



LA BONNE GOUVERNANCE COMMENCE CHEZ L'ÊTRE HUMAIN

DÉCENTRALISATION ET AUTONOMIE LOCALE
COMME DOMAINE D'ACTION DE LA KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

3 | AVANT-PROPOS

**5 | LA DÉCENTRALISATION ET L'AUTONOMIE LOCALE
DANS LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**

**9 | L'AUTONOMIE LOCALE COMME MISSION
DE LA KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG**

12 | EXEMPLES DE PAYS

■ Philippines	13
■ Cambodge	15
■ Turquie	18
■ Russie	19
■ Afrique du Sud	21
■ Maroc	24
■ Sénégal	26
■ Brésil	28
■ Argentine	30
■ Pérou	32

PRÉFACE

En 1996, l'Assemblée Générale de l'ONU a souscrit à trois objectifs politiques centraux : la décentralisation, le renforcement des unités locales et le renforcement de la démocratie locale. Indépendamment des différences historiques, politiques, sociales et économiques existant entre eux, les Etats membres reconnaissent qu'il s'agit là du fondement le plus important pour une « mondialisation de la démocratie ».

Dans de nombreux pays dans le monde, la décentralisation, le fédéralisme et l'autonomie locale font partie intégrante des processus de réforme politique. De nos jours, il n'existe pratiquement plus aucun pays organisé de manière purement centralisée. Selon les études de la Banque mondiale, en 2000 déjà, des représentants élus au niveau infranational existaient dans 95 pour cent des pays. L'ampleur et les axes essentiels de ces processus de décentralisation varient dans leur dimension et leur intensité. Tout comme l'appui politique des processus politiques mis ainsi en mouvement. Alors que le processus de décentralisation fait de plus en plus l'objet de critiques en Afrique du Sud ou aux Philippines, il enregistre un nouvel élan au Brésil et au Cambodge, où les gouvernements posent actuellement les jalons d'une autonomie locale accrue.

Il convient de noter que la décentralisation, le fédéralisme et le renforcement de l'autonomie locale ne visent aucunement l'éviction totale des gouvernements centraux. Plus exactement, ils doivent promouvoir un partage du pouvoir entre les différents niveaux étatiques dans un pays. Les processus de décentralisation ne dégagent pas les responsables nationaux de leur responsabilité et obligation de rendre des comptes. Ils restent chargés de l'élaboration des lois nationales sur des thèmes comme les droits politiques et civiques, de la définition des priorités de leur politique et de la garantie des conditions cadres dans lesquelles les décideurs locaux peuvent agir. En revanche, les collectivités dotées d'une autonomie locale, proches des citoyens, sont plus à même de reconnaître les problèmes sur le terrain et de fournir des prestations de services aux citoyens de manière plus efficace.

La décentralisation est aujourd'hui considérée à l'échelle mondiale comme une composante responsable, efficace et, en règle générale, incontournable, de la bonne gouvernance. Elle peut améliorer durablement les services publics, l'utilisation des ressources publiques, le contrôle des prestations publiques ainsi que la participation de la population. A elle seule, la décentralisation ne mène pas à la démocratie, mais elle peut faire avancer le processus : selon une déclaration du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2000, la décentralisation, bien qu'insuffisante en soi, serait une condition nécessaire à une meilleure autonomie des collectivités locales.

Sur le plan politique, la décentralisation traite, par conséquent, de la légitimité démocratique, du contrôle politique, de la participation et revisite la question du pouvoir et des ressources dans un pays. Des municipalités fortes stimulent l'articulation et le pouvoir de négociation des citoyens et offrent un espace d'exercice des comportements démocratiques. La décentralisation constitue ainsi un pilier fondamental de la promotion de la démocratie. La réduction des obstacles institutionnels, administratifs, financiers et juridiques permet aux citoyens de décider eux-mêmes de leur destin, d'imposer et de concrétiser des concepts nouveaux et

innovants permettant de les sortir durablement de la pauvreté. Le fondement normatif de l'objectif politique de l'autonomie locale est le principe de subsidiarité. Il oblige certes l'Etat à apporter son aide, mais se limite à « l'aide apportée aux citoyens pour qu'ils s'aident eux-mêmes ». Depuis les premiers pas de la coopération au développement, le principe de subsidiarité représente un fondement indispensable de l'activité de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), également pour cette composante de notre activité.

En tant que fondation politique allemande, la KAS sait à quel point les collectivités locales peuvent être performantes, comment fonctionne une démocratie vécue au niveau infranational et comment peuvent être mis en oeuvre les mécanismes d'équilibre des intérêts entre les collectivités locales. Parmi les quelques 200 projets en cours dans plus de 120 pays, un grand nombre vise la promotion du développement et de l'expansion des structures communales et régionales. Et en tant que fondation politique allemande, la KAS ne considère pas seulement les structures décentralisées comme une partie intégrante importante de la structure d'un Etat, mais y souscrit fermement. C'est cette expérience qui fait de l'Allemagne un partenaire compétent et fiable dans le monde, lorsqu'il s'agit de projets de décentralisation.

Ces projets n'ont toutefois pas toujours été menés par le passé avec le succès escompté par les bailleurs de fonds internationaux. Les organisations étatiques d'aide au développement, qui dépendaient de la coopération avec le gouvernement du pays partenaire, ont souvent dû reconnaître que les projets stagnaient, si ce n'est, échouaient, surtout en raison de l'absence de volonté politique. Par conséquent, les fondations politiques ont un rôle clé à jouer dans la coopération au développement allemande, en tant qu'acteurs non étatiques dans la formulation et l'élaboration du contenu des concepts de décentralisation, dans la formation de la volonté politique tant au niveau national que local, tout comme dans la promotion de l'engagement de la société civile. Compte tenu de leur indépendance, elles peuvent s'engager en faveur de l'autonomie locale, même lorsque ce processus est bloqué par l'absence de volonté des gouvernements nationaux.

Dans le cadre de la coopération au développement, la Konrad-Adenauer-Stiftung soutient depuis des décennies les organes d'autonomie communale, les politiciens locaux et leurs groupes d'intérêts. Lorsqu'elle travaille dans les domaines de l'administration et des finances dans le cadre de ses projets de décentralisation, elle oeuvre dans le sens de son mandat principal, à savoir le renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le contrôle de la répartition des pouvoirs et l'utilisation des ressources politiques sont, par conséquent, du point de vue de la Konrad-Adenauer-Stiftung, un véritable champ politique auquel les fondations politiques doivent s'atteler.



Dr. Gerhard Wahlers

Secrétaire Général adjoint de la Konrad-Adenauer-Stiftung



DÉCENTRALISATION ET AUTONOMIE LOCALE DANS LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La gouvernance démocratique peut être structurée de manière centralisée ou décentralisée. Ce qui détermine en règle générale ce choix, c'est l'évolution historique d'un pays ainsi que la conception sous-jacente de l'Homme. L'Etat unitaire est-il, en définitive, le critère premier de certains droits, ou est-ce plutôt l'individu? L'unité de certaines décisions politiques au niveau national est-elle plus importante que la liberté de la personne et la protection de groupes plus restreints de la société? Quel élément contribue davantage à la constitution d'une société démocratique et pluraliste?

L'idée fondamentale qui sous-tend la demande de décentralisation est le principe de subsidiarité. Selon ce principe, la société ou l'Etat ne doit pas retirer aux entités plus petites ce qu'elles peuvent réaliser de leur propre chef. Il en découle des règles de responsabilité et de compétences pour réaliser l'intérêt général. Ainsi, la responsabilité propre doit être implantée au niveau de l'entité sociale la plus petite, à laquelle l'entité plus grande et/ou la société dans son ensemble doit accorder l'aide nécessaire pour qu'elle se prenne en main. Le principe de subsidiarité défend les initiatives et le droit des communautés plus restreintes, tout comme il permet le développement d'un ordre sociétal de bas en haut. Il exige même de l'Etat qu'il assure la protection et la promotion de ces droits. Il privilégie une structure fédérale de l'Etat et l'autonomie la plus poussée possible à toutes les formes de centralisme et donne, dans le même temps, un coup d'arrêt aux tendances totalitaires.

C'est dans ce sens que le terme décentralisation est souvent utilisé pour regrouper les mesures visant à transférer davantage de compétences décisionnelles et de responsabilité aux niveaux politiques infranationaux. Les processus décisionnels doivent être établis là où est implantée l'expertise immédiate. La décentralisation administrative comprend une répartition des compétences, pour mieux accomplir les tâches publiques nationales par des instances locales autonomes. Il s'agit, en première ligne, de transférer la responsabilité de la planification, de la gestion et, en partie, du financement des infrastructures et des services.

La décentralisation fiscale est une composante essentielle de tout processus de décentralisation. En effet, il y a souvent un décalage entre la décentralisation des compétences et celle des ressources: sans transfert de compétences permettant la constitution de recettes propres et de flux de trésorerie financière aux entités infranationales, la décentralisation reste une promesse vide de sens. L'autonomie communale et régionale, sans ressources financières pour mener à bien les tâches requises, mène en définitive au désenchantement citoyen à l'égard de la démocratie.

En tant que fondation politique, les améliorations dans l'administration et la solidité financière représentent pour la KAS des moyens permettant de développer une organisation étatique plus démocratique et participative. Le fort accent placé sur le déplacement des forces et du pouvoir, c'est-à-dire, la dimension politique de la décentralisation (dévolution) s'est largement imposée dans le monde en ce début de 21ème siècle.

Il s'agit d'un processus politique de longue haleine, qui englobe non pas des solutions statiques, mais plutôt un modèle de procédures souples de péréquation entre les entités nationales et locales, dont l'objectif doit être une adaptation aux conditions-cadres changeantes. Il s'agit de déplacer le pouvoir et les ressources selon le principe de subsidiarité, là où cela permet d'accomplir de manière optimale les tâches.

La décentralisation peut intervenir verticalement ou horizontalement. Sous sa forme verticale, il s'agit de répartir le pouvoir formel au niveau hiérarchique inférieur, alors que sous sa forme horizontale, la perspective reste fixée à un niveau hiérarchique donné.

Ce n'est que là où les entités infranationales peuvent légalement agir de manière autonome que l'autonomie locale est possible. Elle est synonyme d'établissement d'entités dotées de leurs propres compétences et ressources et d'organes de représentation communale, légitimées démocratiquement et responsables. Une bonne gouvernance locale (en anglais, Local governance ou good local governance) requiert, par conséquent, une société civile active, en tant que partenaire de développement et organisme de contrôle des institutions de l'Etat.

LES CONSÉQUENCES DE LA MONDIALISATION

Avec la mondialisation, les gouvernements dans le monde se sont trouvés face à des tâches nouvelles et complexes. Les mutations sont plus rapides que jamais, les systèmes cibles sont plus complexes que jamais et le maillage régional et sectoriel est un autre défi auquel ces gouvernements sont confrontés. Alors que les processus décisionnels augmentent dans le monde, les Etats ont de moins en moins de temps pour réagir aux défis. Depuis les années 80, la coopération allemande et internationale attend des processus de décentralisation et du renforcement de l'autonomie locale un soutien décisif dans le développement de sociétés démocratiques. Plus les citoyens sont intégrés de façon responsable dans les prises de décisions politiques dans les affaires locales, plus l'établissement de structures étatiques du bas vers le haut devrait être stable.

La mondialisation et la dimension locale du développement qui reste d'une grande importance, accompagnée de l'érosion des Etats hautement centralisés, le défi croissant que posent les tendances d'urbanisation à un approvisionnement plus efficace des citoyens en services de base (santé, éducation, eau, électricité), la coopération de la communauté internationale pour promouvoir davantage la démocratie et la bonne gouver-



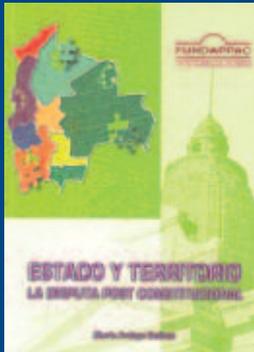
nance, ainsi que le nouvel essor des approches de développement participatives, sont autant d'éléments considérés aujourd'hui comme déterminants pour l'augmentation des processus de décentralisation au niveau mondial.

L'amélioration des services de l'Etat, une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources publiques, ainsi que l'amélioration de la relation entre l'Etat et les citoyens grâce à des possibilités de participation accrues des citoyens étaient considérées comme des objectifs de développement fondamentaux des différents programmes et projets de décentralisation. A l'aide de l'autonomie locale et de possibilités de participation multipliées de la population, il s'agissait d'amorcer ou de consolider les processus de démocratisation de l'espace local, pour bénéficier, en définitive, au développement de la démocratie de l'ensemble de l'Etat. En effet, les citoyens ont fait, par le passé, preuve d'une plus grande propension à participer aux élections locales qu'aux élections au niveau national. Leur participation accrue a également renforcé la légitimité des décideurs politiques.

On attendait d'une autonomie locale tenant compte des potentiels particuliers des différentes communes ou régions et, par conséquent, permettant de manière ciblée des mesures de développement économique, la possibilité de développer un espace économique local dynamique. Dans des sociétés hétérogènes, les partisans de la décentralisation, au sens de la gestion des conflits, espéraient, aussi une transition des décisions électorales dominées par des considérations ethniques vers des scrutins motivés par des considérations politiques.

Compte tenu de ces attentes positives de la décentralisation et de l'autonomie locale, la communauté internationale s'est attelée à la thématique, notamment en adoptant l'Agenda 21 local à Rio en 1992, le programme mondial pour l'habitat (Habitat Agenda) en 1996 et en créant la Cities Alliance sous l'égide de la Banque mondiale. En 2007, l'ONU a adopté ses lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des communes, un processus que la Konrad-Adenauer-Stiftung a accompagné dès 1999. Dans ce contexte, l'ensemble des nations a souscrit aux objectifs de la décentralisation, du renforcement des entités locales et de la démocratie locale, indépen-

Les membres de la délégation du parlement de l'Etat de Plateau (Nigeria) en compagnie du président de l'association allemande des agriculteurs, Gerd Sonnleitner, lors du festival de l'agriculture de 2008 à Munich.



Gloría Ardaya Salinas:
Estado y Territorio.
La Disputa
Postconstitucional

Fundación de Apoyo
al Parlamento y a la
Participación Ciudadana (FUNDAPPAC) &
Konrad-Adenauer-
Stiftung, 2009

Les questions territoriales revêtent aujourd'hui une grande importance en Bolivie. De plus en plus souvent, les niveaux infranationaux sont confrontés à des questions de pouvoir et de conservation du pouvoir. L'auteur analyse les répercussions de ce processus sur l'unité de l'Etat bolivien.

damment du système politique auquel elles appartenaient. Les directives contiennent une multitude de prescriptions, d'instruments et de recommandations de démocratisation et de développement économique, social et politique plus rapide, grâce au renforcement de l'autonomie des communes. En avril 2009, ces directives ont été prolongées des lignes directrices relatives à l'accès aux services de base pour tous (UN Guidelines on Access to Basic Services for all), qui ciblent surtout l'appui aux habitants des villes les plus pauvres.

LA FIN DE L'EUPHORIE

Malgré le fort engagement des bailleurs de fonds, il semblerait qu'un grand nombre des attentes d'envergure ne se serait pas concrétisé et l'euphorie est tombée au début du 21ème siècle. Les risques inhérents aux processus de décentralisation sont de plus en plus souvent mis en exergue. En réalité, de nombreuses structures de gouvernance, et d'administration locales, tout comme les services publics municipaux, continuaient d'accuser des déficits énormes, malgré la décentralisation. Parmi les causes que l'on peut citer, la dotation financière insuffisante du niveau local, un manque de pouvoirs, de transparence et de personnel qualifié, doté des connaissances techniques nécessaires, et des conditions cadres juridiques et administratives faibles. Un des aspects qui s'est également avéré problématique était que souvent, de nombreuses communes pensaient que leurs compétences accrues leur donnaient la légitimité d'accomplir toutes les tâches elles-mêmes, plutôt que de se faire épauler par des partenaires privés. Mais c'est surtout le manque de volonté politique qui a été à l'origine des succès mitigés et des résultats plutôt décevants de la promotion de la décentralisation et de l'autonomie locale. Un grand nombre de donateurs s'est beaucoup trop concentré sur des détails administratifs ou techniques et n'a, ainsi, pas tenu suffisamment compte du caractère politique de la décentralisation. Ce sont là des problèmes auxquels ont surtout été confrontés les bailleurs de fonds étatiques ou internationaux, qui dépendaient directement de la coopération des gouvernements nationaux (principe descendant, Top-Down). Souvent, malgré l'existence de structures, le pas n'a pas été franchi entre la déconcentration et la dévolution. De nouvelles entités d'autonomie locales ont ainsi cohabité avec les anciennes structures du niveau de l'Etat-nation. De par leurs structures doubles, ces systèmes hybrides ont pesé lourdement sur le budget national. Dans certains cas, les gouvernements nationaux se sont dérobés devant des décisions impopulaires, en transférant au niveau local certaines compétences, alors que ce dernier ne disposait ni de compétences ni de ressources financières.

Sur le plan politique, c'est surtout le peu d'attention accordé aux « perdants » du processus de décentralisation qui fut considéré comme problématique. Un niveau local faible, une décentralisation incomplète et insuffisante augmenterait le mécontentement de la population, compte tenu de la détérioration des services. Des initiatives oeuvrant à la base, souvent soutenues par des fondations politiques, étaient requises dans ces cas, pour transmettre les connaissances nécessaires et, ainsi augmenter la pression du niveau local pour que les gouvernements nationaux respectent les engagements pris. Pour qu'un tel processus soit couronné de succès, il est, en règle générale, nécessaire de rendre progressivement transparentes les anciennes structures de pouvoir et les intérêts des clients et de mettre en exergue les compétences disponibles, en faisant preuve de l'empathie requise.

Une préoccupation était la consolidation des divisions ethniques et le renforcement involontaire des mouvements autonomistes, susceptibles d'accompagner l'affaiblissement de l'Etat central. La genèse de nouveaux conflits et/ou le renforcement de conflits existants, voire même des affrontements violents seraient les conséquences possibles d'une telle évolution. Selon les critiques, des ressources limitées pourraient mener à un développement inégal des régions, une domination croissante des élites locales, l'affaiblissement

de la cohésion nationale ou une corruption accrue au niveau local.

AU BANC D'ESSAI: RECONNAISSANCE DES NOUVEAUX DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

Dans l'ensemble, plusieurs années après l'engagement accru des bailleurs de fonds au niveau local, les résultats sont souvent restés en deçà de leurs attentes. Compte tenu du scepticisme croissant, les organisations internationales ont entamé l'évaluation de leurs programmes de décentralisation. En 2003, le Comité de développement de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a publié pour la première fois une évaluation d'envergure et formulé des conseils pour entamer à l'avenir plus efficacement ce genre de projets.

Les appels s'adressaient à la viabilité des programmes, à la prise en compte accrue des politiques nationales du pays partenaire ou encore à une meilleure concertation entre les bailleurs de fonds. La prise en compte des agendas locaux, en accordant une attention toute particulière aux principes de la cohérence, de la complémentarité et de la coordination, le développement de processus progressifs de longue haleine, le refus de concepts unitaires au profit de stratégies par pays, davantage de souplesse dans le cas de fenêtres temporelles s'ouvrant à court terme, davantage de légalité des conditions juridiques cadres et plus de légitimité pour les acteurs impliqués dans le processus. La responsabilité des gouvernements des pays en développement doit à l'avenir davantage peser dans la balance du dialogue entre les partenaires, pour ne pas à nouveau échouer sur l'autel de la volonté politique.

De nombreuses recommandations sont également reprises dans la déclaration de Paris adoptée en 2005. En conséquence, les concepts de décentralisation et d'autonomie locale, en tenant compte des résultats des évaluations faites à ce jour, s'intègrent parfaitement dans ce nouveau cadre. Les principes centraux de la Déclaration de Paris, à savoir, la responsabilité propre, l'orientation vers le partenaire, l'harmonisation, une gestion axée sur les résultats et une obligation mutuelle de reddition des comptes, jouent un rôle important dans la promotion de la décentralisation.

En 2008, la Banque mondiale a publié une évaluation de ses projets de décentralisation pour les années 1990 à 2007, en arrivant à un résultat mitigé: alors que dans des pays comme la Tanzanie, les Philippines ou l'Ouganda, le pouvoir des communes s'est étendu, les processus de décentralisation mis en œuvre en Bolivie et

en Russie ont accentué les disparités régionales. Au niveau européen, la Commission Européenne a publié un document de référence en 2007 («Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers») pour des projets dans les domaines de la décentralisation et de l'autonomie locale.

En Allemagne, des députés du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag avaient déjà questionné en ce sens le gouvernement de coalition rouge vert de l'époque. Dans sa réponse, celui-ci devait constater: «Le processus politique de la décentralisation est marqué par des échecs dans des pays en développement. Il suscite fréquemment la résistance de certains groupes d'intérêts et requiert de nouvelles structures (...).»

Dans le sens de la responsabilité propre et en se basant sur les évaluations disponibles à ce jour, les bailleurs soutiennent aujourd'hui des projets surtout dans les pays où les gouvernements sont favorables à ce type d'évolution et font preuve de volonté de mettre en œuvre des réformes. Début 2007, des projets de décentralisation ont été menés à bien dans 17 pays sur les 24 avec lesquels l'Allemagne a signé des accords de coopération bilatérale en Afrique.

L'urbanisation en augmentation rapide pose un défi particulier tout en représentant une chance pour les processus de décentralisation et les questions d'autonomie locale. Près de la moitié de l'humanité vit aujourd'hui dans les villes et la tendance se maintient. A l'ère de l'urbanisation, on s'attend à ce qu'au cours des trente prochaines années, la population des villes des pays en développement double. Compte tenu de cette évolution, l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement se décide de plus en plus dans les communes. La réduction de la pauvreté présuppose de plus en plus l'amélioration des conditions de vie dans les villes et leurs bidonvilles. La durabilité écologique, les possibilités d'éducation des enfants et la lutte contre la mortalité infantile et maternelle grâce à des infrastructures sanitaires de meilleure qualité et l'accès à l'eau propre exigent que les communes disposent des moyens d'action et possibilités de trouver des solutions. Seule une autonomie locale avec des compétences claires et vastes et une dotation financière suffisante peut utiliser au profit des populations les processus d'urbanisation dans les pays en développement et circonscrire les risques des épiphénomènes négatifs. C'est justement cette évolution qui fait que la décentralisation et l'autonomie locale restent aujourd'hui encore des éléments incontournables de la coopération au développement allemande, pertinents pour les activités des fondations politiques.

AUTONOMIE LOCALE EN TANT QUE MISSION DE LA KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG



Le Nigeria au printemps 2009: sur invitation de la KAS, rencontre de près de 50 dirigeants traditionnels et religieux pour débattre de leur possible contribution à la stabilisation de la démocratie.

Les enseignements du passé ont sensibilisé les bailleurs de fonds internationaux au caractère éminemment politique des processus de décentralisation. Ils ont clairement montré que les programmes souvent techniques et fortement axés sur la bureaucratie de la coopération au développement publique doivent être complétés par la dimension politique de la décentralisation et de l'autonomie locale. Il ressort d'une étude de l'institut GIGA parue en 2009 sur le processus de décentralisation illustré par l'exemple du Mozambique, que la décentralisation, comprise comme défi technique, échoue souvent face à la résistance des élites politiques et que, par conséquent, les bailleurs devraient davantage accorder d'attention à son caractère éminemment politique.

C'est la raison pour laquelle le ministère fédéral de la Coopération agit au travers de ses organes d'exécution, surtout là où les principaux acteurs affichent une volonté politique de mener des réformes et participent financièrement aux coûts engendrés par les réformes. Les fondations politiques peuvent compléter ces processus, en coopérant surtout avec des partis politiques partenaires, proches ou prônant les mêmes valeurs avec lesquels les organisations d'exécution publiques hésiteraient à coopérer. Souvent, ils peuvent soutenir le champ politique en fournissant prestations de conseil sur un transfert judicieux des compétences.

DÉCENTRALISATION ET AUTONOMIE LOCALE EN TANT QUE CHAMP D'ACTION DE LA KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Mais le travail des fondations politiques revêt aussi toute sa pertinence là où l'opposition est supposément celle qui bénéficie le plus des processus de décentralisation et où les gouvernements nationaux remettent, par conséquent, souvent le concept en question. En Afrique du Sud, par exemple (cf. étude de cas) la KAS effectue actuellement un travail de sensibilisation dans un contexte politique difficile, milite publiquement en faveur d'une structure étatique décentralisée et renforce le pluralisme. Dans ce type de situation, la KAS se conçoit comme un moteur pour renforcer l'autonomie locale. En effet, là où la volonté politique de réformes du gouvernement central est moins prononcée, la coopération au développement publique ne peut agir que de manière limitée. Les fondations politiques peuvent, par ailleurs, plus rapidement que les organisations étatiques, répondre à de nouveaux défis et réagir en mettant aussi des ressources financières à disposition lorsque des fenêtres temporelles s'ouvrent à brève échéance. Le montant absolu des moyens ne joue pas le rôle principal pour la réussite du projet. L'accès aux acteurs déterminants sur place et leur confiance sont des facteurs encore plus importants. Les collaborateurs de la KAS à l'étranger ont souvent des contacts parmi les différents décideurs politiques et les élites économiques et spirituelles et sont, par conséquent, un partenaire de coopération recherché dans de nombreux pays.

La liberté de choix des interlocuteurs et contacts et la promotion de la pluralité politique qui y est associée est l'un des avantages des fondations politiques. Lorsqu'on souhaite initier des changements politiques, il convient de coopérer étroitement avec ceux qui réunissent au niveau local la compétence décisionnelle et le savoir. En développant et en renforçant l'autonomie locale, la KAS se concentre, par conséquent, sur les groupes cibles que sont les partis politiques, les parlementaires, les membres de l'exécutif, les responsables des administrations et la société civile.

Grâce à l'indépendance et la diversité des fondations politiques, des groupes d'acteurs très variés peuvent porter le processus de décentralisation. Dans ces circonstances et lorsque le pluralisme politique existe, les fondations politiques peuvent, selon leurs orientations, soutenir les forces locales dans l'élaboration de leurs demandes, les aider à formuler des propositions pour les concrétiser et à définir des possibilités pour mieux les articuler.

L'éventail des conseils est large et comprend des séminaires de base et avancés, des missions d'experts à court terme, des projets pilotes pour développer des structures d'autonomie locale, des formations initiales et continues ou le conseil des collectivités locales, de partis ou d'associations pour établir ou mettre en œuvre de plans de développement locaux et régionaux et, dans des cas particuliers, des aides à la formation sous forme de bourses. Ce qui est réellement mis en œuvre dépend de la demande concrète. Ainsi, la KAS coordonne systématiquement ses activités avec les décideurs locaux, lesquels doivent être renforcés dans le cadre des projets de décentralisation. Dans le cas contraire, les projets risqueraient non seulement de perdre leur soutien, mais aussi de miner la légitimité des élus.

Les séminaires organisés à intervalles irréguliers en Allemagne par la fondation au profit d'élus locaux des quatre coins du monde se sont avérés particulièrement réussis. Ces derniers y rencontrent des élus allemands et des praticiens pour discuter de thèmes comme le développement économique, l'environnement, une administration efficace et la coopération au niveau communal. Ils approfondissent ainsi les connaissances acquises dans leur pays et rentrent chez eux avec de nouvelles idées utiles pour les tâches qui les y attendent.



O Desempenho dos Municípios da Província de Cabo Delgado

Centro de Pesquisa Konrad Adenauer (Universidade Católica de Moçambique), com apoio da Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2009, Auteur: Barbosa Morais

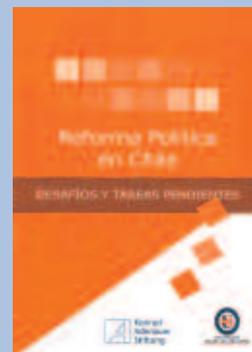
La publication reprend les résultats d'un séminaire sur la mise en œuvre de la décentralisation à Cabo Delgado, Mozambique.



Guide du formateur en décentralisation et en développement local Nr. 5

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Direction de l'Expansion Rurale, 2002

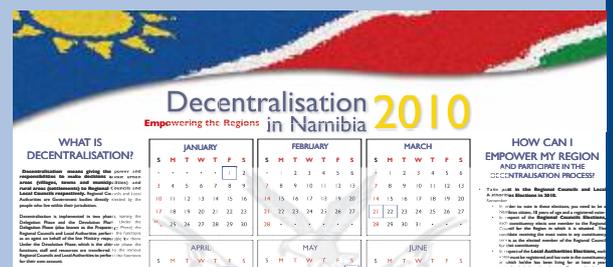
Manuel de formation à l'attention de représentants élus des communes rurales au Sénégal, avec comme axes prioritaires la gestion du budget et le financement du développement d'une commune rurale.



Reforma Política en Chile - Desafíos y Tareas Pendientes.

Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009

Dans cette publication, cinq chercheurs de renom présentent leurs études et recommandations sur les réformes politiques au Chili. L'objectif est d'accroître l'efficacité du travail gouvernemental, d'accélérer la décentralisation, de renouveler le régime des partis politiques, de vérifier la faisabilité du monocréatisme et de remplacer le système présidentiel à forte concentration du pouvoir en un système semi-présidentiel.



Le calendrier doit promouvoir la politique de décentralisation en Namibie et renforcer les régions. Il donne des informations sur le processus de décentralisation, les avantages pour les citoyens, le cadre légal et les autorités responsables.

PRESERVER LES VALEURS – RESPECTER LES DIFFERENCES

La coopération avec les instances locales et les personnes qui y travaillent n'est pas uniquement basée sur des considérations pragmatiques pour la KAS. Depuis toujours, le principe de subsidiarité dirige le travail de la fondation à l'échelle internationale. Il revêt une importance particulière pour la KAS, pas seulement dans un sens factuel, mais aussi normatif. Ce n'est pas uniquement l'expérience allemande du fédéralisme qui dirige notre travail, mais surtout l'image chrétienne de l'Homme, à laquelle la fondation souscrit. Selon cette image, l'Homme est origine, porteur et but de toute vie en société. Le principe de subsidiarité respecte la libre initiative et la responsabilité individuelle de l'Homme et des structures sociales plus petites, comme la famille, les associations et aussi les communes. Par conséquent, la KAS plaide en faveur d'une politique de développement au cœur de laquelle se trouve l'Homme, de l'intégration des bénéficiaires de l'aide directement dans la planification des projets dans lesquels ils deviennent les acteurs principaux de leur mise en œuvre. De la même manière, les mesures de promotion de la décentralisation et de l'autonomie locale sont elles aussi axées sur l'Homme. Des aides complémentaires de l'Etat et de la société sont souhaitées lorsque l'Homme et sa structure sociale ne sont pas en mesure, d'eux-mêmes, de remplir les tâches qui leur incombent ou ne peuvent le faire qu'incomplètement.

Dans la coopération au développement, la fondation considère d'un œil critique les augmentations des budgets d'aide. Les négociations sur la manière d'utiliser les aides budgétaires et les conditions qui y sont rattachées ont trop souvent lieu entre les donateurs et les gouvernements à huis clos. Les parlements, institutions de l'autonomie locale et la société civile en sont souvent exclus. Dans de tels cas, les aides budgétaires peuvent s'avérer contre-productives. Les députés qui ne peuvent faire entendre leur voix perdent ainsi leur obligation de rendre des comptes vis-à-vis de leurs électeurs. Et c'est justement la population sur place qu'il faut informer, sensibiliser et fédérer par rapport au processus politique souvent difficile et lent. Même si davantage de ressources sont mises à la disposition des populations, elles restent en définitive exclues de la prise réelle de décisions. Dans ce contexte, le vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU, le député Christian Ruck, déclarait en avril 2009: «Notre objectif doit être de soutenir de manière adaptée les stratégies des partenaires. Il s'agit notamment de renforcer la bonne gouvernance, la décentralisation

et l'engagement des citoyens. Il n'est pas raisonnable de promouvoir le centralisme par des aides budgétaires excessives.»

CONCLUSION

Les expériences spécifiques allemandes et l'image chrétienne de l'Homme ont incité la KAS il y a quelques décennies déjà à soutenir les processus de décentralisation dans les pays en développement. Il s'agit des principes de la personnalité, de la solidarité et de la subsidiarité qui dirigent le travail de la fondation aujourd'hui encore et l'amènent encore et encore à ne pas piloter les projets de haut en bas, mais de les accompagner à la base. Donner aux populations une voix et renforcer leur articulation et influence, sont des éléments essentiels de la promotion de la démocratie pour la fondation. Et même si la décentralisation et l'autonomie locale n'ont pas toujours obtenu au niveau international, le succès que l'on escomptait encore dans les années 90, ce n'est pas une raison de s'en détourner. Certains projets individuels ont été et restent une grande réussite, comme en témoignent de manière impressionnante les exemples de pays suivants.



Le 12 mai 2009, la chancelière allemande, Mme Angela Merkel, rencontre des boursiers à l'occasion de la «journée de la KAS»

BOURSES DANS LE DOMAINE DES COLLECTIVITES LOCALES

Depuis 2003, la coopération européenne et internationale octroie six bourses par an à des jeunes étudiants de l'Ecole d'administration publique de l'Université d'Etat de Moscou, pour leur permettre de suivre un stage d'un mois auprès d'un conseil municipal en Allemagne. Selon leur spécialisation à l'université, ils y apprennent le déroulement des opérations dans différents services des municipalités allemandes, par exemple, dans les domaines de la sécurité sociale, des jumelages, des relations publiques, de la culture et du tourisme, de l'environnement et de la protection des consommateurs, de la protection des mineurs, de la construction, des impôts ou des échanges économiques internationaux.

EXEMPLES DE PAYS

Chaque continent et, dans une moindre mesure, chaque pays a sa propre tradition politique, sur laquelle les programmes et processus de décentralisation destinés à développer une autonomie locale doivent être axés pour être couronnés de succès. Des facteurs comme la tradition juridique, la composition sociale et/ou ethnique de la société et surtout la compréhension des citoyens de la légitimité politique et de la fonction des décideurs politiques et de leurs formes d'organisation en font également partie. Les modèles uniques sont généralement voués à l'échec; ce qui est demandé, c'est surtout l'expertise des individus sur place. Ainsi, les collaborateurs à l'étranger de la KAS n'agissent pas de manière isolée, mais en fonction de la demande et avec leurs organisations partenaires.

Dans ce qui suit, nous souhaitons présenter, à titre d'exemples, dix projets qui illustrent l'engagement de la fondation dans le domaine de la décentralisation et de l'autonomie locale au service de la promotion de la démocratie.



Finances et gouvernements locaux: collaborateurs d'un projet de puits profonds au Maroc

LES PHILIPPINES

En 1991, cinq ans après la fin de la dictature Marcos et le rétablissement de la démocratie aux Philippines, le code sur les collectivités locales, «Local Government Code» (LGC) a été adopté. Il s'agit d'une loi exhaustive, allant jusque dans les moindres détails et visant l'introduction de l'autonomie locale et d'une décentralisation progressive de l'appareil de l'Etat jusque-là centralisé. C'était la première loi de ce type dans la région, si on ne tient pas compte des dispositions juridiques d'Etats fédérés comme la Malaisie. Cette loi prévoit une clause selon laquelle le contrôle de sa mise en œuvre est prévu tous les cinq ans, tout comme la mise à jour du cadre juridique de la décentralisation et de l'autonomie locale.

Au cours de la même année, le Dr. Sosmena, un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur et l'un des pères fondateurs du LGC, a créé la Local Government Development Foundation, connue sous l'acronyme LOGODEF et devenue depuis lors une marque déposée, en tant qu'accompagnatrice et moteur de l'autonomie locale aux Philippines. Comme l'avait prédit à juste titre Dr. Sosmena, la mise en œuvre du LGC ne s'est pas faite automatiquement. Des modèles de réussite exemplaires se sont certes développés au fil des années dans certaines villes et provinces, entraînant dans leur sillage le développement économique et la paix sociale grâce à leur enracinement dans la population. Dans la majorité des communes des Philippines, toutefois, les structures démocratiques et administratives locales ne sont rien d'autre que des façades, et même le transfert initialement très limité de compétences décisionnelles sur ces structures locales n'est mis à profit que par une minorité de communes. De surcroît, l'obligation légale du contrôle régulier et de mise à jour du LGC n'a pas été appliquée au cours des 19 années qui ont suivi l'adoption de cette loi.

Dès le début, la LOGODEF a été soutenue par la KAS comme partenaire important dans la promotion de la démocratie et le développement des Philippines. L'objectif de ce partenariat de projet est la promotion systématique du développement d'une autonomie locale et d'une bonne gouvernance au niveau local ainsi que la mise à jour du cadre juridique de l'autonomie locale et d'une décentralisation plus poussée.

Au cours des premières années après l'entrée en vigueur du LGC, les travaux de la LOGODEF ont



La «table ronde» du consortium philippin sur la bonne gouvernance locale le 10 mai 2010 à Manille. Le consortium est coordonné par la LOGODEF; y participent les quatre principales associations municipales philippines, des représentants du gouvernement et du Parlement, les principales universités du pays et écoles d'administration publiques, ainsi que de nombreuses organisations non gouvernementales.

principalement porté, en termes de contenu, sur des services de conseil aux différentes villes et circonscriptions administratives dans la mise en œuvre de nouvelles prescriptions et possibilités de mise en place de structures administratives efficaces et l'élaboration de budgets communaux et de conditions cadres favorables aux investissements.

Dans différentes régions du pays, des success stories ont vu le jour, et demeurent, à ce jour, des exemples réussis de modernisation et de lutte contre la pauvreté pour d'autres communes. Pour promouvoir leur propagation, la LOGODEF a lancé avec l'appui de la KAS, au milieu des années 90, une compétition nationale pour les autorités locales, qui aboutit, tous les trois ans à l'attribution de la médaille Konrad Adenauer pour performances extraordinaires aux meilleures communes, villes, circonscriptions et provinces.

Dans un deuxième axe d'action, la LOGODEF a commencé au milieu des années 90 à réunir des experts de diverses disciplines aux universités les plus réputées du pays, pour explorer les problématiques communales/locales et reprendre les résultats dans des publications pour le débat politique, l'utilisation dans les universités d'administration publique, et leur diffusion par les organisations centrales communales. Depuis quelques années, la LOGODEF a réuni un groupe de quinze scientifiques de renom, experts en politique communale et représentants d'associations municipales au sein d'un cercle d'étude, qui réalise chaque année un programme d'études et de publications ambitieux, basé sur des problématiques actuelles.

Pour inscrire ces constats dans le débat politique, les possibles initiatives législatives sont régulièrement discutées avec le bureau de planification économique du Sénat et le département de la planification et du budget du Congrès dans le cadre de tables rondes et

d'ateliers, susceptibles de renforcer l'autonomie locale et d'améliorer la bonne gouvernance au niveau local. Récemment, en 2008/2009, seules la vigilance et les efforts intenses déployés par la LOGODEF ont permis de bloquer un projet de loi au Sénat, passé dans une large mesure inaperçu dans l'opinion publique, visant à rebasculer vers le gouvernement central, certaines compétences essentielles dans le domaine du développement agricole, qui avaient été transférées au niveau municipal par le LGC.

Dans le cadre de son troisième axe d'action, la LOGODEF a aussi développé, avec le soutien de la KAS et ce, peu de temps après sa création, des activités dans la région de l'Asie du Sud-est pour renforcer l'autonomie locale et la bonne gouvernance au niveau local. Des représentants de villes sélectionnées, dans dix pays de la région se rencontrent tous les ans dans le cadre d'une conférence organisée par la LOGODEF pour échanger leurs expériences sur une thématique particulière choisie. En se fondant sur ces expériences régionales, la LOGODEF participera, en tant que partenaire important, à compter de mars 2010 à un consortium dirigé par la KAS qui assurera la promotion, pendant une période de trois ans, de l'échange systématique des meilleures pratiques dans cinq pays de la région en intégrant les différentes organisations centrales communales dans vingt villes pilotes.

L'année 2010 est considérée par de nombreux observateurs locaux et étrangers comme une année décisive dans le développement des Philippines. Au terme des neuf années de présidence de Gloria Magapagal Arroyo, dont le mandat avait débuté sur fond de grands espoirs en 2001 et qui a culminé ces dernières années comme moment fort de la corruption, du népotisme et de l'arbitraire ressentis dans de nom-

breuses villes du pays, de grands espoirs de réformes démocratiques s'adressent au nouveau président. Ceci vaut tout particulièrement pour l'amélioration des conditions cadres de la bonne gouvernance au niveau local, de nouvelles avancées dans le processus de décentralisation, le contrôle attendu de longue date et la mise à jour du LGC. En préparation de cette situation politique plus favorable attendue, la LOGODEF a constitué un consortium philippin en 2009, auquel ont adhéré depuis lors plus de cinquante membres, organisations non gouvernementales, organisations centrales communales, institutions académiques et administrations publiques, lesquelles sont considérées comme les organisations et institutions clés dans le domaine de l'autonomie locale et de la bonne gouvernance au niveau local. Les demandes et propositions y sont concertées et mises en commun, qui seront présentée en été 2010 après les élections de la nouvelle administration et du nouveau parlement.

Conclusion: Les approches multiples, toujours nouvelles, adaptées à la situation concrète du pays, développées par la LOGODEF au fil des années pour atteindre son objectif, restent la raison pour laquelle la KAS poursuit ce partenariat fructueux de longue date. Malgré toute la frustration suscitée par le processus lent de développement de l'autonomie locale et de structures décentralisée, le partenariat de projet entre la KAS et la LOGODEF a rempli les attentes placées en lui: créer une organisation non gouvernementale compétente et respectée de tous, agissant comme moteur infatigable du renforcement de l'autonomie locale et réunissant au niveau national les forces les plus diverses pour promouvoir et améliorer la bonne gouvernance au niveau local.

Dr. Peter Köppinger

Représentant Résident de la KAS aux Philippines

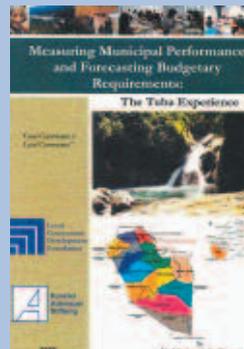


How to govern locally after winning an election: A guidepost

(Comment gouverner localement après une victoire aux élections: un fil conducteur)

Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, Auteur: Dr. Gaudioso C. Sosmena, Jr.

Sur 60 pages, la brochure contient des indications pratiques et suggestions en matière de bonne gouvernance, à l'attention des gouverneurs et maires des provinces, villes et communes, basées sur 20 années d'expérience dans le domaine du conseil auprès de la LOGODEF.



Measuring municipal performance and forecasting budgetary requirements: The Tuba Experience.

(Mesurer les performances des municipalités et prévoir les besoins budgétaires: L'expérience Tuba.)

Local Government Development Foundation & Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008, Auteur: Dr. Marian J Guillermo

Le manuel doit servir de guide aux gouvernements locaux des Philippines en termes d'amélioration des services publics aux citoyens.

CAMBODGE

Depuis 1999, la politique de décentralisation est au programme du gouvernement cambodgien et depuis 2000, la KAS conseille et soutient les efforts du ministère de l'Intérieur pour la mettre progressivement en œuvre. Elle souhaite ainsi contribuer au développement démocratique du pays. Avec son histoire douloureuse et mouvementée, le Cambodge est resté un pays centralisé. Toutes les décisions sont prises et appliquées au niveau national. Les citoyens n'ont aucune possibilité d'influer sur les mesures qui concernent leur ville et leur circonscription administrative territoriale. Même les services relèvent de la compétence des ministères: il faut se rendre dans la capitale, Phnom Penh, par exemple, pour obtenir une plaque d'immatriculation pour une mobylette.

En 2001, la KAS a lancé le premier projet Asia Urbs en concertation avec le ministère de l'Intérieur. Les partenaires du projet sont l'arrondissement de Rhin-Sieg en Allemagne, la ville de Spoleto en Italie et BBJ Servis, une association de Berlin. L'objectif de ce projet pilote est de mettre en place un modèle d'administration municipale proche des citoyens, transparent et démocratique dans les villes de Battambang et de Siem Reap. Dans les années qui ont suivi, la KAS a réalisé trois autres projets financés par l'UE: un projet de décentrali-



Affluence des clients dans un «One Window Service Office» (guichet unique) à Siem Reap: les enregistrements de tous types y sont traités.

sation dans la province de Battambang, le «Local Democracy Project», destiné à soutenir notamment les conseillers municipaux élus pour la première fois en 2001 et un autre projet visant à promouvoir davantage la mise en œuvre des modèles de Battambang et de Siem Reap.

COOPERATION SUR UN PIED D'EGALITE

Les quatre projets misent sur la même méthode: les nouveaux concepts ne sont pas développés par des conseillers internationaux chèrement payés dépêchés sur place. Par contre, des praticiens de l'administration de l'arrondissement de Rhin-Sieg, de Thuringe ou de la ville de Spoleto élaborent aux côtés de leurs collègues cambodgiens des concepts réalistes pour le Cambodge.



Jour de marché dans la province de Siem Reap



A gauche: assemblée de citoyens dans le district de Siem Reap

En bas: participants à la réunion du conseil à Battambang

Ainsi, avec l'aide d'une experte de l'arrondissement de Rhin-Sieg, le guichet unique « One Window Service Office (OWSO) » a été mis en place: les citoyens de Battambang et de Siem Reap peuvent y créer leur entreprise dans des conditions peu bureaucratiques pour le contexte cambodgien et sans avoir à payer des frais non officiels. Il est vrai que les services que les ministères ont transférés après d'âpres négociations à l'OWSO sont encore limités; mais pour le Cambodge, c'est une victoire extraordinaire. Ce n'est qu'à Battambang et à Siem Reap que la population est informée publiquement du coût d'un service, et les citoyens ne paient pas un Riel de plus que ce qui est officiellement prévu. Des spécialistes de la ville de Spoleto soutiennent l'ouverture d'un bureau des réclamations pour les citoyens. Aujourd'hui, les villes de Battambang et de Siem Reap ont leur propre médiateur élu, qui traite des plaintes des citoyens lorsqu'ils contestent les décisions de l'administration. Des experts de Thuringe élaborent aux côtés de leurs homologues de la province de Battambang des concepts durables de planification régionale, des collègues de l'arrondissement de Rhin-Sieg ont conseillé les équipes chargées de l'élaboration du schéma directeur (Masterplan Teams) soutenues par le Service de volontaires allemands (Deutscher Entwicklungsdienst – DED) de Siem Reap et de Battambang dans l'organisation d'auditions publiques sur les plans d'occupation des sols. L'attaché de presse de l'arrondissement de Rhin-Sieg a assuré la formation des attachés de presse nouvellement nommés de Battambang et de Siem Reap, et un expert venu d'Italie a conseillé ses collègues cambodgiens sur les nouvelles formes de participation des citoyens. Résultat: Aussi bien à Siem Reap qu'à Battambang, le gouverneur accorde une heure de consultation hebdomadaire et une assemblée des citoyens est organisée annuellement au cours de laquelle les gouverneurs rendent des comptes et se soumettent aux questions et à la critique des citoyens.

EFFET DURABLE

Tous les projets de la KAS financés par l'UE au Cambodge sont depuis achevés, mais ce qui a été éprouvé ou mis en œuvre dans le cadre de ces initiatives est poursuivi. La planification régionale conçue doit progressivement être transférée à d'autres pro-



Le conseil de district nouvellement élu se réunit à Battambang.

UNE SUCCESS STORY DE BATTAMBANG

Rayonnant, le gouverneur de Battambang, M. Uy Ry, reçoit les invités en visite pour le compte de trois organisations d'aide au développement européenne dans la deuxième plus grande ville du Cambodge. Les visiteurs veulent se faire une opinion de la nouvelle administration municipale, mise en place dans le cadre du projet Asia Urs III de l'UE en collaboration avec la Konrad-Adenauer-Stiftung et qui a fortement marqué la politique de décentralisation du gouvernement cambodgien. «Comment était l'entretien avec mon chef» demande malicieusement M. Uy Ry, prend place dans son fauteuil de gouverneur et offre du thé à ses invités.

Depuis six ans, M. Uy Ry est gouverneur de Battambang. Grâce à sa participation engagée, l'administration municipale la plus transparente et proche du citoyen du Cambodge a été mise en place et de nouvelles infrastructures communales éprouvées. Grâce à une autorisation spéciale du gouvernement qui a soutenu le projet, il disposait notamment un conseil municipal qui le secondait avec ses représentants. Pourtant, récemment encore, M. Uy Ry était le «patron» incontesté de l'administration municipale.

Cette situation est révolue depuis l'été 2009. Aujourd'hui, comme toutes les autres villes, circonscriptions rurales et provinces, Battambang a ses conseillers élus, qui prennent des décisions dans le cadre de leurs compétences en faveur de leur collectivité locale. Les gouverneurs doivent mettre en œuvre les décisions des conseils et doivent leur rendre des comptes. Un jalon important dans la politique de décentralisation du pays.

Comme chacun sait, les réussites ont toujours de nombreux «parents». Mais la contribution importante de «Konrad», comme la fondation est affectueusement appelée par les Cambodgiens, dans la réalisation de cette étape, est indiscutable. Son Excellence, M. Sak Setha, secrétaire général au ministère de l'Intérieur et partenaire de longue date de la KAS souligne: «Ce projet nous a permis de comprendre ce que signifient les gouvernements locaux. Nous avons enfin des exemples pratiques qui nous ont permis d'acquiescer de l'expérience.»

vinces, le groupement des collectivités, mis en place dans le cadre du projet Local Democracy, est devenu un représentant souverain et engagé des intérêts des municipalités cambodgiennes. Les OWSO ne bénéficient pas seulement d'un nombre croissant de clients, mais ont été sélectionnés par la Banque mondiale comme Champion of Good Governance. Au cours des trois prochaines années, toutes les capitales des provinces du pays auront leur guichet unique OWSO grâce au soutien financier de la Banque mondiale.

Plus important encore pour le développement du Cambodge est l'adoption de la «Law on Administrative Management of Capital, Provinces, Municipalities, Districts and Khans» appelée de manière abrégée la Organic Law. Avec cette loi adoptée par le parlement en avril 2008, le gouvernement a posé les jalons d'une décentralisation plus poussée. Tous les niveaux du pays, les provinces, les villes et les circonscriptions administratives sont à présent dotées d'un conseil qui prend les décisions et contrôle l'administration. C'est la première fois que le parti au pouvoir n'est pas le seul à avoir accès aux informations locales et régionales, mais aussi l'opposition, et pour la première fois, tous les niveaux sont tenus d'informer les citoyens des décisions des conseils et de les intégrer dans la planification.

La loi organique est loin de refléter tout ce qui a été éprouvé dans le cadre des projets pilotes de la KAS. Le fait que les conseils des provinces, villes et circonscriptions ne sont élus qu'indirectement par des conseillers municipaux et que les gouverneurs nommés par le gouvernement restent en poste, montre que le chemin à parcourir est encore long, avant que l'autonomie locale ne devienne réalité au Cambodge. Ceci étant, l'adoption de la loi organique est un grand succès.

Mais sa mise en œuvre exige un lourd tribut de la part l'ensemble des acteurs: des ministères, qui doivent accepter que les villes, circonscriptions rurales et provinces disposent à présent de leurs propres compétences et qu'elles doivent, par conséquent, être dotées des ressources financières et personnelles nécessaires. Des gouverneurs et de leurs représentants qui ont dirigé de manière pratiquement autonome leurs provinces et régions, et qui doivent apprendre à restreindre leurs prétentions, et des nouveaux conseils, sans expérience, qui doivent devenir aptes à assumer leur rôle de chefs des administrations. C'est la raison pour laquelle le Cambodge aura à l'avenir encore besoin du soutien d'organisations étrangères, comme la Konrad-Adenauer-Stiftung.

*Rabea Brauer
Représentante résidente de la KAS au Cambodge*

TURQUIE

La structure administrative de la république turque a certes été réformée au cours des dernières années, mais elle reste marquée par la centralisation. La première loi sur les municipalités a été adoptée selon l'exemple français en 1930 et elle est restée en vigueur jusqu'au coup d'Etat militaire de 1980. En 2005, une réforme municipale d'envergure a été réalisée; sa mise en œuvre et concrétisation sous forme de décrets d'exécution est encore en cours aujourd'hui. La décentralisation et déconcentration introduites ainsi signifient un changement de paradigme de la conception turque de l'administration.

En Turquie, l'administration locale est divisée en 81 provinces administrées par un gouverneur. Avec la réforme municipale de 2005, les compétences des gouverneurs délégués par le ministère de l'Intérieur ont été restreintes et les pouvoirs des maires renforcés. A l'avenir, les gouverneurs doivent assumer de plus en plus le rôle de préfet avec fonction de contrôle. Ceci étant, un deuxième niveau d'administration, au sens de l'UE, n'a toutefois pas été créé, et même si l'institution importante de l'ombudsman (médiateur de la République) a été formellement introduite par la réforme de la constitution en septembre 2010, elle n'a pas encore été mise en place.

C'est sur cette toile de fond que les activités de projet de la KAS dans le domaine de la politique communale, dont l'objectif est de renforcer l'autonomie locale, ont gagné en importance ces dernières années. Depuis 1985, la KAS coopère avec l'union turque des villes et pouvoirs locaux (Türkiye Belediyeler Birliği – TBB). L'organisation partenaire a été fondée en 1945 avec siège à Ankara. En 2003, le statut de la TBB a été modifié: l'union s'est transformée en association, qui représente toutes les 3.265 municipalités de Turquie en tant qu'organisation centrale sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Cette transformation a été accompagnée par une augmentation considérable des ressources financières de la TBB. Les nombreux séminaires de formation initiale et continue organisés avec l'aide de la KAS au profit des élus municipaux et des officiels élus de toutes les provinces turques peuvent à présent à l'aide des fonds propres de la TBB.

Les activités de projet de la KAS dans le domaine communal ont, par conséquent, été modifiées sur le plan structurel. Avec la TBB, les actions de formation mises en œuvre tantôt sont surtout internationales pour transmettre les expériences européennes et allemande



A partir de la gauche: Dr. Helmut Müller, Maire de Wiesbaden, Mustafa Demir, maire de l'arrondissement Fatih à Istanbul, Hyrettin Güngür, secrétaire général du TBB, Hasan Sipahioğlu, maire d'Alanya et Ulrich Roland, maire de Gladbeck lors d'une conférence de la KAS sur la coopération germano-turque dans le domaine de la politique communale

dans le domaine de l'administration municipale. S'agissant de la formation initiale et continue des élus municipaux et officiels élus, la KAS a intensifié sa coopération avec les unions des villes et des municipalités régionales, comme l'union régionale des villes et pouvoirs locaux Ägâis (Ege Belediyeler Birliği – EBB) l'union régionale des villes et pouvoirs locaux de la Méditerranée (Akdeniz Belediyeler Birliği – ABB). La demande en formation dans ce domaine reste élevée, d'autant que les formations initiales et continues des institutions étatiques et privées sont insuffisantes. Dans le même temps, la KAS s'est spécialisée sur des thématiques plus rarement traitées par d'autres institutions. La fondation répond concrètement aux demandes des municipalités et organise dans une large mesure ces activités directement dans les régions. La coopération avec ces unions régionales contribue au renforcement de la déconcentration, car elles peuvent représenter jusqu'à 300 municipalités, sachant qu'elles ne peuvent se produire publiquement que de manière limitée. Grâce à la coopération avec la KAS, ces unions peuvent mieux s'articuler, et être perçues davantage comme représentantes d'intérêts.

La formation initiale et continue des élus et officiels locaux, des employés des administrations communales et régionales ainsi que le maire est au cœur des activités de projet de la KAS dans le domaine de la politique communale. Les thèmes couverts lors des manifestations comprennent notamment le code du bâtiment et les directives relatives aux appels d'offres, la formation continue à temps partiel de la police urbaine, le catalogue des emplois budgétaires et la loi relative à la gestion des finances publiques, l'administration des biens transportables, la planification stratégique, la clôture des comptes et la comptabilité des municipalités, les conséquences du changement climatique, tout comme la participation des femmes à la politique communale.

Le rapport entre l'Union européenne et les administrations locales et la politique européenne en matière d'administrations locales suscitent l'intérêt dans le cadre de



A partir de la gauche: Jan Senkyr, Hayrettin Güngör (secrétaire général du TBB), Dr. Günther Beckstein (ancien Ministre président et ministre de l'Intérieur de Bavière), le Professeur Dr. Pascal Hector (envoyé de l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne à Ankara)

ces activités. Il s'agit notamment de la coopération transfrontalière au niveau des municipalités. Dans ce contexte, la KAS a organisé en octobre 2008 une rencontre greco-turque de politiciens locaux de la région d'Égée, pour discuter de possibilités de coopération concrètes entre les municipalités de Turquie et celle des îles grecques en amont. De même, une conférence organisée à Ankara en novembre 2010 en coopération avec la TBB a traité de projets de coopération communaux dans le domaine des jumelages germano-turcs. Actuellement, 75 partenariats sont conclus entre des villes et municipalités en Allemagne et en Turquie, qui dégagent d'excellents résultats, et l'intérêt manifesté pour d'autres partenariats est grand des deux côtés. La coopération entre les municipalités est très efficace, dans la mesure où elle réunit des peuples, favorise le dialogue interculturel, aide à résoudre des problèmes d'ordre pratique et renforce la démocratie à la base. Compte tenu des liens étroits entre les deux peuples, avec plus de trois millions de ressortissants d'origine turque en Allemagne et de plusieurs dizaines de milliers de citoyens allemands résidant en Turquie, cette coopération est particulièrement importante.

Les projets axés sur les administrations locales de la KAS en Turquie contribuent à la décentralisation. Le chemin à parcourir pour mettre en place une autonomie locale selon le modèle européen est encore long, mais le renforcement des compétences au niveau communal aura des répercussions à moyen et long terme aussi au niveau central. D'ores et déjà, des thèmes politiques qui sont discutés lors des séminaires de formation communaux, comme la protection de l'environnement, la participation des femmes, le principe de subsidiarité et la bonne gouvernance, sont repris par les représentants locaux des partis et intégrés dans les discussions au siège des partis au niveau national. Ce sont des pas dans la bonne direction, sur la voie d'une démocratisation du bas vers le haut.

*Jan Senkyr
Représentant résident de la KAS en Turquie*

RUSSIE

Avec ses quatre-vingt pour cent de parts de marché des capitaux russes et douze pour cent de la population totale du pays, Moscou est le cœur du plus grand Etat dans le monde. Toutes les décisions et développements politiques dans la métropole russe ont des répercussions sur l'ensemble du pays, même si ce dernier ne se laisse diriger que de manière très limitée par un pouvoir central.

L'article 65 de la constitution russe désigne 83 sujets qui constituent le territoire national de la fédération de Russie. Les 21 républiques ont toutes leur propre constitution et législation et disposent au sein de la fédération de Russie d'un degré d'autonomie très élevé. Les autres sujets sont les neuf territoires administratifs («Krai»), 46 régions administratives («Oblast»), deux villes de rang fédéral (Moscou et St. Petersburg), une région autonome juive (à la frontière chinoise) et quatre districts autonomes («Okrug»). Huit districts fédéraux regroupent plusieurs sujets: la Russie centrale, la Russie du Sud, le Caucase du Nord, la Volga, l'Oural, la Sibérie et l'Extrême Orient.

Dans les années 1990, il a été décidé sous la présidence de Boris Eltsine, de décentraliser la Russie et d'accorder ainsi aux régions une plus grande marge de manœuvre. Une première étape consistait en l'introduction d'élections directes pour les postes de gouverneurs. Cette avancée a été annulée par l'ancien président et actuel premier ministre Vladimir Poutine en 2005. La nomination des gouverneurs par le président de Russie lui donne à nouveau une grande influence sur les différentes régions. Ainsi, l'actuel président russe Dmitri Medvedev a fait à plusieurs reprises usage de son droit de nommer et/ou de démettre, que ce soit en signe de renouveau, comme par exemple dans le Caucase du Nord, où un expert économique fidèle au gouvernement devait relancer l'économie de la région et ainsi contribuer à la stabilisation de la situation, ou encore pour démettre de leurs fonctions des politiques critiques vis-à-vis du gouvernement, comme l'ancien maire de Moscou, Juri Luschkow.

En 2003, une réforme municipale a été menée en Russie pour faciliter la pratique des administrations locales dans les territoires russes. L'écart entre le fondement constitutionnel et la mise en œuvre pratique reste important. La KAS organise, par conséquent, des événements traitant spécialement du thème de l'administration locale. Souvent, les défis auxquels les municipalités russes sont confrontées

ressemblent à ceux auxquels les municipalités d'Allemagne de l'Est devaient faire face peu après la réunification. Ainsi, la KAS invite les élus municipaux et fonctionnaires des nouveaux Länder à ses séminaires sur la politique municipale dans différentes régions de Russie en qualité d'experts. Les expériences allemandes dans ce domaine se sont toujours avérées précieuses pour la partie russe. La demande est, en conséquence, forte, surtout pour des thématiques comme l'autonomie locale.

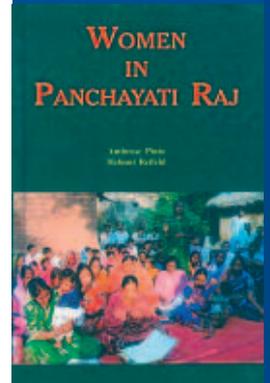
La coopération avec l'École supérieure d'administration publique de l'Université d'État de Moscou (MGUU) est l'un des axes de travail dans le domaine de l'autonomie locale. Avec la MGUU, la KAS organise des conférences sur des thèmes comme l'administration des grandes villes ou la promotion de l'efficacité de l'administration publique. L'objectif commun est de surmonter la manière de fonctionner la plupart du temps lente, inefficace et, en partie, extrêmement corrompue des organes administratifs, qui freinent, entre autre, la reprise économique du pays. Ceci s'est à nouveau avéré lors de la crise financière et économique, lorsque la situation des finances locales s'est détériorée de manière draconienne, ce qui a fortement porté atteinte à leur capacité d'agir. La KAS octroie, notamment, une fois par an, cinq bourses de stage à de futurs administrateurs issus de la MGUU dans des administrations locales en Allemagne, qui permettent aux étudiants de rassembler des expériences précieuses pour leur future carrière. Des parlementaires, représentants gouvernementaux et scientifiques de renom participent aux manifestations de la MGUU, ce qui accroît de plus en plus la diffusion large des thèmes de ces manifestations.

Dans une deuxième phase, le travail de la KAS se concentre sur les différentes régions de Russie. Dans ce contexte, il convient de nommer la coopération avec l'Académie internationale des affaires et des nouvelles technologies (MUBiNT) de Jaroslavl. Des manifestations organisées en commun sur des questions de législation municipale et leur mise en œuvre pratique ainsi que des problèmes y afférents dans les domaines économiques, sociaux et culturels, les nouvelles méthodes dans l'administration et la politique des médias au niveau municipal dans la perspective russe et allemande sont au cœur de la coopération.

Une autre composante de l'autonomie locale est, aux côtés du développement institutionnel et organisationnel du processus de gouvernance locale, la consolidation de la société civile. Dans ce contexte, la KAS organise depuis plusieurs années des conférences sur les droits de l'Homme. Pour obtenir un impact maximal, elles sont organisées quatre à cinq fois par an dans différentes régions de Russie. Le partenaire de la KAS est le représentant de la Fédération de Russie chargé de faire respecter les droits de l'Homme et les libertés, le professeur Vladimir Lukin. Sous sa direction, des médiateurs (ombudsman) ont été nommés depuis 2005 dans 53 des 83 territoires/régions de Russie. En tant que fondation politique, la KAS considère l'amélioration de la situation juridique dans les régions comme étant un moyen de développer la subsidiarité, qui permet au gouvernement local de mieux tenir compte des besoins des citoyens grâce à leur plus grande obligation de rendre des comptes. La séparation des pouvoirs et, par conséquent, la consolidation associée des organes juridiques locaux et la compréhension du droit au sein de la société civile représentent, dans ce contexte, des critères d'action.

A l'avenir également, le travail de la KAS restera axé sur la promotion de l'autonomie locale et du fédéralisme. La question des partis politiques dans la perspective des élections régionales et municipales est particulièrement intéressante. Le parti au pouvoir, « Russie unie » a certes pu conserver dans l'ensemble sa suprématie, mais les communistes et le parti libéral du populiste de droite, Vladimir Jirinovski ont pu enregistrer de nettes avancées. L'avenir nous dira quel impact cette évolution aura éventuellement sur le travail des administrations autonomes locales des différentes municipalités.

Dr. Lars Peter Schmidt, Représentant Résident de la KAS en Russie



**Ambrose Pinto,
Helmut Reifeld:
Women in
Panchayati Raj**

**Indian Social
Institute et Konrad-
Adenauer-Stiftung,
New Delhi 2001**

Depuis 20 ans, la KAS appuie en Inde la mise en œuvre du quota de femmes nouvellement introduit de 33% dans les institutions des gouvernements locaux.

AFRIQUE DU SUD

Les thèmes de la décentralisation et de l'autonomie locale font l'objet d'une controverse dans le débat sud-africain. Dans le sillage du processus de rédaction de la Constitution déjà, de 1992 à 1996, la structure de l'Etat de la nouvelle Afrique du Sud était un sujet de discordes majeur entre les partis qui participent au processus de Kempton Park. La majorité du African National Congress (ANC), le parti formant l'actuel s'est, ainsi, prononcée contre une structure étatique décentralisée, alors que le parti partenaire de la KAS en Afrique du Sud, le Inkatha Freedom Party (IFP), a rejeté avec véhémence la création d'un Etat centralisé et exigé l'intégration d'éléments fédéraux.

Après de longues négociations, la Constitution fut finalement adoptée en 1996 avec une structure reposant sur neuf provinces. Une constitution fédérale, comme celle exigée par le National Party et les petits partis, a été rejetée et un compromis a été conclu en lieu et place; les neuf provinces avec gouvernements élus et parlements ne sont toutefois dotées que de compétences et d'une fiscalité limitées. Le niveau local est également explicitement ancré dans la Constitution. Cette division est néanmoins plus controversée que jamais 16 ans après la fin de l'Apartheid. Les voix

exigeant une restructuration des provinces et du niveau municipal, se font de plus en plus entendre. Les tendances centralistes de la coalition gouvernementale composée de l'ANC, du South African Communist Party (SACP) et du Congress of South African Trade Unions (Cosatu) sont de plus en plus manifestes.

En août 2007, le Department of Provincial and Local Government (DPLG) de l'époque décida d'initier une initiative de réforme du niveau provincial. Ce processus de réforme avait pour but d'analyser de façon critique le rôle des provinces dans le système politique.

Au cours des mois qui suivirent, cette thématique suscita de plus en plus l'attention. Peu après les élections d'avril 2009, le nouveau ministre en charge de la gouvernance coopérative et des affaires traditionnelles, Sicelo Shiceka, annonça qu'il était nécessaire de vérifier si les provinces étaient nécessaires. La demande de réduire le nombre de neuf provinces ou de les supprimer complètement, avait déjà été inscrite dans la résolution de l'ANC de Polokwane en décembre 2007. Mais c'était la première fois qu'un ministre annonçait publiquement ce type de plans. Une telle évolution, qui ne remettait pas seulement en question la structure décentralisée de l'Etat ancrée dans la Constitution, mais qui pouvait, en définitive, déboucher sur un Etat centralisé, consoliderait l'influence de l'ANC déjà en position dominante et déposséderait de leurs pouvoirs les niveaux inférieurs. De surcroît, une



restructuration des provinces et des déplacements en conséquence des frontières réglerait le problème du Cap Occidental dirigé par l'opposition. L'ANC pourrait s'assurer une majorité structurelle à long terme et reconquérir son influence perdue au Cap Occidental. Les gouvernements provinciaux et locaux pourraient déjà au cours de ce mandat sous la présidence de Jacob Zuma perdre de l'importance si l'ANC continuait d'affaiblir avec détermination les niveaux de gouvernance inférieurs.

Juste après les élections de 2009, une unité de planification fut mise en place. Elle ne relevait pas du cabinet, mais était directement subordonnée au président. En septembre 2009, le Green Paper National Strategic Planning, qui plaidait en faveur de la création d'une commission de planification nationale indépendante, fut présenté. La supervision factuelle des ministères, y compris du ministère des Finances, par la Commission ainsi que l'opinion largement répandue au sein de l'ANC selon laquelle le parti pouvait nommer et démettre à sa discrétion les fonctionnaires de l'Etat contribua à rendre de plus en plus floue la ligne de démarcation entre l'Etat et le parti. Le risque de centralisation du pouvoir se poursuivait.

En revanche, les plans du parti au pouvoir recueillaient généralement l'approbation de la population et des médias. Les parlements provinciaux étaient faibles, de nombreux députés n'étaient pas préparés aux exigences de leurs fonctions. Beaucoup de Sud-africains estimaient ainsi que les parlements provinciaux gaspillaient l'argent du contribuable. En réalité, des carences énormes se faisaient ressentir au niveau local en termes de services publics. La dotation financière des deux niveaux inférieurs était insuffisante, il n'y avait pas suffisamment de personnel qualifié, et compte tenu de la loi électorale basée exclusivement sur la proportionnalité, les députés ne pouvaient être tenus individuellement responsables par leurs électeurs. Le problème de la faiblesse des parlements provinciaux ne pouvait toutefois pas être réglé par la réduction du nombre de provinces avec des parlements élargis. Bien au contraire: les compétences du niveau provincial seraient réduites à leurs fonctions administratives et aucune amélioration des services publics ne pouvait être escomptée d'un Etat centralisé sans référence au niveau local.

L'ENGAGEMENT DE LA KAS

Compte tenu des tendances centralisatrices de l'alliance gouvernementale et des problèmes d'efficacité



Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Université de Coblence Landau, en mission d'expert de courte durée au sein de l'administration communale à Johannesburg

considérables aux niveaux inférieurs du gouvernement, la KAS a progressivement étendu ses initiatives en faveur de la décentralisation. Contrairement à la GTZ qui axe ses programmes sur la gestion structurelle et administrative, la KAS met l'accent sur les aspects politiques du fédéralisme, la décentralisation et la subsidiarité. L'objectif à long terme est de renforcer les niveaux inférieurs de l'Etat.

Les activités de la KAS dans les domaines de la décentralisation et à l'autonomie locale ont couvert différentes problématiques. L'éventail des activités entreprises va des publications sur le rôle des gouvernements locaux dans un système fédéral à des analyses sur les lois financières pertinentes ou encore des séries d'ateliers et de conférences complètes sur l'efficacité et la nécessité des provinces. Cette large approche est complétée par des pétitions au Parlement et la coopération du niveau national et provincial dans le cadre du Greening-Programm 2010.

Pour analyser le rôle des gouvernements locaux dans les systèmes fédéraux, la KAS a soutenu, par exemple, une conférence fin 2004 de la International Association of Centers for Federal Studies, au cours de laquelle les délégués de quatorze pays ont évoqué la question de savoir quel rôle les gouvernements locaux peuvent jouer dans un système fédéral et comment améliorer leur efficacité. En 2007, la KAS a publié en collaboration avec Dirk Brand, ancien conseiller juridique du gouvernement du Cap Occidental, deux publications traitant du droit sur la péréquation financière. Le document d'orientation publié quelques temps après, intitulé «Financial Intergovernmental Relations in South Africa», reprend sous forme synthétisée les aspects essentiels des publications mentionnées précédemment et constitue aujourd'hui encore le document de référence des scientifiques

et employés gouvernementaux. En Afrique du Sud, le travail gouvernemental transfrontalier suscite un intérêt particulier, surtout dans les communes où le tracé des frontières est contesté. Compte tenu des violentes émeutes qui ont à nouveau éclaté dans certaines communes en 2009, qui se sentaient davantage appartenir à une province qu'à celles auxquelles elles avaient été affectées, la KAS a mandaté Rama Naidu, responsable du programme partenaire de la KAS, le Democracy Development Programme, de rédiger une pétition au Parlement, en se fondant sur la situation dans les communes de Merafong et de Matatiele et sur la solution prévue par le Parlement. Par ailleurs, la KAS a invité en décembre 2009 avec l'hebdomadaire Mail & Guardian à un «Critical Thinking Forum» sur le thème: «Service Delivery Protests: Who is to blame», événement qui a suscité l'approbation du public. En toile de fond, les protestations qui ont à nouveau éclaté dans toute l'Afrique du Sud en 2009 contre le mauvais approvisionnement dans les communes ainsi que le tracé frontalier contesté de certaines communes.

Par ailleurs, la KAS effectue des missions de conseil spéciales en Afrique du Sud. Sur demande du Premier ministre de la province du Cap Occidental élu en avril 2009, Helen Zille de la Democratic Alliance, la KAS a effectué une mission sur le thème «Improve Government in WC and evict abuse of power». Le Cap Occidental est la seule province présidée par l'opposition, et son Premier ministre s'était fixé comme objectif d'y améliorer de manière décisive les services publics et de montrer qu'un travail de gouvernance efficace était possible à des niveaux de gouvernement inférieurs. Aux côtés de trois experts sud-africains spécialisés en fédéralisme, constitution et anti-corruption, la KAS avait aussi invité un expert d'Allemagne pour une mission de courte durée pour conseiller à Cape town les représentants du gouvernement provincial dans l'élaboration d'un projet de loi dans le domaine du fédéralisme et de la gouvernance locale. En 2010, cette coopération s'est poursuivie sur l'augmentation de l'efficacité des deux niveaux de gouvernance inférieurs.

REMARQUES FINALES ET PERSPECTIVES

Dans le domaine de la décentralisation, la KAS est dorénavant considérée comme l'un des tous premiers interlocuteurs dans le pays: des scientifiques, décideurs politiques, organisations non gouvernementales et autres organisations d'aide au développement participent aux manifestations et demandent des publications ou renseignements sur divers thèmes concernant les deux niveaux de gouvernance inférieurs. C'est surtout grâce au projet de la coopération transfrontalière et de sa mission de conseil au Cap Occidental, que la KAS a pu atteindre des décideurs importants et les sensibiliser en faveur d'un travail gouvernemental efficace.

Compte tenu de la domination de l'ANC et des tendances centralisatrices du parti au pouvoir, il est toutefois difficile pour la KAS d'imposer des mesures relatives à la subsidiarité et aux thèmes qui y sont associés. La réalisation des objectifs est systématiquement rendue difficile par les décisions unilatérales de l'ANC. Néanmoins, c'est justement pour cette raison qu'il est d'autant plus important que la KAS continue de traiter les thèmes de la décentralisation et de l'autonomie locale en Afrique du Sud et de les concrétiser à l'aide d'activités. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'aller à l'encontre de l'évolution décrite ci-avant.

Julia Steffenfauseweh

*Trainee im KAS-Auslandsbüro in Südafrika von 2008 bis 2010;
seitdem Koordinatorin der Medienprogramme der KAS in Berlin*



Review of Provinces and Local Governments in South Africa: Constitutional Foundations and Practice.

(Examen des provinces et gouvernements locaux en Afrique du Sud: fondements et pratique constitutionnels.)

Konrad-Adenauer-Stiftung, Publication: Bertus de Villiers 2008

La Konrad-Adenauer-Stiftung en Afrique du Sud a mis en place un groupe d'experts pour plancher sur l'avenir de la politique régionale dans le pays. Ses conclusions et recommandations sont reprises dans cette publication qui a été remise au Parlement et diffusée dans le cadre de plusieurs ateliers.

MAROC

Depuis plus de vingt ans, la KAS travaille en coopération avec la « Direction Générale des Collectivités Locales » (DGCL) et soutient ses efforts pour faire avancer la politique de décentralisation du pays. Depuis quelques temps, on peut constater une amélioration constante des possibilités de l'autonomie locale. L'objectif commun de la DGCL et de la KAS est de préparer et de consolider la déconcentration croissante de la responsabilité politique au niveau des collectivités locales, appuyée par le gouvernement et soutenue par le Roi.

A cet effet, 210 responsables de ces collectivités locales, qui constituent une force motrice de ce processus politique, ainsi que certains de leurs collaborateurs, ont été, par exemple, invités à participer à des formations en 2009. Parmi les thèmes abordés, on peut citer la responsabilité des différents décideurs, les conditions institutionnelles nécessaires, tout comme l'implication politique générale des mesures de décentralisation à venir. L'échange sur ces questions a pu être développé systématiquement au cours des dernières années. Les participants ne se sont pas simplement établis en tant que groupe et développé leurs propres réseaux, mais ils ont aussi élaboré des conceptions et recommandations, qui ont été présen-

tées au gouvernement et parfois même intégrées dans des projets de lois. La création de tels fondements normatifs représente un aspect important de la coopération. Les nouveaux textes contiennent des recommandations formulées lors de rencontres régionales et de colloques nationaux de la DCL. Les changements envisagés se rapportent notamment aux différents aspects de la capacité juridique. La nouvelle charte communale confère incontestablement aux municipalités des pouvoirs relativement étendus visant à développer la démocratie au niveau local. Trois objectifs notamment sont visés par cette nouvelle Charte (loi 17-08):

Premièrement, l'amélioration de la gouvernance locale: il s'agit notamment de l'élaboration d'un plan de développement communal pour une période de six ans avec la participation des citoyens; du renforcement de l'exécutif au niveau des municipalités grâce à une nouvelle procédure électorale; d'une répartition claire des compétences par le président du conseil à ses adjoints; du droit des président élus à se consacrer pleinement à l'exercice de leur mandat et de conserver, dans le même temps, le statut de fonctionnaire acquis dans leur administration d'origine; et enfin, de l'élargissement des compétences des comités permanents du conseil au développement du personnel et aux services publics municipaux.

Deuxièmement, l'amélioration de l'efficacité de l'administration municipale: il s'agit notamment de



	Forme d'action	Niveau d'organisation	Objectifs poursuivis	Répercussions	Résultats
DÉCENTRALISATION	Formation: <ul style="list-style-type: none"> ■ Séminaires ■ Colloques ■ Ateliers ■ Tables rondes ■ Colloque national de la DCL ■ Publications 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsables DCL = Interface entre les services centraux et locaux ■ niveau organisationnel 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mobilisation ■ Participation ■ Engagement ■ Sens de la responsabilité 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incitations à l'application des textes ■ Accompagnement, contrôle et évaluation de la décentralisation ■ Adaptation des textes législatifs et réglementaires ■ Amélioration des conditions matérielles des CL ■ Préparation des instruments d'application 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recommandations et propositions de la nouvelle charte communale: (Art. 4/6/7/14/31/36/48/54/55/71/78/83/104/112/132/139/140) ■ Amélioration des conditions de travail matérielles (équipements, connexion électronique, etc.) ■ Création d'un réseau DCL ■ Institutionnalisation (informelle) d'un groupe d'experts. Ressources pour l'administration centrale ■ Rapport d'activité
AUTO-ADMINISTRATION LOCALE	Formation: <ul style="list-style-type: none"> ■ Séminaires ■ Colloques ■ Ateliers ■ Tables rondes ■ Colloque des secrétaires généraux ■ Conseil régional des CR ■ Rapports 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Secrétaires généraux des communes = Chefs des administrations et plus importants collaborateurs des présidents des communes ■ niveau opérationnel 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participation ■ Engagement ■ Sens de la responsabilité ■ Précision du statut et des fonctions du SG ■ Elaboration d'instruments de travail: matériel d'information et brochures 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mise en œuvre et expérimentation des textes conformément à une conception commune ■ Préparation des députés aux tâches de gestion au niveau communal ■ Administration des instruments de gouvernance communaux 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mise en place d'un groupe d'expert Ressources d'exploration et de Conseil au niveau opérationnel ■ Précision du statut et des subsides du SG ■ Amélioration des conditions de travail matérielles ■ Rapport d'activité

renforcer le rôle du secrétaire général de la commune; de créer la fonction de directeur de bureau et de fondé de pouvoir; des procédures préliminaires administratives; et d'une transparence accrue grâce à l'annonce publique des décisions des communes aux services de tutelle.

Troisièmement, il s'agit de renforcer les nouveaux instruments de coopération et de partenariat: il s'agit notamment de la coopération fondée sur des accords avec les institutions de l'Etat et organisations non gouvernementales sur des projets et activités d'intérêt général et la constitution d'associations municipales.

L'aperçu ci-dessus montre comment les problèmes sont traités (partie supérieure) ainsi que les étapes de leur résolution (partie inférieure) lors du passage d'objectifs de décentralisation abstraits à une «bonne» gouvernance locale au Maroc.

Dr. Said Chikhaoui

Professeur à l'Université Hassan II., Casablanca et collaborateur indépendant de la représentation de la KAS au Maroc

SENEGAL

Après l'indépendance du Sénégal en 1960, les fondements d'un Etat moderne ont rapidement été posés. Le Sénégal a été organisé de manière centralisée, à l'instar de l'ancienne puissance coloniale, la France. Les institutions démocratiques nouvellement constituées ont été structurées selon le modèle jacobin, à savoir celui d'un Etat centralisé.

Rapidement, les premiers problèmes liés à la structure centralisée du pays apparurent et les appels à une décentralisation renforcée se firent entendre. La réforme territoriale et locale a été introduite en 1972 par l'adoption d'une loi. Depuis lors, l'intégration du développement social s'avère problématique, mais indispensable pour le développement économique, social et général de l'ensemble du pays.

Pour accompagner le processus de décentralisation, la KAS a conclu un premier partenariat avec le gouvernement sénégalais. Les mesures qui en ont découlé visaient à accroître la conscience des responsabilités des citoyens et un élargissement des compétences des collectivités locales. Le premier accord conclu en 1972 avec le ministère sénégalais de l'Intérieur de l'époque concernait la formation des employés dans une administration décentralisée. Par la suite, des parlements et administrations ont été mis en place au niveau municipal. Avec la participation de la population, surtout des zones rurales, une nouvelle ère s'ouvrait dans cette jeune nation. La formation ouvrait un nouvel horizon, qui représentait aussi le dernier projet de la première phase de décentralisation.

PROMOTION DE LA PLANIFICATION DANS LES COMMUNES

Les succès notables enregistrés dans le domaine de la décentralisation ont motivé la KAS en 1984 à s'engager dans un projet de meilleure planification sur le terrain – le système de planification national ne tenait qu'insuffisamment compte des demandes de la population locale. L'objectif du programme « planification sur le terrain » consistait à doter chaque commune rurale d'interlocuteurs compétents. Ainsi en 1990, il fut possible d'introduire la nomination de représentants municipaux élus, dotés de compétences de contrôle sur l'administration du budget municipal. Auparavant, la compétence de gestion du budget des communautés rurales relevait des sous-préfets, re-



Dr. Stefan Gehroid, représentant résident de la KAS à Dakar, Sénégal, souhaite la bienvenue aux participants au programme de formation.

présentant l'Etat central sur place. Six années plus tard, une directive fut adoptée; elle transférait aux parlements municipaux la compétence de planification et établissait les plans de développement municipaux comme l'instrument central de la planification des investissements au niveau des communes.

Outre la compétence de planification, l'Etat central a transféré huit autres domaines de compétence au niveau municipal. La participation au niveau communal constitue depuis lors un pilier de la réforme de décentralisation au Sénégal. Ce constat a conduit à ce que le contrôle juridique en aval soumis à approbation a été remplacé par une autorisation générale au préalable: la première étape sur la voie d'une distinction claire entre supervision juridique et contrôle technique, conformément à l'affectation des tâches dans les compétences propres et transférées des collectivités locales selon le modèle allemand.

PROMOTION D'UNE GOUVERNANCE LOCALE ET PARTICIPATIVE

En dépit des possibilités financières limitées, la KAS a pu apporter une contribution importante grâce à son soutien souple, discret et dynamique sur une période prolongée et paver la voie d'une participation effective de la population, notamment de la population rurale. De 1996 à 2003, la fondation a soutenu un projet de développement de mécanismes de gestion participative, initié conjointement avec le ministère de l'Intérieur. Ce projet contenait plusieurs modules d'essai, élaborés pour tester l'efficacité d'une participation accrue des citoyens en relation avec l'élargissement des compétences propres. Les résultats du projet ont aussi influé à partir de 2001 sur les programmes de décentralisation des bailleurs de fonds comme la coopération technique allemande (GTZ), le PNUD/FENU, la Banque mondiale et l'UE au Sénégal. L'évaluation des résultats du programme entre 2001 et 2003 a permis d'activer des produits très



développés. C'est ainsi que notre guide sur la décentralisation et le développement local, qui a mis en exergue l'importance du processus de décentralisation, a vu le jour. Tous les deux ans, la KAS publie aussi des manuels sur l'autonomie locale. Pratiquement toutes les administrations communales sénégalaises travaillent aujourd'hui avec les manuels élaborés conjointement par la fondation et le ministère du développement communal. La GTZ, dont les activités dans ce domaine depuis environ 25 ans sont complémentaires aux nôtres, utilise également ces publications lors de ses formations.

PROMOTION D'UN DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF

Le fort accent placé par la participation de la KAS dans le domaine de l'autonomie locale a élargi le rayon d'action du département chargé de la décentralisation au sein du ministère de l'Intérieur. Une plus grande autonomie s'avérait nécessaire en termes d'exécution technique et financière du programme. Ainsi, l'organisation partenaire de la KAS – Taataan – a démarré en 2003 un programme de formation d'élus et de membres d'organisations de la société civile au niveau municipal et de structuration des ressources humaines dans les communes rurales. De plus, les réflexions stratégiques et publications sur le thème de la décentralisation et du développement rural sont au cœur du projet.

Outre les activités sur le terrain, la KAS a aussi lancé un programme de visite en Allemagne, destiné aux maires et élus locaux sénégalais. Les thèmes abordés étaient axés sur les services d'intérêt général, le marketing communal et la promotion économique au niveau communal. Avec leurs interlocuteurs issus des municipalités allemandes, de l'association de la politique municipale KPV de la CDU, le groupe de travail sur la politique municipale du Bundestag et d'une grande organisation municipale allemande, des pistes de travail ont pu être développées pour leurs propres villes et municipalités et des possibilités sur la ma-

nière d'imposer les intérêts des municipalités au niveau national et parlementaire ont été discutées.

AUTONOMIE LOCALE – ACTUALITE ET PLANS POUR LES PROCHAINES ANNEES

De l'avis de la KAS, la poursuite du processus de décentralisation est inévitable pour le développement du pays. La faible densité de population et le manque de pouvoir économique sont encore à l'origine de problèmes considérables dans la fourniture de services d'intérêt général, qui relèvent essentiellement du domaine de compétences des communes. Il s'agit principalement des villes et municipalités de l'arrière-pays et qui n'appartiennent pas à l'agglomération de Dakar. Elles ont toujours besoin d'aides considérables sur des questions comme la promotion économique et la mise en place de structures communales. Des tâches relevant traditionnellement des municipalités comme l'alimentation en électricité, l'élimination des déchets et le traitement des eaux usées ne sont pas prises en charge par ces dernières ou seulement de manière insuffisante. De surcroît, le développement d'une économie promue par la municipalité est lent.

Compte tenu de ses ressources limitées, la KAS n'a pas pu travailler sur l'ensemble du territoire sénégalais et a concentré son action dans le domaine de l'autonomie locale sur trois régions prioritaires, Louga, Kaolack et Kolda. Grâce à un nouveau projet de notre partenaire Taataan, nous pourrions dorénavant aussi travailler dans les régions de Djourbel et de Dakar. De plus, il est prévu d'impliquer davantage les universités et établissements d'enseignement et de créer un centre d'information sur les questions de l'autonomie locale.

La KAS continuera en l'occurrence d'accorder sa priorité au renforcement des capacités, dès lors qu'une politique de décentralisation ne peut être couronnée de succès que si le principe de subsidiarité est respecté et que si le savoir-faire administratif et politique au niveau communal se développe au sein de ces populations.

*Dr. Stefan Gehrold
Représentant Résident de la KAS au Sénégal*

BRESIL

Avec sa population de près de 200 millions d'habitants, la structure de l'Etat, la république fédérale du Brésil repose sur 26 Etats, un district fédéral et 5.564 communes, et elle est marquée par des disparités considérables: la Constitution de 1988 prévoit certes un système fédéral, dans lequel les communes sont, aux côtés des Etats fédérés, également des sujets de la fédération; la pratique, toutefois est caractérisée par un centralisme décisionnaire puissant. A l'instar du système américain, les Etats fédérés ne participent qu'exceptionnellement à la législation fédérale. Les principaux moyens financiers découlant des impôts et des taxes sont prélevés par l'Etat central qui les répartit ensuite aux Etats fédérés et aux communes. Actuellement, les communes disposent d'environ dix-sept pour cent des recettes fiscales totales (2007) et ne sont, en règle générale, pas viables, avec seulement 5,5 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales (par exemple, les impôts fonciers) qui sont directement prélevées par les communes. Il n'y a pas de distinction entre les municipalités, ni par ville ou localité, de même qu'il n'existe pas d'organisations en circonscriptions administratives et villes indépendantes. Ainsi, toutes les municipalités sont traitées de la même manière, par exemple, Canutama dans l'Etat de l'Amazone, avec ses 12.000 habitants, accessible uniquement par bateau ou la mégapole São Paulo avec ses onze millions d'habitants et sa région métropolitaine, le Grand São Paulo, de plus de vingt millions d'habitants. L'une des revendications les plus importantes pour venir à bout des tâches à accomplir, comme la création d'emplois, un système d'enseignement public de qualité, un système de santé qui fonctionne et la sécurité publique des citoyens, est la mise à disposition de moyens financiers adéquats, que ce soit par l'Etat central, l'Etat fédéré ou via des recettes propres.

La structure politique du pays est marquée par le présidentialisme, le président directement élu par le peuple, les gouverneurs ou maires, qui gouverne pratiquement seul sur l'exécutif. Compte tenu de la forte dépendance financière du niveau central, les moyens financiers ne sont dégagés qu'en cas d'attitude politique favorable de la part du maire qui les considère aussi comme ses fonds propres. Dans le sillage de la démocratisation depuis les années 1980, des efforts ont été déployés pour accroître la participation des citoyens dans le cadre de l'autonomie locale. Dans certaines communes, des procédures de gestion budgétaire participative sont testées, mais dans de nombreuses localités, les conseils municipaux ne sont pas à la hauteur des nouvelles tâches à



mener à bien, notamment celles qui émanent aussi de l'Internet (contrôle public) et de l'internationalisation.

La KAS souhaite promouvoir une décentralisation plus poussée au Brésil, renforcer la participation politique et encourager la mise en pratique des principes fondamentaux de l'économie sociale de marché au niveau communal (subsidiarité, solidarité).

C'est dans ce sens qu'elle organise depuis de nombreuses années des séminaires, formations et conférences sur des thèmes de politique communale. Ils ont été regroupés à la fin des années 1990 en tant qu'axe prioritaire du programme et, en 2002, l'institut partenaire Oficina Municipal (OM, traduit par atelier communal) a été créé. A l'origine, les thèmes couvraient la réforme politique au Brésil, qui constitue un champ d'action important aujourd'hui encore. Dans le travail de formation quotidien, les aspects pratiques de l'agenda de politique communale, qu'il s'agisse du budget ou du développement économique ou de la politique sociale, forment le gros de l'activité. Une innovation au Brésil: l'OM aide les syndicats intercommunaux à trouver des solutions aux nombreux problèmes urgents. La principale activité de l'Oficina Municipal est une formation proposée sur la participation politique et l'administration communale. Au premier plan: la formation initiale et continue de maires, de responsables politiques locaux, de membres des parlements communaux et du personnel administratif. Au cours de formations de plusieurs semaines, des praticiens en majorité, mais aussi des experts scientifiques, présentent aux participants leurs expériences dans les locaux de l'OM à São Paulo. De plus, l'OM propose ces dernières années de plus en plus de formations sur le terrain, c'est-à-dire, dans les communes. Il s'agit en règle générale d'ateliers intensifs qui atteignent mieux les groupes cibles; ils sont littéralement plus proches des défis quotidiens.

Une autre ligne du projet est axée sur des séminaires de formation politique plutôt fondamentale, pour faire campagne pour la participation politique dans les municipalités et promouvoir le débat général (par exemple, au sein du parlement de l'Etat de São Paulo) sur les

questions liées à la décentralisation. Les thèmes importants abordés sont les éléments participatifs au niveau communal (notamment l'établissement des budgets), le contrôle public des gouvernements locaux et les initiatives citoyennes indépendantes. Les partenaires de l'OM sont dans ce contexte les municipalités directement (surtout dans l'Etat de São Paulo), les associations municipales dans l'Etat de São Paulo, Santa Catarina et Rio Grande do Sul, ainsi que l'association nationale des municipalités du Brésil. Par ailleurs, une coopération est en cours avec l'association nationale des maires et l'association des conseillers municipaux de l'Etat de São Paulo. Aujourd'hui, l'OM dispose d'un pool de conférenciers composé de quatre-vingt experts de tous les domaines. Il est notamment alimenté par le réseau de maires qui s'est constitué au fil des années.

Sur le plan régional, les activités sont principalement menées dans l'Etat de São Paulo; ceci étant, avec ses quarante millions d'habitants (presque autant que l'Espagne), sa superficie de 248.000 km² (plus que la Grande Bretagne) et ses 645 municipalités, cet Etat offre suffisamment de tâches. Avec le bureau de la KAS à Fortaleza, le savoir-faire de l'OM a été mis à profit pour des formations des partenaires de la fondation dans le nord-est du pays. Grâce à une plateforme Internet, il a été possible d'élargir de plus en plus la communication avec les acteurs des autres régions du Brésil (www.oficinamunicipal.org.br).

Il s'est avéré que le travail avec les décideurs politiques dans les communes, en termes d'objectifs d'un pays comme le Brésil (démocratie, Etat de droit, économie sociale de marché) était indispensable pour la KAS. Le compagnon de longue date de la KAS au Brésil, l'ancien Gouverneur Franco Montoro, avait déjà fait le constat

qu'aucun Brésilien ne vivait dans la fédération ou dans un des Etats fédérés, mais qu'il vivait dans sa commune. Compte tenu de la taille et de la structure du pays, ce constat est d'autant plus important, pour ce qui concerne l'ancrage des procédures et conviction démocratiques. En ce sens, il s'est avéré très positif de soumettre avec l'OM une offre aux décideurs, mais aussi aux personnes intéressées de manière générale par la politique, même si seulement une petite partie des communes brésiliennes peut être atteinte de cette manière. Les échanges personnels avec l'Allemagne jouent ainsi un rôle central qu'il ne faut sous-estimer si l'on souhaite que les activités soient couronnées de succès. Pour la KAS, le réseau sous les décideurs actuels et surtout les futurs décideurs politiques est de la plus haute importance. Beaucoup de ministres et présidents actuellement en poste ont participé aux programmes de la KAS et de l'OM et sont ouverts à toute future collaboration.

Le succès de l'OM se mesure à la distinction accordée par le réseau Ashoka pour entrepreneurs sociaux et son adhésion à ce dernier. Le prix décerné à l'OM consiste en une prestation de conseil et d'encadrement par le cabinet de conseil McKinsey. Ceci témoigne du fort impact obtenu par les programmes proposés par l'OM au Brésil, qui n'ont en définitive été réalisables que grâce au soutien financier de la KAS. L'OM a certes pu engranger de plus en plus de recettes propres au cours des dernières années, qui témoignent, elles aussi de la valeur accordée aux prestations proposées aux acteurs brésiliens du niveau local. En définitive, ces programmes à but non lucratif ne peuvent à long terme s'autofinancer et toute réussite à moyen terme des activités de l'OM devrait consister en l'obtention d'un financement brésilien, car la prise de conscience de la nécessité de former les responsables locaux est aujourd'hui telle que les décideurs lui accordent la priorité qui leur revient dans leurs budgets publics.

Dr. Peter Fischer-Bollin

Représentant Résident de la KAS au Brésil

Pour se familiariser avec l'expérience allemande en matière de politique communale, douze maires brésiliens se sont rendus en mars 2010 en Allemagne, sur invitation de la KAS. Le programme était centré sur des échanges avec des praticiens allemands sur des sujets comme le développement économique, l'environnement, une administration efficiente et la coopération au niveau communal.



ARGENTINE

La république d'Argentine est, avec ses 2.800.000 kilomètres carrés, le deuxième plus grand Etat d'Amérique du Sud; il est composé de 23 provinces et de la ville autonome de Buenos Aires, dotés de leurs propres constitutions et parlements et qui constituent de facto des Etats fédérés. Au niveau communal, le pays compte actuellement 2.171 municipalités (municipios), dont le statut varie fortement selon la législation communale en vigueur dans les différentes provinces. Ceci étant, la structure fédérale prononcée occulte cette répartition très inégale. La domination économique et démographique du « géant » de Buenos Aires constitue un obstacle à la constitution d'une structure fédérale équilibrée au niveau horizontal. Plus important toutefois, est le découpage actuel du fédéralisme financier, qui conduit à un rapport vertical au gouvernement central argentin à une très forte dépendance des provinces. Ce problème est répliqué au niveau provincial, dans la mesure où dans de nombreux cas, les municipalités ne disposent pas des ressources et des capacités administratives pour répondre aux tâches qui leur incombent. Par ailleurs, il convient de noter un autre fait qui n'est pas sans importance pour la politique argentine, à savoir que les cadres dirigeants, jusque dans le cabinet du président, émanent en règle générale des gouvernements provinciaux et qu'ils transfèrent parfois au niveau fédéral des comportements négatifs (paternalisme, clientélisme).

La KAS a toujours perçu la promotion du niveau communal et régional comme point de départ du développement démocratique durable de l'Argentine. Depuis des décennies, elle organise conjointement avec l'Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de l'université catholique de Córdoba des formations continues qui s'adressent aux cadres supérieurs de l'administration et aux responsables politiques des niveaux communal et provincial, allant de séminaires de courte durée à des formations diplômantes de deux ans et des formations postuniversitaires d'un an. En 2010, l'université catholique de Córdoba mettra en exergue ce programme axé à la fois sur les valeurs démocratiques et la transmission de connaissances administratives pratiques, en instituant une Cátedra Doctor Konrad Adenauer, qui aura notamment la tâche d'approfondir le principe de subsidiarité au sein de l'université et, au-delà, de l'opinion publique.

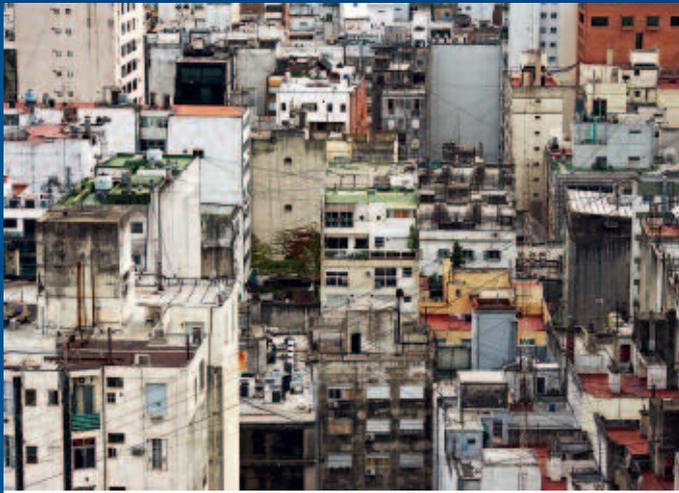


Le Sénat est l'organe fédéral par excellence. Composé de trois sénateurs par province, il doit garantir une représentation égale de tous les Etats fédéraux d'Argentine.

L'évaluation du projet Argentine, présentée récemment, confirme que l'engagement de la KAS dans le domaine de la formation continue demeure prioritaire compte tenu de l'absence d'initiative et de possibilités des autorités argentes, et le fondement d'une autonomie locale améliorée au niveau des communes. Mais la coopération avec l'ICDA va bien au-delà des formations administratives. Des missions de conseil concrètes sont également proposées. La région Punilla (province de Córdoba) est notamment conseillée par des spécialistes dans son projet de créer des institutions apparentées aux circonscriptions administratives allemandes et qui n'existent pas encore en Argentine sous cette forme.

Comme dans la région de Punilla, le travail communal et de politique régionale de la KAS est principalement axé sur la faisabilité pratique et l'efficacité de structures décentralisées et coopératives. L'étude récemment présentée par le partenaire de la KAS, le Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA), qui examine les aspirations de décentralisation actuelles dans la ville de Buenos Aires après l'adoption d'une nouvelle loi organique municipale (Ley orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) et élabore des propositions pour surmonter les difficultés de transition, sert également cet objectif premier.

Le Grand Buenos Aires qui s'étend au-delà des frontières politiques de la ville dans la province de Buenos Aires, se consacre au projet pluriannuel initié en 2008 conjointement par la KAS et le Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Il n'existe pratiquement aucune stratégie de développement et structure administrative pour cette agglomération de près de treize millions d'habitants, environ 33 pour cent de la population du pays. L'administration n'est pas seulement divisée entre les administrations de la ville et de la province concernées, mais l'Etat argentin,



Le conurbation du «Gran Buenos Aires» est marquée par une fragmentation extrême sur le plan politique et administratif.

qui a dirigé le gouvernement de la capitale jusqu'à l'introduction de la Ciudad Autónoma en 1994, conserve l'autorité administrative dans des domaines essentiels, comme par exemple, dans le transport et les services d'intérêt général (eau/eaux usées, électricité). Conséquence: la qualité de l'administration est médiocre dans des domaines clés de la vie de la

population. Les près de cinq millions de pauvres des banlieues n'ont pratiquement pas accès aux services publics et la tendance est à la baisse.

Le fait que les problèmes complexes du Grand Buenos Aires requièrent des approches de solutions communes est une évidence qui n'a pourtant pas conduit aux réformes correspondantes à ce jour. L'objectif du projet mis en œuvre avec le CIPPEC est de donner des impulsions et faire des propositions concrètes pour développer une région métropolitaine dans le Grand Buenos Aires. Des cycles de dialogues ont été institués en 2008 et réunissent les experts de différentes thématiques (transport, santé, pauvreté, environnement etc.) et les fonctionnaires et responsables politiques concernés au niveau municipal, régional et national. Ces groupes de discussion développent des concepts pour améliorer les prestations communales et étatiques, notamment grâce à une coopération accrue au niveau de l'administration et à l'harmonisation des fondements juridiques. Les résultats de ces forums de discussion sont actuellement repris dans un projet de livre et approfondis sur le plan scientifique. Diverses formes d'un agencement politico-institutionnel d'une future région métropolitaine seront abordées dans la publication qui sera présentée cette année.

L'étude empirique du partenaire de la KAS, Poder Ciudadano, prévue sur trois ans, suit une approche totalement différente. En partant du postulat que la situation de la démocratie argentine ne se décide pas uniquement au Congrès national et à la Casa Rosada et que les différents niveaux de l'Etat ont une très forte influence mutuelle, l'équipe de scientifiques examine l'état de développement de la démocratie dans douze provinces. L'objectif est d'élaborer une image d'ensemble en cartographiant la gouvernance démocratique (Mapa sobre el Régimen Político Democrático en las Provincias Argentinas). A ce jour, le développement démocratique n'a été mesuré empiriquement qu'à l'échelle nationale en Argentine; les scientifiques s'aventuraient ainsi en terrain inconnu et leur première étape devait consister en la définition de la méthode d'analyse comparative. Les changements de pouvoir en place, des élections propres, l'existence du patronage et du clientélisme, la liberté de la presse et la liberté d'opinion ainsi que l'importance de la société civile ont été définis comme les critères d'analyse les plus importants. En 2008, la collecte des données a commencé: des responsables politiques, journalistes et scientifiques ont été interrogés dans les différentes provinces selon un questionnaire préalablement élaboré, des études scientifiques sur les provinces ont été exploitées, et des magazines et lois régionales évaluées. L'analyse des données ainsi recueillies donne un aperçu de la qualité de la gouvernance démocratique, permet de déterminer les modèles de Best-Practice, et doit contribuer à élaborer des options d'actions pour consolider la démocratie dans les provinces. La présentation de l'étude finalisée et une première discussion publique ont eu lieu fin 2010.

*Dr. Bernd Löhmann
Leiter des Auslandsbüros in Argentinien*

POLÍTICAS MUNICIPALES para el desarrollo local y regional

Políticas Municipales para el desarrollo local y regional

Konrad-Adenauer-Stiftung & Universidad Católica de Córdoba 2007

C'est la première publication réalisée en coopération l'institution partenaire de la Konrad-Adenauer-Stiftung sur la politique locale et régionale en Argentine.

PEROU

Les conditions culturelles ne sont pas réunies au Pérou pour l'autonomie locale et des structures fédérales. Les principes de ces deux éléments d'un ordre politique moderne doivent d'abord être enseignés. Alors qu'en Europe centrale, les villes ont vu le jour avec des stades préliminaires de l'autonomie locale et une très forte conscience de la citoyenneté, en Amérique du Sud, les systèmes centralisés se sont renforcés, en particulier l'empire Inca qui a exploité sa supériorité dans l'organisation et la communication (réseau routier) au profit d'un centralisme fort, qui a été mis en place bien avant la conquête espagnole. L'empire Inca était dirigé à partir du centre et structuré de manière hiérarchique. Ce centralisme présentait des traits totalitaires, la doctrine Inca agressive et expansionniste ne tolérant aucune diversité religieuse et/ou culturelle, imposant uniquement de manière résolue sa propre culture. La conquête espagnole a pu aboutir uniquement parce qu'elle a exploité le mécontentement de cultures opprimées avec lesquelles elle s'est alliée contre le centralisme Inca. Les Européens ont ensuite importé l'empreinte espagnole du centralisme. Au fil du siècle, l'Eglise Catholique dut tolérer des liens avec les religions primitives pour ne pas perdre trop de son influence. A cet égard, le centralisme espagnol n'est pas arrivé à la hauteur de l'assertivité du centralisme Inca.

En 1821, le Pérou acquit son indépendance de la couronne espagnole et se constitua en république, avec la sécession de la Bolivie (Alto Perú) en 1825. Les constitutions notamment de la France et des Etats-Unis imprégnèrent le nouvel ordre politique, marqué par un système présidentiel centralisé puissant. Dès le début de son indépendance, le Pérou a souffert des conflits entre la capitale et les provinces, où des groupes de pression régionaux tentaient d'imposer leurs intérêts au travers de la revendication d'une décentralisation.

Dans le principe, la nouvelle Constitution de 1979 a renforcé le statut des régions. Dans la pratique toutefois, le transfert des droits aux régions est un processus lent. Ce qui est caractéristique du manque de légitimation politique et d'indépendance des institutions politiques communales ou régionales, c'est le fait que les premières élections directes pour les élus locaux n'ont eu lieu qu'en 1980

Au cours du mandat de Fujimori, l'autonomie locale a subi de graves revers. Les associations communales existantes ont été dissoutes ou limitées dans leur fonc-

tion et financement. La décentralisation n'a pas seulement été freinée sur le plan juridique, mais l'Etat central a fait preuve de capacité d'action et d'assertivité, tout particulièrement dans la lutte contre le terrorisme (Sendero Luminoso/Sentier Lumineux) et dans l'amélioration des infrastructures.

C'est au cours de cette époque que la coopération jusque là couronnée de succès entre le partenaire de la KAS, INICAM (Instituto de Investigación y Capacitación Municipal) et la représentation des maires, AMPE, est arrivée au point mort. L'INICAM avait été fondée voici 26 ans en tant qu'institut autonome au sein de l'instance centrale chargée de la formation et du développement (PROMCAD). Des chefs d'entreprise étaient engagés dans la PROMCAD de manière à ce que le travail de l'instance et de l'INICAM ait dès le début un ancrage solide et qu'il serve un objectif de développement de la société dans son ensemble. Sous le gouvernement de Fujimori, la question de la décentralisation n'a pu être abordée que de manière restrictive par la KAS et son partenaire.

Ce n'est toutefois pas le manque de culture politique pour l'autonomie locale et les structures fédérales à lui seul qui rend difficile la promotion de la décentralisation au Pérou. L'autonomie locale tombe aussi souvent en discrédit en raison de la corruption, des accords entre les partis et/ou du népotisme. Montrer du doigt la corruption au niveau des communes, toutefois, n'est qu'une tentative pour détourner l'attention de la corruption au niveau supérieur.

La migration vers la ceinture côtière, causée par le terrorisme et la pauvreté, renforce la domination économique de ces régions. Et même si l'immigration intérieure a doublé le nombre d'habitants en près de vingt ans, le rejet émotionnel des régions, surtout vis-à-vis de la capitale ne cesse d'augmenter. Lors des dernières élections communales et régionales (2005), la majorité de l'électorat s'est ainsi tournée vers de nouveaux mouvements et partis à envergure locale ou régionale. Dans deux régions sur 24 seulement, un des partis populaires traditionnels (APRA) a pu faire élire un gouverneur à la tête du gouvernement régional, l'autre parti traditionnel, le PPC (Partido Popular Cristiano), n'est plus représenté dans les présidences régionales.

PROBLEMES ACTUELS DE LA DÉCENTRALISATION

A ce jour, les régions ne disposent pas de personnel suffisamment bien formé, souffrent de compétences confuses et ne sont souvent qu'un organe d'exécution des décisions du gouvernement national. Ceci est étroitement lié au fait que la collecte d'impôts au niveau

régional et communal n'est possible que dans une mesure très limitée. Les impôts des grandes entreprises sont prélevés au niveau du siège social de l'entreprise (principalement à Lima) et non pas sur le lieu d'origine/de fabrication.

L'administration de décentralisation (Secretaria de Descentralización en la Presidencia de Consejo de Ministros – PCM) se plaint de ne pas avoir d'interlocuteur fiable au niveau des unions, car les villes et les communes sont organisées dans deux associations de maires concurrentes. Cette concurrence est habilement instrumentalisée par le gouvernement central. Par ailleurs, pratiquement toutes les communes tentent d'obtenir des avantages au travers de négociations directes avec le gouvernement central et des subventions accordées par ce dernier.

La faiblesse administrative des communes et régions ressort du refus d'accorder les fonds d'investissement disponibles, qui ne peuvent être obtenus en l'absence de projets qualifiés ou compte tenu des conditions strictes des bailleurs de fonds. Pour aggraver la situation, la modernisation de l'Etat ne suit pas le rythme de la mise en œuvre éventuelle du potentiel de dépenses, dans la mesure où les nouveaux processus doivent être réalisés à l'aide des anciennes structures et systèmes. Autre particularité, les règles d'autodétermination de la population indigène garanties par la Constitution. Les conflits naissent et sont résolus en partie dans la violence, dans la mesure où la compréhension juridique des questions foncières et de propriété dans le droit constitutionnel et indigène est contradictoire et que la jurisprudence indigène simple ne connaît pas d'instance de recours. Les conflits politiques explosifs se laissent d'une part fixer sur l'ampleur des interventions dans l'écologie justifiées par des motivations économiques et se fondent sur l'interprétation contradictoire des droits à l'exploitation des ressources naturelles.

PARTENAIRE ET OBJECTIFS DE LA COOPERATION DE LA KAS

Malgré les circonstances difficiles qui ont prévalu durant le mandat de Fujimori, le partenariat entre la KAS et l'INICAM pour la promotion de la décentralisation perdure. Les principes de subsidiarité et de fédéralisme demeurent aujourd'hui encore le fondement conceptuel

Marché indien de
Chinchoero près de
Cuzco, Pérou



commun. Il a été élargi de la dimension européenne, ce qui permet à l'INICAM d'obtenir des fonds de l'UE pour financer ses projets.

Outre son siège à Lima, l'INICAM a également des bureaux pour les régions du Nord du Pérou, dans la province de Lambayeque et est conseillé par un ancien représentant résident de la KAS. L'INICAM met gratuitement à disposition d'émetteurs FM au niveau local et régional des séquences thématiques et des informations. Grâce à ce travail médiatique, l'INICAM étend sa capacité d'information au-delà de son travail de formation. La formation initiale et continue du personnel et de responsables politiques des communes ainsi que de parties intéressées par la politique est réalisée essentiellement sur le terrain dans les régions et communes. Les thèmes abordés lors des manifestations couvrent les fondements de l'autonomie locale et de la décentralisation, ainsi que les problèmes techniques de principe (questions de la péréquation financière entre les communes au cours des années électorales) et d'actualité (par exemple, l'évolution du financement des communes au cours des années électorales). Par ailleurs, l'INICAM admet des parties intéressées de la société civile à son programme Presupuesto Participativo. La KAS et l'INICAM ont convenu que l'INICAM renforce son activité d'information politique et de lobbying dans la politique (congrès, gouvernement et partis) et la société dans l'intérêt de l'autonomie locale et de la décentralisation. Pour se faire, la coopération avec l'association des maires AMPE en particulier doit être étendue. Ceci peut s'avérer être un bon complément à la thématique relative à la coopération avec la GIZ avec le conseil des présidents des régions.

«Apte à un engagement communal» est une formation organisée avec succès par la KAS avec l'INICAM, l'institut partenaire et l'association de jeunes «D-cada ciudadano». Dans des cours de base et thématiques, la politique communale et les possibilités de participation de la population péruvienne sont traités. Les groupes régionaux de l'association de jeunes définissent tous les ans eux-mêmes les tâches qu'ils désirent mener à bien au cours de l'année. Les activités vont souvent au-delà de questions concernant exclusivement les jeunes. Parmi les champs d'action figurent, par exemple, l'écologie et les projets d'aide aux populations vivant dans des régions reculées. Les groupes régionaux oeuvrent aussi pour le financement des communes dans le cadre du Presupuesto Participativo. Les activités sont axées sur la promotion de l'idée du bien commun et le renforcement de l'engagement de la société civile à un niveau concrètement perceptible pour les participants.

PERSPECTIVES

Les élections communales et régionales du 3 octobre 2010 ont confirmé l'évolution observée depuis longtemps au Pérou. Les partis traditionnels ne peuvent pratiquement plus s'imposer seuls. Ils dépendent d'alliances avec des mouvements politiques locaux et régionaux ainsi que du soutien d'individus. Lors des élections, le PPC a perdu l'élection au poste de maire de Lima à quelque 0,8% de voix près, tout en réussissant à s'imposer dans quinze districts. Le PPC était ainsi de loin le parti historique le plus fort, car l'APRA s'est désagrégé au niveau communal suite à des conflits internes. Les résultats dans les régions soulignent toutefois le danger de la «disparition de la politique» des partis historiques dans de nombreuses régions du pays. Ce n'est que dans une région (La Libertad/Trujillo), berceau du grand et fier parti d'antan APRA, qu'ils ont pu faire élire un président de région. De même, lors du second tour des élections des présidents de régions le 5 décembre, aucun parti historique n'a pu obtenir de mandat. Lors des élections présidentielles et du congrès d'avril 2011, l'APRA se présentera seul. Tous les autres partis et mouvements politiques sont en quête d'alliances. Le PPC, par exemple, s'est intégré comme partenaire junior dans une alliance de cinq partis et espère engranger de bons résultats dans son alliance avec le «non traditionnel» Pedro Pablo Kuczynski (ministre de l'économie dans le cabinet du président Toledo). Le parti ne se donne aucune chance à lui seul, du moins pour constituer un groupe parlementaire fort au sein du congrès. L'INICAM a développé des pierres de touche sur l'autonomie locale pour les deux années électorales (2010 et 2011) et invité des candidats et partis au dialogue spécialisé interne et public. A chaque changement de mandat, un changement substantiel dans la fonction publique est à l'ordre du jour au Pérou, pas uniquement au niveau des postes de dirigeants. L'INICAM a documenté avec les communes et les régions des études, formations et missions de conseil pour donner à la nouvelle administration une certaine continuité de développement communal. Outre l'exploitation des possibilités existantes, il s'agit de plaider en faveur d'un approfondissement qualitatif de la régionalisation dans le sens d'un véritable transfert de responsabilité accompagné de la dotation financière adéquate. Dans des conditions difficiles, car le gouvernement dirigé par l'APRA a utilisé les débats autour du budget de 2010 pour réduire les finances des communes, alors que le potentiel du gouvernement central a été augmenté. «Honni soit qui mal y pense» ou encore une manœuvre électorale supposée, pour que le parti au pouvoir puisse présenter lors des prochaines élections communales des succès directs et ainsi soutenir ses candidats.

Michael Lingenthal

Représentant Résident de la KAS au Pérou

IMPRESSION

Editeur

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Téléphone: +49 (0) 2241/246-0
Fax: +49 (0) 22 41/246-2591

Tiergartenstraße 35
10785 Berlin
Téléphone: +49 (0) 30/26996-0
Fax: +49 (0) 30/26996-3261
Email: redaktion@kas.de

Responsable

Dr. Gerhard Wahlers
Vice-secrétaire général de
la Konrad-Adenauer-Stiftung

Rédaction

Dr. Helmut Reifeld
Chef d'équipe questions de base
Assistante de rédaction: Silke David

Contributions

Rabea Brauer, Dr. Peter Fischer-Bollin,
Dr. Stefan Gehrold, Sabine Gerhardt,
Dr. Peter Köppinger, Michael Lingenthal,
Dr. Bernd Löhmann, Dr. Helmut Reifeld
und Julia Steffenfauseweh

Mise en forme

SWITSCH KommunikationsDesign, Cologne

Tirage

Druckerei Paffenholz, Bornheim

Crédit Iconographique

Konrad-Adenauer-Stiftung, dpa picture-alliance
(page de couverture, page 4, 24, 30, 31, 33),
fotolia (page 28), KfW-Bildarchiv/Fotoagentur:
photothek.net (page 12)

L'œuvre dans toutes ses parties est soumise
à la législation des droits d'auteur. Toute utili-
sation en particulier toute reproduction, traduc-
tion, toute production de microfilms, stockage
et traitement de celle-ci par des systèmes
électroniques est interdite sans l'accord de la
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

© 2011, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

www.kas.de

www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung