





# RÉGION ASIE - PACIFIQUE

**ANDREW NICKSON**

**NICK DEVAS**

**AVEC ALEX B. BRILLANTES**

**WILHELMINA L. CABO**

**ALICE CELESTINO<sup>1</sup>**



- 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 États-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-États 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 <sup>2</sup> )	% 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.

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).

#### *L'expression*

*« collectivités*

*locales » est*

*utilisée de manière*

*générique dans*

*tous les pays pour*

*désigner des*

*unités*

*administratives*

*infra-étatiques ou*

*infrarégionales*

**Tableau 2** Classement des aires métropolitaines de la région Asie-Pacifique

Classement	Nom	Nom français	Pays	Population	Observations
1	Tôkyô	Tokyo	Japon	33.600.000	inclut Yokohama, Kawasaki, Saitama
2	Seoul (Sôul)	Séoul	Corée du Sud	23.400.000	inclut Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam, Suweon
5	Mumbai	Bombay	Inde	21.600.000	inclut Bhiwandi, Kalyan, Thane, Ulhasnagar
6	Delhi	Delhi	Inde	21.500.000	inclut Faridabad, Ghaziabad
9	Shanghai	Shanghai	Chine	17.500.000	
10	Ôsaka	Osaka	Japon	16.700.000	inclut Kobe, Kyoto
12	Kolkata	Calcutta	Inde	15.700.000	inclut Haora
13	Manila	Manille	Philippines	15.600.000	inclut Kalookan, Quezon City
14	Jakarta	Djakarta	Indonésie	15.100.000	inclut Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang
15	Karachi	Karachi	Pakistan	15.100.000	
16	Guangzhou	Canton	Chine	14.700.000	inclut Foshan
19	Beijing	Pékin	Chine	12.800.000	
20	Dhaka	Dacca	Bangladesh	12.600.000	
28	Shenzhen	Shenzhen	Chine	9.150.000	
29	Krung Thep	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	Hyderabad	Hyderabad	Inde	7.150.000	
43	Hong Kong (Xianggang)	Hong Kong	Chine	7.100.000	inclut Kowloon, Victoria
44	T'ai-peï (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 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

**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**

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<sup>e</sup> et 74<sup>e</sup> 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 états<sup>2</sup> ».

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 produit 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.

### **1.3. 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
<b>Australie</b>	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
<b>Chine (2006)*</b>	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	<b>1] Niveau provincial :</b> 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 Ouzigour - 2 régions administratives spéciales : Hong Kong et Macao  <b>2] Niveau régional :</b> 333 unités : - 17 régions (diq) - 283 villes de niveau régional - 30 préfectures autonomes (zi zhi zhou) - 3 unions (meng)	<b>Niveau de l'arrondissement :</b> 2.860 unités : - 1.463 arrondissements (xian) - 369 villes ayant rang d'arrondissement - 856 arrondissements intérieurs dans les plus grandes villes - 117 arrondissements autonomes** (zi zhi xian) - 49 « bannières ethniques » (qi) - 3 bannières autonomes** (zi zhi qi) - 2 zones spéciales - 1 zone forestière	<b>Niveau de la commune :</b> 41.040 unités : - 14.119 communes (xiang) - 19.369 bourgs (zhen) - 10 conseils intercommunaux (qu gong suo) - 6.355 sections d'administration municipale des villes - 1.088 communes ethniques (min zu xiang) - 98 tribus (sumu) - 1 tribu ethnique  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
<b>Inde</b>	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)		
<b>Indonésie</b>	Régime présidentiel (le Président est à la fois le chef de l'Etat et le chef du gouvernement)	Unitaire	2 districts spéciaux : Aceh 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	
<b>Japon</b>	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 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
<b>Malaisie</b>	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)	
<b>Nouvelle-Zélande</b>	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	
<b>Pakistan</b>	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
<b>Philippines</b>	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
<b>République de Corée</b>	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	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) - Séoul : 522 Dong - villes métropolitaines : 689 Dong, 10 Eup, 36 Myeon - Provinces (incl. Jeju) : 942 Dong, 213 Eup, 1.112 Myeon
<b>Thaïlande</b>	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 légiti-

mité 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 communes 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 habilite 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 locales 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 pakistanaises 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 seulement) a) en % du PIB b) en €/hab.	Ratio Dépenses publiques locales / Dépenses publiques totales	Ratio Dépenses publiques locales d'investissement / 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
<b>Australie</b>	a) 37%	a) 2%	7%	6%	52%	38%
(2005)	b) 11 486	b) 276				
<b>Chine</b>	a) 27%	a) 22%	81%	nc	32%	29%
(2004)	b) 291	b) 235				
<b>Inde (2002)</b>	a) 19,1%	a) Karnataka : 2,9%	Karnataka : 18,5%	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)
	b) nc	b) nc				
<b>Indonésie</b>	a) 19%	a) 6%	33%	36%	70%	<10%
(2006)	b) 189	b) 62				
<b>Japon</b>	a) 22,9%	a) 12,3%	53,6%	nc	69%	34%
(2004)	b) 7 243	b) 3,903				
<b>Malaisie</b>	a) 27%	a) 4%	13%	11%	35%	26%
(2003)	b) 1 152	b) 155				
<b>Nouvelle Zélande (2005)</b>	a) 42%	a) 3,9%	9,4%	16%	68%	56%
	b) 9 693	b) 380				
<b>Pakistan* (2005)</b>	a) 18,5%	a) 2,6%	14%	nc	90%	10%**
	b) nc	b) nc				
<b>Rép. de Corée</b>	a) 36%	a) 16%	44%	nc	53%	34%
	b) nc	b) nc				
<b>Thaïlande</b>	a) 21%	a) 2%	9%	15%	45%	12%
(2002)	b) 376	b) 34				
<b>Vietnam</b>	a) 24%	a) 11%	48%	51%	44%	24%
(2002)	b) nc	b) nc				

**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 bâtis 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**

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 – propres<sup>3</sup> 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

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

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 budgéter 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*

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'admini-

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
<b>Australie</b>	Droit public	Recrutement individuel pour chaque poste disponible en gouvernement local	Organisée et financée par poste individuel
<b>Chine</b>	Droit de la fonction publique	Concours annuel au niveau local et national	Organisée et financée par les collectivités locales
<b>Inde</b>	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
<b>Indonésie</b>	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
<b>Japon</b>	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
<b>Malaisie</b>	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
<b>Nouvelle-Zélande</b>	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
<b>Pakistan</b>	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
<b>Philippines</b>	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)
<b>Rép. de Corée</b>	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
<b>Thaïlande</b>	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
<b>Vietnam</b>	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.*

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 rechignent 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

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

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 capitalistique ; 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*

## 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.

*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.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 provinciales 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'État 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'État 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'État. 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'État 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'État. 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. Créée en 1947, l'Association australienne des collectivités locales (ALGA) siège à la Conférence des premiers ministres<sup>4</sup> et au Conseil du gouvernement australien, ainsi que dans divers conseils ministériels, comités intergouvernementaux<sup>5</sup> 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, assessseurs 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 panindonésienne

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<sup>e</sup>. 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).*

*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*

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. 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
<b>Australie</b>	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
<b>Chine</b>	Système mixte partout	Système mixte	Cinq ans	En baisse
<b>Inde</b>	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
<b>Indonésie</b>	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
<b>Japon</b>	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)
<b>Malaisie*</b>	Inapplicable			
<b>Nouvelle-Zélande</b>	La plupart du temps SMT mais aussi STV dans certains cas		Trois ans	50 % (2001) 52 % (2004)
<b>Pakistan</b>	Les conseils d'union recourent au SMT + circonscriptions plurinomiales	Inapplicable	Quatre ans	Chiffres non disponibles
<b>Philippines</b>	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 %
<b>Rép. de Corée</b>	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	
<b>Thaïlande</b>	Tous les conseils de gouvernements locaux recourent au système SMT		Quatre ans	35,39 % (Bangkok, Conseil d'administration métropolitain)
<b>Vietnam</b>	Les conseils populaires (commune, district et province) recourent au SMT + circonscriptions plurinomiales		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 collègues 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 par tous les membres du conseil d'union dans leurs juridictions respectives. <i>Naib nazim</i> du <i>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'union<sup>7</sup> 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<sup>e</sup> 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 Sechuan 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 base<sup>8</sup>.

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.

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

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-

**Les tentatives de promotion de la participation citoyenne s'opposent souvent à de puissants intérêts et ne sont pas toujours couronnées de succès**

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 réserver 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 démocratique.

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.

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	
Inde	1950	Constitution (art. 40)
	1992	73 <sup>e</sup> et 74 <sup>e</sup> 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	
<b>Malaisie</b>	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
<b>Nouvelle-Zélande</b>	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
<b>Pakistan</b>	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
<b>Philippines</b>	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)
<b>Thaïlande</b>	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.