et fiches par pays

Dépense publique locale en proportion du PIB (exprimés en %)

Italie/France/Croatie/Serbie/Portugal/Jordanie/Espagne/Algérie/Turquie/Grèce/Maroc/Chypre/Macédoine/Tunisie/Malte

Aucun pays méditerranéen ne destine plus de 15% du PIB à la dépense publique locale et, en ce sens, on ne constate aucun écart entre les rives. Toutefois, le problème ne relève pas tant des pourcentages que de la fracture économique décrite antérieurement. Un produit intérieur brut inférieur dans les pays du bassin sud de la Méditerranée fait que le financement des gouvernements locaux est plus réduit par rapport à celui des pays voisins de la rive nord.

On constate en Méditerranée une érosion continue de la fiscalité propre affectant l'ensemble des ressources des gouvernements locaux, en faveur des ressources contrôlées par le pouvoir central. En résumé, on peut affirmer que, dans la plupart des cas, une logique de garantie prévaut sur la logique de la responsabilité financière.

Au titre des alternatives se développant ces dernières années pour le financement des investissements, figure celle déjà mentionnée de collaboration entre les administrations publiques et les entreprises privées. Par le truchement de cette méthode, 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 maintien de chantiers de travaux publics. Cette forme de gestion des services, dite en anglais *public-private partnership*, fonctionne en Europe depuis les années 90. Un grand nombre de pays européens ont adopté une législation concernant ces

associations faisant qu'une entreprise privée en vienne à exécuter ou à gérer un service au nom de l'administration publique. La raison principale de cette délégation est que, en théorie, la qualité du service sera supérieure – et économiquement plus efficace – puisqu'il s'agit d'entreprises spécialisées. Grâce à la concession du service aux entreprises spécialisées, le service devrait se professionnaliser et le coût baisser.

L'implantation de cette pratique est encore faible dans les pays d'Afrique du Nord et au Moyen-Orient, du fait de la réticence de certains pays à céder la gestion de services publics politiquement sensibles à des entreprises privées, dans bien des cas étrangères. Toutefois, cette tendance commence à changer, en même temps que se multiplie le nombre d'administrations faisant appel à une entreprise privée pour la collecte des déchets, les transports publics ou la gestion d'infrastructures, pour ne citer que ceux-ci.

Enfin, une autre source de financement importante provient des organismes internationaux. Tel est le cas paradigmatique de la Palestine, où ces institutions fournissent 90% des Fonds des autorités locales.

d) Gestion

La mise en œuvre de la décentralisation a révélé le déficit en ressources humaines des pays du sud de la Méditerranée. Leurs gouvernements locaux ont du mal à assumer les compétences transférées ou reconnues par manque de personnel qualifié.

Au niveau des capacités administratives, on constate des difficultés et des insuffisances liées aux ressources humaines et aux cadres ; en matière de gestion, faiblesses et manque d'efficacité en matière de planification stratégique concernant l'urbanisme, l'économie et de développement social. D'une manière générale, les municipalités des grands centres urbains sont dotées de cet équipement ou disposent de certains moyens pour l'obtenir ou le compléter. Les plus grands problèmes affectent les plus petites municipalités car le niveau de formation du personnel de ces gouvernements est rarement adéquat.

Selon le Rapport GOLD, il s'agit là d'un des problèmes cruciaux : sans ressources humaines dûment formées, il n'est guère possible de mettre en place la décentralisation. Il s'agit donc de promouvoir une réforme de la gestion publique basique dans le sud.

On observe également une tendance à introduire des logiques et pratiques du secteur privé dans la gestion locale des services et des biens et, dans quelques pays, les technologies modernes de l'information et de la communication dans toute la région, et plus spécialement dans les grandes villes.

Durant ces dernières, les autorités locales de nombreux pays ont été acculées à réduire leur personnel pour des raisons budgétaires et du fait de l'externalisation de nombreuses activités répondant aux stratégies inspirées de la « Nouvelle Gestion Publique » (NGP) conçues en vue d'améliorer leurs résultats.

L'idée de la NGP se fonde sur le dépassement de la rigidité et l'inefficacité attribuée à l'Administration Publique et le remplacement du contrôle hiérarchique par une gestion basée sur des indicateurs et sur le suivi. Les préceptes de cette "Nouvelle Gestion Publique" ont été accueillis de manière diverse dans les pays européens, selon leur tradition administrative. L'augmentation des responsabilités et la diminution des ressources ont exercé une très forte pression sur les administrations locales et les ont conduites à chercher des ressources et à rationaliser la gestion en vue d'élargir la marge de manœuvre. La "culture de la qualité" a progressé et s'exprime par la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats, et par la diffusion d'outils de comparaison (*benchmarking*). Cette tendance semble cependant avoir déjà atteint la phase d'épuisement.

IV. DÉMOCRATIE LOCALE

La gouvernance locale se fonde sur la démocratie locale, laquelle est à son tour impulsée par la société civile. Bien que la décentralisation n'implique pas nécessairement la démocratie, ce lien est devenu de plus en plus étroit et direct. Il est patent qu'au niveau global, on est en train d'assister à une consolidation d'une vision de la décentralisation impliquant aussi bien la reconnaissance de l'autonomie des gouvernements locaux que l'existence d'institutions représentatives élues et de modalités de participation au travers desquelles les habitants expriment leurs préférences collectives et leurs intérêts propres.

La démocratie locale est le principal instrument de légitimation des gouvernements locaux. En effet, pour que ces derniers soient effectifs, ils doivent être les représentants de la population. Seul à travers la mise en œuvre d'expériences démocratiques, l'intérêt des citoyens pourra compléter la défense de l'intérêt général. Ainsi donc, le rôle de la démocratie locale est devenu la cheville ouvrière de tout le processus de décentralisation.

a) Le système politique local

Les progrès de la démocratie locale sont indéniables car, en effet, les conseils municipaux sont élus en Méditerranée au suffrage universel direct, libre et secret, ce qui conférait une légitimité à cet organe. Les progrès de la démocratie participative peuvent se retrouver favorisés par la pratique d'autres activités de débat et de participation à la construction de la décision collective. bien qu'ici, le bilan soit bigarré. Toutefois, à l'instar de ce qui se passe encore dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, la désignation de tout ou partie du conseil municipal et des maires porte atteinte à la légitimité des gouvernements locaux.

Pour les gouvernements locaux de niveau intermédiaire, la situation est différente : dans certains cas, l'option du suffrage indirect a été choisie afin de garder les liens entre les fonctions du niveau intermédiaire et les compétences municipales, d'éviter par là même l'émergence de nouvelles légitimités rivales de celles des municipalités et de protéger l'autonomie de ces dernières.

Les pays européens ont progressé vers une démocratie locale de plus haut niveau. On observe une avancée vers l'établissement d'un leadership politique à travers le pouvoir exécutif local séparé de l'assemblée, qui doit répondre face aux citoyens. Il est important de séparer les deux organes et de renforcer le pouvoir exécutif local pour renforcer le leadership politique et la responsabilité. Par ailleurs, au niveau des assemblées locales, se dégage une certaine « parlementarisation » caractérisée par le renforcement des droits des conseillers municipaux et la possibilité de remettre en cause la responsabilité politique du pouvoir exécutif.

b) Participation citoyenne

On observe, dans toute la région méditerranéenne, une forte diminution de la participation aux élections locales, ou de la stabilisation à un niveau relativement bas de participation. Cette constatation est le signe d'une certaine désaffection pour la politique plus que pour les gouvernements locaux à proprement parler.

Le tableau ci-dessous présente la participation au cours des dernières élections locales dans les différents pays de la région. Exception faite de la Palestine, les taux de participation sont assez bas. Le taux le plus bas correspondant dans ce cas à l'Égypte. Bien que les chiffres officiels n'aient pas été encore annoncés officiellement, les organisations internationales qui assistèrent à la tenue des élections les ont calculés à hauteur de 5 à 7%.

	Année	Participation	Source
Algérie	2005	44,09% dans les Assemblées Populaires Communales 43,47% dans les Assemblées Populaires de Wilaya	Observatoire électoral TEIM
Croatie	2005	30%	Fiche Pays CGLU

Egypte	2008	El Ministère de l'Intérieur n'a pas annoncé les chiffres officiels de participation. Cependant, les organisations qui surveillèrent les élections l'évaluent entre un 5 et 7%	Programme of Governance in the Arab region UNDP
Espagne	2007	63,27%	Ministère de l'Intérieur
France	2008	66,50%	
Italie	2006	54,30%	Liberté digitale
Jordanie	2007	56,00%	Jordan Center for Social Research
Liban	2004	33,30%	Fiche Pays CGLU
Maroc	2003	54%	Programme of Governance in the Arab region UNDP
Palestine	2005	82%	Fiche Pays CGLU
Portugal	2007	Données officielles non disponibles	Comissao Nacional de Eleicoes, Portugal
Syrie	2007	49,54%	Programme of Governance in the Arab region UNDP
Turquie	2004	72,3	Fiche Pays CGLU

Cette évolution à la baisse de la participation aux élections locales s'accompagne d'un développement notable des modes de participation institutionnelle des citoyens aux décisions des gouvernements locaux. Le mode de participation citoyenne le plus visible est le referendum, notamment le referendum d'initiative populaire, de plus en plus prévu par la loi, bien que l'on y ait recours à titre plutôt exceptionnel.

Relevons aussi l'importance croissante des entités inframunicipales permettant de garantir la représentation et la participation des citoyens au niveau le plus proche de leur domicile. Dans les pays où se réalisent des réformes territoriales, on retrouve ce type d'institutions, mais dépourvues de fonction administrative. Il s'agit bien de maintenir une représentation conférant davantage de légitimité.

Soulignons, de plus, les progrès réalisés en matière de droit à l'information de la société civile, qui ne se limite pas à la publication des décisions des autorités locales. Ils comportent également le droit à accéder aux documents administratifs, conditions indispensable de la transparence. En général, les gouvernements œuvrent à se rapprocher des citoyens par le truchement du développement de l'administration électronique, de manière à simplifier au maximum les filières administratives.

V. CONCLUSIONS

Au niveau de la décentralisation, la tendance générale que l'on observe en Méditerranée est de persévérer vers ce modèle, en transférant de plus en plus de compétences aux gouvernements locaux. Au cours de ces dix dernières années, des percées importantes se sont produites pour affermir ce processus, se traduisant par un relâchement considérable des contrôles provenant des gouvernements centraux.

Toutefois, le processus de décentralisation souffre d'un grave problème commun à toute la région : le manque de ressources financières. On observe, en effet, que le transfert de responsabilités ne correspond plus aux besoins en matière de ressources financières et gestion, ce qui peut rendre les services déficitaires. Les fonds propres des gouvernements locaux restent toujours bas et l'on dépend trop des transferts de l'État, ce qui, à son tour, a des effets pervers sur l'indépendance financière des entités locales. De là le besoin d'avancer vers un modèle de financement qui permette de disposer des ressources nécessaires pour la gestion et pour la prestation de services nécessaires tout en garantissant l'indépendance financière des autorités locales, essentielle à une décentralisation efficace.

Le faible poids financier des gouvernements locaux se traduit également par la faiblesse des ressources humaines et de la capacité de gestion. Le maigre capital humain des gouvernements locaux est un grand désavantage pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Autrement dit, le problème de renforcement des capacités des gouvernements locaux pour la mise en œuvre des politiques devrait figurer parmi les priorités des interventions en faveur de la décentralisation. Il devient donc nécessaire d'améliorer la formation du personnel des gouvernements locaux, notamment par l'échange d'expériences et l'aide des pays dotés de plus d'expérience en matière de processus de formation.

Dans tout ce processus de décentralisation, les métropoles jouent un rôle de charnière très important en Méditerranée puisqu'elles partagent un grand nombre d'enjeux et de problématiques. En ce sens, l'échange d'expériences et de *know-how* favorise non seulement la prestation de services aux citoyens, mais aussi la création de mesures de confiance qui peuvent avoir, à leur tour, des effets positifs sur la coopération en d'autres domaines. L'échange d'expériences et de connaissances peut s'appliquer à différents aires allant du renforcement des capacités de gestion des gouvernements locaux, en passant par la formation du personnel ou de l'application des nouvelles technologies, pour être transféré ensuite aux petites et moyennes municipalités.

Comme mentionné plus haut, les associations nationales et internationales des gouvernements locaux jouent un rôle clé dans tout le processus de décentralisation, soit parce qu'elles offrent la possibilité d'établir différentes opportunités de coopération, soit encore grâce à leur capacité de faire pression sur les gouvernements nationaux et sur les institutions internationales. Sous cet angle, il convient de renforcer ces réseaux et de promouvoir leur activité au travers du dialogue et d'un contact permanent. En raison de la situation financière difficile dont souffrent les

gouvernements locaux, ces réseaux ont, eux aussi, des problèmes de financement. S'érigeant comme les acteurs clé de la coopération décentralisée, il convient de favoriser l'échange constant d'opinions, de connaissances et d'expériences entre ces réseaux.

La légitimité de la démocratie au cœur des institutions infraétatiques est d'une extrême importance. De ce fait, il convient d'analyser les solutions possibles, une fois constatée la tendance à la baisse de la participation aux élections locales, plus prononcée dans les pays de la rive nord. Si ce phénomène est moins lié au mécontentement à l'égard des gouvernements locaux ou du modèle d'Etat décentralisé qu'à la politique en général, il convient d'affronter le problème en promouvant de nouvelles voies de participation citoyenne.

L'application de mesures plus tranchantes visant à améliorer la transparence de la gestion publique est également fondamentale pour rapprocher le gouvernement local de la citoyenneté. En ce sens, les nouvelles technologies offrent des opportunités exceptionnelles qu'il faut poursuivre sans relâche.

En dernier lieu, la région doit colmater les brèches qui la séparent du niveau de développement socio-économique et politique. Pour atteindre une plus haute efficacité, il convient de mieux définir les stratégies de coopération décentralisée, publique, durable entre les acteurs qui y participent, basée sur la co-appropriation, la co-responsabilité et l'association. Pour ce faire, la coopération décentralisée est un outil indispensable et d'une extrême efficacité puisqu'elle décline à la fois démocratie et développement.

Bibliographie:

- ATTANÉ, Isabelle et COURBAGE, Youssef. *Demography in the Mediterranean Region: situation and projections*. Plan Bleu, juin 2004
- Barcelona+10. Conferència Regional Euromed i Conferència Euromed Ciutats. *Declaració final y conjunta*. 26 de novembre de 2005
- BINDER, Juergen K, SLITS, Meter, STOQUART, Rémi [et al.] *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*. Background Paper. Project No. 2207/147439-Version 1.
- BOU, Marc, NAVARRO, Marc et TIRADO, Arantxa. *Gobernanza y développement en el Mediterráneo: una aproximación institucional*. Document de Travail No. 11 del Instituto Internacional de Gobernanza de Cataluña (21 juin 2005)
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. “Africa” dans *La descentralización y la gobernanza local en el mundo: 2007, primer informe global*. Barcelone, 2007
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. “Europa” dans *La décentralisation y la gobernanza local en el mundo: 2007, primer informe global*. Barcelone, 2007
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. “Oriente Medio / Asia Occidental” dans *La décentralisation y la gobernanza local en el mundo: 2007, primer informe global*. Barcelone, 2007
- CHALINE, Claude. *L’urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens: Évaluation et perspectives d’un développement durable*. Commission méditerranéenne du développement durable. Mai 2001
- CICHOWLAZ, Philippe. *La Coopération décentralisée en Méditerranée: perspectives pour la période 2007-2013* » dans *l’Annuaire de la Méditerranée*. Barcelone : IEMED et Fondation CIDOB, 2006.
“La coopération descentralizada en el Mediterráneo: perspectivas para el período 2007-2013” en *Anuario del Mediterráneo*. Barcelone: IEMED et Fondation CIDOB, 2006
- DIPUTATION DE BARCELONA. *Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales euromediterráneos*. Barcelone, novembre 2005.
- DIPUTATION DE BARCELONA. *Debates en torno al Arco Latino: un espacio de cooperación de las colectividades territoriales en el Mediterráneo*. Barcelone, avril 2007.
- EUROPEAN UNION. Conclusions for the VIIth euro-mediterranean conference of ministers of foreign affairs. Luxembourg, 30-31 mai 2005

MARCOU, Gérard. [Régionalisation et autonomie locale dans l'Union européenne. Synthèse No. 11. Diputació de Barcelona, 2005.](#) *Regionalització i autonomia local a la Unió Europea*. Síntesi No.11. Diputació de Barcelona, 2005

OJEDA GARCÍA, Raquel. *Marruecos: la emergencia de la esfera local y regional*. Diputacion de Barcelona

SANTONJA, Paqui. *La cooperación del mundo local español en el espacio euromediterráneo* (“[La coopération du monde local espagnol dans l'espace euroméditerranéen](#)”) » dans *Revue CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 79-80. P. 265-283

TOURRET, Jean-Claude. “Les grands défis des villes méditerranéennes” dans *l'Annuaire de la Méditerranée*. Barcelone: IEMED et Fondation CIDOB, 2006

ANNEXE II

Progrès et reculs de la législation nationale sur la décentralisation

Albanie : En l'an 2000 s'est initié un processus de décentralisation en vue de transférer les compétences du pouvoir central aux gouvernements locaux. Avec la loi 8652/00, les municipalités petites, moyennes et grandes, disposent de plus d'autonomie sur les impôts locaux. De plus, la loi 8982/02 relative au système de taxation locale autorise les gouvernements locaux à fixer les impôts municipaux et à en assurer eux-mêmes le recouvrement.

Algérie: En juin 2005, l'Algérie a approuvé un projet de loi pour la ville d'Alger, qui vise à établir pour la ville une politique cohérente tendant à améliorer le niveau de vie de ses citoyens, à réduire l'anarchie urbanistique et à organiser l'extension de la ville. On a également souligné l'objectif de promouvoir le rôle des collectivités locales dans la gestion de la ville et d'établir des mécanismes permettant la contribution des citoyens dans la gestion du quartier et de la ville. Toutefois, dans le nouveau code de la *wilaya* de 2005, le pouvoir de contrôle des *walis* sur les collectivités locales est renforcé, ce qui transforme la *wilaya*, autrefois considérée comme une collectivité locale, en une circonscription administrative déconcentrée

Croatie : Il existe depuis 2001 la présomption légale d'après laquelle toutes les affaires publiques sont du ressort des autorités locales. Ce que l'on entend par méthode de la « clause générale » donne la possibilité aux gouvernements locaux d'offrir des services publics et de développer des programmes qui prennent effet avec leur propre développement. Le Plan 2000-2004 de la Croatie pour aborder les problèmes socio-économiques et éducatifs s'appuyait sur la décentralisation des fonctions du gouvernement et sur la consolidation de l'autonomie financière des gouvernements locaux.

Egypte : En Égypte, aucun progrès ne s'est manifesté au niveau de la décentralisation en dehors de ceux marquant les années 60 et 70. La dernière réforme remonte à 1975, à la création des nouvelles collectivités locales du quartier et l'instauration des élections au suffrage universel des conseillers locales.

Espagne : La Loi Régulatrice des Bases du Régime Local (LRBRL) a été l'objet de multiples réformes, la dernière en 2003, avec la Loi de Modernisation du Gouvernement. En juillet 2005, le Ministère des Administrations publiques divulgue le *Livre Blanc pour la réforme du gouvernement local*, qui envisage d'augmenter les compétences des municipalités, de renforcer leur faculté d'auto-organisation et de consolider un véritable modèle de gouvernement local. Au plan autonome, à noter que depuis 2004, les communautés autonomes de la Communauté Valencienne, de la Catalogne, des Îles Baléares, de l'Andalousie, d'Aragon, de Castille et Léon, ont mis en œuvre des processus de réforme de leurs Statuts d'Autonomie et, dans certains cas, ces derniers sont s'appliquent déjà. Au travers de ces processus, il a été demandé et obtenu une augmentation de leurs compétences et de leurs ressources financières, ce qui a déclenché un grand débat concernant le modèle d'État.

France: En 2003 a eu lieu une révision constitutionnelle par laquelle a été introduit le référendum et s'est incorporée la région à la liste des collectivités locales, en plus du principe de

l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette nouvelle révision prévoit que tout transfert de compétences doit être accompagné de l'attribution des ressources équivalentes à celles autrefois destinées à leur développement, et que toute création ou élargissement de compétences doit donc être accompagnée des ressources déterminées par la Loi. En 2004, la loi fiscale est également réformée.

Grèce: La révision constitutionnelle de 2001 introduisait un cadre institutionnel progressif exceptionnel pour le gouvernement local. Avec la loi 3463/2006 apparaît un système institutionnel permettant la participation des citoyens au processus de décision mis en œuvre par les conseils municipal et communal. Cette loi augmente le pouvoir des autorités municipales et communales pour établir des règles et réguler les affaires affectant directement les fonctions de la ville et des citoyens.

Italie : La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 réforme, par son Chapitre V, le statut des collectivités locales. Il est établi un conseil des autonomies locales en qualité d'organe consultatif entre la région et les administrations locales. Cette révision supprime le contrôle de légalité sur les actes des administrations locales mais maintient, dans certains cas, un pouvoir de substitution du gouvernement, tant de la région que des administrations locales, notamment lorsque les préceptes communautaires ou les traités internationaux ne sont point respectés ou qu'il y a constitution d'un danger grave pour la sécurité publique. En 2003 est approuvée la loi connue sous le nom de *La Loggia*, laquelle loi régleme le processus de substitution. À l'inverse, les mairies voient leur autonomie garantie grâce à la possibilité fréquente de présenter un recours au Tribunal administratif, et parfois même au Tribunal constitutionnel également.

Jordanie: Le Plan Stratégique 2000-2006 prévoit d'établir le besoin d'améliorer les mécanismes de gouvernance urbaine pour le développement institutionnel, et une fiscalité locale plus efficace. Il prévoit également d'établir un plan d'urbanisme cohérent qui réponde aux besoins de la population. Le 26 janvier 2006, le Roi Abdallah de Jordanie annonce la mise en œuvre d'une stratégie pour creuser davantage le thème de la décentralisation politique et fiscale du règne sans précédents, avec la création d'assemblées régionales dotées de nombreuses compétences autrefois mises en avant par le Parlement et par les administrations centrales de l'État. Avec cette réforme, l'État prétend redéfinir ses divisions administratives et regrouper les administrations gouvernementales afin de créer trois zones-régions dotées chacune d'un parlement régional et d'une gestion locale des questions propres. Chaque région définira ses priorités et élaborera les programmes et plans en vue de son développement. L'annonce réelle prévoit explicitement de doter ces régions d'autonomie financière. On rétablit l'élection des maires au suffrage universel.

Liban: Il existait un système municipal qui fonctionnait de manière satisfaisante mais qui perdit toute sa substance suite à la guerre civile de 1975-1990. Une fois terminé le conflit, le Pacte de Taïf, document doté d'une valeur constitutionnelle, accorda un rôle important aux communautés. Ce document reprend également, à titre explicite, la décentralisation administrative, comme l'une des grandes réformes à faire. Cet accord favorise le fait que les communautés locales revendiquent une plus haute autonomie. Les 25 municipalités créées à partir de 2004 sont bien la preuve de cette volonté.

Maroc: Le 3 octobre 2002 est promulgué le *dahir* concernant la loi 79.00 relative à l'organisation de ces collectivités locales, qui introduisait des nouveautés, notamment l'amélioration du statut de l'élu, l'organisation des compétences et, pour les autres collectivités locales, la diminution de la pression de l'exercice de tutelle et l'instauration de mécanismes de coopération, association et partenariat des provinces et des préfectures, y compris l'établissement des voies permettant la coopération internationale décentralisée.

Palestine: Les accords d'Oslo de 1993 reprennent déjà les municipalités en tant qu'unités utiles pour développer l'économie locale et expérimenter la démocratie. En 1997, une loi est approuvée sur la vie locale. Elle est assez imprécise quant aux modalités de contrôle et de coordination, et établit la division du Pays en unités administratives dotées de personnalité morale. Cette loi toutefois ne détermine guère les compétences des autorités régionales, ni la nature de leurs relations auprès des conseils municipaux. En 2002, il est accordé aux mairies palestiniennes la faculté de recouvrir directement les impôts sur le combustible et sur la circulation routière.

Tunisie: La loi 2002-76 du 23 juillet 2002 représente un progrès au niveau des ressources des collectivités locales, qui s'intègre à un processus de retrait du rôle de l'État en matière de finances locales et consolide les revenus propres. Les attributions des municipalités se sont vues renforcées par l'approbation de la loi organique du 18 juillet 2006.

Turquie: En 2004 et 2005 ont été adoptées trois nouvelles lois favorables à la décentralisation dans le pays, lesquelles ont également favorisé un léger assouplissement des contrôles du gouvernement sur les actions des autorités locales. La loi de 2005 sur les unions des municipalités (loi 5355 du 26 mai 2005) définit finalement les villages comme un véritable niveau de décentralisation. Relevons également que les municipalités turques pensent pouvoir organiser de leur propre initiative un référendum sur certaines questions à caractère local, ce qui représente un système de démocratie directe intéressant.

Annexe V: Principales associations nationales de collectivités locales

- Albanie
 - Albanien Association of Municipalities www.aam-al.org
- Bosnie - Herzégovine
 - Association of municipalities and towns of Republic of Srpska (ALVRS) <http://www.alvrs.com/>
 - Association of towns and municipalities of FBiH <http://www.sogfbih.ba/Federation>
- Chypre
 - Union of Cyprus Municipalities www.ucm.org.cy
- Croatie
 - Association of cities and municipalities of Croatia
- Espagne:
 - Federación Española de Municipios y Provincias <http://www.femp.es/>
 - Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACM) <http://www.associacio.net/index.php>
 - Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL) <http://www.eudel.net/aNG/web/cas/index.jsp>
 - Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) <http://www.famp.es/>
 - Federación Canaria de Municipios (FECAM) <http://www.fecam.es/>
 - Federación de Entidades Locales de las Illes balears (FELIB) <http://www.felib.es/index.es.html>
 - Federación de Municipios de Cataluña (FMC) <http://www.fmc.cat/>
 - Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) <http://www.fegamp.org/>
 - Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) <http://www.fnmc.es/>
 - Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP) <http://www.fvmp.es/index.html>
- France
 - Cités Unies France <http://www.cites-unies-france.org/>
 - Assemblée des Départements de France (ADF) <http://www.departement.org/jsp/index.jsp>
 - Association des Maires de France (AMF) <http://www.amf.asso.fr/>
 - Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) <http://www.grandesvilles.org/>
 - Association des Régions de France <http://www.arf.asso.fr/>
 - Fédération des Maires des Villes Moyennes <http://www.villesmoyennes.asso.fr/fr/index.php>
 - Fédération Nationale des agences d'Urbanismes (FNAU) <http://www.fnau.org/index.asp>
- Grèce

- Central Union of Municipalities and Communities of Greece <http://www.kedke.gr/>
- Italie
 - CEMR Italien Section (AICCRE) www.aiccre.it
 - ANCITEL- La rete dei Comuni Italiani <http://portale.ancitel.it/ancitel.cfm>
 - National Association of Italian Communes (ANCI) <http://www.anci.it/anci.cfm>
- Liban
 - Lebanon Mayors Committee
 - Bureau Technique des Villes Libanaises <http://www.bt-villes.org/main.htm>
- Macédoine
 - Association of the units of local self government of the Republic of Macédoine www.zels.org.mk
- Malte
 - Maltese Association of Local Councils
- Maroc
 - Association Nationale des Collectivités Locales du Maroc (ANCLM) <http://www.gouvernance-locale.ma/>
- Monténégro
 - Union of Municipalities of Montenegro uom.cg.yu
- Tunisie
 - Fédération Nationale des Villes Tunisiennes
- Palestine
 - Association of Palestinian Local Authorities <http://www.pal-apal.org/>
 - Joint Service Councils (JSCs)
- Portugal
 - Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) <http://www.anmp.pt/>
- Serbie
 - Standing Conference of Towns and Municipalities of Serbie www.skgo.org
- Turquie
 - Union of Municipalities in Turkey <http://www.tbb.gov.tr/>