

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

BILAN DES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION EN AMÉRIQUE LATINE

**Etude réalisée à la demande
du ministère des Affaires étrangères**

Décembre 2005

**Auteurs :
Béatrice Melin, en collaboration
avec Jean-François Claverie,
de L'Observatoire des Changements
en Amérique latine (L'OCAL-IHEAL)**

*Cette publication est un document interne établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : Morillo Meireilles - Pierre Cathala
©Ministère des Affaires étrangères, 2006
ISBN : 2-11-095652-6
ISSN : 1160-3372

Remerciements

LOCAL-IHEAL tient à remercier toutes les personnes qui ont participé à cette étude, au premier titre desquelles Gilbert Wernert, Chargé de mission au ministère des Affaires étrangères, Direction des Politiques de Développement (DPDEV), bureau de la modernisation de L'Etat et de la gouvernance locale, Polymnia Zagefka, directrice de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL), Jean-Michel Blanquer, ancien directeur de cet institut et actuel Recteur de l'Académie de la Guyane et Danielle Autain, Chargée de mission à LOCAL-IHEAL ainsi que les membres du Comité chargé de contribuer à la définition des termes de références de l'Etude.

Nous remercions également, Marie-Claire Nivoit-Cathala, Chargée de mission au ministère des Affaires étrangères (DPDEV), Jeannette Velez-Ramirez, Directrice des relations internationales de l'Université de Rosario (Bogotá, Colombie), Olivier Guyonneau, Directeur Général du Pic du Midi, et Angélica Trindade, les étudiants de la promotion 2004-2005 du DESS « Coopération Europe-Amérique latine » de l'IHEAL qui ont participé à l'atelier sur la décentralisation et la coopération décentralisée ainsi que l'ensemble des participants du colloque sur la décentralisation organisé, en juin 2005, par l'Ecole nationale d'administration et la Banque Interaméricaine de développement.

Sommaire

1	Remerciements	3
2	Introduction	7
3	Éléments de synthèse sur la décentralisation en Amérique latine	9
	Carte de l'amérique centrale	15
	Carte de l'amérique du sud	17
4	Monographies : la décentralisation dans huit pays d'Amérique latine	19
	Argentine	21
	Carte de l'argentine	23
	I. Organisation politico-administrative	25
	II. État des lieux du processus de décentralisation	27
	III. Ressources humaines et structures d'appui	31
	Bolivie	35
	Carte de la bolivie	37
	I. Organisation politico-administrative	39
	II. État des lieux du processus de décentralisation	41
	III. Ressources humaines et structures d'appui	45
	Brésil	51
	carte du brésil	53
	I. Organisation politico-administrative	55
	II. État des lieux du processus de décentralisation	56
	III. Ressources humaines et structures d'appui	62

Chili	67
carte du chili	69
I. Organisation politico-administrative	71
II. État des lieux du processus de décentralisation	72
III. Ressources humaines et structures d'appui	78
Colombie	81
Carte de la colombie	83
I. Organisation politico-administrative	85
II. État des lieux du processus de décentralisation	86
III. Ressources humaines et structures d'appui	91
Costa rica	95
Carte du costa rica	97
I. Organisation politico-administrative	99
II. État des lieux du processus de décentralisation	100
III. Ressources humaines et structures d'appui	103
Mexique	109
Carte du mexique	111
I. Organisation politico-administrative	113
II. État des lieux du processus de décentralisation	114
III. Ressources humaines et structures d'appui	120
Nicaragua	123
Carte du nicaragua	125
I. Organisation politico-administrative	127
II. État des lieux du processus de décentralisation	129
III. Ressources humaines et structures d'appui	136

5

Conclusion	143
-------------------	------------

6

Bibliographie indicative	145
---------------------------------	------------

Introduction

L'ensemble des pays latino-américains a connu, ces vingt-cinq dernières années, une vague de décentralisation. Celle-ci peut être définie, stricto sensu, comme un transfert de compétences et de ressources de l'État central vers des collectivités infranationales qui donne naissance à une nouvelle entité juridique, distincte de l'État, c'est-à-dire à un nouveau centre de pouvoir politique et juridique. Elle est mise en œuvre dans les pays fédéraux comme dans les pays unitaires dans lesquels elle n'implique pas de "fédéralisation" de l'État, laquelle supposerait la reconnaissance d'une autonomie politique des collectivités.

La décentralisation se présente par ailleurs comme un processus long et ouvert qui peut prendre la forme, au moins dans un premier temps, d'une simple déconcentration du pouvoir, sans création de nouveau centre politico-juridique. Soulignons que la décentralisation ne constitue pas un processus continu.

Historiquement, l'Amérique latine présente des exemples de systèmes fortement centralisés, comme l'empire Inca et l'empire aztèque, mais aussi des formes traditionnelles "décentralisées" du pouvoir. La guerre d'indépendance vis-à-vis de l'Espagne et l'instauration de la République au Brésil pourraient, à la limite, être considérés comme des mouvements de décentralisation vis-à-vis du centre colonial ou impérial. La période suivante de conformation des nations latino-américaines se caractérise par une forte impulsion centralisatrice qui se poursuit jusqu'à la fin des années 1970 et débouche sur le mouvement actuel de décentralisation.

Ce dernier trouve son origine dans la crise du modèle centralisateur national et autoritaire alors en vigueur dans la région. La décentralisation est alors envisagée comme un moyen de renforcer la démocratisation du continent, par l'amélioration de la participation et de la représentation. Elle doit également servir des objectifs de renforcement de l'efficacité et de l'efficience de l'action de l'État. Elle se traduit, avant tout, par une municipalisation, le renforcement de l'échelle intermédiaire, ou régionale, n'intervenant que dans un deuxième temps, et dans certains pays.

On peut aujourd'hui dresser un premier bilan de ce processus. Pour aller au-delà des généralités, il a été choisi d'examiner les politiques mises en œuvre par huit pays de la région. Ces derniers ont été sélectionnés selon divers critères à la fois géographiques et politiques afin de représenter chaque sous-région et d'étudier les petits comme les grands pays, les États fédéraux comme les États unitaires.

Le cône Sud est représenté par l'Argentine, le Brésil et le Chili. Le Brésil apparaît comme incontournable étant donné son poids dans la région. Il constitue, en outre, un bon exemple d'État fédéral. Elle aussi fédérale, l'Argentine s'est construite par association de provinces qui exercent parfois un véritable contre-pouvoir. De plus, elle connaît, depuis la crise, qui s'est accompagnée du désengagement et d'une certaine perte de légitimité de l'État fédéral, une revalorisation du politique à partir de l'échelle locale. Le Chili se situe dans une étape "antérieure". Il a mis en œuvre, dès la dictature, un processus de déconcentration de plus en plus poussé qui n'a pour l'instant pas abouti à de véritables mesures de décentralisation.

Deux pays ont été retenus pour l'Amérique Andine : La Colombie et la Bolivie. La Colombie constitue une référence en matière de décentralisation en Amérique latine car elle dispose déjà d'un cadre institutionnel très abouti. La Bolivie, qui redéfinit actuellement son cadre constitutionnel, présente, quant à elle, un modèle original de décentralisation qui s'appuie sur la reconnaissance de droits indigènes (loi de participation populaire) et permet, à ce titre, de mettre en relief le lien entre décentralisation et question indigéniste présente, à divers degrés, dans l'ensemble de la région.

Le cas de l'Amérique centrale est analysé au travers de deux exemples, le Costa Rica et le Nicaragua, choisis en raison de leur différentiel de développement. Le Nicaragua illustre, en outre, l'influence des organismes de coopération internationale dans les processus de décentralisation.

Le Mexique, pays fédéral, constitue un acteur majeur dans la région. Son processus de décentralisation recouvre des réalités très différentes selon les États et comprend, pour certains d'entre eux, la problématique indigéniste.

Chaque monographie retrace l'historique du processus de décentralisation dans le pays et présente une analyse des modifications opérées en matière de cadre institutionnel, de répartition des compétences, de structure de financement, d'organisation des ressources humaines et de participation citoyenne.

Cette analyse s'appuie principalement sur des sources documentaires issues du monde universitaire comme des acteurs de la décentralisation, sur des documents de travail des organismes de coopération et sur des entretiens avec divers acteurs du processus. Les principaux éléments sont repris sous forme d'une synthèse, ci-après, qui dresse un bilan comparatif des politiques menées dans la région.

Eléments de synthèse sur la décentralisation en Amérique latine

La vague de démocratisation qu'a connue l'Amérique latine dans les années 1980 s'est accompagnée d'un mouvement de décentralisation. Ce processus, qui a pris des formes différentes selon les pays, présente toutefois des traits communs en termes d'objectifs, de moyens et de résultats. On constate en effet que, dans l'ensemble des pays latino-américains, le processus de décentralisation a été associé, d'une part, à une volonté d'approfondissement de la démocratie par un renforcement de la participation et de la représentation et, d'autre part, à la recherche d'une plus grande efficacité de l'État. Ce processus s'est avant tout traduit par un transfert de pouvoir et de ressources en faveur des municipalités, le renforcement de l'échelon intermédiaire, ou régional, n'intervenant que dans un second temps et seulement dans certains pays. Toutefois, ses résultats ont fait l'objet de controverses qui portent notamment sur la persistance des inégalités interrégionales, l'absence d'amélioration de la gestion des fonds publics et la faible participation de la société civile. Un bilan plus détaillé peut être réalisé en analysant les modifications opérées en matière de cadre institutionnel, de répartition des compétences, de structure de financement, d'organisation des ressources humaines et de participation citoyenne.

1. Cadre institutionnel

Durant les années 1980, l'ensemble de l'Amérique latine a connu un processus de démocratisation. Si l'on peut s'interroger sur les degrés de cette démocratisation, on doit constater d'un strict point de vue institutionnel qu'aujourd'hui, l'ensemble des autorités locales sont élues. Tous les niveaux de collectivités (municipalités, provinces, départements, États fédérés) sont ainsi représentés par des autorités élues au suffrage universel. On relève toutefois encore quelques exceptions. Ainsi, au Chili, les exécutifs des régions et des provinces sont nommés par le pouvoir central, mais ceci s'inscrit dans un processus qui doit aboutir, à court ou moyen terme, à l'élection directe d'une assemblée délibérante et d'un exécutif qui se substitueront aux actuels intendants et gouverneurs.

Cette démocratie formelle constitue une avancée considérable en Amérique latine, d'autant que ce mouvement s'est consolidé et n'a pas été remis en cause, y compris par des gouvernements élus démocratiquement mais à tendance autoritaire ou populiste. Au-delà de ce contexte démocratique, l'on distingue traditionnellement deux types d'États : d'une part, des États fédéraux - Brésil, Argentine, Mexique et Venezuela - d'autre part, tous les autres États de type unitaire.

Le fédéralisme est plus ou moins développé : fort au Brésil et au Mexique, ressemblant par bien des aspects au modèle des États-Unis ; faible au Venezuela, dont on peut affirmer qu'il s'agit d'un fédéralisme purement formel ; atypique en Argentine. Dans ce dernier cas, il faut remarquer que la nation argentine s'est constituée à partir des provinces, ce qui explique la prééminence de celles-ci et notamment le rôle fondamental, du point de vue démographique, économique et politique, de la province de Buenos Aires qui compte plus du tiers de la population du pays. Cependant, dans le cas argentin, la crise économique de 2001 a eu tendance à renforcer le rôle de l'État fédéral.

En ce qui concerne les États unitaires, ceux-ci intègrent deux ou trois niveaux de collectivités : municipalité, département¹ et/ou région². Les dynamiques de décentralisation en cours sont plus ou

1) Certains pays comme la Bolivie et le Chili ont adopté un niveau intermédiaire entre la municipalité et la région.

2) En plus du terme "région", certains pays comme la Bolivie et la Colombie utilisent le terme "département" pour qualifier le niveau de gouvernement infra-étatique le plus élevé.

moins achevées. On doit distinguer le cas colombien, le plus avancé, du cas chilien, fortement marqué par le poids de l'État central. La situation chilienne peut être expliquée, d'une part, par le poids de l'héritage de la dictature militaire (régions administratives correspondant aux régions militaires), d'autre part, par le très fort développement économique du Chili qui incite le gouvernement central à garder la maîtrise des politiques publiques d'aménagement du territoire. Les autres pays se trouvent dans des processus de décentralisation plus ou moins développés en fonction de leur situation politique, de la pression exercée par les autorités locales et la société civile. Les revendications décentralisatrices dépassent les clivages strictement politiques et sont portées par des associations d'élus, notamment de maires, associations dont il faut souligner le caractère souvent consensuel, y compris dans des pays où le débat politique national est souvent conflictuel (Fédération colombienne des municipalités, Association des municipalités nicaraguayennes, etc.).

On assiste, en outre, depuis quelques années, à l'essor d'un mouvement des municipalités pour gérer en commun des services publics, ceci aussi bien dans les États fédéraux que dans les États unitaires. En effet, que ce soit au Brésil, au Mexique, en Argentine, au Venezuela, ou en Colombie, des municipalités confrontées à la faiblesse de leurs moyens mettent en commun leurs expériences pour résoudre les grands problèmes de la gestion locale, tels que l'eau, les déchets, les transports, et, dans le meilleur des cas, le développement de leur territoire. Quel que soit leur degré d'institutionnalisation, ces expériences reflètent une réelle dynamique actuelle.

2. Mandats électifs et gouvernance locale

Si la règle de l'élection des autorités locales est quasi générale, les modes d'élection sont très diversifiés et déterminent la nature de la gouvernance locale.

Dans la grande majorité des cas, les pouvoirs délibérants et exécutifs font l'objet d'élections séparées. Aussi les maires et gouverneurs sont-ils souvent confrontés à des assemblées dominées par l'opposition qui les obligent à négocier chaque décision. Ceci freine considérablement l'élaboration tout comme l'exécution de politiques publiques cohérentes et favorise, par ailleurs, les phénomènes de corruption.

Dans la plupart des cas, les mandats des élus locaux sont courts (trois ans pour les maires au Mexique, quatre ans en Colombie), et souvent sans possibilité de réélection. Ceci empêche, dans un cas comme dans l'autre, de mettre en place des projets structurants, certes impopulaires mais souvent nécessaires, et oblige à répondre, dans le court terme, à la demande sociale, favorisant ainsi le clientélisme. Ces mandats courts, ainsi que la non-réélection, sont fortement remis en cause, non seulement par les élus mais aussi par les autorités centrales, et feront probablement l'objet d'une révision dans les années à venir, comme cela a été le cas récemment en Colombie et en Bolivie, en ce qui concerne l'allongement des mandats.

3. La répartition des compétences

Dans les États fédérés, Argentine, Brésil et Mexique, la répartition des compétences entre les trois niveaux de gouvernement, fédéral, étatique et municipal, est opérée selon les principes de compétence générale et de compétences partagées. Les États fédérés disposent de quelques rares compétences exclusives qui concernent, en Argentine, l'enseignement secondaire et, au Brésil, le réseau de gaz et de transport public urbain. Les compétences municipales dépendent traditionnellement des délégations opérées par chaque État. Toutefois, les municipalités se voient reconnaître une compétence générale sur les questions d'intérêt local. Ces questions concernent principalement les infrastructures et services locaux et de transport (marchés, abattoirs, cimetières, construction et entretien des routes, transports urbains, éclairage public³), l'urbanisme (plans d'occupation des sols, normes de construction) et l'hygiène

3) L'approvisionnement en eau relève généralement de la compétence partagée entre les municipalités et les États fédérés.

publique (évacuation des eaux, gestion des déchets). Malgré cela, les États fédérés et l'État fédéral interviennent dans le domaine de compétence municipale, souvent par volontarisme politique et en accord avec les municipalités, notamment sur la gestion des infrastructures lourdes (eau, transports).

Outre les questions liées au développement de leur territoire, les États fédérés et les municipalités se sont vus attribuer des responsabilités dans les domaines de la santé, de l'éducation et des politiques sociales. En Argentine, le secteur de l'enseignement a été presque entièrement transféré aux provinces. Le ministère fédéral de l'Éducation exerce un simple contrôle administratif sur les universités publiques et évalue les écoles primaires et secondaires. Les municipalités s'occupent de l'entretien des bâtiments scolaires. La situation est similaire au Brésil où le système éducatif dépend avant tout des États fédérés, les municipalités prenant généralement en charge l'enseignement préscolaire et primaire. Au Mexique, le gouvernement fédéral réglemente et répartit les ressources financières du système d'enseignement primaire, les États assument les fonctions techniques et administratives et enfin les municipalités ont compétence pour l'entretien des locaux.

Dans les États unitaires, les principes de la compétence partagée et de la compétence générale prévalent. L'autonomie municipale est partout reconnue. Les municipalités ne sont pas sous la tutelle des autres niveaux de collectivités (départements, provinces) mais dépendent largement de l'État central quant au financement de leurs compétences. Sur ce thème, le Chili constitue une fois de plus une exception dans la mesure où les municipalités ne disposent pas d'une réelle autonomie. Les systèmes de planification, bien qu'affaiblis par les politiques d'ajustement structurel, mais en cours de revalorisation, limitent de fait l'autonomie des collectivités, notamment au travers des systèmes de financement.

Ajoutons enfin que la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement nécessite d'être clarifiée afin d'éviter les doublons et de mettre fin aux situations où certains services de base ne sont pas offerts au public.

4. Des ressources financières limitées

Les municipalités sont, pour la plupart, pauvres et dépendent avant tout des transferts du gouvernement central. Elles disposent toutefois d'une fiscalité propre qui s'applique généralement aux services et équipements locaux. Soulignons que la collecte des impôts et taxes n'est généralement pas centralisée, ce qui explique, en partie, que leur taux de recouvrement soit très faible.

En outre, les ressources naturelles, nombreuses en Amérique latine, sont généralement gérées au niveau national, sauf en Argentine où ce sont les provinces qui récupèrent 90% des recettes générées par ces ressources. Ainsi, grande productrice de pétrole, la province de Santa Cruz a-t-elle été la seule province argentine à échapper à la faillite durant la crise de 2001. En Bolivie, cette question prend la dimension d'un conflit entre les provinces productrices de gaz et l'État. Le degré d'autonomie des provinces, notamment celles de Santa Cruz et Tarija, sera, sans aucun doute, au centre du débat portant sur la nouvelle Constitution bolivienne.

Le transfert de compétences observé ces dix dernières années s'est accompagné d'un transfert de ressources financières qui s'est toutefois révélé insuffisant. Afin de compléter ces transferts financiers, les municipalités sont généralement autorisées à contracter des emprunts à des conditions plus ou moins restrictives. Si les grandes collectivités peuvent avoir accès aux prêts d'organismes internationaux, notamment ceux de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement, les disponibilités financières de la plupart des collectivités latino-américaines demeurent en général limitées.

Par ailleurs, les politiques libérales des années 1990 ont engendré des processus de privatisation qui ont affecté les services publics locaux. Les années 2000 marquent un frein à ce processus et une tendance à la réappropriation par les collectivités locales de la gestion des services publics, notamment en ce qui

concerne la gestion de l'eau.

Ces aspects financiers et économiques ont bien entendu limité l'autonomie institutionnelle et politique des collectivités locales, mis à part les très grandes collectivités qui, quand elles étaient bien gérées, ont su et ont pu mettre en place des politiques répondant aux besoins des populations. À ce titre, peuvent être cités les exemples de Bogota en Colombie, Curitiba et Belo Horizonte au Brésil, Rosario en Argentine et Montevideo en Uruguay.

5. Des ressources humaines insuffisantes

Les ressources humaines dont disposent les collectivités locales constituent l'un des éléments les plus importants qui déterminent leur bonne gouvernance.

L'Amérique latine est confrontée à un "spoils system" local et à un clientélisme généralisé qui fragilisent considérablement la définition des politiques publiques tout comme leur exécution. Seules les municipalités mexicaines, pour les agents d'exécution, ou argentines, uruguayennes et brésiliennes, de manière très limitée, possèdent un embryon de fonction publique locale.

Le principal problème se situe au niveau des cadres moyens, qui devraient assurer la continuité de la gestion locale mais dont l'emploi est presque toujours lié au sort politique du maire ou du gouverneur. Cette question commence à constituer une entrave dans la mesure où ces collectivités sont de plus en plus confrontées à des projets d'investissement lourds qui émanent notamment de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement et auxquels elles ne peuvent répondre faute d'expertise technique et de capacité de gestion suffisante.

La faiblesse de la capacité de gestion des collectivités oblige les responsables politiques à envisager la création d'une fonction publique locale, ou, pour reprendre la terminologie latino-américaine, d'un "service civil de carrière". Malgré tout, cette revendication reste au niveau de la rhétorique politique et n'est pas réellement prise en compte. Ainsi, des lois votées dans ce sens – au Costa Rica, dans quelques États fédérés mexicains (Zacatecas, District Fédéral de Mexico) – demeurent non appliquées car elles remettent en cause le système clientéliste.

Directement liée à la question de l'emploi, la formation a pour objectif de renforcer les capacités de gestion des agents locaux. Bien évidemment, l'efficacité de cette formation est toute relative, car elle concerne des agents dont la durée des contrats est courte (trois à cinq ans). Néanmoins, à partir des années 1990, se sont développés des systèmes de formation, au début anarchiques, et qui, dans quelques cas, se sont organisés, notamment au travers de politiques de l'État central. Les institutions en charge de la formation des fonctionnaires d'État ont, peu à peu, investi le champ du local : École nationale d'administration publique en Argentine, Centre national d'administration publique en Bolivie, École supérieure d'administration publique en Colombie. Ces institutions, dans le cas de la Bolivie et de la Colombie, ont pu même se déconcentrer pour répondre au plus près aux besoins en formation des municipalités. Il faut également noter que, depuis peu, les Universités, aux traditions et aux pratiques très académiques, se sont ouvertes aux questions locales et, à l'image des cabinets de consultants, offrent leurs services aux collectivités, tant dans le domaine de la formation que du conseil.

6. De la décentralisation à la participation citoyenne

Jusque dans les années 1990, la participation citoyenne était principalement entendue comme une participation aux processus électifs. Des réformes ont ouvert des espaces institutionnels de participation : "cabildos abiertos"⁴, initiative populaire, référendums et plébiscites. Des expériences

4) Les "cabildos abiertos" sont des assemblées ouvertes à l'ensemble de la population destinées à permettre l'expression des questions, critiques et propositions de cette dernière vis-à-vis des gouvernants. Cette figure de démocratie directe s'inspire de pratiques traditionnelles des cultures indigènes.

innovantes de participation ont par ailleurs été mises en place par la volonté politique d'élus qui placent l'Amérique latine à l'avant-garde des phénomènes de démocratie participative. À cet égard, on peut citer les expériences de budget participatif à Porto Alegre (Brésil), la décentralisation participative de la ville de Montevideo (Uruguay), les politiques de lutte contre la corruption de la municipalité de Moron (Argentine), ou les projets d'investissement participatif à Rosario (Argentine). Cependant, ces politiques de participation ne sont pas réservées aux grandes collectivités. Elles se développent également en milieu rural, notamment en Bolivie, au Pérou et au Mexique.

Ces pratiques, qui s'inspirent de figures d'organisation du pouvoir issues des cultures indigènes, tendent à devenir aujourd'hui des références pour des collectivités européennes où la crise de la représentation oblige le politique à repenser sa relation avec le citoyen⁵.

5) Par exemple, en France, la municipalité de Saint-Denis met en place un système de budget participatif avec l'appui de celle de Porto Alegre (Brésil), qui dispose d'une longue expérience en la matière.

Monographies : la décentralisation dans huit pays d'Amérique latine

Argentine

I. Organisation politico-administrative

A. Présentation

L'Argentine est un **pays fédéral** qui reconnaît *trois niveaux de gouvernement : national, provincial et municipal*, le niveau dit national correspondant au gouvernement fédéral⁶ et le niveau "provincial" aux gouvernements des États fédérés. *La capitale de Buenos Aires* dispose, quant à elle, **d'un statut spécial de gouvernement autonome**.

Tel que l'énonce la Constitution nationale de 1994, tous les pouvoirs émanent officiellement des **23 provinces**⁷ qui en délèguent une partie au gouvernement fédéral⁸, et aux municipalités. Les provinces sont autonomes et édictent leur propre Constitution⁹, choisissent leurs institutions, élisent leur gouverneur et législateurs et désignent leurs fonctionnaires sans que le gouvernement fédéral n'intervienne¹⁰. Elles **déterminent le régime municipal** en vigueur sur leur territoire¹¹. Notons toutefois que le gouvernement fédéral dispose d'un droit d'intervention dans les affaires provinciales¹².

La Constitution ne fait que mentionner **le régime municipal**, dont elle laisse la définition à la discrétion de chaque province¹³. Il en va de même pour l'autonomie municipale qui doit être fixée dans sa portée et son contenu par les autorités provinciales¹⁴. L'Argentine possède 1913 municipalités qui disposent d'autorités élues et 256 représentées par des autorités déléguées par leur gouvernement provincial. De ce fait, les **municipalités** ont souvent été considérées comme le résultat de la déconcentration territoriale et administrative plutôt que comme un lieu d'organisation autonome de la société. Ceci explique également la multiplicité des formes d'organisation municipale. Les autorités officielles reconnaissent trois catégories de municipalités, non spécifiées dans la Constitution de la Nation¹⁵, ainsi que des formes d'administration locale qui relèvent du niveau inframunicipal. Il s'agit des communes, des commissions municipales et des commissions de développement, des délégations municipales et communales, des communes rurales, des "juntas de gobierno" et des groupes de quartiers¹⁶. Ces structures, presque aussi nombreuses que les municipalités¹⁷, sont particulièrement présentes dans les Provinces de Entre Rios et Santa Fe. Elles ne remplissent pas les critères pour être considérées comme des municipalités, lesquels varient d'une province à l'autre¹⁸.

La juridiction municipale se limite généralement au aires urbaines, sauf dans les Provinces de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza et San Juan où elle couvre également les zones rurales et coïncide avec la structure administrative infraprovinciale¹⁹. Une grande partie du territoire est par conséquent dépourvue de structure de gouvernement local, facteur qui renforce les liens politiques entre les citoyens ruraux et le gouvernement provincial.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1994, **la ville de Buenos-Aires** dispose d'un régime de gouvernement autonome. Son maire, appelé "chef de gouvernement", est élu au suffrage universel direct par les habitants.

6) Dans cette article le terme "Nation" se réfère au gouvernement fédéral. Nous emploierons indifféremment le terme "fédéral" ou "national" pour désigner le niveau fédéral.

7) Les Provinces correspondent au niveau fédéré de gouvernement.

8) Constitution, Article 104

9) Constitution, Article 5

10) Constitution, Article 122

11) Constitution, Articles 5 et 123

12) Constitution, Article 6

13) Constitution, Article 5

14) Constitution, Article 123

15) Rappelons qu'en Argentine, le terme de Nation se réfère à l'État fédéral.

16) Juntas vecinales

17) Leur nombre était évalué à 1054 en 2004

18) Ces critères portent généralement sur la population et la superficie. A titre d'exemple, le minimum d'habitants requis pour constituer une municipalité est de 500 dans les Provinces de Catamarca et Corrientes, contre 10 000 dans celle de Santa Fe. D'autres critères, tels le nombre d'électeurs, la base économique (La Pampa), voire le nombre de propriétaires privés (Tucuman) sont parfois pris en compte.

19) Les départements

Notons que les Provinces ont le pouvoir de créer un échelon politico-administratif supplémentaire puisqu'elles peuvent définir **des régions de développement économique et social**, ainsi que des organes pour les gérer²⁰.

La répartition de la population est très inégalitaire dans le pays. La Province et la ville autonome de Buenos-Aires rassemblent, à elles seules, plus de 40 % de la population totale. Par ailleurs, le nombre de municipalités par province est réduit. En effet, 15 des 23 provinces ont moins de 50 municipalités. Seules les provinces de Buenos-Aires et Cordoba dépassent la centaine. La majorité des municipalités sont de taille réduite. Les petites municipalités constituent en effet plus de 80 % des structures municipales. La population se concentre toutefois dans les municipalités de taille moyenne, à hauteur de 48 %, ainsi que dans les grands centres urbains. Ces derniers, qui ne représentent qu'un pourcent des structures municipales, abritent 39 % de la population totale.

B. Fonctionnement

L'Argentine respecte le principe de séparation des pouvoirs jusqu'au niveau municipal. Le choix des autorités exécutives, d'une part, et législatives ou délibératives, d'autre part, fait donc l'objet d'élections séparées.

Au sein des provinces, le pouvoir législatif est détenu par des chambres législatives bi ou monocamérales, élues au suffrage universel pour 4 ans. Le pouvoir exécutif est exercé par un gouverneur et un vice-gouverneur élus au suffrage universel pour 4 ans.

Les municipalités sont dirigées par un maire élu au suffrage universel direct et représentées par un conseil délibérant lui aussi élu au suffrage universel durant une élection séparée. La durée des mandats dépend de chaque Province. Par ailleurs, dans la presque totalité des provinces, on élit, en même temps que les conseillers municipaux, les membres des conseils scolaires²¹. Ces derniers conseillent, depuis le niveau local, les autorités provinciales sur la gestion de l'éducation primaire et secondaire. Soulignons qu'il existe une grande diversité des systèmes électoraux applicables aux scrutins locaux. La pratique la plus courante est la proportionnelle par scrutin de liste (application de la Loi d'Hont). Dans certaines provinces comme Neuquén, Misiones et la Rioja, les sièges sont distribués entre les deux partis politiques qui gagnent le plus grand nombre de votes : le premier reçoit 75 % des sièges, quel que soit son score, et le second 25 %. Dans la province de Entre Rios, les conseillers sont élus indépendamment des listes des partis et le candidat qui reçoit le plus de votes devient maire. Dans la plupart des provinces, les maires peuvent se représenter à l'issue de leur mandat.

C. Liens entre niveaux de gouvernement

En principe, **tous les pouvoirs émanent des provinces** qui les délèguent à la Nation d'une part et aux municipalités de l'autre. Les provinces disposent donc d'une très large autonomie à la fois politique, juridique, administrative et financière. Notons que le gouvernement fédéral dispose d'un droit d'intervention dans les affaires provinciales²². Les Provinces disposent, de leur côté, d'un droit de recours devant la Cour Suprême de Justice.

Les municipalités argentines entretiennent des liens de subordination vis-à-vis des Provinces. En effet, si la Constitution de la Nation reconnaît le régime et l'autonomie municipal, elle confie la définition de leurs limites et contenu aux autorités provinciales. Les autorités fédérales interviennent elles aussi dans les affaires municipales au travers de trois organismes qui dépendent du Ministère de l'intérieur : Le Secrétariat aux questions municipales, Le Sous-secrétariat de Gestion Municipale et l'Institut Fédéral des Questions Municipales (IFAM)²³.

20) Constitution, Article 124

21) consejos escolares

22) Constitution, Article 6

23) La répartition des fonctions de ces trois organismes a été définie par le Décret 258/2003 du PEN 24/06/2003 sur la structure du Ministère de l'Intérieur.

Le **Secrétariat aux Affaires Municipales**²⁴ du **Ministère de l'Intérieur** est l'organe du pouvoir exécutif national chargé de suivre les questions municipales et de superviser l'appui apporté à la modernisation des gouvernements locaux. Il assiste les provinces dans le processus de transfert de compétences aux municipalités. Il propose des outils de politiques de décentralisation, ainsi que des plans, programmes et projets en faveur du développement des municipalités. Il appuie la programmation de la réforme politique au niveau local, coordonne l'action de l'IFAM et propose des politiques et stratégies en vue de la création de microrégions.

Le **Sous-secrétariat de Gestion Municipale**²⁵ du **Ministère de l'Intérieur** doit promouvoir et diffuser les projets et programmes destinés à améliorer la qualité des services locaux ainsi que le développement socio-économique des régions. Il coordonne la mise en œuvre des projets de renforcement de la capacité de gestion des municipalités, de modernisation de leur système administratif, et de mise en œuvre des politiques publiques. Il propose des lignes stratégiques d'action en matière de développement des microrégions ainsi que des mécanismes de coordination institutionnelle.

Créé en 1993, l'**Institut Fédéral des Affaires Municipales**²⁶ (IFAM) travaille en coordination avec le Sous-secrétariat de Gestion Municipale. Il est chargé de promouvoir le processus de réforme et de modernisation de l'état au niveau des administrations municipales à travers l'amélioration du système de représentation, de l'efficacité et de la transparence de la gestion municipale, ainsi que de la participation communautaire. Il prête son assistance technique aux municipalités, appuie la formulation et la mise en œuvre de politiques de décentralisation, l'amélioration de la qualité des services et le développement socio-économique. Il apporte également son appui aux Provinces dans la définition de régimes de redistribution des recettes fiscales²⁷ en faveur des municipalités qui permettent d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Il permet aux municipalités d'accéder à l'information liée aux transferts financiers effectués par la Nation en direction des Provinces. Il participe, dans le cadre du Conseil des Ministres²⁸, à la coordination de la coopération internationale, ainsi qu'à tous les plans et programmes nationaux qui concernent les municipalités ou les questions territoriales. Il participe au renforcement des systèmes de collecte fiscale. Il promeut le développement de systèmes de contrôle citoyen sur la gestion municipale. Il appuie la réalisation d'accords municipaux pour l'élaboration de stratégies et la résolution de problèmes régionaux et d'intérêt commun. Il identifie enfin les besoins de formation et y répond.

Dans la pratique, les municipalités ont souvent recours aux autorités fédérales pour se dégager de l'emprise des autorités provinciales. Le gouvernement fédéral accorde volontiers un appui direct aux municipalités afin de renforcer l'autorité du Président de la République vis-à-vis des provinces dirigées par des partis d'opposition, voire par des rivaux politiques issus de son propre parti.

Notons enfin que le pays dispose d'un organisme national autonome de contrôle des comptes publics, appelé "Auditoria General de la Nacion", et chargé du contrôle de légalité, de gestion et de l'audit de toute l'activité de l'administration publique centralisée et décentralisée. Les municipalités sont en outre soumises au contrôle des tribunaux des comptes provinciaux.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Historique du processus de décentralisation dans le pays

Malgré une constitution fédérale, l'Argentine se présente comme **un pays très centralisé** en raison de sa culture politique centraliste héritée de la colonie mais aussi de la concentration des ressources humaines, financières et naturelles dans la province de Buenos Aires.

24) Secretaría de Asuntos Municipales

25) Subsecretaria de Gestión Municipal

26) Instituto Federal de Asuntos Municipales

27) En Argentine, les régimes de redistribution des recettes fiscales portent le nom de "régimes de coparticipation".

28) Jefatura De Gabinete De Ministros

La Constitution de 1853 n'incluait pas de législation municipale nationale et ne faisait pas référence à l'autonomie municipale. Elle chargeait chaque Province d'approuver sa propre constitution et d'établir les normes des municipalités sous leur juridiction. Les municipalités ont donc été considérées comme une partie de chaque système de gouvernement provincial et ont été perçues, durant plus d'un siècle, comme de simples dépendances administratives des provinces.

Pendant les années 1950, les nouvelles constitutions des provinces de Chubut, Rio Negro, Neuquén, Misiones, Formosa et Santiago del Estero, retiennent une définition plus large de l'autonomie municipale.

Durant les **gouvernements militaires** de 1966-1973 et 1976-1983, les élections locales ont été abolies et les municipalités réduites à de simples unités administratives du gouvernement central.

Avec le **retour à la démocratie**, on assiste à un mouvement en faveur d'une plus grande autonomie municipale, qui se reflète dans la réforme des constitutions provinciales de Cordoba, la Rioja et Salta. Depuis **la réforme de 1994**, l'autonomie municipale est mentionnée par la Constitution fédérale, même si sa portée et son contenu sont laissés à la discrétion de chaque province. Le degré d'autonomie des gouvernements locaux varie, par conséquent, d'une province à l'autre. D'autre part, cette réforme a apporté un changement de taille pour les provinces qui se sont vues transférer la propriété de leur sous-sol. Les taxes sur le pétrole, le gaz et les minerais se sont traduites par une forte croissance des budgets provinciaux. Ce transfert a renforcé certains pôles régionaux marginaux, ce qui s'est traduit dans la distribution de la population au niveau national. Ainsi, la province pétrolière de Neuquén a fait l'objet de migrations internes supérieures à celle de Buenos Aires.

B. Répartition des compétences

La répartition des compétences se fait sur une base discrétionnaire aussi bien de la Nation aux Provinces que des Provinces aux municipalités. Ce système aboutit à une grande superposition des fonctions, entraîne des doublons, et empêche une allocation rationnelle des ressources.

Les Provinces disposent de pouvoirs très étendus. Elles sont chargées de la "promotion du développement"²⁹, ce qui se rapproche d'un principe de compétence générale, peuvent passer des accords internationaux et surtout, sont propriétaires³⁰ des ressources naturelles situées sur leur territoire³¹. Elles partagent la plupart de leurs compétences avec les niveaux supérieurs et inférieurs de gouvernement.

Les provinces partagent généralement, avec le gouvernement fédéral, des compétences dans les domaines suivants : l'éducation supérieure, le système de santé préventive, les gares routières, le logement, l'électricité et le gaz. Elles assument en revanche seule l'éducation secondaire qui leur a été entièrement transférée par le gouvernement fédéral.

Elles partagent, avec leurs municipalités, des responsabilités en matière d'éducation primaire, de santé de base, d'eau et d'assainissement et d'autoroutes régionales.

Les municipalités exercent une compétence exclusive sur une série d'activités dont : le ramassage et le traitement des déchets solides, la construction et l'entretien des routes, les égouts et le drainage, les parcs, marchés et cimetières, les plans d'occupation des sols, les normes de construction, l'hygiène publique, l'éclairage public, le contrôle de la circulation, et la réglementation du transport public. Bien que le gouvernement provincial soit dépositaire de la responsabilité en matière d'éducation et de santé, dans la pratique, les municipalités s'occupent de l'entretien des bâtiments scolaires, et de nombreuses municipalités disposent de leurs propres hôpitaux, ce qui grève leur finances. La délégation de services au secteur privé est une pratique courante dans de nombreuses provinces et le contrôle exercé sur les dites entreprises est souvent minime.

29) Constitution, Article 25

30) dominio originario

31) Constitution, Article 124

L'exemple du secteur de l'éducation permet d'illustrer la complexité du processus de répartition des compétences. En 1884, le Congrès vote la loi 1420 d'enseignement public, obligatoire, gratuit et non confessionnel. Bien qu'il considère l'éducation comme un instrument de consolidation de l'identité nationale, le gouvernement fédéral doit en laisser la gestion aux provinces, et se contenter de l'éducation supérieure³² et des rares écoles secondaires. Certaines Provinces se montrent toutefois incapables de remplir leur responsabilité d'alphabétisation. Par la loi Laines, le gouvernement national est autorisé à fonder des écoles d'enseignement primaire au travers des Provinces. Il se dote également d'un conseil national d'éducation pour faire face à la croissance du nombre d'élèves, d'écoles et de professeurs. Vers le milieu du XX^{ème} siècle, la centralisation de l'éducation a été opérée de fait, sans attendre un ordre fédéral ou un mandat constitutionnel.

A partir des années 1960, on constate un afflux massif des femmes dans le système éducatif qui se traduit par un doublement du nombre d'élèves, ce qui impose la construction de nouvelles salles et le recrutement d'enseignants. Dans les années 1970, le gouvernement militaire décide de transférer la responsabilité et le budget de l'éducation primaire aux Provinces. Cette mesure se traduit par une détérioration de l'enseignement dans les régions les plus pauvres, d'autant que ces dernières ne disposent pas d'un marché suffisant au développement de l'éducation privée. Pour des motifs identiques, les universités privées se concentrent dans la zone nord de Buenos Aires. Dans les années 1980, les problèmes de gestion s'aggravent pour des raisons quantitatives puis, après 1983, à cause de manifestations des enseignants qui réclament une amélioration de leurs salaires et de leurs conditions de travail.

Depuis l'indépendance, le secteur de l'enseignement aura donc successivement fait l'objet :

- 1810-1853 : de l'action exclusive des Provinces
- 1853-1905 : de l'action directe exclusive des Provinces et de l'action indirecte de la Nation, au travers de nombreuses lois de subvention nationale aux Provinces pour le maintien de l'éducation primaire.
- Depuis 1905 : à partir de la loi Lainez et jusqu'en 1970, on assiste à l'action directe de la Nation dans les provinces qui le sollicitent, sans création d'établissements nationaux.
- Depuis 1978, les Provinces se sont vues transférer les écoles publiques nationales et assument désormais la quasi totalité de l'éducation primaire³³, le gouvernement fédéral n'intervenant plus qu'à hauteur de 2%.

Les compétences en matière d'éducation moyenne et supérieure sont généralement partagées, la Constitution n'interdisant pas au gouvernement fédéral ou aux provinces d'intervenir dans ce domaine.

Pour ce qui est des universités, il existe, en Argentine, une longue tradition de créations d'établissements provinciaux qui sont ensuite nationalisés. Les universités publiques, définies comme "autonomes et autarciques", sont placées sous le contrôle administratif du Ministère fédéral de l'éducation. En revanche, ce dernier n'a pratiquement aucun pouvoir de contrôle sur les écoles primaires et secondaires, même s'il réalise des évaluations. La centralisation de l'éducation a finalement trouvé sa limite dans la crise de gestion que sa dimension a générée.

C. Financement des compétences

Les différents niveaux de gouvernement participent à la collecte fiscale. La répartition des recettes entre la Nation, les Provinces et la ville autonome de Buenos Aires est ensuite définie par le "**régime de coparticipation**"³⁴. Ce dernier, reconnu par la Constitution de 1994, s'appuie sur un accord entre le gouvernement national, celui de la ville autonome de Buenos Aires et les gouvernements provinciaux, et est sanctionné par une loi³⁵. Cet "accord-loi", qui établit une répartition fixe, est destiné à garantir l'automatisme des transferts financiers. Proposé par le Sénat, il est approuvé à la majorité absolue de

32) Il n'existe à l'époque que deux Universités : celle de Córdoba et celle de travail Aires

33) Ce transfert a été total en ce qui concerne la municipalité de Buenos Aires et la Province de la Terre de feu.

34) Le terme de coparticipation désigne le système de redistribution des recettes fiscales.

35) Loi 23.548

chaque chambre ainsi que par chaque province et ne peut pas être modifié de façon unilatérale. Un organisme fiscal fédéral devrait être créé afin d'assurer la budgétisation et le contrôle de la mise en œuvre de cet accord. Il devrait se composer de représentants de toutes les provinces ainsi que de la ville de Buenos Aires. Notons que la Constitution indique que la répartition financière doit être liée à la répartition des compétences, ainsi qu'à un effort de péréquation.

Les Provinces disposent de ressources propres issues principalement de leurs droits sur le sous-sol, dont la propriété leur a été attribuée par la réforme constitutionnelle de 1994, et d'une fiscalité propre. En 2004, leurs recettes fiscales provenaient d'abord de l'impôt sur le revenu (64 %), puis de l'impôt sur l'immobilier (14,5 %), sur les timbres (7,10 %) et les véhicules (6%). De grandes différences séparaient les provinces. La province de Buenos Aires prélevait, à elle seule, 40 % de la fiscalité provinciale, la ville autonome de Buenos Aires 23%, la Province de Santa Fe 7,7 % et celle de Cordoba 6,7 %. Les Provinces ont également bénéficié, à travers le Fonds fiduciaire pour le développement provincial, de programmes d'allègement de leur dette³⁶ qui ont souvent comme contrepartie le respect d'une plus grande discipline fiscale, dans le cadre "d'accords bilatéraux".

Les municipalités dépendent avant tout des transferts issus de la coparticipation et de la fiscalité provinciale, laquelle comprend les impôts sur le revenu, sur la propriété, et sur les véhicules, et manifestent un degré d'autonomie financière très faible. Historiquement, les gouvernements locaux n'ont représenté qu'une part restreinte de la dépense publique totale. Entre 1960 et 1985, les municipalités, à l'exclusion de celle de Buenos Aires, représentaient 9,5 % des dépenses publiques, à comparer avec 51,9 % pour le gouvernement central et 38,6 % pour les provinces et la Municipalité de Buenos Aires. En 1988, la part des municipalités avait commencé à augmenter pour atteindre 11 %. Notons qu'il existe de grandes différences entre les municipalités en termes de dépense par tête. Ainsi, en 1994, la Municipalité de Buenos Aires disposait de 1155 US\$ par habitant, contre 30US\$ pour la municipalité voisine de la Matanza. Dans les années 1980, on a constaté une augmentation des transferts des provinces aux municipalités³⁷. En 1985 les transferts provinciaux représentaient 48,2 % des ressources financières municipales, contre 25,2 % en 1970, et ce au détriment de la part des ressources locales.

Selon le Ministère de l'économie³⁸, en 2000, la coparticipation alimentait les budgets municipaux à hauteur de 37,4 %, contre 10 % pour les transferts non prévus par ces accords, et 2,5 % issus de la fiscalité municipale. Rappelons que les municipalités ne participent pas aux discussions concernant la coparticipation. Les provinces sont libres de re-distribuer les transferts de la Nation à leur guise. Les critères varient donc d'une province à l'autre, même s'ils considèrent tous des éléments tels que la population et les ressources locales.

A ces transferts s'ajoutent deux types de transferts discrétionnaires. Il s'agit d'une part de subventions régulières destinées à l'entretien des écoles et des hôpitaux gérés par les municipalités, subventions qui font l'objet d'accords appelés "**Convenios**". Les provinces accordent d'autre part des dotations, selon des critères clientélistes, pour couvrir les déficits de certaines municipalités

Les municipalités disposent par ailleurs de **ressources propres**, dont la moitié est issue d'une taxe mixte sur différents services municipaux, appelée "tasa de alumbrado, barrido y limpieza" (ABL), destinée à couvrir les services d'éclairage public, de nettoyage des rues et de gestion des déchets solides. Les autres instruments de prélèvement local importants sont les suivants : la taxe environnementale et de salubrité publique sur les industries et les entreprises, la taxe sur l'entretien des chemins prélevée sur les propriétaires terriens et la taxe sur les améliorations, destinée à financer l'amélioration des infrastructures. L'impôt sur la propriété est généralement provincial. Il ne constitue une source importante de revenus que pour la municipalité de Buenos Aires et les municipalités des provinces créées plus récemment.

36) Il s'agit du programme d'émission de lettres d'annulation des obligations provinciales (LECOP) qui couvre la période 2001-2006, ainsi que du programme de financement ordonné (PFO) créé en novembre 2002, poursuivi jusqu'à 2004

37) Coparticipacion

38) Les dernières statistiques datent de 2000.

Soulignons que le taux de recouvrement des taxes locales est très faible, ce qui explique le déclin de la part des ressources locales dans les budgets municipaux.

III. Ressources humaines et structures d'appui

A. Système de ressources humaines, organismes d'appui et de formation

De nombreuses tentatives ont été réalisées afin d'établir un système de fonction publique ou "**service civil de carrière**"³⁹ en Argentine. Avec le retour de la démocratie, à partir de 1983, la réforme administrative s'est concentrée sur la qualification du personnel et l'amélioration de la carrière administrative. Le gouvernement fédéral a créé, dans ce but, le Corps des Administrateurs Gouvernementaux (1987) en s'inspirant du modèle français de l'ENA. Au début des années 90, le "Système National de Profession Administrative" (SINAPA) a tenté de mettre en place un système de carrière unifié, recouvrant la fois le personnel civil des ministères et des organismes décentralisés.

La loi cadre de régulation de l'emploi public N°25164, adoptée en 1999, et le décret réglementaire N°1421/02 ont précisé certains éléments relatifs à la carrière administrative :

- En définissant le statut de 4500 agents publics caractérisés par des traits similaires⁴⁰
- En imposant la mise en œuvre de principes de transparence, de publicité et de mérite dans les processus de sélection et de promotion des agents.
- En mettant en place des systèmes de motivation du personnel qui s'appuient sur des évaluations (efficacité, efficience et rendement du travail) et sur une formation adaptée aux besoins des fonctions.

L'Argentine dispose de **nombreux organismes d'appui et de formation** à la décentralisation. Il s'agit notamment des organismes liés au Ministère de l'Intérieur que nous avons cités précédemment, au premier titre desquels se trouve l'Institut Fédéral des Affaires Municipales⁴¹ (IFAM). Ce dernier propose des formations et de l'assistance technique aux municipalités, notamment dans les domaines de l'amélioration de la qualité des services et du développement socio-économique. L'Institut National d'Administration Publique⁴² (INAP), qui dépend du sous-secrétariat à la gestion publique du Ministère de l'Intérieur, constitue à la fois l'organisme officiel de formation des fonctionnaires publics et des responsables politiques locaux⁴³, et un centre de recherche et de documentation spécialisé sur l'administration publique nationale. Ses formations sont ouvertes à l'ensemble des dirigeants sociaux et politiques. L'INAP souhaite, dans le futur, participer aux plans de formation liés à la gestion des politiques publiques prioritaires. Dans le domaine de la recherche, l'INAP encadre un projet de "radiographie de l'État" destiné à décrire l'organisation, les fonctions et les ressources de l'État afin de répondre aux objectifs de transparence de l'information. Ce projet a notamment donné naissance à la création du Réseau national de centres académiques dédiés à l'étude de la gestion dans les gouvernements locaux⁴⁴ (RedMuni) qui regroupe des représentants des Universités nationales de Comahue, Córdoba, Quilmes, General Sarmiento et La Matanza, ainsi que des Universités de Buenos Aires et de Morón. Ce réseau permet aux centres académiques, mais aussi aux gouvernements locaux, d'échanger et de diffuser de l'information sur les questions liées à la gestion locale. Il génère des outils, des formations et de l'assistance technique. A ces organismes s'ajoute les initiatives développées par certaines universités, comme, par exemple, l'Unité de Renforcement des Gouvernements Locaux⁴⁵ de l'Université de Quilmes.

39) Le "service civil de carrière" est le terme utilisé dans l'ensemble de l'Amérique latine pour désigner un système de fonction publique.

40) Notons qu'il existe, outre ces statuts, des statuts spécifiques

41) Instituto Federal de Asuntos Municipales

42) Instituto Nacional de la Administración Pública

43) L'INAP est une "escuela de gobierno"

44) Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales

45) Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales

Outre ces organismes de niveau national, l'Argentine dispose de deux Instituts Provinciaux d'Administration Publique (IPAP). Situés dans les Provinces de Buenos Aires et de Jujuy, ces instituts sont chargés de former les élus et le personnel permanent local⁴⁶.

B. Associations de municipalités et coopération intermunicipale

Dans ce paragraphe, nous évoquerons d'une part l'association nationale des municipalités argentines et, d'autre part, le développement de l'intercommunalité et des réseaux thématiques de municipalités.

Comme les autres pays latino-américains, l'Argentine dispose d'un organisme représentatif des intérêts municipaux : **la Fédération Argentine de Municipalités (FAM)**⁴⁷. Cet organisme a la particularité d'avoir été créé, en 1997⁴⁸, comme une entité publique non étatique. La FAM, qui dispose de la personnalité juridique, regroupe toutefois les municipalités sur une base volontaire. Elle peut s'appuyer sur une Commission Permanente de Conseil composée de quatre députés et de quatre sénateurs désignés par les Présidents de chaque chambre, sur proposition de leur commission aux questions municipales. La Commission doit veiller au respect de l'autonomie municipale et du fédéralisme, et sert de médiateur entre la FAM et le Congrès de la Nation. A ce titre, elle participe aux actions menées en direction des municipalités, et émet des opinions sur les associations municipales. La Commission participe enfin aux réunions de l'organe de direction de la FAM. La Fédération peut également relayer son action à travers des forums provinciaux de municipalités.

La FAM a pour ambition de devenir le cadre institutionnel naturel de convergence des municipalités et d'articulation nationale des forums provinciaux. Elle représente les municipalités face aux pouvoirs nationaux, aux autorités et organismes provinciaux ainsi qu'aux organismes étrangers et internationaux. Elle favorise l'échange d'informations et d'expériences en canalisant l'aide d'organismes et de programmes provinciaux, nationaux, étrangers et internationaux et facilite leur coordination. Elle travaille à la modernisation des administrations municipales vers une plus grande efficacité, notamment dans les domaines des systèmes d'information, de la planification, de la programmation, du contrôle de gestion, et de la formation. La FAM établit des liens avec des associations similaires d'autres pays, promeut la coopération entre les municipalités et les acteurs sociaux locaux⁴⁹. Enfin, elle appuie les recherches et centres de recherches qui travaillent sur les questions municipales.

Par ailleurs, on a assisté, ces dix dernières années, à une multiplication **des associations municipales de type intercommunal**. Ces dernières concernent principalement les petites municipalités qui se trouvent fréquemment dans l'incapacité d'assumer leurs fonctions et de répondre aux attentes de leur population. Elles souffrent, en effet, d'une faible capacité budgétaire, à la fois liée à une population insuffisante et à la faiblesse du taux de recouvrement de la fiscalité locale.

Seules 12 provinces⁵⁰ ont prévu, dans leur constitution, un **cadre juridique** à l'association intermunicipale. Dans les autres provinces, on assiste au développement d'associations *de facto* qui s'appuient sur des allégeances d'ordre politique. Ces associations, qui peuvent être très actives, sont, par conséquent, "à géométrie variable", leurs contours étant liés aux majorités politiques.

Les associations intermunicipales argentines suivent généralement **deux modèles**. Elles se constituent en **consortiums de services ou en microrégions et corridors productifs**. Dans le premier cas, leur rôle se limite à la prestation de services déterminés. Dans le second, qui a rencontré plus de succès, elles œuvrent pour un objectif plus large de promotion du développement économique.

46) Empleados permanentes

47) Federación Argentina de Municipios

48) Loi Nationale N°24.807 du 14 Mai 1997

49) Entreprises, associations professionnelles, institutions universitaires et éducatives, ONG, associations communautaires

50) Il s'agit des provinces suivantes : travail Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Cordoba, Corrientes, Rio Negro, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.

Jusqu'à présent, **les consortiums de services** sont intervenus dans les domaines suivants: réalisation de travaux en matière hydraulique, de transport et de gaz ; promotion du tourisme ; contrôle bromatologique ; achats groupés ; gestion des déchets solides ; justice et enfin, emploi de consultants externes. Ces consortiums permettent d'améliorer l'efficacité de la gestion publique mais se heurtent souvent à l'inexistence d'un cadre juridique adapté.

Les premières **microrégions** ont vu le jour au milieu des années 1990. En 2000-2001, leur essor a été favorisé par leur intégration au "Plan National de Modernisation des Gouvernements Locaux" du Secrétariat aux Questions Municipales de la Nation⁵¹. En 2002, on dénombrait, en Argentine, 52 microrégions, dont quarante étaient interprovinciales. Vingt Provinces étaient concernées, 406 gouvernements locaux et 7 266 355 habitants. Elles étaient particulièrement nombreuses dans les Provinces de Buenos Aires, Cordoba et Santa Fe.

La majorité des associations intercommunales ne dispose pas d'un mode de gestion autonome. Dans certains cas, la coordination peut être déléguée à un fonctionnaire de l'une des municipalités.

Les associations municipales ont du affronter des **difficultés d'ordre politique**. Elles mettent à mal le lien fort qui existe entre le pouvoir politique et le territoire, sur le modèle du caciquisme. Elles se sont par ailleurs heurtées à des politiques provinciales peu favorables. Elles ont parfois reproduit la structure pyramidale du pouvoir au sein même de l'intermunicipalité, concentrant notamment les activités dans certaines des municipalités, au détriment d'autres. Elles n'ont pas échappé à l'influence des chefs politiques et des enjeux de politique partisane. Notons enfin que l'ensemble des acteurs stratégiques locaux s'est jusqu'à présent peu approprié le thème intercommunal.

Les intermunicipalités argentines ont également rencontré des **difficultés de gestion**, notamment liées à la faiblesse du cadre juridique, en particulier en ce qui concerne les projets interprovinciaux ou internationaux, au manque d'autonomie financière et à la dépendance vis-à-vis d'apports externes et enfin au manque de planification et de vision stratégique.

Certains phénomènes récents marquent toutefois un nouvel essor de l'intermunicipalité. Soulignons d'une part que certaines municipalités ont lancé des projets novateurs en matière de gestion du développement local. Il convient, à ce titre de citer les exemples du juge des fautes dans la province de La Pampa, d'Amoq Pacha à Jujuy dans les domaines de la gestion des déchets et du tourisme durable, du consortium du Centre de la province de Buenos Aires pour la gestion d'un hôpital ou encore de la création de structures intermunicipales transnationales situées sur les frontières du territoire. D'autre part, certaines provinces, comme celle de Córdoba, se sont engagées à soutenir le développement d'intercommunalités, notamment au travers de programmes de formation ou d'incitations financières.

Ce mode d'organisation territoriale bénéficie en outre d'un intérêt marqué de la part de l'actuel gouvernement. Cette thématique a d'ailleurs fait l'objet d'un séminaire national, intitulé "l'Intermunicipalité comme instrument pour le développement local et la gouvernabilité", organisé par le Ministère de l'Intérieur avec l'appui de l'Ambassade de France en Argentine et de LOCAL-IHEAL en septembre 2005.

Au phénomène intermunicipal s'ajoutent différents réseaux thématiques qui regroupent des municipalités qui ne partagent pas forcément de limites territoriales. On peut citer, à ce titre, le réseau argentin de municipalités et communautés de santé⁵², le réseau fédéral de municipalités touristiques durables⁵³ ou encore la coalition de municipalités environnementalement durables⁵⁴.

51) Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación

52) La Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables

53) Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables

54) La Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables

C. Participation citoyenne

La révision constitutionnelle de 1994 a développé de **nouveaux outils de participation citoyenne**. Grâce à une action de “amparo”, que l’on pourrait traduire par “protection”, les citoyens disposent de recours contre les actes des autorités publiques qui affectent leurs droits et garanties constitutionnels ou juridiques⁵⁵. **Le défenseur du peuple**⁵⁶ protège, quant lui, les droits de l’Homme face à l’administration.

Les codes municipaux ont tendance à limiter la participation citoyenne au droit de vote. Il existe 687 corps administratifs, au niveau inframunicipal, qui sont placés sous la juridiction de municipalités. Ces organismes disposent souvent de pouvoirs délégués par les dites municipalités, de ressources propres et parfois d’un conseil élu. Certains codes municipaux prévoient des unités administratives déconcentrées⁵⁷, dont les autorités sont nommées par le maire et qui ont pour mission d’assurer la mise en œuvre des services locaux.

Certaines Provinces, comme celles de Cordoba et de la Rioja, ont mis en place des mécanismes qui facilitent un degré élevé de participation citoyenne dans les affaires municipales. Il s’agit notamment d’instruments tels que le référendum, l’initiative citoyenne, que le conseil est dans l’obligation de discuter, et la possibilité de démettre un élu.

Des expériences de **budgets participatifs** ont également été menées, notamment dans les villes de La Plata, Buenos Aires, Rosario, Ushuaïa et Cordoba. D’autres municipalités, comme celle de Moron, ont mis en place des mécanismes de **contrôle social**.

D. Bilan du processus de décentralisation en Argentine

La Nation argentine est postérieure aux Provinces et s’est construite par une association de ces dernières qui demeurent de véritables états au sein de l’État. Leurs compétences sont très étendues tant en matière juridique que fiscale ou fonctionnelle et leur autonomie est grande.

A contrario, les municipalités disposent traditionnellement d’un degré d’autonomie très limité. La réforme constitutionnelle de 1994 affirme, certes, leur autonomie mais laisse aux autorités provinciales le soin d’en déterminer la portée et le contenu. Les municipalités sont par conséquent souvent considérées comme le résultat de la déconcentration territoriale et administrative des Provinces, plus que comme un lieu d’organisation autonome de la société. Par ailleurs, leurs formes d’organisation, ainsi que leurs compétences varient d’une Province à l’autre.

La répartition des compétences entre la Nation, les Provinces et les municipalités ne se fait pas sur la base de critères uniformes, ce qui aboutit souvent à des doublons et empêche une allocation rationnelle des ressources. Les compétences sont généralement partagées entre deux niveaux de gouvernement. Les Provinces partagent, avec la Nation, la responsabilité de l’éducation supérieure, de la santé préventive, des gares routières, du logement, de l’électricité et du gaz. L’éducation secondaire relève, en revanche, de leur seule compétence. Les Provinces exercent, avec leurs municipalités, les compétences d’éducation primaire, de santé de base, d’eau et d’assainissement et d’autoroutes régionales. Enfin, les municipalités disposent de compétences exclusives sur les services locaux traditionnels.

La répartition des financements publics est organisée selon un système de coparticipation régi par des accords entre la Nation et les Provinces, accords dont sont exclues les municipalités. Les Provinces perçoivent des transferts de la Nation qu’elles redistribuent, selon leurs critères propres, aux municipalités placées sous leur juridiction. Elles disposent par ailleurs d’une fiscalité propre qui leur confère une grande autonomie financière. Cette autonomie a été renforcée par la réforme constitutionnelle de 1994 qui leur a transféré la propriété du sous-sol.

55) Constitution, Article 43

56) “Defensor del Pueblo”, Constitution, Chapitre 7.

57) delegaciones municipales

Bolivie

I. Organisation politico-administrative

A. Présentation

La Bolivie est un **pays unitaire** divisé en **Départements, Provinces, Sections de Provinces**, qui disposent du statut municipal, et **Cantons**⁵⁸. Cette division correspond à la fois à une **déconcentration administrative de l'État central** et à une **décentralisation de ses pouvoirs**. Soulignons d'une part que, jusqu'en décembre 2005, le Président de la République nommait l'autorité exécutive de toutes ces entités, à l'exception des municipalités qui étaient les seules à jouir d'une autonomie politique complète. Tel est désormais le cas des départements qui disposent, eux aussi, depuis cette date, d'un exécutif élu. Les départements et provinces exercent, d'autre part, des tâches qui relèvent du pouvoir central. Toutes les collectivités disposent en revanche d'une assemblée représentative, à l'exception des cantons. Elles se répartissent en **trois niveaux de gouvernement** : les 9 départements et 112 provinces constituent des collectivités de niveau intermédiaire ou régional, les 327 sections de provinces sont de niveau municipal, enfin, les cantons sont des divisions inframunicipales.

Les Municipalités présentent **une grande diversité dans leur taille**. En 1992, seules trois municipalités dépassaient 400 000 habitants⁵⁹, cinq municipalités abritaient entre 90 000 et 400 000 habitants, treize de 15 000 à 90 000, et 65 de 3 000 à 15 000. Les 137 municipalités restantes, qui représentaient 61% du total, abritaient moins de 3 000 habitants.

B. Fonctionnement

Les départements disposent d'une autorité exécutive, incarnée par **le Préfet**⁶⁰, élu, depuis décembre 2005⁶¹, et d'une assemblée, appelée **Conseil départemental**⁶², élue à la majorité des deux tiers des Conseillers municipaux du département, pour un mandat de deux ans, renouvelable. **Le Préfet** préside le Conseil départemental où il dispose d'une voix et d'un vote prépondérant. Il possédait, avant la réforme de 2005, une autorité militaire, financière et administrative et travaillait, dans chaque domaine, sous la supervision du ministre concerné. Il dirigeait l'administration départementale, nommait et contrôlait les exécutifs des provinces et des cantons et assurait le maintien de l'ordre public⁶³. **Le Conseil départemental** est défini comme un organe de consultation, de contrôle et de budgétisation des actes administratifs du préfet⁶⁴. Il est composé, au minimum, d'un citoyen par province, auxquels s'ajoutent des conseillers supplémentaires en fonction de la population de chaque province⁶⁵. Il approuve, contrôle et évalue les plans, programmes et projets présentés par le préfet, dans le cadre du plan général de développement économique et social national⁶⁶, ainsi que le projet de budget. Il devait être consulté par le préfet⁶⁷ pour les questions liées aux crédits, aux accords interinstitutionnels, à la souscription de contrats et à la mise en œuvre de travaux de services publics. Le préfet pouvait cependant passer outre l'avis du Conseil. Ce dernier disposait alors d'un droit de recours⁶⁸ auprès du Président de la République qui tranchait le différend.

58) Constitution, Article 108

59) Il s'agissait de La Paz, Santa Cruz et Cochabamba.

60) Constitution, Article 109

61) Jusqu'à cette date, les préfets étaient nommés par le Président de la République

62) Consejo Departamental

63) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 5

64) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 10

65) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 11

66) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 14

67) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 15 "obligation de consultation"

68) Ce droit de recours prend la forme du vote d'une "résolution de censure" qui doit rassembler les votes de deux tiers des conseillers.

Les provinces disposent d'une organisation similaire à celle des départements. Leur exécutif, le **sous-préfet**, était nommé par le préfet, avant la réforme de 2005. Il dirige l'administration provinciale et préside l'assemblée provinciale, appelée **Conseil provincial de participation populaire**⁶⁹.

Le système de gouvernement municipal comprend les capitales départementales, les capitales provinciales, les sections provinciales et les cantons. Les trois premières collectivités **disposent d'un maire**⁷⁰ **et d'une assemblée** appelée "consejo municipal", pour les capitales départementales, et "junta municipal" pour les autres. Ces assemblées municipales élisent le maire parmi leurs membres pour un mandat de cinq ans. Les Conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct, selon un mode de scrutin proportionnel, pour un mandat de 5 ans. Leur nombre, compris entre 5 et 11, est calculé en fonction de la population de chaque municipalité. Les municipalités de moins de 50 000 habitants disposent de 5 conseillers. Au-delà, chaque tranche de 50 000 habitants donne droit à deux conseillers supplémentaires jusqu'à atteindre un maximum de 11. Les capitales départementales disposent de onze conseillers quelle que soit leur population. Le maire ne préside pas le conseil municipal. Il assiste à ses réunions avec voix, mais sans vote. Le conseil peut par ailleurs le destituer par un vote de censure des trois cinquièmes de ses membres⁷¹. La durée réduite des mandats, l'élection indirecte des maires et le pouvoir de révocation des assemblées municipales ont entraîné, par le passé, des ruptures fréquentes de la continuité administrative.

Bien qu'appartenant au système municipal, les cantons relèvent d'un type d'organisation différent. Ils sont dépourvus d'organe délibératif et sont placés sous une **double autorité exécutive**. Ils disposent tout d'abord d'un "**Corregidor**", en charge de l'administration cantonale⁷². Nommé par le préfet, il représente et obéit au sous-préfet. Les cantons disposent également d'un "**agente municipal**". Ce dernier est élu par le gouvernement municipal de sa juridiction à la majorité simple des suffrages pour un mandat de 5 ans, et exerce ses fonctions sous le contrôle de celui-ci.

C. Liens entre niveaux de gouvernement

Les liens entre les niveaux de gouvernement sont marqués par une **forte tradition centraliste**. Les exécutifs des départements, provinces et cantons respectent un principe de **hiérarchie administrative**⁷³. Les corregidores sont subordonnés aux sous-préfets, lesquels sont subordonnés aux préfets qui dépendaient directement, jusqu'à 2005, du Président de la République. Ce dernier détenait par conséquent un pouvoir de contrôle qui s'étendait jusqu'à l'unité administrative la plus petite. Ce pouvoir de l'exécutif national sur les collectivités de niveau intermédiaire est renforcé par la faiblesse des assemblées départementales et provinciales. En revanche, les liens de subordination qui existaient autrefois entre les municipalités ont été abolis. Les cantons sont, quant à eux, à la fois soumis aux provinces et aux municipalités.

Au niveau central, le pays s'est doté d'un **secrétaire d'État à la participation populaire et au renforcement municipal**⁷⁴. Ce dernier semble cependant plutôt traiter des questions liées au développement communautaire. D'autres organismes centraux jouent un rôle important, notamment dans le développement économique. Il s'agit du **Secrétariat d'état du développement rural**⁷⁵, du **Fonds national d'investissement productif et social (FPS)**⁷⁶, qui attribue des fonds aux municipalités pour lutter contre la pauvreté et du **Fonds national de développement régional (FNDR)**⁷⁷, qui offre des crédits aux préfectures et municipalités.

69) Consejo Provincial de Participación Popular

70) Alcalde

71) Constitution, article 201

72) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 7

73) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 8

74) Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal

75) Viceministerio de Desarrollo Rural

76) Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social

77) Fondo Nacional de Desarrollo Regional

La Bolivie dispose de nombreuses **instances de coordination interinstitutionnelle**. Au niveau départemental, les **Comités départementaux d'approbation du FPS**⁷⁸ sont chargés de répartir les transferts issus du FPS. Ils se composent de la façon suivante : un représentant de la Préfecture, trois représentants municipaux, deux représentants des Comités de vigilance municipale⁷⁹ et un représentant de la société civile. Au niveau local, on dénombre deux principaux outils de coordination. Il s'agit, d'une part, des **Conseils de développement productif, économique et social**⁸⁰, qui réunissent des représentants des secteurs productif, social et environnemental, et, d'autre part, des **Comités de vigilance**. Composés de citoyens et d'organisation territoriales de base, ces derniers sont chargés de contrôler les actes municipaux liés aux Fonds de Participation Populaire qui sont transférés par le Gouvernement central.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. historique du mouvement de décentralisation dans le pays

Depuis son indépendance en 1825, la Bolivie a perdu plus de la moitié de son territoire, cédant tout ou partie de sa côte pacifique au Chili, du Chaco au Paraguay et de l'Acre au Brésil. Ce **démembrement territorial** a profondément marqué l'esprit national et explique en grande partie **le caractère très centralisé du système de gouvernement**. Jusqu'en 1942, date de l'adoption du premier code municipal, les maires sont nommés par le Président de la République, parmi une liste de candidats proposés par des conseillers élus directement par la population⁸¹. **Le code municipal de 1942 améliore cette situation mais est rapidement abrogé par le gouvernement central**. De 1949 à 1987, aucune élection municipale n'est organisée, les conseils municipaux sont abolis, et les maires sont à nouveau nommés par le gouvernement central.

La révolution de 1952 entraîne une **intervention croissante du gouvernement central dans les politiques urbaines**. Une audacieuse réforme foncière urbaine permet l'expropriation de toutes les propriétés urbaines de plus de 10 000 m², ne laissant aux propriétaires le contrôle que de 1000 m². Cette réforme ne dure que deux ans (1954-1956), mais profite à 20 000 personnes dans la seule ville de la Paz. Elle n'est toutefois **pas accompagnée de mesures de renforcement des gouvernements locaux**.

L'installation d'un **gouvernement militaire en 1964 affaiblit encore les gouvernements locaux**, au profit du gouvernement central et du secteur privé. En 1973, les municipalités doivent transférer, au niveau central⁸², leurs principales compétences en matière d'aménagement du territoire : le logement social, l'urbanisme, dont le cadastre, le zonage urbain et la délivrance de permis de construire. Ce **processus de recentralisation** est tel qu'au milieu des années 1970, les activités des gouvernements locaux sont supervisées par cinq corps du gouvernement central : le Ministère de l'intérieur, le Ministère du logement et des affaires urbaines, le Ministère des finances, le bureau du contrôleur général, et le sous-secrétariat à la réforme administrative du conseil d'urbanisme. Chacun de ces organismes travaille avec les municipalités de façon séparée, sans coordination, ce qui reflète l'absence d'une stratégie nationale en faveur du développement municipal.

Alors que les municipalités de la plupart des pays latino-américains prennent déjà en charge la prestation de services de base à leurs concitoyens, la Bolivie fait figure d'exception. Les rares services qui dépendent encore de la sphère municipale, c'est à dire l'approvisionnement en eau et en électricité et l'assainissement, sont, en réalité, rarement assurés. En **1972**, le gouvernement militaire met en place des **corporations de développement départemental (CDD)**⁸³, financées à la fois par des transferts

78) Comités Departamentales de Aprobación del FPS

79) Comités de Vigilancia Municipal

80) Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social

81) Législation de 1878

82) Ce transfert est effectué en direction du Ministère du logement et des affaires urbaines

83) Corporaciones de Desarrollo Departamental

directs du gouvernement central, et par des taxes sur les minéraux et le pétrole produits dans les régions. Ces CDD constituent la **première mesure importante de déconcentration des activités du gouvernement central** dans le pays. Sous la direction de la CDD du département de Santa Cruz, les corporations **prennent rapidement en charge la prestation des principaux services locaux de base**, autrefois détenue par les municipalités, d'abord dans les capitales départementales, puis dans l'ensemble des régions.

La **transition démocratique**, qui intervient, en Bolivie, au **début des années 1980** s'accompagne d'une **pression particulièrement forte en faveur de la décentralisation**, et ce en raison de trois facteurs. Cette période est tout d'abord caractérisée par un **rééquilibrage des centres de pouvoir** au détriment des centres traditionnels qu'étaient la Paz et les villes minières, et au profit du département de Santa Cruz et de la région orientale agricole. Elle coïncide également avec le **constat d'échec de l'État bolivien centraliste** à faire face à la **crise économique de 1982-1984**. Enfin, le **mouvement syndical et les partis politiques de gauche**, qui constituaient l'un des principaux tenants de l'approche centraliste, connaissent, eux aussi, une crise majeure, l'effondrement de l'industrie minière de l'étain ayant affecté leur base économique.

Ce **mouvement en faveur de la décentralisation profite peu aux municipalités**. Le nouveau code municipal adopté en 1985⁸⁴ reconnaît l'autonomie municipale mais continue à exclure les zones rurales de leur juridiction. Les élections municipales sont rétablies. Les premières, organisées en 1987, après une interruption de plusieurs décennies, ne parviennent toutefois à mobiliser que 43% des électeurs, ce qui reflète le peu de légitimité des gouvernements municipaux. Marquées par une image d'inefficacité, les municipalités ne parviennent pas à prendre la tête du mouvement de décentralisation ; Ce rôle sera assumé par les Corporations de Développement Départemental (CDD), et plus particulièrement par leurs **Comités Civiques Départementaux (CCD)**⁸⁵. Ces derniers ont joué, depuis la fin des années 1970, un rôle de premier plan dans la prestation de services publics, imposant au gouvernement central une "décentralisation de fait". Sous la direction du CCD de Santa Cruz, créé dès 1951, ils font pression sur le gouvernement central et parviennent, en 1992, à faire adopter par le Sénat un projet de loi de décentralisation qui restera caduque.

En **1994**, le gouvernement central reprend la tête du mouvement de décentralisation avec la promulgation de la **Loi de Participation Populaire**. Cette nouvelle législation marque un tournant dans le processus de décentralisation. L'État abandonne en effet le renforcement régional au profit d'un "municipalisme participatif" célébré comme le "modèle bolivien de décentralisation". Les CCD sont dissoutes et leurs ressources transférées aux municipalités.

En **1995** est adoptée la **loi de décentralisation administrative** en direction des départements. Elle ne remet pas en cause le centralisme dans la mesure où l'exécutif est nommé par le Président de la République et où le statut de l'organe délibératif est faible, notamment en raison de son mode d'élection indirect. Les assemblées départementales sont en effet privées de représentativité et donc de responsabilité face aux citoyens.

B. Répartition des compétences

1. Les compétences des départements

Avec l'adoption, en 1995, de la **loi de décentralisation administrative**, les départements se sont vus attribuer des compétences élargies. Outre les fonctions de maintien de l'ordre, qui sont réservées au préfet, les départements interviennent dans les domaines suivants : planification et promotion du développement économique et social, investissements publics, et enfin services de santé, d'éducation et d'assistance sociale.

84) Loi organique des municipalités N° 696

85) Comités cívicos departamentales

Les départements sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des **plans départementaux de développement économique et social**⁸⁶, dans le cadre du système national de planification, et en coordination avec le Ministère du développement durable, ainsi qu'avec les municipalités.

Ils élaborent et mettent en œuvre des **programmes et projets d'investissements publics** qui peuvent porter sur les éléments suivants : la construction et l'entretien des routes, chemins secondaires et autres voies de communication, compétence qu'ils partagent avec les municipalités ; l'électrification rurale ; les infrastructures d'irrigation et d'appui à la production ; la recherche et le développement technico-scientifique ; la préservation de l'environnement ; la promotion du tourisme ; les programmes d'assistance sociale ; et enfin, les programmes de renforcement municipal. Ils peuvent à ce titre contracter des emprunts. Cette compétence représente un poids important puisque les départements réalisent **près de la moitié de l'investissement public national**⁸⁷.

Par délégation du gouvernement central, ils **peuvent également être amenés à gérer le personnel des services d'éducation, de santé et d'assistance sociale**. Ils ont aussi la possibilité de gérer les services liés à l'assistance sociale, au sport, à la culture, au tourisme, à l'agriculture et aux voies de communication⁸⁸. Les départements gèrent, de fait, l'éducation et la santé qui représentent une grande partie de l'emploi public.

Notons que les départements peuvent souscrire des contrats, et sont autorisés à déléguer et à déconcentrer des fonctions technico-administratives. Ils tiennent, par ailleurs, différents registres, y compris ceux des communautés paysannes, associations et sociétés commerciales et peuvent conférer la personnalité juridique.

2. Les compétences des municipalités

La Constitution reconnaît **l'autonomie municipale**⁸⁹, définie comme le pouvoir normatif, exécutif, administratif et technique au sein de la juridiction et des compétences territoriales. Elle a par ailleurs supprimé les hiérarchies entre municipalités qui exercent toutes les mêmes compétences. La loi de participation populaire a élargi le champ des compétences municipales en attribuant aux gouvernements locaux nombre de celles qui étaient exercées jusqu'alors par les corporations régionales de développement. Ce champ a été précisé par le code municipal qui a regroupé les compétences, attribuées selon des principes de **coordination, de subsidiarité et de partage**⁹⁰, en **quatre blocs**⁹¹ : le développement humain durable, les questions administratives et financières, la défense du consommateur et les services locaux.

Les municipalités sont notamment chargées de la **planification et de la promotion du développement**, selon les normes de planification participative municipale. Elles approuvent et mettent en œuvre des **plans d'aménagement territorial**, gèrent le cadastre et doivent construire et entretenir les **infrastructures d'éducation, de santé, de culture et sport, de micro-irrigation, d'assainissement de base, et de voies terrestres de communication**. Elles règlent, construisent et gèrent certaines **infrastructures locales traditionnelles**, définies par la loi comme des lieux publics, comme les marchés, les abattoirs, les chambres froides ou les cimetières publics. Elles sont également chargées de **superviser le personnel des secteurs de l'éducation et de la santé**. Elles peuvent gérer les services d'approvisionnement **d'eau potable et d'assainissement, de gestion des déchets solides, d'éclairage public ainsi que certains services sociaux**⁹². Elles coordonnent enfin, avec la superintendance

86) Planes departamentales de desarrollo económico y social

87) José Blanes, "Bolivia, La Crisis Institucional vista desde las regiones ¿La hora de las autonomías?" in: Quórum, Revista en línea de la Universidad de Alcalá, Décembre 2003

88) À l'exception de ceux qui dépendent des seules municipalités.

89) Constitution, Article 200

90) Peu de compétences sont définies comme exclusives. Loi N°2028 de Municipalidades, Article 71

91) Loi N°2028 de Municipalidades, Article 8

92) Services de protection de la famille, de la femme et du troisième âge, et "Defensorías" de l'enfance et de l'adolescence

responsable, la prestation des services de transport. Les services locaux peuvent faire l'objet de **concessions**, sauf s'ils relèvent de la compétence des superintendances sectorielles. Enfin, les municipalités exercent des fonctions de **défense du consommateur**. Elles sont chargées de représenter, face aux superintendances sectorielles, les intérêts et droits des usagers affectés par les entreprises concessionnaires de services, d'établir un système de contrôle de qualité des produits réalisés, commercialisés ou transportés dans leur juridiction et de faire respecter les normes d'hygiène pour les produits alimentaires.

Les municipalités peuvent être amenées à assumer d'autres compétences qui leur seraient transférées. La loi prévoit alors un **principe de compensation financière**⁹³.

C. Financement des compétences

1. Financement des compétences départementales

Les départements disposent, selon la loi de décentralisation⁹⁴, des ressources suivantes: les "regalías departamentales", le Fonds départemental de compensation⁹⁵, créé par la Loi 1551, une part de 25 % des recettes de l'impôt spécial sur les hydrocarbures, les transferts prévus dans le budget général de la Nation pour le personnel de santé, d'éducation et d'assistance sociale, les transferts extraordinaires du trésor, les ressources issues de taxes sur les services, et enfin, les crédits. Pour ce dernier type de ressources, les départements peuvent faire appel au **Fonds national de développement régional (FNDR)**⁹⁶, une entité financière non bancaire, placée sous la direction de la Présidence, qui propose des crédits.

Le fonds départemental compensatoire ne peut excéder 10% des recettes issues de l'impôt spécial sur les hydrocarbures. Ce dernier est réparti de la façon suivante : la moitié des recettes est partagée de façon égale entre les neuf départements, l'autre moitié étant répartie en fonction d'un critère de population.

L'emploi des ressources n'est pas libre⁹⁷. En effet, 85 % des recettes issues des "regalías departamentales", du Fonds départemental de compensation, et de l'impôt spécial sur les hydrocarbures doivent être consacrés à des projets d'investissement, de même que la totalité des crédits. Les dépenses administratives ne peuvent bénéficier que de 15 % des recettes issues des regalías, du Fonds départemental de compensation et de l'impôt spécial sur les hydrocarbures⁹⁸.

2. Financement des compétences municipales

Les finances municipales boliviennes peuvent s'appuyer sur des ressources propres ainsi que sur les transferts du gouvernement central et sur le crédit. En matière de transferts, les municipalités ont notamment accès au **Fonds national d'investissement productif et social (FPS)**⁹⁹. Placé sous la direction du Président de la République, et disposant de bureaux dans les départements, ce fonds est destiné à appuyer les municipalités dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté. Il finance des programmes et projets présentés par les municipalités, dans les secteurs suivants : l'éducation, la santé, l'assainissement de base, l'énergie rurale, le développement rural, l'irrigation et l'environnement. Les ressources du FPS sont réparties par des **Comités départementaux d'approbation du FPS**¹⁰⁰ composés de la façon suivante : un représentant de la Préfecture, trois représentants municipaux, deux

93) Loi N°2028 de Municipalidades, Article 9

94) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 20

95) Fondo Compensatorio Departamental

96) Fondo Nacional de Desarrollo Regional

97) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 21

98) Loi N°1654 de décentralisation administrative, article 22

99) Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social

100) Comités Departamentales de Aprobación del FPS

représentants des Comités de vigilance municipale¹⁰¹ et un représentant de la société civile. En matière de crédit, les municipalités, tout comme les départements, peuvent s'appuyer sur le **Fonds national de développement régional (FNDR)**¹⁰² dont les activités ont été décrites précédemment.

Les ressources propres, issues des impôts taxes et patentes¹⁰³, **ne représentaient, en 2004, qu'un tiers des budgets municipaux qui dépendaient à 57% des transferts du gouvernement central**¹⁰⁴. Ces derniers étaient issus du système de coparticipation fiscale (redistribution des recettes fiscales), du financement de l'Assurance Universelle Materno-Infantile (SUMI), ainsi que de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres hautement endettés¹⁰⁵ (HIPC). On constate, parmi les municipalités, d'importantes différences. La Paz fait figure d'exception puisqu'elle tire 53,5% de son budget de ses ressources propres et ne s'appuie qu'à 32,5% sur les transferts du gouvernement central. Santa Cruz, Sucre et Cochabamba se trouvent dans une situation d'équilibre entre ressources propres et transferts. Parmi les grandes municipalités, El Alto manifeste le plus haut degré de dépendance financière, les transferts représentant près de 70% de ses ressources, proportion que l'on retrouve parmi le reste des municipalités du pays.

III. Ressources humaines et structures d'appui

A. Système de ressources humaines

1. Structure

En 1993, la Bolivie rassemblait 11 500 employés municipaux, ce qui représentait 5 % de l'emploi total du secteur public. Les trente-six municipalités les plus importantes employaient 80 % des employés, alors que 56 % des municipalités provinciales disposaient de moins de 6 employés. On remarquait, la même année, de grosses différences parmi les municipalités les plus importantes pour ce qui concerne le nombre d'habitants par employé. Celui-ci allait en effet de 260 à la Paz et Cochabamba, à 688 à Santa Cruz.

Le code municipal prévoit que les employés municipaux sont couverts par la loi nationale du travail et bénéficient des avantages du service de carrière prévu dans le statut des employés municipaux. Dans la pratique, il n'existe cependant pas en Bolivie de système de carrière municipal. Le népotisme, le clientélisme, et la corruption étaient dénoncés, dès les années 1960, comme des problèmes majeurs de la gestion du personnel municipal. Le retour à la démocratie n'a pas changé les choses et le recrutement par des mécanismes transparents et concurrentiels demeure rare.

L'administration municipale demeure très centralisée et personnalisée dans la figure du maire. Les structures organisationnelles sont rarement respectées et la division fonctionnelle du travail est floue. Par le passé, l'horizon politique limité imposé par le mandat de deux ans du maire a entraîné un manque d'approche stratégique dans la prise de décisions qui s'est trouvée dominée par des considérations de court terme. La situation s'est quelque peu améliorée avec l'allongement à 5 ans du mandat municipal. Le management souffre, en outre, du manque de suivi et d'évaluation de la gestion des services municipaux.

101) Comités de Vigilancia Municipal

102) Fondo Nacional de Desarrollo Regional

103) Les municipalités n'ont pas le pouvoir de créer de nouveaux impôts mais peuvent en revanche créer des taxes ou des patentes, lesquelles doivent être approuvées par le sénat, Constitution, article 201

104) Source: Ministerio de Hacienda de Bolivia, Economía al día, Año V, N°529, 5 Décembre 2005

105) Iniciativa para la Reducción de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados

2. Services d'appui et de formation

Il n'existe pas d'organisme officiel de formation pour les municipalités en Bolivie. Entre 1972 et 1986, les municipalités ont pu s'appuyer sur le **Service National de Développement Urbain**¹⁰⁶ (SENDU), agence semi-autonome du ministère du logement et des affaires urbaines, qui dispensait des formations, de l'assistance technique et des prêts. Cet organisme, fortement critiqué notamment pour sa politique libérale de crédit a été aboli, dans le cadre du programme d'ajustement structurel imposé par le FMI, et n'a pas été remplacé. Des initiatives partielles ont vu le jour, comme l'**Institut de Recherche et de Développement Municipal**¹⁰⁷ (INIDEM), créé en 1987 grâce au financement de la Fondation allemande Konrad Adenauer. Le gouvernement français a appuyé, la même année, la création de l'**Institut de Formation Municipal**¹⁰⁸ (ICAM), au sein de la municipalité de La Paz.

L'organisme de contrôle des comptes publics, la Contraloria General de la Republica, propose, à travers son département de formation, le CENCAP, des programmes de formation aux employés du service public sur les questions budgétaires et financières. Par ailleurs, depuis sa création, en 1999, la **Fédération des Associations Municipales de Bolivie** (FAM)¹⁰⁹ offre aux municipalités des services d'information, de formation et d'assistance technique. Son action, qui bénéficie du soutien de nombreux organismes de coopération, passe notamment par un portail Internet spécialisé dans les questions municipales ainsi que par des écoles de formation municipale. La FAM a pour ambition de créer, avec la collaboration du Ministère de la Participation Populaire, une école nationale de formation municipale.

B. Les associations municipales

Jusqu'à l'adoption de la Loi de participation populaire, la coopération intermunicipale était faible en Bolivie, tant au niveau politique qu'opérationnel. Dans les années 1970, le gouvernement militaire avait encouragé l'établissement d'associations de niveau départemental, tout en interdisant la création d'une association de niveau national. Certaines petites municipalités s'étaient regroupées pour obtenir des transferts financiers plus importants de la part des autorités centrales. Pour les mêmes raisons, des associations régionales de municipalités provinciales avaient vu le jour, à partir de 1986, dans les départements de Cochabamba, Santa Cruz, La Paz, Potosí et Oruro. Les rapports hiérarchiques existant entre municipalités avaient empêché la formation d'une association nationale unique et abouti à la création de deux organismes. Fondée en 1989, l'Association des Gouvernements Municipaux Autonomes de Bolivie¹¹⁰ (AGMAB), regroupait les capitales départementales. L'Association Bolivienne de Municipalités¹¹¹ (ASBOMUN), créée l'année suivante, rassemblait, quant à elle, les capitales provinciales.

Afin de tirer parti d'un nouveau cadre juridique plus favorable, les municipalités boliviennes se sont lancées dans la **création d'un système unifié d'associations municipales**. Les municipalités et intercommunalités¹¹² sont regroupées au sein d'**associations départementales**, lesquelles se rassemblent au niveau national pour former la **Fédération des Associations Municipales de Bolivie** (FAM)¹¹³. Créée en 1999, durant le premier Congrès national des municipalités, et suite à un processus participatif lancé dès 1995, la FAM poursuit trois objectifs principaux : **représenter et défendre les intérêts des municipalités**, notamment face à l'État central, **renforcer la capacité de gestion des municipalités**, au travers d'actions de **formation, d'information, et d'assistance technique**, et enfin **consolider le système associatif municipal**.

106) Servicio nacional de desarrollo urbano

107) Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal

108) Instituto de capacitación municipal

109) Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia. L'Association des Conseillères de Bolivie (ACOBOL) est elle aussi membre de la FAM.

110) Asociación de Gobiernos Municipales Autónomos de Bolivia

111) Asociación Boliviana de Municipalidades

112) Le site enlared recensait, fin 2005, 11 intercommunalités.

113) Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia. L'Association des Conseillères de Bolivie (ACOBOL) est elle aussi membre de la FAM.

La FAM est organisée selon un schéma associatif. Son **congrès national** réunit, tous les deux ans et demi, les représentants de l'ensemble des municipalités du pays. Elle dispose également d'une instance de direction intermédiaire entre le congrès et la présidence : le **conseil de direction** qui rassemble trois représentants de chaque association affiliée, auxquels s'ajoute un représentant par municipalité de plus de 500 000 habitants. La gestion de la FAM est confiée à une direction exécutive composée des présidents des associations départementales. La fédération fonctionne selon un **schéma décentralisé**. Son bureau central représente les intérêts municipaux face aux autorités nationales et aux organismes de coopération internationale. Les associations font de même face aux instances départementales.

La FAM a créé, avec l'appui de l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération¹¹⁴ (COSUDE) et des financements de l'Agence des États-Unis pour le Développement International¹¹⁵ (US-AID), un **portail Internet** destiné à fournir aux municipalités des informations et des services sur les questions municipales¹¹⁶. Il s'accompagne d'un programme de promotion de l'utilisation des technologies de l'information qui s'inscrit dans le cadre du Programme d'Appui à la Démocratie Municipale¹¹⁷ (PADEM) de la COSUDE. La fédération encadre également des projets de promotion de la culture d'entreprise¹¹⁸ et d'élaboration de stratégies productives endogènes¹¹⁹. Elle a enfin lancé, en 2005, des **écoles de formation municipale**, et a pour ambition de créer, avec l'appui de la fondation allemande InWent, **une école de formation municipale de niveau national**. Ce projet, auquel s'est associé le Ministère de la Participation Populaire, bénéficie du soutien financier des agences de coopération des gouvernements espagnol (AECI), allemand (GTZ), suisse (COSUDE-PADEM) et états-uniens (US-AID).

Les principaux organismes de coopération qui interviennent au niveau local sont les suivants : la COSUDE, la GTZ et l'InWent, l'AECI, l'US-AID et divers organismes canadiens dont la Fédération des Municipalités Canadiennes (FCM).

C. Participation citoyenne

La Bolivie se caractérise par l'existence de **figures de démocratie directe indienne**. Il s'agit, dans les zones rurales des ayllus, des syndicats agraires, et des communautés, et, dans les zones urbaines, des groupes de quartiers¹²⁰.

Ces modèles communautaires d'organisation ont été **longtemps exclus du système de gouvernement local** au travers de différents mécanismes. La juridiction des municipalités se limitant aux aires urbaines, les zones rurales se trouvaient dépourvues de représentation. Les organisations communautaires indiennes n'étaient, par ailleurs, pas reconnues juridiquement ni autorisées à se présenter aux élections municipales, qui demeuraient, et demeurent toujours, le domaine réservé des partis politiques.

Cependant, la population s'est organisée au niveau départemental, durant les années **1970 et 1980**, pour former des groupes de pression appelés **comités civiques**¹²¹ **ou comités de défense des intérêts régionaux**¹²². Ces derniers ont tenu un rôle important au sein des corporations régionales de développement qui réalisaient la plupart des services publics. Ce mouvement a abouti, en 1992, à un projet de loi de décentralisation.

114) Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

115) U.S. Agency for International Development

116) Enlared municipal : <http://www.enlared.org.bo/2005/agencia/cgdefault.asp>

117) Programa de Apoyo a la Democracia Municipal

118) Ce projet, financé par la Fédération des municipalités Canadiennes (FCM), est mis en œuvre par la FAM dans l'intercommunalité des municipalités du lac Titicaca, et dans le département de Santa Cruz, par l'association des municipalités de ce dernier.

119) Ce projet est réalisé avec l'appui d'organismes canadiens : l'Atlantic CED Institute (ACEDI) et l'International Development Research Centre (IDRC).

120) Juntas de vecinos

121) Comités civicos

122) Comités de defensa de los intereses regionales

Le gouvernement central a entrepris, dans le cadre de sa politique de décentralisation, de réorganiser les canaux de participation de la société civile et de les institutionnaliser, principalement au travers de la **Loi de participation populaire de 1994**. Les organisations sont alors reconnues juridiquement sur une base territoriale et définies **comme des organisations territoriales de base (OTB)**. Les OTB peuvent être des communautés paysannes, des territoires indigènes situés dans des municipalités rurales, ou des groupements de quartiers, dans les municipalités urbaines. Cette définition exclut donc les organisations professionnelles comme les organisations de producteurs, les chambres de commerce, ou les collèges professionnels. Elle aboutit par ailleurs à une atomisation des mouvements sociaux dont la participation se fait sur une base territoriale. La loi attribue aux OTB une série de droits vis-à-vis des autorités municipales. Elles peuvent notamment proposer, contrôler et superviser la réalisation de travaux ainsi que la prestation de services publics, participer à la gestion de l'environnement et du développement durable, approuver les autorités éducatives et de santé et accéder à l'information sur les ressources destinées à la participation populaire. Les OTB n'exercent pas ces droits directement mais à travers des **comités de vigilance**. Ces derniers sont notamment chargés de contrôler les fonds de coparticipation populaire transférés aux municipalités, tant pour ce qui est de leur programmation que de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Le comité peut geler ces fonds s'il n'est pas satisfait de l'usage qu'en fait la municipalité. Ce dispositif est complété, en 1994, par la création d'un Fonds de contrôle social, unité publique indépendante du Ministère du développement humain, destinée à appuyer les comités de vigilance. Cet organisme n'étant pas parvenu à obtenir des financements, il a été remplacé par le Ministère de la Participation Populaire.

D. Bilan du processus dans le pays

En Bolivie l'héritage colonial centraliste a été renforcé par une expérience de démembrement territorial ainsi que par les gouvernements militaires. Le processus de partage du pouvoir s'est d'abord orienté, à la fin des années 1970, vers une **déconcentration en faveur de l'échelle intermédiaire**, constituée par les départements, au travers des Corporations Départementales de Développement (CDD).

Ces corporations, appuyées par leurs comités civiques, ont joué un rôle essentiel dans la prestation de services publics, y compris au niveau local, jusqu'à la moitié des années 1990. Ils ont imposé au gouvernement central un processus de "décentralisation de fait" et se sont battus pour sa reconnaissance institutionnelle.

Au milieu des années 1990, le gouvernement central a réorienté le processus en direction d'une "municipalisation participative". La **Loi de Participation Populaire**, promulguée en 1994, a dissout les CDD et a confié leurs ressources aux municipalités. Elle a reconnu les organisations communautaires traditionnelles, définies comme des Organisations Territoriales de Base (OTB), qu'elle a associées à la gestion municipale, principalement au travers des Comités de Vigilance.

La **Loi de Décentralisation Administrative**, adoptée en 1995, en direction des départements n'a pas permis de renforcer leur autonomie. Elle les a certes dotés d'une assemblée, mais cette dernière est élue de façon indirecte. Dépourvue de représentativité, elle pouvait difficilement s'imposer face à un exécutif nommé par le Président de la République. L'élection des préfets, adoptée en 2005, peut contribuer à changer cette situation.

Dix ans après l'adoption de ces mesures, un premier bilan peut être dressé. La société civile s'est effectivement approprié les espaces de participation ouverts au niveau municipal. **Il semble en revanche que cette participation n'a pas entraîné une amélioration de l'efficacité de l'action publique, et qu'elle a contribué à renforcer les phénomènes de corruption et de clientélisme.** Telles sont, du moins, les conclusions du directeur du Centre d'études multidisciplinaires de La Paz (CEBEM)¹²³. Ce dernier estime que les OTB se sont concentrées sur l'obtention d'avantages immédiats,

123) José Blanes, "descentralización : un área de conflictos..Lecciones del caso boliviano" in: Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea, Documento de trabajo RECAL, Madrid, 2003; "Bolivia, La Crisis Institucional vista desde las regiones ¿La hora de las autonomías?" in: Quórum, Revista en línea de la Universidad de Alcalá, Diciembre 2003

laissant de côté la construction d'une vision stratégique du développement. Les financements auraient été répartis selon des méthodes discrétionnaires, et les dirigeants des OTB cooptés par les responsables politiques. Par ailleurs les OTB ne sont pas représentatives de l'ensemble de la société civile, puisqu'elles écartent, de par leur définition stricte, les organisations professionnelles telles que les associations de producteurs, les chambres de commerce, ou les collèges professionnels, qui n'ont pas été associés au processus participatif. Enfin, la loi de participation populaire aurait contribué à atomiser les mouvements sociaux.

Les départements, qui gèrent près de la moitié de l'investissement public national¹²⁴ ainsi que d'importants secteurs, tels l'éducation et la santé, ont eux aussi fait l'objet de nombreuses critiques. Ils **ne semblent pas être parvenus à répondre aux demandes sociales**, tant en matière de santé, d'éducation, et d'assainissement de base, qu'en matière de protection de l'environnement, d'emploi ou de lutte contre la pauvreté. Le manque de transparence de leur gestion a également été mis en cause, de même que le niveau de qualification et la politisation de leurs personnels.

Le système politique bolivien est entré, en 2003, dans une **profonde crise** qui s'est manifestée par des émeutes populaires, notamment contre les bâtiments publics. Cette crise a mis en lumière l'opposition économique, sociale et culturelle des régions occidentale et orientale, le manque de canalisation des demandes sociales et a abouti au renversement du Président Gonzalo Sánchez de Lozada. Son successeur, Carlos D. Mesa, a promis une révision de la Loi sur les Hydrocarbures qui accorde aux transnationales pétrolières la propriété du gaz, une fois extrait, et constitue le nœud de la discorde entre les deux régions¹²⁵. Il a enfin convoqué une **assemblée constituante** afin de redéfinir le pacte social bolivien. **La décentralisation constitue l'un des thèmes centraux de cette assemblée** qui doit trouver une formule qui s'adapte à la grande faiblesse de l'État ainsi qu'aux attentes opposées des départements occidentaux et orientaux. Ces derniers, Santa Cruz et Tarija en tête, préparent différentes propositions d'autonomie départementale.

Le résultat des élections du 4 décembre 2005, qui ont permis l'élection d'un nouveau Président de la République, d'une Assemblée législative et des préfets de départements, risque de remettre en cause l'architecture institutionnelle bolivienne, notamment au travers de la nouvelle constitution qui va être débattue et du transfert de compétences qui sera effectué en direction des régions.

124) José Blanes, "Bolivia, La Crisis Institucional vista desde las regiones ¿La hora de las autonomías?" in: Quórum, Revista en línea de la Universidad de Alcalá, Décembre 2003

125) Cette question pourrait être soumise à un référendum

Brésil

I. Organisation politico-administrative

A. Présentation

Le Brésil est un **État fédéral** composé de **vingt-six États**, auxquels s'ajoute le **district fédéral de la capitale, Brasilia**, regroupés en quatre régions administratives. Le pays est ensuite divisé en **5 561 municipalités** elles-mêmes divisées, pour des motifs purement administratifs, en plus de **8 000 districts**. Les États fédérés et les municipalités disposent de gouvernements élus. Les districts qui ne constituent pas un siège municipal peuvent abriter des bureaux déconcentrés de l'administration, appelés "subprefeituras". Le **district fédéral de Brasilia** a une forme de gouvernement unique, composée d'un gouverneur élu directement, et d'une assemblée de district, et dispose à la fois des pouvoirs budgétaires d'un État et d'une municipalité.

En 1973 et 1974, neuf **régions métropolitaines** ont été créées¹²⁶ et dotées d'autorités métropolitaines. Elles concentraient, dès la moitié des années 1980, 32 % de la population nationale et fonctionnaient comme des agences déconcentrées de programmation et de coordination des gouvernements fédérés. Leur impact majeur a porté sur le développement de l'infrastructure et la régulation de l'urbanisation. Les autorités métropolitaines ont été **abolies par la constitution de 1988**, qui a donné aux gouvernements fédérés le pouvoir de les établir de nouveau, en respectant le principe d'autonomie municipale.

Le Brésil se caractérise par une **répartition très inégale de sa population**. En 2000, seules 525 municipalités, soit 9,5 % des structures, avaient plus de 50 000 habitants, mais rassemblaient plus de 60% de la population nationale. En 1996, onze municipalités dépassaient le million d'habitants. La plus grande, Sao Paulo, abritait plus de 9,6 millions d'habitants, et disposait du quatrième budget national, après le budget fédéral et ceux des États de Sao Paulo et Minas Gerais. A l'autre extrême, 3 611 municipalités rurales, qui représentaient 73 % des structures, avaient moins de 20 000 habitants.

B. Fonctionnement

Les municipalités comprennent un exécutif unipersonnel, "prefeito", et un conseil, "câmara de vereadores". Les maires sont élus séparément, selon un système de majorité simple, sauf dans les municipalités de plus de 200 000 habitants, où ils doivent obtenir au moins 51% des votes, en effectuant, au besoin, un second tour. Le nombre de conseillers municipaux dépend de la population. Selon la constitution de 1988, les municipalités de moins d'un million d'habitants ont de 9 à 21 conseillers. Entre un million et cinq millions d'habitants, elles ont de 33 à 41 conseillers.

Les municipalités de plus de cinq millions d'habitants ont de 42 à 55 conseillers. Ce sont les municipalités elles-mêmes qui décident de leur nombre de conseillers, dans les limites imposées par la constitution, ce qui constitue une exception en Amérique latine. Les conseillers sont élus selon un scrutin proportionnel de liste. Les mandats municipaux sont de quatre ans. Les conseillers peuvent se présenter au terme de leur mandat, contrairement aux maires.

Les gouvernements locaux brésiliens sont inspirés du modèle présidentiel nord-américain. La séparation des pouvoirs est telle que le maire n'assiste pas aux réunions du conseil municipal, situation unique en Amérique latine. Le maire embauche et licencie les employés municipaux, pouvoir qui s'est accru avec le déclin du système méritocratique depuis les années 1960. La domination de l'exécutif est renforcée par le fait que, dans la pratique, le conseil ne peut pas refuser le budget présenté par le maire, ou le modifier dans le sens d'une augmentation du montant total. Le maire peut poser son veto aux décisions prises par le Conseil, lequel peut le lever par un vote à la majorité des deux tiers de ses membres.

Rio de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Pôrto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém et Fortaleza.

Les pouvoirs du maire sont renforcés par son rôle d'intermédiaire dans les négociations avec les instances supérieures de gouvernement, particulièrement pour accéder aux transferts étatiques et fédéraux destinés aux investissements municipaux.

Le Conseil a traditionnellement joué un faible rôle dans les affaires municipales, servant avant tout de canal d'expression des intérêts sectoriels. On a constaté, que les conseillers tendaient également à représenter des intérêts territoriaux, et entraînent, pour se faire, dans un jeu clientéliste avec le maire. La Constitution de 1988 a renforcé les conseils vis-à-vis des maires, en leur accordant de nouveaux pouvoirs sur l'élaboration des politiques et du budget. L'hyperinflation, qui a nécessité une révision périodique des budgets, a permis aux conseillers de faire valoir cette nouvelle autorité et de défier l'autorité du maire. Les conseillers peuvent par ailleurs démettre le maire par une majorité des deux tiers, sur la base d'une faute administrative, ce qui est devenu une pratique courante depuis 1988.

C. Liens entre les niveaux de gouvernement

La Constitution de 1988 établit un cadre qui garantit l'**autonomie des trois niveaux de gouvernement**. Elle attribue aux **municipalités**, comme aux États, le **rang d'entité fédérée autonome**, ce qui constitue une **particularité du fédéralisme brésilien**. Cette autonomie est à la fois politique, administrative et fiscale. Les différents niveaux de gouvernement entretiennent toutefois des liens de dépendance, d'une part, parce que la plupart des **compétences sont partagées** et, d'autre part, parce que les **transferts financiers se révèlent insuffisants**, en particulier pour les municipalités.

Depuis son arrivée au pouvoir, le **Président Lula da Silva** a entrepris une série de mesures qui visent à **réformer le pacte fédéral, en valorisant l'échelle municipale**, et à donner à l'**État fédéral, appelé "Union", un rôle plus actif dans la direction du processus de décentralisation**. Il a créé, dans le cadre du **Secrétariat aux Questions Fédérales**, un **Comité d'Articulation Fédérale**, destiné à associer les maires à la définition d'un programme commun de réformes structurelles. Un Ministère des villes a également vu le jour en 2003 afin d'établir, à travers un processus participatif¹²⁷, une politique nationale de développement urbain et de garantir à tous les citoyens un "droit à la ville", qui s'appuie principalement sur la promotion d'un accès équitable aux services publics municipaux.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Historique du processus de décentralisation dans le pays

Les portugais ont introduit leur système de gouvernement local, mais celui-ci a évolué de façon très différente dans la colonie du fait de la disparité de taille et de profil économique. Des municipalités ont été établies dans les zones urbaines qui ont reçu le titre de villes¹²⁸. Elles se sont vu octroyer des attributions¹²⁹ qui, bien que limitées, étaient plus étendues que celles dévolues à leurs homologues hispaniques. D'importantes zones rurales, exploitées sur le modèle des plantations agricoles, fonctionnaient comme des fiefs semi-autonomes hors de portée du contrôle des gouvernements locaux. **L'héritage de la période coloniale**, composé d'une tradition de **relative autonomie municipale** d'une part, et de **négligence, pour les zones rurales** de l'autre, continue à distinguer le système de gouvernement local Brésilien de ses homologues latino-américains.

127) Le Ministère a soumis ses propositions de politique urbaine nationale aux municipalités lors de conférences qui ont culminé avec la Conférence nationale des villes organisée en octobre 2003 à Brasília.

128) Vila

129) Les Ordonnances Alfonsinas (1446), Manuelinas (1521) et Filipinas (1603) définissaient de façon détaillée l'activité des municipalités.

La période de l'Empire brésilien (1822-1889) s'inspire du **modèle napoléonien** de gouvernement centralisé. L'exécutif municipal est alors subordonné au pouvoir central, à travers un système préfectoral, et les assemblées provinciales s'emparent du droit à légiférer sur toutes les questions relatives aux affaires municipales. Le renversement de la monarchie, en **1881**, et son remplacement par une forme républicaine de gouvernement marquent l'introduction d'une **forme très décentralisée de fédéralisme** qui s'inspire du modèle nord-américain de système présidentiel et de séparation des pouvoirs. Le modèle napoléonien est aboli par la constitution de 1891, qui conserve le principe d'autonomie municipale. Les États sont autorisés à promulguer leur propre code municipal, et l'État de Rio Grande do Sul accorde même aux municipalités le droit d'approuver leur propre code. **Entre 1891 et 1926, le thème municipal concerne principalement les gouvernements fédérés.**

L'héritage de l'État patrimonial colonial au sein duquel les organismes publics partagent l'autorité avec de puissants intérêts privés perdure à travers la structure du "Coronelismo", forme que prend le clientélisme dans les zones rurales. Souvent décrit comme une simple relation de subordination municipale aux oligarchies de niveau fédéré, le contrôle que les chefs politiques locaux, "coroneles", exercent sur les votes leur confèrent un grand pouvoir de négociation avec le gouvernement fédéré.

La Constitution de 1934 introduit une répartition plus claire des compétences financières entre les niveaux de gouvernement et **renforce considérablement l'autonomie municipale** par rapport aux gouvernements fédérés. Les municipalités sont en effet autorisées à collecter leurs propres taxes, à gérer leurs affaires, à organiser leurs services et à élire leurs dirigeants. Elles perçoivent une part équitable d'une taxe étatique sur l'industrie et les professions. **Cette autonomie est supprimée durant la dictature de Getulio Vargas (1937-1945).** Les conseils municipaux sont abolis et leurs exécutifs nommés par les États. Cette période est cependant marquée par les premières tentatives de **modernisation des gouvernements locaux**, notamment à travers l'introduction du recrutement sur la base du mérite.

Le retour à la démocratie est marqué par la promulgation de la **Constitution de 1946**, considérée comme "**municipaliste**", qui confère aux gouvernements locaux de nouveaux pouvoirs. Le **système de coparticipation, ou transferts fiscaux, est étendu**, de même que l'assiette fiscale. Le **nombre de municipalités augmente rapidement** et passe de 1668, en 1946, à 4114 en 1964, les élites politiques locales souhaitant recevoir le transfert de la taxe fédérale sur le revenu qui est alors automatiquement versé aux nouvelles municipalités.

La **dictature militaire**, à la fois bureaucratique et autoritaire, qui dirige le pays de **1964 à 1985**, utilise un discours sur l'autonomie municipale et la décentralisation pour mieux gagner le système d'administration publique à sa cause. Le **caractère formel de l'autonomie municipale est globalement préservé**. Les élections municipales sont maintenues, à l'exception de 201 municipalités qui sont capitales d'États, zones de sécurité nationale, ou de production minière, dans lesquelles les exécutifs sont nommés par les militaires. Malgré cela, **l'autonomie réelle des municipalités est grandement affectée**. Ces dernières deviennent des **unités déconcentrées du gouvernement central**, des agents de mise en œuvre d'une hiérarchie administrative sophistiquée qui canalise les ressources. La **diminution du pouvoir financier** des municipalités constitue un élément clé de cette stratégie. La part municipale des deux taxes fédérales les plus importantes est brutalement diminuée de moitié, la collecte des taxes sur la propriété rurale est transférée au gouvernement fédéral, et d'autres taxes sont simplement retirées du contrôle municipal. L'autonomie de dépenses des municipalités est fortement affectée par un inversement du rapport dotations/subvention, et la réalisation d'audits fédéraux stricts. Le processus de libéralisation politique entamé en 1975 conduit peu à peu à une **restauration des pouvoirs financiers municipaux**. Le caractère dirigé des taxes partagées est aboli en 1981, et la part municipale des deux principales taxes fédérales atteint 16 % en 1983.

Le retour à la démocratie, en 1985, marque la réelle reprise du processus de décentralisation. La Constitution de 1988 accorde un **degré d'autonomie municipale maximum pour un système fédéral**. Pour la première fois, les municipalités sont définies comme des **membres autonomes, et non subordonnés, de l'Union, libres d'organiser leurs activités** dans la mesure où elles n'empiètent pas

sur les compétences réservées aux autres niveaux de gouvernement. La Constitution accorde également aux municipalités la liberté d'adopter leur propre loi organique. Les décisions municipales ne nécessitent plus l'approbation d'aucune autre autorité et ne peuvent être contestées que devant la justice. Cette autonomie de décision est renforcée par des **ressources financières croissantes**. De nouveaux transferts, définis par la Constitution, limitent également le pouvoir discrétionnaire du gouvernement fédéral dans cette matière.

B. La répartition des compétences

Le système brésilien se caractérise par une **uniformité qui contraste avec les autres États fédéraux** d'Amérique latine. Les élections municipales ont ainsi lieu au même moment dans l'ensemble de la Fédération. Chaque État est libre de créer des municipalités en accord avec sa propre législation, mais ces dernières doivent toutes respecter les principes généraux établis par la Constitution fédérale. Elles disposent par ailleurs toutes des mêmes pouvoirs, quel que soit leur structure économique ou leur population.

La Constitution de 1988 reconnaît l'**autonomie des États et des municipalités**. Elle **définit, de façon ambiguë, la répartition des compétences** entre les trois niveaux de gouvernement en privilégiant un système de **compétences partagées**. Les constituants ont en effet souhaité adopter un texte susceptible de s'adapter aux profondes inégalités qui existent entre les gouvernements infranationaux au Brésil. La Constitution ne recense que deux compétences exclusives, attribuées au gouvernement fédéral¹³⁰. Elle énumère ensuite près de 30 fonctions à partager entre les trois niveaux de gouvernement, sans leur en attribuer, pour autant, la responsabilité. En d'autres termes, **toutes les entités fédérales peuvent assumer ces compétences, mais aucune n'a l'obligation de le faire**. Les municipalités disposent d'une compétence générale sur les questions locales¹³¹. Par ailleurs, certaines compétences partagées ont été définies comme **relevant principalement de leur ressort**. Il s'agit de l'éducation pré-scolaire et primaire, des premiers soins de santé, des sports et loisirs, de la culture et du tourisme. Dans le domaine du développement urbain, défini comme relevant de la compétence partagée, elles se sont vues accorder une responsabilité première en ce qui concerne le zonage, l'inspection des bâtiments et l'autorisation des activités commerciales et industrielles, attributions qu'elles ont jalousement défendu face aux tentatives de contrôle des aires métropolitaines. Les municipalités de plus de 20 000 habitants doivent, par ailleurs, élaborer des plans de développement urbain, et disposent pour cela d'un pouvoir de zonage.

L'ambiguïté de la loi en matière de répartition des compétences a permis au **gouvernement fédéral et à ceux des états fédérés d'intervenir dans la sphère municipale**, répondant à la volonté de certaines municipalités de se défaire de responsabilités qu'elles ne pouvaient assumer. Les petites municipalités ont, par exemple, souvent autorisé le département des autoroutes de l'État à prendre en charge la construction des routes locales, en échange d'une part de la taxe fédérale sur l'essence. De ce fait, les établissements et entreprises publics fédéraux ont fourni, dans les années 1990, de nombreux services de base, comme les télécommunications et l'électricité, alors que les États prenaient en charge une bonne partie des services d'eau et d'assainissement.

La répartition effective des compétences a finalement obéi, durant les années 1990, à des logiques sectorielles, liées à la façon dont chaque service s'est organisé historiquement. On a toutefois observé, au cours de la décennie, une décentralisation effective des programmes sociaux, à des degrés variables selon chaque politique sectorielle.

Par exemple, dans le domaine de la santé, la création du **Système Unique de Santé (SUS)** s'est traduit par une **forte centralisation de la formulation et du financement** de cette politique. Les politiques

130) Il s'agit du réseau de gaz et le transport public urbain.

131) La Constitution précise qu'elles "veillent aux questions d'intérêt local".

mises en œuvre par les municipalités se sont donc largement appuyées sur les transferts financiers fédéraux, ainsi que sur les règles définies par l'Union.

A contrario, dans le domaine de l'**éducation**, ce sont les **États fédérés** qui assument le premier rôle financier. L'Union leur a en effet confié la gestion du **Fonds d'entretien et de développement de l'éducation de base et de valorisation de l'enseignement (FUNDEF)**, qui s'appuie, à hauteur de 15 %, sur les financements étatiques¹³² et municipaux.

Le gouvernement fédéral tient, en revanche, un rôle financier majeur dans le système de logement et d'assainissement. Il collecte et redistribue, à travers des emprunts, les ressources du Fonds de Garantie du Temps de Service (FGTS), qui constitue la principale source de financement de ces politiques. Ce fonds ne prend cependant pas en considération le secteur locatif où se trouvent pourtant les besoins les plus importants en matière de logement et d'assainissement (80 %).

Le système adopté en 1988 a conduit à un **manque de coordination** entre les différents niveaux de gouvernement, débouchant à la fois sur des **doublons et sur la non-prestition de certains services**, notamment dans le domaine de l'éducation. Il s'est finalement traduit par une **grande diversité dans la prestation de services** entre municipalités, ainsi que par une **intervention fréquente des États** comme prestataires ou régulateurs.

La municipalité de Curitiba, capitale de l'État du Paraná, offre un exemple du rôle que peuvent jouer les gouvernements locaux dans le processus de développement brésilien. A la fin des années 1960, la municipalité a créé un département d'urbanisme aux fonctions élargies, "Instituto de planeação e pesquisa de Curitiba" (IPPUC), placé sous la direction de Jaime Lerner qui avait déjà effectué trois mandats en tant que maire. La ville jouit alors d'une réputation internationale en raison de son urbanisme, et notamment de son système de transport public, à la fois efficace et bon marché, qui s'appuie sur le bus. Le cœur de la stratégie a été d'orienter le développement commercial et industriel sur quatre couloirs qui partent du centre-ville. Ces couloirs ont été établis le long de routes principales qui contiennent des voies séparées pour la circulation lente, rapide et enfin, une voie centrale réservée au système de bus express. Ce système est géré par la ville qui sous-traite à des compagnies privées de bus. Avant la mise en œuvre du système, la municipalité a acheté des terrains sur lesquels elle a construit des logements sociaux qui se sont ensuite trouvés à proximité des services de transport. La mise en œuvre s'est appuyée sur une application stricte des lois de zonage, et sur une prise de décision par décrets. La municipalité est également intervenue dans le recyclage des déchets solides, la préservation du patrimoine architectural, l'extension des zones vertes, et un programme d'éducation à l'environnement.

C. Le financement des compétences

1. Poids financier

Le Brésil présente un **niveau de décentralisation des finances publiques** bien supérieur à l'ensemble des pays latino-américains. La proportion des dépenses municipales dans les dépenses publiques, qui s'établissait déjà à 11 % en 1987, atteignait **18 %** en 1991, soit un chiffre comparable à ceux de nombreux pays européens.

2. Sources de financement

La réforme fiscale de 1967 avait limité l'autonomie financière des municipalités en réduisant leur pouvoir de taxation directe, en échange d'un transfert plus important des recettes de la fiscalité fédérale et des États. Cet accord s'était accompagné d'un renforcement du contrôle sur les municipalités, les transferts n'étant pas libres d'usage. **La Constitution de 1988** a renforcé le système de transferts

132) Ce terme renvoie ici aux États fédérés.

fiscaux, étendu le nombre de prélèvements municipaux directs et a limité le contrôle exercé sur les transferts¹³³. Ces mesures ont plus que compensé les pertes que les municipalités avaient subies suite à la réforme de 1967.

Le système de transferts fiscaux s'organise de la façon suivante. La collecte est réalisée à travers cinq instruments principaux qui représentent plus de 70 % du total collecté dans le pays. Quatre d'entre eux sont prélevés par l'Union. Le cinquième, qui est le plus important, l'Impôt sur la Circulation de Marchandises et Services (ICMS), est collecté par les États.

En 1988, la participation des différents niveaux de gouvernement à la collecte fiscale s'établissait comme suit : 71 % pour l'Union, 26 % pour les États et 2,8 % pour les municipalités. Au cours des années 1990, **la structure de la collecte fiscale s'est modifiée au profit des municipalités**. La part collectée par l'Union est tombée à **68 %**, celle issue des municipalités a augmenté jusqu'à atteindre 5,3 %, alors que celle des **États** se maintenait à **26%**. L'augmentation du montant collecté par les municipalités avoisinait 197 %, contre 63 % pour les États et 54,8 %, pour l'Union. Malgré cette évolution, la participation municipale à la collecte fiscale demeurait faible.

Les recettes fiscales ne sont pas gérées directement par les organismes qui les prélèvent. Le pays a adopté, depuis la Constitution de 1946, un **système de transferts** destiné à opérer une péréquation entre les régions, les États et les municipalités. La redistribution fiscale est aujourd'hui assurée par le Trésor National en fonction de dispositions constitutionnelles.

Les **principaux transferts prévus par la Constitution** sont les suivants: le Fonds de Participation des États et du District Fédéral (FPE), le Fonds de Participation des Municipalités (FPM), le Fonds de Compensation pour l'Exportation de Produits Industriels (FPEX), le Fonds de Manutention et de fonctionnement de l'Enseignement Fondamental et de Valorisation de l'enseignement (FUNDEP), et l'impôt sur la Propriété Foncière Rurale (ITR)¹³⁴.

Les municipalités bénéficient de transferts issus de l'Union et des États. Elles perçoivent, en provenance de la première un Fonds de Participation des Municipalités (FPM) alimenté comme suit : 22,5 % de l'impôt sur la rente (IRRF), 22,5 % de l'impôt sur les produits industriels (IPI), 100 % de l'Impôt sur la rente payé par ces municipalités, 50 % de l'impôt sur la Propriété Foncière Rurale (ITR) et 30 % de l'impôt sur les opérations financières (IOF-Ouro), pour les municipalités qui développent ce genre d'activités. L'Union leur verse également le "Salaire-Education", qui correspond aux deux tiers de la contribution des entreprises. **Les transferts effectués par les États** se composent des éléments suivants : 25 % de l'impôt sur la Circulation de Marchandises et Services (ICMS), 50 % de l'Impôt sur les Véhicules Automoteurs (IPVA) et 25 % de la somme perçue par l'État de l'Union au titre de l'exportation de biens manufacturés. Certaines municipalités perçoivent également une **indemnisation pour l'exploitation de leurs ressources naturelles** : 65 % de l'indemnisation est versé aux municipalités productrices, au titre de l'extraction minière, et 45 % au reste des municipalités, pour la production d'énergie électrique.

Outre ces transferts pré-établis par la Constitution, **l'Union opère également, depuis 1995, des transferts discrétionnaires en direction des États et des municipalités**. Ces transferts se font principalement sous la forme d'amendements déposés par les Députés au Congrès National, et ont pour principal objectif de répondre à des besoins locaux spécifiques. Dès 1995, l'Union a ainsi transféré 1,7% de ses recettes fiscales aux États et Municipalités, proportion qui n'a cessé d'augmenter durant les années suivantes. Entre 1995 et 1999, les ressources municipales liées à ces transferts ont augmenté de 0,7 % en 1995, à 3,5 % en 1999. Leur part dans le budget local est passée de 18 % en 1996, à 36 %, en 2000.

133) Les municipalités ont simplement l'obligation de consacrer au moins 22% de leurs ressources à l'éducation.

134) C.f.: www.tesouro.fazenda.gov.br

Les municipalités possèdent par ailleurs une **compétence fiscale propre** qui a été étendue par la Constitution de 1988. Les principaux prélèvements locaux sont l'**impôt sur la propriété (IPTU)**¹³⁵ et les **taxes liées aux services municipaux (ISS)**¹³⁶. La fiscalité locale porte donc sur les aires et activités urbaines, alors même que la base économique des municipalités est, en majeure partie, rurale. Elle avantage donc les grands centres urbains au détriment de la grande majorité des municipalités. A titre d'exemple, la ville de Sao Paulo collecte plus, grâce à ces deux prélèvements, que l'ICMS de 17 États.

Les municipalités ont enfin la possibilité de faire appel au **crédit**. La loi les autorise à contracter des emprunts auprès de banques commerciales pour répondre à des problèmes de trésorerie. Elles peuvent également emprunter à long terme auprès de banques de développement des États ou du gouvernement fédéral. Cette capacité est cependant limitée par les facteurs suivants: leur dette ne peut excéder 70 % de leurs ressources nettes durant les années précédant l'emprunt, sa croissance annuelle ne doit pas dépasser 20 %, et le service de la dette ne doit pas excéder 15 % des ressources nettes. Contrairement aux États, les municipalités faisaient peu appel au crédit, jusque dans les années 1990, période durant laquelle s'est développée une "culture du déficit", c'est à dire de l'endettement. Cette pratique a conduit le législateur à adopter une **loi de responsabilité fiscale** qui impose aux responsables des organismes fédérés surendettés des peines civiles.

3. Contrôle des comptes

Dans ce domaine, le Brésil se différencie, une fois de plus, des pratiques les plus courantes de la région. En effet, alors que les comptes des municipalités latino-américaines sont généralement contrôlés par un organisme étatique indépendant, qui porte généralement le nom de "bureau du contrôleur général", ceux des municipalités brésiliennes sont contrôlés **par le Conseil municipal**, sous la supervision du tribunal des Comptes de l'État. Ce dernier impose un contrôle strict, qui a parfois conduit à la démission du maire. Les municipalités de Sao Paulo et de Rio de Janeiro constituent des exceptions puisqu'elles disposent de leur propre tribunal des comptes.

4. Structure du financement local

Les budgets municipaux s'appuient avant tout sur les transferts de l'Union ou des États. Les municipalités caractérisées par un faible niveau d'activité économique ou une population réduite, qui représentent la grande majorité des municipalités brésiliennes, tirent jusqu'à 90 % de leurs ressources du **Fonds de Participation des Municipalités (FPM), transféré par l'Union**. Les municipalités plus grandes ou plus développées s'appuient davantage sur l'**Impôt sur la Circulation de Marchandises et les Services (ICMS), issu des États**. Les **transferts discrétionnaires** tiennent une place importante, à la fois pour les grands centres urbains, qui bénéficient d'investissements directs de l'Union ou des États pour réaliser de grands projets, et pour les très petites municipalités, pour lesquelles ils se font sur une base quasi purement clientéliste.

La fiscalité locale, qui s'appuie avant tout sur l'activité et la propriété urbaine, **profite surtout aux grands centres urbains**. Elle représentait, en 2000, 31,7 % des ressources totales des municipalités de plus de 500 000 habitants. Cette proportion s'établissait à 21,29 % pour celles qui abritaient 100 000 à 500 000 habitants, tombait en dessous de 10 % pour les municipalités de moins de 50 000 habitants¹³⁷ et n'atteignait pas 5 % pour les 4 000 municipalités de moins de 20 000 habitants que compte le pays.

Ce système aboutit à de **profondes inégalités budgétaires** entre les États ainsi qu'entre les municipalités. Ces inégalités sont à mettre en lien avec le **différentiel de capacité de collecte fiscale**. Ce dernier varie de 1 à 10 entre les États, proportion qui se répète au niveau municipal. Le budget per capita s'établit à près de 50 reais, dans les municipalités de plus de 500 000 habitants, chute à 5,80 reais pour celles qui

135) Impuesto Predial Territorial y Urbano

136) Impôt sur les Services

137) Rolnik, Raquel: "Descentralización y Federalismo en el Brasil" in: Revista de la Universidad de Alcalá en línea, Descentralizar el Estado, Décembre 2003.

abritent 100 000 à 500 000 habitants, à 1,36 pour les municipalités de 50 000 à 100 000 habitants et n'atteint que quelques centimes pour les autres. Ces inégalités tiennent à la fois au caractère urbain de la fiscalité locale, à l'organisation technico-administrative des municipalités, notamment à la qualité du cadastre et du système de contrôle, ainsi qu'aux transferts discrétionnaires. Les très petites municipalités font exception à la règle qui semble lier le budget à la taille de la population. Le budget per capita des municipalités de moins de 2000 habitants atteint en effet plus de 12 reais, en raison de l'importance des transferts clientélistes déjà mentionnés.

Malgré les critiques qu'elle a suscitées, la **réforme budgétaire de 2003** a contribué au renforcement financier des municipalités, principalement au travers des mesures suivantes : transfert de l'ITR, participation à la Contribution d'intervention dans le domaine économique (CIDE), réglementation de l'Impôt sur le Transfert de Biens Intervifs (ITBI)¹³⁸ progressif, maintien de l'ISS comme instrument fiscal municipal, et enfin approbation de la Loi Complémentaire qui étend la liste des compétences fiscales des municipalités. Ces réformes impliquent une **augmentation réelle des ressources municipales, sans transfert de nouvelles compétences majeures**. Des mesures ont également été prises afin **d'améliorer la capacité de collecte** des municipalités dans le cadre de la modernisation administrative.

III. Ressources humaines et structures d'appui

A. Ressources humaines

1. présentation

En 1994, on estimait que le nombre des employés municipaux atteignait deux millions, soit **26 % de l'ensemble des emplois du secteur public**. Ce chiffre avait augmenté de 77% entre 1985 et 1991, en raison de la rapide croissance des ressources municipales. La part des salaires dans les dépenses municipales était passée de 15 % à 23 % durant la même période. Notons que la constitution fédérale limite la part des salaires à un maximum de 65 % des ressources municipales.

Contrairement au reste de l'Amérique latine, les municipalités brésiliennes se caractérisent par la **sécurité de l'emploi et la permanence des agents locaux**. La **Constitution de 1967** exigeait que le personnel municipal soit recruté de façon ouverte, selon un **système statutaire** de recrutement. Dans la pratique, cette obligation a toutefois été **détournée au profit de pratiques clientélistes**, grâce à l'établissement d'une catégorie spéciale d'employés, régie par le code privé du travail¹³⁹. Les employés recrutés pendant le régime militaire à travers le CLT ont connu la même stabilité que les employés statutaires.

Avec le retour à la démocratie les municipalités ont hérité d'un personnel en sureffectif qui manquait à la fois de qualification et de motivation, et se caractérisait par une absence de discipline. La **Constitution de 1988** a cherché à répondre à ces problèmes en demandant aux municipalités de choisir **un seul système d'emploi** pour l'ensemble du personnel, à l'exception des personnes qui occupent des postes de confiance, en imposant un **système de recrutement sur la base du mérite** et en prévoyant des **plans de carrière**. La Constitution permet à chaque municipalité d'édicter son statut de la fonction publique locale, de définir l'organisation de son système de ressources humaines, et d'établir les échelles de rémunération et les conditions de travail. Ces mesures doivent respecter certains principes établis pour l'ensemble du secteur public : système de recrutement au mérite, sauf pour les postes de confiance, maintien du poste garanti après deux ans de service, système de retraites indexé sur l'inflation après 35 ans de service pour les hommes et 30 ans pour les femmes, droits syndicaux, dont

138) Impôt frappant les aliénations d'immeubles et les donations

139) "Consolidação das Leis do Trabalho", CLT.

droit de grève, procédure de licenciement, avec droit à l'appel. La liberté de chaque municipalité d'édicter son statut de la fonction publique locale réduit, pour leurs agents, les possibilités de mobilité horizontale entre municipalités, et gêne le développement d'un système de carrière municipale à l'échelle nationale.

Malgré ces mesures constitutionnelles, le degré élevé de stabilité des employés, les tentatives pour introduire un système de ressources humaines sur la base du mérite, mises en œuvre dès les années 1940, ont souvent échoué face aux pratiques clientélistes¹⁴⁰. En 1991, la promotion au mérite était encore rare. Comme par le passé, rien ne garantit que des mesures juridiques suffisent à éliminer ce qui constitue une tradition bien ancrée.

Les postes de confiance représentent une troisième forme d'emploi municipal qui échappe aux dispositions constitutionnelles concernant les employés permanents. Ils concernent des postes nombreux et variés, et sont attribués par le maire dans ou en dehors du système statutaire, bien que la constitution de 1988 encourage la promotion interne.

2. Les services d'appui et de formation

L'institut brésilien d'administration municipale¹⁴¹ (IBAM), créé en 1952 est l'institution de formation municipale la plus prestigieuse de la région, et ce pour deux raisons principales. D'une part, il est indépendant financièrement, c'est-à-dire qu'il ne dépend pas d'une subvention fédérale, ce qui lui a permis de connaître une grande stabilité institutionnelle et l'a protégé des tentatives d'intervention du gouvernement fédéral. D'autre part, l'affiliation des municipalités à cet organisme se fait sur une base volontaire. En 1993, 55% d'entre elles avaient fait le choix de le faire. Le contenu des cours reflète par conséquent les priorités réelles des municipalités. L'IBAM propose une grande variété de cours depuis les fonctions administratives générales (réalisation de budget, collecte de l'impôt, cadastre) jusqu'à des sujets spécifiques et techniques comme l'éclairage public, l'entretien des routes, la construction de marchés publics ou de cimetières.

L'IBAM tire 90% de ses ressources des cotisations de ses membres, ainsi que des services de consulting, de formation et de recherche qu'il vend. Il emploie 150 permanents auxquels s'ajoutent 50 consultants extérieurs. En 1987, 40 000 employés municipaux avaient suivi ses cours, et 120 000 avaient participé à ses programmes de formation par correspondance. L'IBAM propose ses services à d'autres pays et a notamment travaillé pour des organismes centraux ou locaux dans la plupart des pays latino-américains, mais aussi dans certains pays africains, essentiellement au Mozambique, en Angola et au Cap vert, et, plus surprenant encore au Canada (Toronto), au Portugal (centre d'études et de formation) et en Indonésie (Ministère de l'intérieur). L'institut a également réalisé des missions pour de nombreux organismes de coopération multilatérale (UE, OMS, OPAS, OIT, ONU, OEA, BID, BM) et bilatérale (Allemagne, pays scandinaves).

B. Les associations municipales

Le Brésil dispose de la plus forte tradition de coopération municipale du continent. L'association Brésilienne des municipalités¹⁴² a été fondée en 1948, dans le cadre du mouvement municipaliste qui a fait campagne en faveur de la décentralisation. Cette association a organisé des Congrès nationaux de municipalités. Abolie par le régime militaire en 1964, elle a été rétablie en 1979 sous le nom de "Confederação Nacional de Municípios" (CNM). En 1983, un mouvement national en faveur des municipalités s'est à nouveau formé sous le nom de "Frente Municipalista Nacional" et a joué un rôle important dans le travail de lobbying en faveur de l'introduction d'une plus grande autonomie financière municipale dans la Constitution de 1988.

140) "empreguismo"

141) "Instituto Brasileiro de Administração Municipal"

142) "Associação Brasileira de Municípios"

L'État de Santa Catarina a eu un rôle pionnier dans le domaine de la coopération municipale. En 1982, ces 197 municipalités appartenaient toutes à l'une des 18 associations présentes dans l'État.

En 1994, il existait, au Brésil, plus de 150 associations municipales, dont cinq d'échelle nationale, et une dans chacun des 26 États. Les 120 associations de niveau étatique menaient des activités avec des fonds communs. Elles proposaient à leurs membres les services suivants : représenter les intérêts locaux au sein du gouvernement de l'État, embaucher des spécialistes comme des ingénieurs ou des comptables, fournir des services de consulting, et gérer des unités communes de machines destinées à l'entretien des routes.

C. La participation citoyenne

Un mouvement de protestation s'est développé dès 1975, qui a précipité le retour de la démocratie, et est lié à une rapide croissance des organisations citoyennes, surtout dans les banlieues pauvres des grandes villes industrielles du sud. Ce processus a été encouragé par le mouvement des communautés ecclésiastiques de base¹⁴³, soutenu par l'Église catholique et un nouveau parti de gauche : le parti des travailleurs¹⁴⁴. Les analyses tendent à exagérer la force et l'autonomie de ces mouvements. Par exemple, à Nova Iguacu, seule une petite minorité de la population (3 %) participait aux organisations de voisins, "Movimento de Amigos do Barrio", MAB, l'une des mieux organisée du Brésil entre 1974 et 1985. Dans trois des exemples les plus fréquemment cités de participation citoyenne au gouvernement municipal pour cette période, Lages dans l'État de Santa Catarina, Boa Esperanza dans l'État de Espírito Santo, et Piracicaba, dans l'État de Sao Paulo, l'assemblée municipale étant totalement exclue comme canal de participation, les actions manquaient de continuité car elles dépendaient de la volonté des maires.

La force politique de ces mouvements se reflète cependant dans la **Constitution de 1988** qui introduit des innovations législatives pour promouvoir la participation citoyenne aux affaires municipales : le **plébiscite et le référendum**, la **"tribune populaire"** par laquelle les citoyens peuvent participer aux discussions sur les projets durant les conseils élargis, et l'**initiative populaire**, par laquelle 5 % de l'électorat peut proposer une législation.

La **Constitution impose également la participation d'organismes représentatifs à la planification des activités municipales**, et ceci sous trois formes. Il s'agit tout d'abord des conseils municipaux¹⁴⁵, qui réunissent des organisations spécialisées sur une question donnée, et qui peuvent être appelés, par la loi municipale, à contrôler et conseiller la municipalité sur cette question. Le second mécanisme de participation est celui des conseils populaires¹⁴⁶, groupes territoriaux d'organisations qui peuvent conseiller les autorités sur les priorités et les problèmes locaux. Enfin, les associations de voisins¹⁴⁷ qui collaborent souvent avec la municipalité sur de petits projets d'investissement, en fournissant du travail volontaire. La seule municipalité de Sao Paulo abritait 1600 associations de ce type en 1989.

D. Bilan du processus

Les municipalités brésiliennes ont longtemps bénéficié d'un degré élevé d'autonomie législative sur les questions qui relevaient de leur compétence exclusive. **La Constitution de 1988** leur a en outre accordé une réelle autonomie financière et politique qui situe le pays à l'avant-garde de la région. Les réformes de 1988 n'ont cependant pas permis d'améliorer l'efficacité des fonds publics. Soulignons tout d'abord qu'aucun des accords de transferts fiscaux ne récompense les efforts locaux de collecte des taxes et impôts. Les responsables politiques locaux sont donc peu incités à augmenter leurs ressources propres, et les municipalités deviennent de plus en plus dépendantes des transferts. Second point, le transfert

143) "comunidades eclesias de base"

144) "partido do Trabalhadores"

145) "Conselhos municipais"

146) "Conselhos populares"

147) "associaçoes de moradores"

financier n'a pas été accompagné d'une obligation de service de la part des municipalités. Alors que le gouvernement fédéral voyait son budget diminuer, ses obligations de dépenses restaient les mêmes, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

La décentralisation budgétaire et fiscale entreprise a contribué dès 1993, à l'instabilité macro-économique du pays. Les relations entre niveaux de gouvernement sont tendues. Des pressions s'expriment en faveur d'une définition plus claire de la répartition des compétences, notamment au sein des aires métropolitaines, afin de corriger le déficit budgétaire et d'assurer une plus grande efficacité et équité dans la prestation des services. On envisage la possibilité que le gouvernement fédéral supprime certains transferts financiers afin d'inciter les municipalités à rechercher des ressources propres. **Ces perspectives annoncent un système où ressources et compétences seraient plus étroitement liées.**

Par ailleurs, malgré les réformes, le clientélisme demeure un trait majeur de la culture politique brésilienne, comme un transfert dans les zones urbaines du "coronelismo" traditionnel. L'explosion de la participation citoyenne depuis 1975 peut en signaler le déclin dans la mesure où elle permet aux citoyens d'exercer leurs droits démocratiques dans les affaires municipales. Ce lien n'est cependant pas évident et le clientélisme peut s'adapter aux mécanismes de participation instaurés par la constitution. Dans une société aussi inégalitaire que la société brésilienne, le clientélisme continue à représenter un moyen pour obtenir des avantages pour les communautés.

Chili

I. Organisation politico-administrative

A. Présentation

La Constitution Politique de la République du Chili, promulguée en 1980, établit un **État unitaire** et reconnaît **trois niveaux de collectivités territoriales : 12 régions**, auxquelles s'ajoute **la région métropolitaine, 51 provinces et 345 communes**¹⁴⁸.

La plupart des communes sont de taille moyenne. Soixante-dix pourcent des municipalités comptent moins de 25 000 habitants. Les municipalités de moins de 5 000 habitants représentent un peu plus de 10 % du total, et celles de plus de 100 000 habitants, près de 14 %.

B. Fonctionnement

Toutes les collectivités disposent d'un exécutif et d'une assemblée représentative. Cependant, **seules les municipalités ont un exécutif élu.** Le Chili applique, par ailleurs, le principe de séparation des pouvoirs jusqu'au niveau municipal.

Chaque **région** est dirigée par un **Intendant nommé**, de façon discrétionnaire, par le Président de la République¹⁴⁹, et est représentée par un **Conseil régional**, dont les membres sont élus pour 4 ans de façon indirecte, par les Conseils municipaux de la région¹⁵⁰. Ensemble, ils forment le "gouvernement régional", lequel dispose de la personnalité juridique de droit public et possède un patrimoine propre¹⁵¹. L'Intendant représente, d'une part, le Président de la République et coordonne les bureaux régionaux des ministères (SERMIS) au sein d'un cabinet régional¹⁵². Il constitue, d'autre part, l'exécutif régional. Il préside, à ce titre le Conseil régional et assure la coordination, le contrôle et la budgétisation des services publics. Le Conseil régional édicte des normes, des résolutions et approuve le budget. Son rôle principal est d'indiquer les priorités de la politique régionale et surtout d'assurer la participation effective des citoyens régionaux¹⁵³.

Le système chilien de gouvernement régional a été qualifié de "présidentialiste". Il existe, en effet, une grande asymétrie entre les deux organes du gouvernement régional. On constate ainsi que la majorité des questions décisives pour le développement régional relèvent du seul exécutif. Sur certaines de ces questions, le Conseil ne peut ni modifier ni refuser les propositions faites par l'intendant. Ce dernier dispose par ailleurs d'une voix et d'un vote prépondérant lors des réunions du Conseil. Celui-ci voit son pouvoir de fiscalisation limité par un manque d'appui technique. Il ne dispose en effet que d'un secrétaire exécutif.

Le gouvernement des **provinces**, appelé Gobernación, est défini comme "**un organe territorialement déconcentré de l'Intendant**". Il est dirigé par un **Gouverneur nommé** librement par le Président de la République et chargé de contrôler les services publics présents sur son territoire ainsi que les attributions que l'intendant lui délègue¹⁵⁴. Chaque province dispose également d'un **Conseil économique et social provincial de caractère consultatif**¹⁵⁵ qui comprend, outre le gouverneur, des membres élus par les organisations sociales de la province, dont le mandat est de quatre ans, ainsi que des membres permanents¹⁵⁶.

148) Constitution, Article 99.

149) Les critères politiques tels que l'équilibre de représentation entre les membres d'une coalition, priment sur les critères administratifs, tels que les compétences dans le poste ou le lien avec la région. L'élection de l'Intendant au SU direct est écartée par l'ensemble de la classe politique qui considère qu'elle ouvrirait la voie au fédéralisme

150) Le nombre de conseillers est proportionnel au nombre d'habitants de la région, avec un minimum de deux conseillers par province, pour 244 conseillers dans l'ensemble du pays.

151) Constitution, Article 100

152) Gabinete regional

153) Constitution, Article 102

154) Constitution, Article 105

155) Constitution, Article 105

156) "por derecho propio"

Les municipalités, appelées “comunas”, sont définies comme des “corporations autonomes de droit public” douées d’une personnalité juridique et d’un patrimoine propre. Elles sont dirigées par des **maires** élus pour 4 ans au suffrage universel direct. Elles disposent de **Conseils municipaux** élus selon la même procédure. Elles ont pour objectif de répondre aux besoins de la communauté locale et de garantir sa participation au progrès économique, social et culturel de la commune.

C. liens entre niveaux de gouvernement

La loi n’accorde qu’un **faible degré d’autonomie** aux collectivités territoriales chiliennes. A l’exception des communes, elles sont dirigées par des fonctionnaires nommés par le Président de la République. A travers la figure de l’Intendant, l’État central exerce sa tutelle sur l’ensemble des collectivités. Le contrôle de l’État central passe également par les **représentations déconcentrées des ministères (SEREMIS)**, ainsi que par le **système national de planification**, dirigé par le **Ministère de la planification (MIDEPLAN)** ainsi que par le **Secrétariat de Planification et Coordination (SERPLAC)**¹³⁷. Ces organismes édictent les priorités d’investissement public qui font l’objet **d’accords- cadre triennaux**¹³⁸ avec les régions et dont l’objectif est d’assurer la cohérence entre la stratégie de développement nationale et les stratégies régionales. Ils contrôlent également l’accès aux programmes d’investissement du gouvernement central. Les collectivités sont enfin soumises au contrôle du Secrétariat d’État au développement régional et administratif¹³⁹ (SUBDERE) du Ministère de l’Intérieur qui constitue l’organisme central officiellement en charge de la décentralisation. Ce dernier, qui participe à l’attribution des fonds centraux, constitue un appui en faveur d’un approfondissement du processus décentralisateur.

Par ailleurs, l’ensemble de l’administration chilienne est soumis au suivi d’**indicateurs de performance** et à des programmes d’amélioration de la gestion, qui ont fait l’objet d’accords entre les institutions et le Ministère de l’économie. La satisfaction d’objectifs d’efficacité, d’efficacité, d’économie et de qualité est récompensée par des primes collectives pour les fonctionnaires. Ce système permet notamment de comparer l’efficacité des différents prestataires de services, notamment celles des opérateurs privés et publics.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Historique du mouvement de décentralisation dans le pays

Le Chili apparaît comme **un pays fortement centralisé** tant du point de vue politique que démographique, économique ou social. Santiago concentre ainsi 50% du PIB national et un tiers de la population. L’économie s’appuie en grande partie sur le cuivre qui représente plus du tiers des exportations nationales. Le pays se caractérise également par un indice Gini parmi les plus élevés. Enfin, le système politique manifeste lui aussi une forte centralisation. Dans ce contexte, **le concept de décentralisation a eu du mal à s’imposer.**

1. Les Premières mesures de décentralisation de l’ère Pinochet

Paradoxalement, les premières mesures décentralisatrices datent de l’ère Pinochet. Afin d’assurer son **contrôle sur le territoire**, la dictature militaire modifie tout d’abord le découpage administratif

137) Secretaria de Planificación y Coordinación

138) Convenios Marco.

139) Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

originel, composé d'une capitale et de 25 provinces, en **instaurant des délégations administratives, ancêtres des régions actuelles. L'Intendant, le gouverneur et le maire sont considérés comme des représentants de l'État central.** Les **Conseils de développement communal**¹⁶⁰, créés en 1974, réunissent, sous la présidence du maire, les représentants des associations de voisins, des organisations communautaires et de l'administration municipale. Ils ne constituent cependant pas des outils de participation très performants. Ils restent d'une part sous la coupe du maire, qui choisit leurs participants, ont une activité réduite et ne disposent pas de réelle influence.

Le second train de mesures répond à une **vision néolibérale** de recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes. Il s'agit à la fois de réduire les dépenses de l'État et d'élargir la place dévolue au marché, jugé plus efficace. Après avoir adopté, dès 1973, des réformes économiques structurelles¹⁶¹, le gouvernement militaire lance, à partir de **1978, un programme de "modernisation sociale"** qui opère une **"décentralisation économique et administrative"**. La **"décentralisation économique"** consiste à transférer la production de services au secteur privé. Elle se traduit notamment par une **réforme du système de retraite**, qui abandonne la répartition au profit de la capitalisation individuelle, par la privatisation du système prévisionnel de santé ainsi que par une ouverture du système universitaire aux investisseurs privés. Ces réformes sont accompagnées d'une **municipalisation de l'éducation primaire et secondaire, ainsi que des services de santé de base.** Le Service National de Santé est enfin déconcentré en 26 services.

L'approche libérale de la gestion territoriale s'étant traduite par de grandes inégalités de développement, les autorités centrales décident d'établir, en 1981, un **système de redistribution en faveur des communes les plus pauvres : le Fonds commun municipal**¹⁶² (FCM). Ce fonds canalise toutes les contributions aux budgets municipaux. Il est financé à 55% par des impôts sur la propriété, et par une taxe sur la circulation automobile. La redistribution prend en compte la population et le niveau de pauvreté des communes. Grâce à ce système, les municipalités voient leurs ressources multipliées par 6 entre 1976 et 1988, et ce sans compter les revenus liés aux services de santé et de scolarité payants. 70% des municipalités en sont des bénéficiaires nettes, ce qui confirme la concentration spatiale des richesses. Notons cependant que les dépenses locales et régionales ne représentent qu'une petite partie des dépenses nationales. Par ailleurs, même si la part du budget destiné aux investissements régionaux est passée de 2 % en 1977 à 20 % en 1982 et frôle les 30 % dans les années 1990, une grande partie de ceux-ci sont destinés à des projets décidés et contrôlés par les autorités centrales, telles que le financement de grandes infrastructures de transport.

Les mesures prises sous l'ère Pinochet en faveur de la décentralisation apparaissent **comme un effet induit d'autres politiques plutôt que comme le résultat d'une véritable volonté.** C'est en cherchant à asseoir leur contrôle sur le territoire que les autorités opèrent une réorganisation du découpage administratif et de la structure institutionnelle, qui demeure très centralisée. Le transfert de compétences en matière d'éducation et de santé résulte avant tout d'une volonté de réduire le rôle social de l'État et accompagne des mesures de libéralisation. Enfin, l'effort de péréquation consenti par les autorités centrales ne se traduit en aucune façon par une autonomie financière accrue, Santiago gardant la main sur la redistribution des ressources.

2. démocratisation contrôlée et timide décentralisation

Au Chili, le **processus de démocratisation ne s'est pas accompagné d'un fort mouvement en faveur de la décentralisation**, ce qui constitue une **exception régionale.** Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène.

160) Consejos de Desarrollo Comunal

161) Privatisations, dévolution des terres expropriées, libéralisation des prix, débt d'ouverture économique sur l'extérieur

162) Fondo Común Municipal

Le processus de démocratisation chilien a été lancé par les autorités militaires elles-mêmes, et encadré par des **dispositions juridiques contraignantes**¹⁶³ qui limitent la marge de manœuvre du nouveau gouvernement démocratique et se traduisent par une **démocratie imparfaite et contrôlée**. Les maires ne sont par exemple pas habilités à renvoyer les fonctionnaires municipaux, dont la plupart ont été mis en place par les militaires.

Bien que le développement équitable¹⁶⁴ ait constitué le programme du **gouvernement Aylwin**, ce dernier se montre **peu favorable à la décentralisation** qui est perçue comme un facteur d'érosion du pouvoir et une source potentielle de conflits politiques. Il s'efforcera, au contraire, de renforcer le contrôle du gouvernement central. D'une façon générale, la gauche chilienne a adopté une attitude méfiante vis-à-vis de la décentralisation, au contraire de la droite néolibérale qui l'a considérée comme un moyen de contrebalancer le pouvoir du gouvernement central.

La décentralisation ne fait pas davantage l'objet d'une pression populaire, laquelle s'exprime plutôt en faveur de la démocratisation et la réduction de la pauvreté. Or la légitimité de l'action du gouvernement central dans ce dernier domaine n'est pas remise en question et a même été saluée comme l'une des plus efficaces au niveau régional.

Au niveau administratif, le contexte est là encore peu favorable à la décentralisation. **Les organismes favorables au processus ont une place de second rang**, tel le Ministère de la Planification (MIDEPLAN) qui perd, en 1998, son statut ministériel, ou le Sous-secrétariat de développement régional et administratif (SUBDERE), placé sous la tutelle du Ministère de l'intérieur. Par ailleurs, bien que les ministères soient représentés dans les régions à travers leurs délégations régionales (SEREMIS), c'est à Santiago que les responsables régionaux effectuent leurs démarches.

Notons enfin que le pays a **peu été soumis à des influences extérieures en faveur de la décentralisation**. Les politiques mises en œuvre dans les **autres pays de la région**, qui ont connu une démocratisation plus radicale, n'ont eu qu'un faible impact sur la politique chilienne. L'influence des **organismes internationaux de financement**, telles que la Banque Interaméricaine de Développement ou la Banque Mondiale, est quant à elle restée limitée dans la mesure où la pays était relativement moins dépendant économiquement et qu'il avait déjà engagé des politiques visant à réduire la taille de l'État.

Malgré ce contexte peu favorable, d'importantes mesures ont été prises. A partir de **1992, les maires et conseillers municipaux sont élus au SU direct, ce qui leur confère** une plus grande légitimité et leur permet d'obtenir des transferts financiers plus importants. Cette même année marque la **création des gouvernements régionaux qui sont associés à la planification et à la mise en œuvre des investissements publics au travers de Contrats de programmation**¹⁶⁵ **qui les lient aux différents ministères**¹⁶⁶. Cette mesure se traduit par une **décentralisation des dépenses** : entre 1990-2004, la part de l'investissement régional dans l'investissement public total est passée de 12 % à 50,2 %. Cependant, le caractère décentralisateur de ces contrats-plans a été contesté en raison de l'asymétrie de pouvoir entre les grands ministères de "travaux" et les gouvernements régionaux.

Les réformes de la loi organique des municipalités, en 1999 et 2000, ont apporté des éléments positifs en faveur du renforcement des gouvernements municipaux. Elles ont par exemple élargi les possibilités d'association, autorisé le partage de ressources humaines entre collectivités, imposé la coordination des services publics, renforcé le rôle de fiscalisation du Conseil municipal, établi des mécanismes de planification et développé les instruments de participation.

163) Leyes de amarre

164) El Desarrollo con Equidad

165) Convenios de Programación

166) Ces contrats permettent de programmer des investissements pluriannuels sur la base d'un co-financement

B. Répartition des compétences

Le Chili présente, en matière de transfert des compétences, une situation particulière dans la mesure où elle laisse une large place aux organismes privés. L'État central conserve des compétences en matière d'élaboration, de régulation et de financement de la majeure partie de la politique sociale dont la mise en œuvre est confiée à des institutions publiques ou privées.

1. les régions

La principale compétence des gouvernements régionaux consiste à **promouvoir le développement** des territoires placés sous leur juridiction. Dans cet objectif, ils sont habilités à élaborer une politique de développement régional, la budgétiser, et la mettre en œuvre, grâce à leurs ressources propres ainsi qu'à celles issues des transferts du gouvernement central. Les intendants disposent de compétences plus élargies qui correspondent à leur rôle de chefs de l'administration déconcentrée. A ce titre, ils assurent notamment le maintien de l'ordre public, ainsi que la coordination des bureaux régionaux des ministères.

La plupart des compétences régionales sont partagées et le degré d'autonomie de décision des régions est très faible. La politique de développement régional doit notamment être menée en étroite coordination avec le niveau national, les ministères sectoriels et les municipalités. Sa mise en œuvre dépend, par ailleurs, des fonds attribués par le gouvernement central.

2. les municipalités

Les municipalités ont pour mission de **promouvoir le développement économique, social et culturel de leurs habitants**. Pour ce faire, elles doivent remplir une série de compétences obligatoires, exclusives ou partagées, définies par la loi.

Les compétences exclusivement municipales sont peu nombreuses. Il s'agit essentiellement de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de développement communal, du plan régulateur et du budget municipal ainsi que du permis de construire, de l'éclairage, des parcs, de la salubrité et du développement communautaire.

Les municipalités exercent par ailleurs une **compétence partagée** avec les régions ou le gouvernement central, sur les domaines suivants : l'éducation¹⁶⁷ et la culture, la santé publique¹⁶⁸ et la protection de l'environnement, l'assistance sociale et juridique, la formation, la promotion de l'emploi et l'appui à la production, le tourisme, les sports et loisirs, l'urbanisation, les voies urbaines et rurales, la construction de logements sociaux et d'infrastructures sanitaires, les transports publics, la prévention des risques et les intervention dans les situation d'urgence ou de catastrophes naturelles, la promotion de la sécurité et de l'égalité de genre.

Ces compétences sont le résultats de **nombreux transferts** effectués durant ces 20 dernières années, dont le plus marquant a sans doute été celui de l'éducation primaire et secondaire ainsi que des services de santé de base, dès la fin des années 1970.

Les municipalités sont en charge des services primaires de santé ainsi que des écoles primaires publiques et privées.

Dans le domaine de l'aide sociale, certaines municipalités, caractérisées par un haut degré de pauvreté, sont associées à la mise en œuvre du **Fonds de solidarité et d'investissement social**¹⁶⁹ (**FOSIS**), un service public décentralisé en charge de la lutte contre l'extrême pauvreté.

167) Les municipalités ont en charge l'éducation primaire et secondaire

168) Les municipalités ont en charge les services de santé de base

169) Fondo de Solidaridad e Inversión Social

La SUBDERE constatait, en 2003¹⁷⁰, que la liste de compétences municipales obligatoires établie par la loi ne permettait pas de garantir l'équité de l'accès aux services et se traduisait par de grandes inégalités. Dans la réalité, les municipalités tentaient de répondre aux demandes locales dans la mesure de leurs possibilités. Certaines municipalités n'exerçaient pas certaines de leurs "compétences obligatoires" alors que d'autres exerçaient des compétences qui n'étaient pas définies par la loi.

C. Financement des compétences

1. Financement des gouvernements régionaux

Les régions tirent l'essentiel de leur financement de transferts du gouvernement central, appelés Investissements publics de Décision Régionale (IDR)¹⁷¹. La fiscalité régionale, qui se compose de taxes sur les routes, autoroutes et ports, ne représente en effet qu'une part infime du budget régional¹⁷².

La part de l'investissement public destiné aux régions a connu une forte augmentation ces dix dernières années, passant de 13,9 % en 1989, à 33 % en 1998. Elle a encore été renforcée sous le gouvernement Lagos puisqu'elle atteignait 44,5 % en 2000, et 50,3 % en 2005 et a été fixée à 57 % pour 2006.

Les ressources centrales sont distribuées par le Secrétariat d'État au développement régional et administratif¹⁷³ (SUBDERE) en fonction de trois critères principaux : le nombre d'habitant, le niveau de ressources et les besoins de chaque région. Elles sont réparties en plusieurs fonds, dont le plus important est le **Fond National de Développement Régional, (FNDR)¹⁷⁴** qui représentait, en 2005, 43 % de l'IDR.

Créé en 1975, le **FNDR** finance des projets d'infrastructure sociale et économique, ainsi que des études et programmes, afin de permettre un "développement territorial harmonieux et équitable". Il est distribué chaque année par la SUBDERE en fonction de critères socio-économiques et territoriaux qui prennent en compte des objectifs de péréquation. **Seule une partie du FNDR est libre d'emploi.** La SUBDERE attribue en effet directement une partie des fonds aux projets "d'orientation prioritaire". Le reste des fonds est réparti par chaque région selon un processus compétitif. Les organismes qui présentent leurs projets doivent bénéficier de la recommandation technico-économique de l'organisme de planification pertinent (MIDEPLAN ou SERPLAC) ainsi que de celle du conseil régional. Actuellement, une partie du FNDR est alimenté par un prêt de la BID¹⁷⁵ dont les critères d'attribution sont plus restrictifs. A la fin des années 1990, les investissements régionaux avaient principalement profité aux secteurs suivants : l'infrastructure routière (23 %), l'éducation (22 %), le logement (16 %), la santé (12 %), et l'eau potable (11.8 %).

Les régions peuvent en outre bénéficier de fonds supplémentaire de **contrats de programmation¹⁷⁶**. Créé en 1995, cet outil permet de lier un ou plusieurs gouvernements régionaux d'une part et des ministères d'autre part, afin de réaliser des programmes communs d'investissement pluriannuels sur la base d'un co-financement. Ce mécanisme, qui s'inspire de l'expérience française, présente de nombreux avantages. Il permet d'améliorer la coordination des actions ainsi que l'utilisation des ressources disponibles, offre aux régions la possibilité d'une planification à court et moyen terme et réduit l'incertitude quant à l'obtention de fonds. Il constitue enfin un outil de réorientation des ressources sectorielles. Le caractère décentralisateur des contrats de programmation a toutefois été contesté en raison de l'asymétrie de pouvoir entre les grands ministères de "travaux" et les gouvernements régionaux.

170) Algunos criterios para la definicion de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la administracion del Estado, SUBDERE, 2003

171) Inversion publica de decision regional

172) 1.2% en 1996.

173) Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

174) Fondo Nacional de Desarrollo Regional

175) Prêt 1281/OC-CH

176) Convenios de Programación

2. Financement des municipalités

Les municipalités s'appuient avant tout sur leurs ressources propres, principalement issues de l'impôt sur la propriété résidentielle, des licences liées aux activités commerciales et enfin de la vignette automobile. En 2004, ces ressources représentaient plus de 42,4 % des budgets municipaux, chiffre équivalent à celui observé dix ans plus tôt.

La participation de l'État central n'est toutefois pas négligeable, même si elle a connu une diminution constante durant la décennie passant de 55 % en 1995 à 36 % en 2004. Elle est particulièrement importante dans les petites municipalités qui disposent de ressources propres limitées en raison d'une difficulté à collecter l'impôt, d'un nombre plus restreint de véhicules et du manque d'actualisation des registres d'activités. Elle s'appuie, avant tout, sur le Fonds Commun Municipal¹⁷⁷ (FCM) qui représente, à lui seul, 30% des ressources municipales totales.

Le FCM n'est pas, à proprement parlé, un transfert du gouvernement central mais plutôt un système de redistribution intermunicipal. Il a été mis en place dès 1981 afin de répondre aux inégalités renforcées par la politique libérale de gestion territoriale. Seules 22% des municipalités sont contributeurs nets, tandis que 30% y puisent la moitié de leurs ressources, ce qui prouve l'extrême concentration des richesses. Le fonds est alimenté par 60% de l'impôt territorial¹⁷⁸, par une part équivalente des recettes issues du permis de circulation des véhicules¹⁷⁹, la moitié des droits de transfert des véhicules¹⁸⁰, et une part des recettes issues des patentes des municipalités de Santiago, Providence, Las Condes et Vitacura¹⁸¹. Le FCM est ensuite réparti entre les municipalités selon des critères établis par la loi sur les rentes municipales¹⁸², qui prennent en compte la population, l'indice de pauvreté et, de façon plus marginale, l'efficacité de la gestion municipale¹⁸³. Le FCM a été déterminant pour le renforcement des finances municipales qu'il a multipliées par 6 entre 1976 et 1988. Les délais qu'il impose entraînent toutefois des problèmes de trésorerie. Le FCM a en outre été critiqué pour son manque de transparence qui empêche les municipalités de prévoir, à l'avance, le montant qui leur sera destiné.

Outre le FCM qui concerne toutes les structures municipales, les municipalités peuvent avoir accès à des programmes d'appui du gouvernement central, comme le programme d'amélioration urbain et d'équipement communal (PMU)¹⁸⁴ ou des régions comme le programme d'amélioration de quartiers (PMB)¹⁸⁵.

Le programme d'amélioration urbain et d'équipement communal (PMU) est géré par la SUBDERE sur des fonds du Ministère de l'intérieur. Il encadre des programmes et des projets d'investissement de petites infrastructures urbaines et d'équipement communal qui visent à générer des emplois ainsi qu'à améliorer la qualité de vie des populations les plus pauvres. Il se caractérise par la grande diversité de ses domaines d'intervention (développement local, prévention et réponse aux délits, lutte contre la pauvreté) et permet de financer des projets qui ne sont pas couverts par d'autres lignes d'appui étatique. En accord avec la Loi budgétaire, 25% du PMU est affecté à un fonds d'urgence destiné à répondre aux situations exceptionnelles.

177) Fondo Común Municipal

178) Artículo 7° de la Ley sobre Impuesto Territorial. Pour les municipalités de Santiago, Providencia, Las Condes et Vitacura, la part versée est de 65%.

179) Ley de Rentas Municipales. Cette art s'élève à 62,5%

180) N°7 del artículo 41 del Decreto Ley N°3063, de 1979, Ley de Rentas Municipales

181) Artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres. Cette part s'élève à 55% pour la capitale et à 65% pour les autres municipalités.

182) Ley de Rentas Municipales

183) Les règles précises de distribution sont les suivantes : 10% du FCM est réparti à part égale entre toutes les municipalités, 10% est attribué en fonction de l'indice de pauvreté, 15% en fonction de la population, 30% en proportion directe avec le nombre de domaines exemptés d'impôt territoriaux de chaque commune en fonction de leur nombre au niveau national, le tout pondéré par la part que représentent ces domaines dans le total des domaines de chaque commune, 35% en fonction des ressources propres, 5% pour récompenser l'efficacité de la gestion municipale, et 5% pour appuyer les projets de prévention de situations d'urgence ou de dépenses liées à ces situations.

184) Programa Mejoramiento Urbano Y Equipamiento Comunal

185) Programa De Mejoramiento De Barrios

Le programme d'amélioration de quartiers (PMB) est géré par les Gouvernements régionaux et fonctionne selon des modalités compétitives, comme le Fonds National de Développement Régional (FNDR). Il finance des infrastructures sanitaires, tels que les réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement et de gaz, ainsi que des travaux d'urbanisation, comme la régularisation du tracé des routes. Il travaille, de façon prioritaire, dans les quartiers "irréguliers", ou bidonvilles, dans lesquels les habitants ne possèdent pas de titres officiels de propriété et qui souffrent d'un déficit de services de base. Le programme s'efforce de transférer l'exploitation des structures qu'il crée aux bénéficiaires.

Les municipalités chiliennes¹⁸⁶ consacrent une part relativement importante de leurs ressources aux investissements. Ces derniers représentaient en effet 16,9 % des dépenses municipales en 2004, contre 80,6 % pour les dépenses courantes. Les ressources humaines absorbaient, la même année, 22,8 % des budgets municipaux, même si 11 municipalités y consacraient 35 % de leurs ressources. La santé et l'éducation absorbaient, quant à eux, 11,4 % des ressources municipales.

III. Ressources humaines et structures d'appui

A. Le système de ressources humaines

1. Présentation

En 2004, il existait, au Chili, **35 193 fonctionnaires municipaux** "de planta y contrata" caractérisés par une importante représentation des femmes, qui constituaient 41,8 % des effectifs, ainsi que par un faible niveau de formation. En effet, seul 19,9 % des fonctionnaires disposaient d'un titre professionnel. Les ressources humaines représentaient en moyenne 22,8 % des budgets municipaux, et la formation 0,2 %.

2. services d'appui et de formation

Le principal organisme d'appui pour les collectivités territoriales chiliennes est le **Secrétariat d'État au développement régional et administratif¹⁸⁷ (Subdere)**. Créé dès 1985, afin de promouvoir le développement régional et la modernisation administrative de l'État, il a été chargé, avec le retour à la démocratie, du développement municipal. Sa mission consiste à élaborer, renforcer et évaluer les politiques de décentralisation, dans un souci de modernisation de la gestion publique, d'harmonisation du développement et de renforcement de la démocratie. Il est organisé, depuis 2001, en cinq départements : développement régional, municipalités, politiques, administration et finances et législation. Il propose de nombreux programmes de formation parmi lesquels il convient de distinguer le programme de renforcement institutionnel municipal¹⁸⁸ (PROFIM). Les programmes les plus récents d'amélioration de la gestion municipale ont notamment porté sur le gouvernement électronique, l'égalité de genre, la gestion territoriale intégrée, la qualité de service et le contrôle de gestion.

B. Les associations municipales

Le Chili dispose, depuis 1993, d'une Association des Municipalités¹⁸⁹ de niveau national dont l'objectif est de défendre et de représenter les intérêts municipaux. Cette association est organisée en commissions thématiques ouvertes à la participation des municipalités. Notons en outre que chaque région dispose de sa propre association de municipalités.

187) Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

188) Programa Fortalecimiento Institucional Municipal

189) Asociación de municipios

C. participation citoyenne

Jusqu'à une date récente, la participation citoyenne passait principalement par le processus électif. Les autorités centrales ont toutefois vu la nécessité d'élargir les modes de participation, d'autant que le Chili n'échappe pas au phénomène de désaffection pour la politique. Durant les dernières élections législatives, près de 40% de la population en âge de voter, ne l'a pas fait ou a voté blanc.

Les municipalités disposent de différents outils. Les maires ont par exemple la possibilité de désigner des délégués dans les localités placées sous leur juridiction. Il peut convoquer, avec l'accord de son conseil, sur demande de 2/3 des membres de celui-ci ou sur demande citoyenne, une "consulta no vinculante" ou plébiscite. Les municipalités peuvent enfin établir des "unités de voisinage"¹⁹⁰.

La société civile organisée peut par ailleurs participer aux conseils économiques et sociaux provinciaux. Elle est enfin associée à la gestion d'un grand programme social de caractère national : le Fonds de solidarité et d'investissement social¹⁹¹ (FOSIS).

Le FOSIS a proposé, à partir des années 1990, un modèle d'intervention qui s'appuie sur des "organisations communautaires territoriales et fonctionnelles"¹⁹², ainsi que sur de petites entreprises urbaines et rurales. Il a enregistré, depuis sa création, 12 829 organismes dont 4 671 organisations communautaires territoriales ou fonctionnelles et 6 303 entités dépourvues de personnalité juridique. La méthode s'appuie sur des concours semestriels de projets, ouverts à des opérateurs publics et privés divers, selon des axes thématiques ou programmes définis. Ceci conduit à la création d'un marché de services de formation et d'assistance technique. Cette méthode a été utilisée pour un grand nombre de politiques sociales: éducation, équipement communautaire, sécurité citoyenne, qualité de vie, santé.

D. Bilan du processus dans le pays

Une étude réalisée par la SUBDERE dressait le constat suivant : la décentralisation au Chili a été "un processus intuitif, dépourvu d'un modèle de référence qui empêche d'avancer sur des gestions territoriales plus efficaces"¹⁹³.

Les premières mesures décentralisatrices datent du gouvernement militaire qui instaure une nouvelle division politico-administrative, crée des proto-régions, et transfère les services de santé de base et d'éducation aux municipalités. Le processus s'amplifie durant les gouvernements de la concertation, avec la création des gouvernements régionaux et d'instruments d'investissement régional, ainsi qu'avec la réforme de la loi organique des municipalités.

Malgré ces mesures, le cadre politique chilien demeure très centralisé. La SUBDERE prépare, depuis 2000, des propositions qui visent à approfondir le processus de décentralisation¹⁹⁴ et veulent aboutir à des réformes législatives. Elle propose les mesures suivantes :

- créer des services publics régionaux
- élection directe des conseillers régionaux. Curieusement, l'élection des exécutifs régionaux ne semble pas être à l'ordre du jour.
- séparer, au sein du gouvernement régional, ce qui relève de l'administration nationale de ce qui relève du développement régional.
- améliorer les instruments et les canaux de participation
- définir les formes d'administration et le financement des aires métropolitaines.

190) Constitution, Article 122

191) Fondo de Solidaridad e Inversión Social

192) Organizaciones comunitarias territoriales y funcionales

193) Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del Estado, SUBDERE, 2003

194) Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del Estado, SUBDERE, 2003

La SUBDERE insiste également sur la nécessité de redéfinir la répartition des compétences. Selon elle, les régions devraient se concentrer sur les infrastructures régionales pour le développement, l'aménagement du territoire, la promotion du développement productif et le développement social et culturel. Elles devraient, pour ce faire, bénéficier d'une réelle autonomie de décision ainsi que de moyens financiers plus importants, sous la forme de transferts non affectés (une part du budget de l'État central).

Les municipalités devraient quant à elles assurer deux missions : devenir les moteurs du développement et assurer un rôle social. La SUBDERE suggère donc qu'elles recentrent leur rôle sur la prestation de services sociaux, la participation et transparence, et la garantie d'un niveau minimum de services.

Force est cependant de constater que la réforme constitutionnelle de 2005 n'a apporté aucun changement. C'était pourtant l'occasion.

Colombie

I. Organisation politico-administrative

A. présentation

La Colombie est un pays unitaire. Les entités territoriales prévues par la Constitution politique de 1991 sont au nombre de six. La Colombie se compose de 32 départements, auxquels s'ajoute le District Capital de Bogotá, qui possède les mêmes attributions qu'un département. Sous le niveau départemental, le pays compte 1 908 municipalités et 5 districts : le district capital de Bogotá, le district industriel et portuaire de Barranquilla, les districts touristiques de Carthagène et de Santa Marta, et enfin le district "frontalier"¹⁹⁵ de Cubará. A cela s'ajoutent les entités territoriales indigènes, les provinces et les régions regroupant au moins deux municipalités d'un département.

Il existe par ailleurs, depuis 1979, quatre aires métropolitaines qui regroupent des municipalités dans les cinq conurbations suivantes : Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga et Cali.

Les municipalités colombiennes ne présentent pas les disparités de population observées dans la plupart des pays latino-américains. La population, loin de se concentrer dans la seule capitale, se répartit dans des capitales régionales qui exercent une véritable influence sur leur environnement. Ce phénomène, sans véritable lien avec la politique de décentralisation, tient aux accidents de la topographie et à la rareté des ressources de l'État qui ont empêché la construction d'un système efficace de transports et de communications terrestres.

B. Fonctionnement

Dans les départements, le pouvoir exécutif est à la charge d'un gouverneur élu¹⁹⁶ au suffrage universel pour un mandat de 4 ans, qui nomme un cabinet. Le pouvoir législatif appartient à des Assemblées départementales élues au suffrage universel pour un mandat similaire. Ces assemblées comprennent de 11 à 31 députés selon la population du département. Quant au pouvoir judiciaire, il revient à des tribunaux départementaux.

Les municipalités colombiennes sont dirigées par un maire¹⁹⁷ et un conseil municipal¹⁹⁸ élus au suffrage universel¹⁹⁹. Le nombre de conseillers varie de 7 à 21 selon la population, à l'exception de Bogotá qui bénéficie d'un conseiller pour chaque tranche de 150 000 hts, soit 28 en 1994. Le mandat est de quatre ans, sans possibilité de réélection immédiate pour les conseillers comme pour les maires.

La Constitution de 1886 organisait un système caractérisé par une "centralisation politique et une décentralisation administrative" : le maire remplissait une triple fonction, à la fois représentant du gouverneur départemental, chef de l'administration municipale et chef de la police. Son rôle principal était d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales au niveau local. Le conseil municipal participait à la fonction exécutive, principalement en attribuant trois postes administratifs clés : l'avocat municipal appelé "personero", dont les pouvoirs s'apparentaient à ceux de l'ombudsman, l'auditeur municipal "contralor" qui contrôlait les opérations menées par le gouvernement central au niveau local, et le trésorier "tesorero". Le maire demeurait un employé du département gouvernemental, et les gouverneurs disposaient d'un droit de veto sur les décisions prises par le conseil municipal. La division de la responsabilité exécutive et la tension entre le personnel nommé et élu aboutissaient à de constants conflits entre les maires et leurs conseils municipaux.

195) fronterizo

196) Depuis 1992

197) Alcalde

198) Concejo municipal

199) Les maires sont élus au SU depuis 1988

La réforme de 1986 a permis de clarifier les rôles, le pouvoir exécutif se concentrant désormais dans les mains du maire élu. Ce dernier devient un employé municipal et non plus départemental, et nomme le trésorier.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Processus historique et répartition des compétences

A la suite de son indépendance de l'Espagne en 1810, la Colombie adopte dans un premier temps un système fédéral, puis dans un second temps en 1886, en réaction à l'autonomie illimitée que ce dernier accordait aux municipalités, une constitution unitaire. Pendant un siècle, le pays connaît un système de centralisation politique extrême. La première législation municipale d'importance n'est adoptée qu'en 1913.

Pourtant, à partir des années 1960, on assiste à un processus de "démunicipalisation" par l'instauration d'un système de pouvoirs partagés qui reflète la large intervention du gouvernement central dans la prestation de services publics au niveau local. La compétence en matière d'éducation et de santé est transférée au gouvernement central, les services du cadastre à une agence du gouvernement central, le transport urbain et le logement social à des agences administratives autonomes. Si certaines grosses municipalités mettent en place des autorités semi autonomes pour gérer l'approvisionnement en électricité et en eau, d'une manière générale, en 1981, la plupart des municipalités se limitent à gérer les services suivants : entretien des routes, abattoirs, marchés, et gestion des déchets solides.

Les années 1970 à 1986 sont marquées par la crise de légitimité des élites politiques. Plusieurs raisons expliquent cette situation : les inégalités de la distribution des ressources de l'État²⁰⁰, l'insuffisance des services publics, une urbanisation incontrôlée, l'absence de canaux de participation ou encore l'existence d'un système clientéliste. Cette crise de l'État se manifeste notamment par une montée de l'abstentionnisme, une culture de la violence politique, et un large mouvement de contestation populaire qui se manifeste, entre 1970 et 1986, par plus de 200 "grèves civiques"²⁰¹ organisées par des groupes locaux.

Antécédents à la décentralisation 1968-82

Domaine	Avancées
Politique	Crise politique (1977-82) : multiplication des grèves civiques qui réclament des services publics efficaces
Budgétaire	- Création de la participation à l'impôt sur les ventes - 13 % des revenus ordinaires sont destinés au financement de la santé et de l'éducation dans les municipalités et départements
Administratif	- Réforme de l'État de 1968 : déconcentration des fonctions

Source : département Nation et Planification- Evaluation de la décentralisation municipale en Colombie (6-7/05/2002)

Ces mouvements obtiennent le soutien des gouvernements locaux et de fractions modernisatrices des partis conservateurs et libéraux. Ceux-ci lancent une réforme de l'administration colombienne. Ainsi, la décentralisation apparaît comme une réponse à la crise de légitimité.

200) En 1979, les trois plus grandes municipalités absorbaient 72% des dépenses publiques locales, et leurs dépenses par habitant équivalaient à six fois celles des petites municipalités.

201) paros cívicos

Jaime Castro, ancien ministre de gouvernement, propose 5 éléments clés, qui seront incorporés au nouveau code municipal, “el Código de régimen Municipal No1333”, du 25 avril 1986 :

- l'élection directe des maires
- le referendum local
- le renforcement budgétaire des municipalités, déjà entamé en 1983
- la décentralisation administrative
- la participation citoyenne aux affaires municipales

Ainsi, à partir de 1986, dans le cadre du programme de réforme municipale, les municipalités récupèrent des domaines de compétence majeurs : l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la santé environnementale, la construction et l'entretien des écoles, des cliniques et des routes, le logement social, l'expansion agricole, le transport urbain et le cadastre.

Les départements municipaux et d'agences autonomes du gouvernement central, tel que l'Institut du développement municipal (Instituto de Fomento Municipal), qui s'occupait des bâtiments scolaires, de l'approvisionnement en eau et de la santé environnementale sont fermés. Les compétences en matière d'éducation et de services de santé de base sont peu à peu transférées aux provinces et aux municipalités, accompagnés de transferts financiers affectés soit aux salaires soit aux investissements. Cependant, le transfert des compétences n'est pas accompagné de l'attribution de ressources techniques et humaines correspondantes aux nouvelles tâches et aux nouvelles responsabilités techniques et financières. Ainsi, par exemple, la fermeture précipitée de l'agence nationale de l'eau, INSFOPAL se traduit par des problèmes d'approvisionnement.

Antécédents au processus de municipalisation 1983-90

Domaine	Avancées
Politique	Réforme constitutionnelle : élection populaire des maires
Budgétaire	- changement de mécanisme de distribution du pourcentage de participation de l'impôt des ventes : réforme du système des transferts (loi 12 de 1986) - réforme des impôts locaux (loi 14 de 1983) - création d'un schéma de co-financement
Administratif	- distribution des compétences (loi 12 de 1986) - distribution des compétences en santé et éducation (loi 10 de 1990 et 29 de 1989)

Source : département Nation et Planification- Evaluation de la décentralisation municipale en Colombie (6-7/05/2002)

La campagne publique menée par des étudiants entraîne l'adoption d'une **nouvelle constitution en 1991**. Il s'agit dans un premier temps de re-légitimer le régime par une ouverture politique (intégration d'anciens groupes de guérilla au système politique) et par la mise en place d'une démocratie participative (décentralisation du pouvoir politique). Ainsi, la nouvelle constitution définit la Colombie comme une nation décentralisée, et plusieurs de ses articles accordent un nouveau degré d'autonomie politique et financière aux gouvernements locaux. Le mandat municipal est étendu, le nombre de conseillers devient impair. Le système discrétionnaire qui présidait aux transferts du gouvernement central laisse la place à un système basé sur des garanties constitutionnelles, et le niveau de ces financements est majoré. Par ailleurs, elle introduit l'élection des gouverneurs, la création de provinces, de régions et d'entités territoriales indigènes. Enfin, elle élève au rang constitutionnel la participation citoyenne à la gestion publique.

Constitution et décentralisation 1991-98

Domaine	Avancées
Politique	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution de 1991 - Election populaire des gouverneurs - Mécanismes de participation citoyenne (loi 134 de 1994) comme la révocation du mandat, le “cabildo abierto” et le plébiscite
Budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme du système des transferts (loi 60 de 1993). Mise en place de participations - Organisation du système national de co-financement (1992) - Loi des régalias (loi 141 de 1994)
Administratif	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution des compétences (loi 60 de 1993) - Lois sectorielles des services publics (loi 142 de 1994), santé et éducation (loi 115 de 1994) - Loi de modernisation municipale (136 de 1994)

Source : département Nation et Planification- Evaluation de la décentralisation municipale en Colombie (6-7/05/2002)

Dans un second temps, la décentralisation est utilisée afin de réduire la place du secteur public et de créer des conditions pour une action plus libre et dynamique des forces du marché au travers de réformes de privatisation des services, de dérégulation de l'action des agents économiques et enfin de dépolitisation et de technocratisation de la gestion publique. Le gouvernement central cherche alors à contrôler l'action locale comme en témoignent les projets de lois présentés par le gouvernement de Gaviria au Congrès. La loi de compétences et ressources (loi 60 de 1993) et la loi des services publics (loi 142 de 1994) apparaissent à ce titre comme de clairs exemples d'ingérence du gouvernement central dans la gestion des affaires locales.

A la fin des années 1990, les avancées du processus montrent clairement une amélioration de la couverture des services dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services publics domestiques. Cependant, dans le même temps, les collectivités territoriales sont confrontées à des désajustements institutionnels et budgétaires qui se traduisent par un niveau d'endettement supérieur à la capacité de paiement, par une augmentation des dépenses de fonctionnement, et par un ralentissement de la collecte des ressources propres.

Dans ce contexte, à la fin des années 1990, les autorités centrales entrent en conflit avec les départements et municipalités à propos de la question de la participation des collectivités territoriales aux ressources de la Nation. Le gouvernement Samper (1994-98) entend réduire les transferts vers les gouvernements locaux afin de remplir les objectifs d'ajustement budgétaire imposés par le FMI. Le ministre en charge de cette question propose alors de changer la base de calcul des transferts pour les rattacher à la croissance du PIB ou à l'indice des prix à la consommation et non plus aux ressources de la nation. Les collectivités refusent toutefois de négocier l'autonomie qui leur a été accordée par la constitution de 1991.

La commission de la dépense publique, lancée par le gouvernement central, souligne, quant à elle, que le déficit budgétaire devrait être rapporté aux dépenses de défense nationale, de justice et de fonctionnement du gouvernement central. Elle estime qu'une diminution des transferts affecterait le bien-être des Colombiens, dans la mesure où ils constituent la base de la politique sociale des collectivités.

Malgré cela, le gouvernement Pastrana (1998-02), alors en pleines négociations de paix avec les FARC et soumis aux pressions du FMI, maintient la décision de changer le régime des transferts sur la base d'une étude du ministère des finances qui mettait en lumière la mauvaise gestion des départements et municipalités, marquée par un déficit budgétaire du à un endettement interne et international, la bureaucratie et la corruption.

Plusieurs réformes sont alors mises en place :

- la loi 617 de 2000 “d’austérité de la dépense des municipalités et des départements”, qui établit un plafond pour les dépenses de fonctionnement des collectivités²⁰².
- l’acte législatif 01 de 2001 qui modifie le régime des transferts en remplaçant la base précédente, les revenus courants de la nation, par une somme fixe majorée chaque année par l’indice des prix à la consommation plus un ou deux points.
- La loi 715 de 2001 qui garantit la stabilité des ressources qui financent l’investissement social et clarifie l’attribution des compétences entre départements et municipalités.

Ces deux dernières lois reconnaissent la nécessité d’organiser un système de suivi et de contrôle des comptes pour la prestation des services d’éducation, de santé et de nettoyage.

Ainsi, par exemple, en matière d’éducation, pour répondre à la superposition des compétences entre les niveaux municipal, départemental et national²⁰³, la réforme de 2001 propose l’approfondissement de la décentralisation, la clarification des responsabilités entre les niveaux de gouvernement, la réglementation du processus de sélection objective et la distribution des ressources selon les besoins du service. Dès lors, les municipalités peuvent administrer de manière autonome l’éducation et sont responsables de la couverture et de la qualité du service. Les villes de plus de 100 000 habitants reçoivent directement les ressources.

Ces réformes font cependant l’objet de critiques qui portent, d’une part, sur la répartition inégale des compétences entre la Nation, les départements et les municipalités et d’autre part, sur l’intervention du gouvernement central dans la gestion interne des investissements des gouvernements locaux. Elles sont en somme accusées de limiter l’autonomie municipale. Elles obligent, certes, les municipalités à assainir leur situation financière (budgets excédentaires), mais induisent un coût social très élevé, provoquant une chute des ressources pour l’investissement social, particulièrement dans les municipalités les plus petites (900 sur 1100). Cette politique se traduit par l’augmentation de la part des Colombiens vivant sous le seuil de pauvreté²⁰⁴.

Approfondissement de la décentralisation 1999-2001

Domaine	Avancées
Politique	Débat sur la réélection des maires
Budgétaire	<ul style="list-style-type: none">- Réforme du système de participation (acte 01 de 2001 et loi 715 d 2001)- Assainissement budgétaire territorial (loi 617 de 2000)- Création du Fond National de Pensions des Entités Territoriales (loi 549 de 1999), allègement de la dette territoriale (loi 549 de 1999), allègement de la dette territoriale avec les ressources du FAEP (Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera)- Débat sur la réforme de modernisation des revenus territoriaux
Administratif	<ul style="list-style-type: none">- Redistribution des compétences- Présentation de la loi d’organisation territoriale (projet de loi N°041 de 2001)

Source : département Nation et Planification- Evaluation de la décentralisation municipale en Colombie (6-7/05/2002)

Le président Uribe, en place depuis 2002, poursuit la même politique en proposant des mesures pour diminuer les transferts territoriaux.

202) Pourcentage des revenus propres

203) Chacun reçoit des ressources différentes et les administre de manière autonome

204) 57,7 % en 1991 ; 59,8 % en 2000 ; 61% en 2003

B. Financement des compétences

En Colombie, les finances municipales sont plus solides que dans la plupart des pays latino-américains et ont été renforcées par les récentes réformes budgétaires. La part des gouvernements locaux dans les dépenses publiques qui s'élevait déjà à 17 % en 1973, atteignait 24 % en 1992.

A la fin des années 1970, le rapport Bird-Wiesner, une étude de la Banque mondiale sur les relations financières entre le gouvernement central et les collectivités, souligne l'émergence d'une crise budgétaire des collectivités qui dépendaient lourdement des transferts financiers du gouvernement central. Ce problème était lié au déficit budgétaire croissant des entreprises municipales semi-autonomes. Ainsi, à la fin des années 1980, la corporation électrique de Bogotá avait accumulé une dette étrangère de 1,5 milliards USD, soit 15 % de la dette extérieure du pays, et 76 % de la dette issue du district capital.

Ces constats servent de base à une importante réforme des finances municipales dans les années 1980 qui se traduit par une appréciation des taux des taxes locales en 1983, puis, en 1986, par le transfert aux municipalités d'une partie des ressources issues de la taxe sur la valeur ajoutée (de 25,8 % en 1986 à 50% en 1992). Ce transfert principalement réparti en fonction de la population des municipalités, comprend tout de même un léger aspect redistributif. Les municipalités de plus de 100 000 hts versent 30 à 50 % des ressources issues de la TVA à un fonds régional pour l'éducation. Notons que bien que 75 % des transferts soient affectés à l'investissement, les petites municipalités les ont employés pour leurs dépenses courantes.

Les ressources prélevées localement proviennent à 90% des trois sources suivantes: la taxe sur l'industrie et le commerce, la taxe sur la propriété urbaine et rurale et enfin le permis de circulation automobile. Les grandes villes sont parvenues à trouver des ressources supplémentaires grâce à une "taxe sur les améliorations"²⁰⁵. Une série de réformes sur la taxation municipale a permis une augmentation de 65 % des revenus locaux entre 1980 et 1987. En 1983, la gestion de la taxe sur la propriété est transférée depuis une agence nationale aux municipalités. En 1985, les municipalités sont autorisées à prélever des taxes sur la propriété sur les entreprises semi-publiques et publiques. En 1990, elles sont autorisées à moduler le taux de la taxe sur la propriété entre 0,01 et 0,16 % de la valeur fiscale et à ajuster ces valeurs à l'index des prix à la consommation. Enfin, la constitution de 1991 donne aux municipalités le droit exclusif de collecter la taxe sur la propriété urbaine et rurale.

En 1990 on observait de grandes différences en matière de sources de revenus entre les grande et les petites municipalités. Les villes de plus de 500 000 habitants tiraient la majeure partie de leurs ressources de la taxe sur l'industrie et le commerce, de la taxe sur la propriété, puis des transferts de taxe sur la valeur ajoutée opérés par le gouvernement central. Les municipalités de moins de 100 000 habitants se trouvaient dans une situation inverse : les transferts de la taxe sur la valeur ajoutée représentaient 60 à 80 % de leurs ressources, la taxe sur la propriété de 7 à 10 % et la taxe sur le commerce et l'industrie moins de 5 %.

La loi 60 de 1993, qui établit la législation nécessaire aux transferts de compétences prévus par la constitution de 1991, se traduit par un approfondissement du processus de décentralisation financière. Elle prévoit d'une part que les municipalités et départements reçoivent un nouveau transfert du gouvernement central, "El situado Fiscal", destiné à couvrir le transfert des compétences en matière de santé et d'éducation. En 1994, il représentait 23 % du revenu fiscal national. Il est destiné à payer les salaires des fonctionnaires de la santé et de l'éducation. Il est réparti en fonction d'une formule complexe qui associe des critères d'équité. D'autre part, le transfert de TVA est remplacé par un accord général de partage des ressources fiscales, connu comme "la transferencia", qui prévoit que la part des revenus fiscaux nationaux transférés aux municipalités passe de 14 % en 1993 à 22 % en 2001. Ces ressources sont distribuées aux municipalités selon une formule qui mêle la redistribution et une

205) Il s'agit de taxes ponctuelles destinées à financer des travaux spécifiques.

incitation à la génération de ressources au niveau local. Les transferts sont affectés aux investissements sociaux. Les municipalités doivent dépenser au minimum 80 % de la subvention aux secteurs suivants : éducation (au moins 30 %), santé (25 %), approvisionnement en eau (20 %) et culture (5 %).

III. Ressources humaines et structures d'appui

A. Le système de ressources humaines

En 1992, on recensait 75 738 employés municipaux en Colombie, soit 8,8 % de l'ensemble des employés publics. A partir de 1938 de nombreuses tentatives ont été lancées pour introduire un système de carrière basé sur le mérite tant au niveau du gouvernement central que des collectivités, sans réel succès. Suite à la période de violence politique, connue comme la Violencia (1948-1953), l'accord de Frente nacional de 1958 prévoit non seulement que les deux principaux partis politiques se succèdent au gouvernement tous les quatre ans pendant seize ans, c'est-à-dire jusqu'en 1974, mais aussi qu'ils se partagent tous les postes publics, à tous les niveaux. Ce système de parité a pour effet d'institutionnaliser le clientélisme politique dans l'ensemble du pays et jusqu'au niveau municipal. Même si chaque conseil municipal peut établir ses grilles de compétences et de salaires, le système de parité bloque en réalité le développement d'un système de carrière.

La Colombie établit à partir de 1938 une structure de carrière administrative. La constitution de 1991 prévoit un service civil de carrière dans l'ensemble du secteur public, y compris pour les municipalités, à l'exception des postes de confiance, ce qui a été mis en œuvre par la législation de 1992. La Colombie compte un nombre excessif de régimes spéciaux, une dispersion des normes et un régime disciplinaire si compliqué à appliquer qu'il en devient inefficace quand il s'agit de mettre en œuvre les sanctions²⁰⁶. Mais au fur et à mesure, la fonction publique se structure, notamment avec la formalisation des mécanismes d'accès : tous les postes doivent être pourvus par concours, et réalisés par la Commission Nationale du Service Civil (que les universités publiques et privées accréditées font passer). L'article 2 de la loi 909 édicte les critères suivants : mérite, formation continue des fonctionnaires, responsabilité du fonctionnaire du travail réalisé. Afin d'améliorer la professionnalisation et la transparence de la fonction publique, des compétences ont été définies au niveau national. Tel n'a toutefois pas été le cas aux niveaux local et régional.

En matière de formation, il convient de souligner le rôle de L'Ecole Supérieure de l'Administration Publique-ESAP (Loi 443-1998- art.58). Créée en 1968, elle constitue l'établissement public d'ordre national de caractère universitaire, intégrant le Département Administratif de la Fonction Publique, qui fait partie du système de carrière administrative et de fonction publique. Elle constitue un instrument de recherche, de développement scientifique et technologique, de formation, de perfectionnement et d'extension de l'administration publique nationale et territoriale.

Cependant, face au développement de la demande et malgré l'importance de son réseau territorial, l'ESAP ne dispose pas du personnel suffisant pour remplir son rôle. Pour cette raison, la législation autorise la certification d'institutions d'éducation supérieure afin de former les appareils administratifs régionaux et locaux et de participer à la réalisation des concours pour intégrer la carrière administrative (loi 715 art.36).

Au niveau local, chaque municipalité est chargée de l'organisation de la formation de son personnel, soit en faisant appel à l'ESAP, soit en faisant appel à des instituts d'éducation supérieure accrédités. Le choix de l'institut de formation doit se faire par appel d'offre.

206) Les dernières normes sont développées dans la loi 909 de 2004 de l'emploi public, de la Carrière Administrative, de la Gestion Publique.

B. Participation citoyenne

Jusqu'aux années 1980, la Colombie se caractérisait par l'absence de participation citoyenne au niveau local. Les nombreuses tentatives pour introduire une législation qui permettrait l'établissement de conseils de quartier ont été repoussées par les élites politiques qui craignaient le développement d'une démocratie locale. Les comités d'action communautaire existants, "Juntas de acción comunal", étaient cooptées par les élites et utilisées pour maintenir le système traditionnel de patronage. Suite aux grèves civiques des années 1970, le Congrès national des mouvements civiques et des organisations populaires, tenu en 1983, appelle à des mesures qui permettent une véritable participation citoyenne aux gouvernements locaux.

La composante politique de la réforme décentralisatrice de 1986 comporte trois objectifs qui sont la consolidation de la démocratie participative, le développement de la démocratie participative et directe et l'amélioration de la gouvernabilité. A partir de 1986, on observe une intense production normative d'instruments de participation citoyenne qui ont entraîné des avancées formelles dans la création d'espaces et de moyens de participation citoyenne. Aujourd'hui, la Colombie est un des pays les mieux dotés en matière d'instruments de participation citoyenne.

Il s'agit, d'une part, d'instruments destinés à renforcer la démocratie représentative tels que l'élection des maires et des gouverneurs, les assemblées administratives locales²⁰⁷ (JAL), le vote programmatico (voto programatico) qui, s'il n'est pas respecté, peut entraîner la révocation du mandat au niveau municipal.

D'autre part, sont mis en place des instruments pour renforcer la démocratie participative et directe :

- la consultation populaire, le référendum, l'initiative populaire législative
- la création d'instances générales de participation comme les conseils de planification
- la création d'espaces sectoriels d'articulation de la communauté à la gestion des affaires publiques comme la participation des groupes de consommateurs dans les conseils d'administration des entreprises de services telles que l'électricité, l'eau, les télécommunications ou la gestion des déchets solides²⁰⁸, la création des comités de développement et de contrôle social des services publics, des comités de participation dans le domaine de santé, de la sécurité sociale, des conseils d'organisation territoriale, etc.

Plusieurs éléments ont réduit l'efficacité de ces mesures :

- Certains de ces mécanismes, comme par exemple les JAL, ne sont pas obligatoires pour les entités territoriales. La mise en place d'un espace de participation dépend entièrement de la volonté des maires et des conseils municipaux à créer des instances qui viennent parfois concurrencer leurs attributions.
- Les outils de la démocratie directe, comme le référendum et la consultation, dépendent, pour leur mise en œuvre, de la volonté de l'exécutif. De fait, laissés à l'initiative des conseils municipaux, ils ont été peu utilisés.
- La réglementation des mécanismes de participation rend leur mise en œuvre difficile et décourage les organisations et citoyens intéressés, notamment en ce qui concerne les consultations, la révocation du mandat, ou la participation des usagers aux assemblées de direction des services publics.

Malgré ces limites, certains mécanismes, comme les plans de développement, qui visent à définir l'usage du budget public, sont parvenus à s'imposer et constituent aujourd'hui des exemples réussis de pratiques participatives.

207) Les municipalités sont autorisées à créer des unités administratives infra municipales, appelées «comunas» dans les zones urbaines et «regimientos», dans les zones rurales afin d'améliorer la prestation de services. Les comunas et regimientos de plus de 10 000 hts peuvent bénéficier de conseils administratifs locaux, «juntas administrativas locales, JAL», limite qui empêchait, de fait, leur formation dans les aires urbaines des trois quarts des municipalités. Les JAL exercent les fonctions administratives que leur délèguent les conseils municipaux et jouent un rôle de conseil et de contrôle. Leurs attributions varient beaucoup d'une municipalité à l'autre. La municipalité de Cali a été pionnière dans l'introduction des JAL qui se sont vu déléguer des pouvoirs afin d'attribuer des fonds pour les investissements sociaux. Seules 15 municipalités avaient suivi son exemple en 1990.

208) Cette possibilité n'a pas eu l'impact attendu dans la mesure où un nombre réduit de municipalités prélevaient une taxe sur la prestation de services, très peu avaient des groupes de consommateurs légalement constitués, et que les services de santé et d'éducation avaient été exclus de ce mécanisme

C. Bilan du processus dans le pays

L'étude d'évaluation de la décentralisation réalisée par le département national de planification apporte les conclusions suivantes :

La décentralisation a apporté des avancées quantitatives de couverture sociale en termes de taux de scolarisation, d'alphabétisme, de niveau de scolarité, de réseau public de services de santé, ou encore d'instruments d'amélioration de la gestion. Ces dernières demeurent toutefois insuffisantes d'autant que la dépense publique sociale a été doublée durant la dernière décennie.

Par ailleurs, les résultats restent aujourd'hui encore en deçà des niveaux de développement souhaités en matière d'infrastructures sociales de base, de prestation des services, ou d'amélioration de la capacité de gestion politique, budgétaire et administrative. Ceci s'explique en partie par l'existence de fortes disparités régionales en matière de capacités économiques et de gestion, par d'importantes différences géographiques, mais aussi par d'autres facteurs tels que le conflit armé²⁰⁹, la violence, la crise institutionnelle, le manque de gouvernabilité, ou encore la récession économique.

Les élections des maires, des gouverneurs et des juntas administratives locales ont sans doute étendu le champ de la représentation politique. Bien que celles-ci soient dominées par les partis libéral et conservateur, elles ont vu l'émergence de nouvelles forces politiques, la scène locale devenant un lieu d'affrontement politique.

Si la gestion publique reste marquée par le clientélisme tant pour ce qui est de la prise de décisions que de la gestion des ressources, certaines avancées ont été réalisées en matière de transparence de la gestion, grâce à la mise en œuvre des contrôles institutionnels et citoyens prévus par la constitution de 1991 et ses développements législatifs. Il existe des expériences réussies et des avancées en matière de mobilisation citoyenne, et de nouvelles relations entre les autorités territoriales et la population. Les instances de participation citoyenne à la gestion municipale (conseils de planification, conseils de jeunesse, juntas éducatives, comités de participation à la santé) fonctionnent actuellement dans un grand nombre de municipalités. Elles connaissent cependant des difficultés d'ordre normatif (réglementation excessive), culturel (caudillisme, caciquisme, faible niveau d'intérêt de la population pour les questions publiques), social (niveaux croissants de pauvreté et d'exclusion sociale, faible densité du tissu social, concurrence déloyale et luttes pour des micro pouvoirs parmi les dirigeants sociaux) et politique (conflit armé, fractures entre leaders sociaux et politiques, résistance des autorités locales à mettre en place des mécanismes de participation).

A partir du début des années 1980, la Colombie connaît le plus profond processus de décentralisation de toute la région et la caractéristique de ce processus se centre sur le renforcement des structures municipales et non des structures départementales, comme en Bolivie ou au Pérou. Ainsi, selon les dispositions constitutionnelles, en 2002, les transferts combinés du "situado fiscal" et de la "transferencia" vers les municipalités auraient dû atteindre 30% du revenu fiscal national, soit la plus grande part d'Amérique latine. Cependant, ceci ne garantit pas la capacité des gouvernements locaux à assumer les compétences qui leur sont transférées. Clientélisme et corruption menacent les avancées.

L'enthousiasme initial en faveur du processus de décentralisation a depuis décliné, surtout à partir de la seconde moitié des années 1990. Ce déclin est d'abord dû à la stratégie d'affaiblissement de la décentralisation menée par les trois derniers gouvernements (Samper, Pastrana, Uribe), ces derniers la considérant comme trop coûteuse. Il s'agit plus profondément d'un problème de concurrence des pouvoirs centraux et territoriaux. Ces trois gouvernements ont aussi présenté le schéma centraliste comme la seule forme pour affronter la violence et les problèmes de développement du pays.

209) Le conflit oppose le gouvernement aux Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et aux groupes paramilitaires.

Aujourd'hui, les résultats de la décentralisation sont jugés à l'aune d'indicateurs économiques. Mais ce processus doit être évalué à la lumière de la conjonction de beaucoup plus d'éléments tels que l'assainissement fiscal, l'amélioration de la gouvernabilité et les indicateurs de croissance.

Afin d'atteindre les objectifs de développement local, et afin de donner aux maires un pouvoir réel, plusieurs éléments sont envisageables, qui doivent faire l'objet d'un consensus à travers une loi d'organisation territoriale: tout d'abord, la définition claire des compétences de chaque instance, ensuite, la possibilité de répondre aux besoins des territoires à partir de l'association de municipalités (création de régions...). Ces associations permettraient au local d'avoir les moyens de son action par la complémentarité de ceux-ci. Pour que le local puisse être efficace et agir sur le long terme, il a besoin de moyens humains et techniques, c'est-à-dire de fonctionnaires compétents et stables, ce qu'apporte un système de carrière effectif.

Costa Rica

I. Organisation politico-administrative

A. présentation

Le Costa Rica est **un État unitaire divisé en provinces, régions, cantons et districts**. Seuls les cantons et certains districts peuvent être considérés comme des collectivités territoriales à proprement parler.

Les **sept provinces** ont perdu le rôle administratif qui avait présidé à leur création et ne sont conservées qu'à des fins électorales, pour réaliser les élections des députés nationaux. Les six régions ne disposent pas du rang constitutionnel de division territoriale administrative. Elles ont été créées par la Loi de régionalisation afin d'assumer des fonctions administratives de planification, de coordination et de mise en œuvre d'activités et de projets gouvernementaux. Leurs limites, définies en fonction de différents critères, dont la géographie, les voies de communication et la population, ne sont pas toujours identiques²¹⁰. Au niveau local, le pays comprend **81 cantons**, qui disposent du statut municipal, et sont divisés en **463 districts administratifs**. Huit de ces districts disposent d'une assemblée représentative et d'une autonomie fonctionnelle.

L'aire métropolitaine de San José, qui comprend 14 municipalités situées au sein de la capitale de San José, ainsi qu'à ses alentours, s'est finalement dotée, en décembre 2003, d'une structure administrative et politique : **La Fédération métropolitaine des municipalités de San José**²¹¹, (FEMETROM-SAN JOSE). De nombreuses tentatives avaient été réalisées dans cette direction, sans succès²¹². La FEMETROM dispose d'une Assemblée Générale composée de deux représentants des conseils municipaux des communes membres, auxquels s'ajoutent les maires de ces dernières. Un Conseil métropolitain, qui réunit les seuls maires, est chargé de la mise en œuvre et du suivi des politiques de l'Assemblée. La FEMETROM est définie comme un instrument de coordination, de planification et de mise en œuvre de programmes et projets de développement intégrant des municipalités membres, dans le cadre d'une optique régionale. Son plan d'action pour 2006 prévoyait trois priorités de travail : le renforcement institutionnel, la protection de l'environnement²¹³ et l'aménagement du territoire²¹⁴.

Les municipalités costariciennes sont beaucoup plus homogènes, du point de vue démographique, que la plupart des pays de la région. En 2000, seize municipalités abritaient plus de 70 000 habitants, dix entre 50 000 et 70 000 habitants, dix-neuf entre 30 000 et 50 000 habitants, et trente et une entre 10 000 et 30 000 habitants. Seules cinq municipalités regroupaient moins de 10 000 habitants.

B. Fonctionnement

Les cantons disposent d'une autorité exécutive, en la personne du maire, "alcalde", et d'une autorité délibérative constituée par le Conseil municipal, "Consejo municipal". **Le maire est élu, depuis 2002, au suffrage universel direct**²¹⁵, pour un mandat de 4 ans. Les conseillers, appelés "regidores"²¹⁶, sont élus pour le même mandat selon un vote à la proportionnelle. Leur nombre est calculé en fonction de la population de chaque municipalité et varie de 5 à 13²¹⁷. Les mandats municipaux sont renouvelables²¹⁸.

210) La division régionale du secteur de la santé diffère ainsi de celle indiquée par la loi

211) Federación metropolitana de Municipios de San José

212) La création d'une structure métropolitaine, proposée dès 1976 par le Congrès municipal national, s'était heurtée au refus du gouvernement central

213) Le principal projet de la FEMETROM dans ce domaine concernait les rivières de l'aire métropolitaine

214) Il s'agissait, d'une part, d'établir des directives communes en matière de développement urbain et de protection de l'environnement, et, d'autre part, d'harmoniser l'application des normes entre les différentes municipalités.

215) Jusqu'en 2002, les maires étaient élus par le Conseil municipal, et étaient désignés sous le terme de "ejecutivo municipal" ou de "gerente".

216) Les conseillers municipaux, ou "regidores", ne sont pas salariés mais reçoivent une compensation pour assister aux sessions de la chambre et des commissions

217) Cinq conseillers pour les municipalités qui habitent moins d'un pourcent de la population nationale, 7 pour celles qui rassemblent entre 1% et 2%, 9 pour la tranche 2%-4%, 11 pour celles qui regroupent 4% à 8%, et enfin 13 conseillers pour les municipalités qui comptent plus de 8% de la population nationale.

218) Article 14 et 33 du code municipal

Avec le code municipal de 1998, le Costa Rica a adopté un système de gouvernement qui s'appuie sur une **séparation stricte des pouvoirs au niveau local**. Ce système constitue une rupture puisque le maire était, jusqu'alors nommé par le Conseil municipal. Il contraste également avec la situation observée dans les autres pays d'Amérique centrale où l'exécutif et le délibératif travaillent de concert. Ainsi, le Conseil municipal élit tous les deux ans un président en son sein. Le maire assiste au conseil municipal mais ne dispose pas du droit de vote. Ce modèle s'est traduit, dans certaines municipalités, par des tensions, entre les pouvoirs exécutif et délibératif, après les premières élections des maires, intendants et membres des conseils de districts, organisées en 2002.

Les élections municipales ont lieu en même temps que les élections présidentielles et législatives, et les mandats locaux et nationaux sont identiques. Cette **concomitance** conduit à effacer l'importance des élections locales au profit des enjeux nationaux et partisans, phénomène renforcé par le monopole des partis politiques sur le choix des candidats à l'investiture. De nombreuses tentatives ont été menées pour déplacer les élections locales à mi-mandat de la législature nationale, et ceci dès la première conférence municipale nationale en 1940. Ces efforts, actuellement repris par l'UNGL, sont cependant restés vains jusqu'à présent.

Les districts constituent généralement une simple division administrative des cantons. Ils disposent de deux représentants, un "sindico" et un suppléant, qui siègent au Conseil municipal de Canton avec voix mais sans vote. Dans certains cas particuliers, ils peuvent également disposer d'une assemblée et de pouvoirs étendus. La Constitution²¹⁹ autorise en effet les municipalités à créer, dans les districts distants de la tête de canton, des **Conseils municipaux de districts**, élus comme les conseils municipaux, et disposant d'une autonomie fonctionnelle²²⁰. L'autorité exécutive est alors attribuée à un "Intendant", élu selon la même procédure que le maire de canton. Il existe actuellement 8 districts dans ce cas.

C. Liens entre l'État central et les collectivités

La Constitution reconnaît le **principe d'autonomie** des municipalités Costariciennes²²¹ qui sont chargées d'administrer les intérêts et services locaux²²². Cependant, certains actes municipaux sont soumis à une tutelle de l'État central. Cette tutelle peut prendre la forme d'un **contrôle d'opportunité**. La création d'impôts et de taxes, ainsi que la contraction d'emprunts nécessitent, par exemple, l'autorisation du Congrès. Un projet de loi est toutefois en discussion et pourrait aboutir à la suppression de cette tutelle en matière de création d'impôts locaux. Les municipalités sont par ailleurs soumises au **contrôle d'approbation** de leurs budgets auprès de la Contraloría General²²³.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Historique du mouvement de décentralisation dans le pays

La Fédération centre-américaine, établie juste après l'indépendance, a conféré des pouvoirs élargis aux gouvernements locaux. Ceci a encouragé l'émergence d'un fort sentiment localiste, qui a lui-même entraîné la dissolution de la Fédération. Durant cette période, les gouvernements locaux sont devenus le principal canal d'action sociale publique. Après l'effondrement de la Fédération, le processus de centralisation qui a accompagné la construction de l'État a conduit, comme dans les autres pays

219) Article 172 de la Constitution, réformé par la Loi N° 8105 du 31 mai 2001

220) La création des conseils de districts doit être décidée par un vote au deux tiers du conseil municipal de canton, sur demande d'un minimum de 250 habitants de ce district

221) Article 170

222) Article 169

223) Article 175 de la Constitution

d'Amérique centrale, à un déclin progressif de l'autonomie municipale, comme le montrent la constitution de 1871 et le code municipal de 1909. Les municipalités ont cependant continué à jouer un rôle important dans la prestation de services, notamment dans les secteurs de l'éducation primaire et secondaire, et ce jusqu'aux années 1940.

La nouvelle constitution de 1949 a réaffirmé l'autonomie des gouvernements locaux et a attribué, pour la première fois, aux municipalités, des fonctions spécifiques. Cependant, les années 1940 et 1950 ont aussi été marquées par la création d'entreprises publiques de distribution d'eau et d'électricité qui sont intervenues, en liaison avec les ministères, dont celui des travaux publics, sur l'ensemble du territoire, retirant, de ce fait, aux municipalités une grande partie de leurs compétences.

A la fin des années 1960, on a assisté à un mouvement pour la réforme municipale qui a abouti, le 30 Avril 1970, à la promulgation d'un nouveau code municipal²²⁴, ainsi qu'à la création d'un organisme de formation et de conseils aux municipalités : l'Institut de Formation et Conseil municipal²²⁵ (IFAM). Le nouveau code a renforcé l'autonomie municipale en supprimant les gouverneurs provinciaux, nommés par le pouvoir central, qui dirigeaient les municipalités capitales de provinces, ainsi que les "chefs politiques"²²⁶, eux aussi nommés par le pouvoir central, qui contrôlaient les autres municipalités ainsi que les départements de police. Ces mesures ne sont pas parvenues à empêcher le déclin du pouvoir local au cours des années 1980, ce qui contraste avec les tendances alors à l'œuvre dans la région.

L'étendue du champ de compétences accordées par le code municipal de 1970²²⁷ était en réalité limitée par le respect des compétences des autres niveaux de gouvernement²²⁸. Par exemple, alors que les municipalités étaient en principe chargées d'assurer la régulation de l'activité de construction locale, les permis de construire et la réglementation sur l'usage des terrains étaient en réalité délivrés par l'institut national du logement. A la fin des années 1980, les municipalités avaient perdu la plupart de leurs compétences, à l'exception de la distribution de l'eau. Elles se caractérisaient par un très faible niveau d'activité et n'exerçaient que des fonctions résiduelles. Une étude menée par l'IFAM en 1990 montrait que les principales fonctions exercées par les municipalités étaient l'entretien des routes (dans 100 % des cas), la gestion des déchets solides (94 %), le nettoyage des rues (87 %) , les cimetières (74 %), les parcs (63%), l'approvisionnement en eau (55 %), les marchés (44%), et l'octroi de bourses d'étude pour les étudiants à faibles revenus (44 %). Seules 34 % des municipalités géraient des abattoirs, 24 % des gares routières, 22 % des bibliothèques publiques, et seulement 5 % géraient l'éclairage public. La Municipalité de Heredia constituait une exception puisqu'elle fournissait à la fois l'eau et l'électricité à l'ensemble de municipalités de la province de Heredia. Cette étude a cependant révélé que les municipalités demeuraient actives dans les domaines de la construction de ponts et de routes, de police locale, d'éducation, d'eau et d'assainissement.

B. Répartition des compétences

La Constitution reconnaît aux municipalités une autonomie politique, administrative et financière. Cette dernière est réaffirmée et précisée par le code municipal. Celui-ci reconnaît le principe de compétence générale, puisqu'il charge les municipalités du "gouvernement et de l'administration des intérêts et services municipaux"²²⁹ et leur attribue, plus explicitement encore, l'administration et la prestation des services publics municipaux²³⁰.

D'après les textes de loi, la planification urbaine et les services publics locaux relèvent donc de la

224) Código municipal N° 4574

225) Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

226) "jefes políticos"

227) L'article 4 attribuait aux municipalités la quasi totalité des domaines de l'activité économique locale.

228) Article 5

229) Article 3 du code municipal

230) Article 4 du code municipal

compétence exclusive des municipalités. Toutefois, face à leur incapacité à remplir cette mission, l'État central a créé des organismes spécialisés qui prennent en charge la majorité des services locaux.

Les municipalités partagent, par ailleurs, certaines compétences avec d'autres institutions publiques dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du sport. En matière d'éducation, les municipalités ont pour mission d'assurer l'entretien et la construction des locaux. Elles peuvent également offrir des bourses d'études. Dans le domaine de la santé, elles se contentent de subventionner les institutions et n'ont qu'un rôle marginal par rapport aux organismes spécialisés. Pour ce qui est du sport, elles appuient, là encore, d'autres organismes, Les Comités municipaux de sport et loisirs²³¹, qui bénéficient d'un transfert de 3 % de leur budget ordinaire.

Suite à l'**ouragan Mitch**, et à l'arrivée massive de l'aide internationale, les municipalités ont acquis de nouvelles compétences dans le domaine de la prévention et de la réponse aux catastrophes naturelles. Le groupe consultatif pour la reconstruction et la transformation de l'Amérique centrale a insisté sur la nécessité d'approfondir la décentralisation et la participation de la société civile afin de construire une capacité de réponse aux catastrophes naturelles, le local constituant l'échelle d'action la plus appropriée. Les municipalités semblent en effet mieux à même d'évaluer les besoins et d'y répondre au meilleur coût en s'appuyant sur les ressources locales.

L'essor de demandes sociales qui concernent de nouveaux droits plaide, par ailleurs, en faveur d'une extension des compétences municipales. Les municipalités costariciennes ont ainsi pris en charge les services de police municipale, participent, aux comités de défense du consommateur et aux comités locaux d'urgence, veillent à la réalisation d'études d'impact environnemental des nouvelles entreprises, et intègrent, au sein même de leur organisation, des bureaux de la femme.

C. Financement des compétences

1. Poids financier

Le poids financier des municipalités costariciennes a commencé à décliner dans les années 1950, accompagnant de ce fait la réduction de leur champ de compétences. La part des dépenses municipales dans l'ensemble des dépenses publiques est passée de 12 % en 1950 à 8,20 % en 1970, pour atteindre son plus bas niveau durant les années 1990, à 4 %, puis augmenter légèrement en 2000 pour s'établir à 5,43 %. Cette situation tient au rôle périphérique des municipalités dans la prestation de services publics, en grande partie assurés par les entités autonomes administratives de services publics créés par l'État central, ainsi qu'au degré limité de transfert de compétences opéré durant ces années.

2. Sources de financement

Les municipalités costariciennes disposent de trois principales sources de financement. Il s'agit tout d'abord des ressources locales, qui comprennent les impôts, les taxes sur les services rendus à la communauté et les contributions aux travaux effectués²³². Les municipalités bénéficient en outre de transferts opérés par le gouvernement central. Elles ont enfin la possibilité de contracter des emprunts.

Jusqu'aux années 1980, les municipalités s'appuyaient principalement sur les transferts du gouvernement central. Ces derniers ayant chuté à des niveaux insignifiants, elles se sont largement retournées vers leurs ressources locales. Entre 1983 et 1987, la part de ces dernières dans les revenus municipaux totaux est passée de 66 % à 71 %, alors que la part des transferts du gouvernement central passait de 16 % à 2 %. La situation semble s'être équilibrée depuis, et en 2000, la part respective des ressources locales et des transferts s'établissait respectivement à 66 % et à 11,7 %. La municipalité de San José absorbe plus de 20 % des ressources municipales totales du pays.

231) Comités cantonales de Deporte y recreacion

232) Les municipalités peuvent en effet demander une participation financière aux personnes qui bénéficient directement de ces travaux

Les ressources locales des municipalités s'appuient traditionnellement sur les impôts plus que sur les taxes, même si on assiste, depuis la fin des années 1990, à un certain rééquilibrage. En 2000, la part respective des impôts et des taxes dans le budget des municipalités s'établissait respectivement à 37,5 % et à 28,7 %. On distingue deux catégories d'impôts destinés aux municipalités. Les impôts collectés par les municipalités : il s'agit principalement de l'impôt sur la propriété²³³, dont la gestion relève cependant toujours du Ministère des Finances, et, dans une moindre mesure de l'impôt sur la construction et des patentes. Les municipalités bénéficient par ailleurs d'une participation à certains impôts nationaux²³⁴ qu'elles ne collectent pas. Cet apport reste toutefois très limité. Les taxes municipales concernent quand à elles essentiellement les activités suivantes : collecte des déchets, nettoyage de la voie publique, aqueducs et marchés. Les municipalités peuvent proposer la création d'impôts à l'Assemblée législative. Elles peuvent également modifier les taxes et contribution, après approbation de l'organisme de contrôle, la Contraloria General, qui se borne à effectuer un simple contrôle de légalité²³⁵. Ajoutons qu'elles souffrent souvent d'une faible capacité à générer des ressources financières, ce notamment en raison de la faible capacité de paiement des contribuables et du caractère déficient de nombreux systèmes de collecte²³⁶.

Les transferts du gouvernement central représentent une part non négligeable des budgets municipaux, qui s'établissait, en 2000, à près de 12 %. Cette part manifestait toutefois une grande variabilité puisqu'elle oscillait, sur la période 1997-2000 entre 6,7 % et 12 % selon les années, et ne pouvaient constituer, de ce fait une source fiable de financement. Afin de remédier à ce problème, l'IFAM est parvenu à imposer une réforme constitutionnelle qui prévoit de transférer aux municipalités, de façon progressive, 10 % du budget national. Ce processus est cependant resté paralysé par le retard pris dans l'approbation de la Loi de transfert des compétences municipales.

Les municipalités administratives font relativement peu appel au crédit, bien qu'elles en aient la possibilité²³⁷. L'endettement ne représentait en effet que 2,6% de leurs ressources totales en 2000.

Elles disposent librement de leurs ressources. Le code municipal leur impose toutefois que les dépenses générales d'administration n'excèdent pas 40 % de leurs ressources ordinaires²³⁸. Ajoutons que les budgets municipaux doivent être approuvés par l'organisme de contrôle des comptes²³⁹.

III. Ressources humaines et structures d'appui

A. Le système de ressources humaines

1. Présentation

En 2004, on recensait 10 755 employés municipaux au Costa Rica, ce qui représentait **4,7 % de l'emploi public**. Cette part présente une grande stabilité puisqu'elle s'établissait déjà à 4% en 1987. Elle a légèrement diminué depuis 2000 (5,3 %), au profit de l'emploi des institutions autonomes.

Comme dans le reste de l'Amérique centrale, la capitale, San José, absorbe la plus grande partie des employés, puisqu'elle regroupe près de 25 % du total des fonctionnaires municipaux. A l'inverse, 49 % des municipalités disposent de moins de 40 employés.

233) "impuesto territorial y bienes inmuebles"

234) Il s'agit des impôts sur les alcool, collecté et géré par l'IFAM, ainsi que des impôts sur l'abatage de bétail, sur les forêts, sur les véhicules automobiles, sur le ciment, sur les combustibles et sur les bananes.

235) Les taxes doivent toutefois prendre en considération le coût effectif des services majoré de 10% (article 74 du code municipal)

236) Les cadastres et la valeur des propriétés ne sont pas actualisés dans un certain nombre de municipalités

237) L'article 86 du code municipal stipule en effet que les municipalités, de même que les associations de municipalités, peuvent emprunter librement, pour peu que cette décision soit approuvée par une majorité des 2/3 du conseil municipal, dans le premier cas, et l'unanimité, dans le second. Les municipalités peuvent en outre émettre des bons auprès des organismes étatiques et du secteur privé (Article 87).

238) Article 93 du code municipal

239) Contraloria General (article 99)

Pour faire face aux problèmes de manque de formation et de "turn over" élevé du personnel municipal, en partie dus à un mode de recrutement clientéliste, le Costa Rica s'est doté, depuis 1998 et sous la pression de l'IFAM, d'un **système de carrière administrative municipale**²⁴⁰. Sa mise en œuvre impose aux municipalités d'établir leur propre manuel de postes, avec l'aide de la Direction Générale de Service Civil²⁴¹.

Les niveaux de salaire des fonctionnaires sont établis selon des critères communs²⁴² qui considèrent notamment les catégories de postes et une échelle des salaires²⁴³. Les dépenses de personnel sont par ailleurs soumises au contrôle de la Contraloria General de la Republica, qui doit les approuver²⁴⁴. Ajoutons enfin que le niveau de formation des fonctionnaires demeure faible puisque 91% des municipalités disposent de moins de 10 employés de niveau universitaire.

2. Services d'appui

Afin d'accompagner les transferts financiers et les modifications juridiques introduites par le premier code municipal adopté en 1970, le Costa Rica s'est doté d'un institut public chargé d'apporter formation, assistance technique et financière aux municipalités : l'Institut de Promotion et de Conseil Municipal²⁴⁵ (IFAM). L'IFAM constitue une entité autonome, dotée de la personnalité juridique et d'un patrimoine propre²⁴⁶. Il rassemble la totalité des municipalités, conseils de districts et fédérations municipales, qui y adhèrent selon un principe volontaire, et s'adresse, plus largement, à l'ensemble des communautés municipales. Sa mission de soutien aux municipalités, se traduit par de nombreuses fonctions financières, de formation, de conseil, de recherche et de promotion de la coopération municipale.

Dans le domaine financier, l'IFAM accorde des prêts à taux bonifiés aux municipalités, et sert d'intermédiaire à ces dernières pour contracter des prêts auprès d'organismes nationaux ou étrangers. Depuis sa création, l'IFAM a financé plus de 1000 projets pour un montant total supérieur à 12 000 M de colons. Ces projets concernent la modernisation de l'administration²⁴⁷, la prestation de services²⁴⁸ ou la création d'infrastructures²⁴⁹.

L'Institut propose également des programmes permanents de formation ouverts aux élus et au personnel municipal ainsi qu'aux membres de la société civile qui participent à la gestion locale. Les principales orientations de ce programme concernent les domaines suivants : la gestion municipale des maires ; la planification participative et la négociation, pour les membres des conseils de districts ; la gestion budgétaire ; la législation municipale et enfin, la gestion des déchets solides. L'année dernière, l'IFAM a réalisé 25 activités de formation auprès de 1720 fonctionnaires municipaux, soit 16% du total national.

L'IFAM prête également son assistance technique dans les domaines liés aux finances municipales²⁵⁰, aux questions juridiques²⁵¹, à l'informatique et à la gestion des déchets solide et des équipements²⁵².

Il effectue des recherches et études sur l'organisation administrative et le fonctionnement des services publics locaux afin de permettre leur constante amélioration.

240) Article 115 du code municipal.

241) Direccion general de Servicio Civil.

242) Art. 122 du Code municipal de 1998 : aucun employé ne peut recevoir un niveau de salaire inférieur au minimum perçu pour le même poste ; les salaires sont déterminés en fonction d'une échelle des salaires qui fixe les sommes minimales et maximales pour chaque catégorie de poste ; l'établissement des salaires prend en compte les conditions budgétaires de la municipalité, le coût de la vie dans la région, ainsi que les salaires pratiqués dans le privé pour des postes similaires.

243) La rémunération des maires et des conseillers est fixée par le code municipal en fonction du budget municipal (Articles 20 et 30).

244) Art. 123 du Code municipal de 1998.

245) Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

246) Il est régi par la Loi N° 4716 "Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal" de 1971.

247) Par exemple : systèmes informatiques, cadastre, plans régulateurs.

248) Par exemple : collecte et traitement des déchets.

249) Par exemple : aqueducs.

250) Il s'agit notamment de l'actualisation des cadastres, de la révision des taxes, ainsi que de la collecte des impôts, taxes et patentes.

251) Notamment pour ce qui concerne les questions fiscales, de planification urbaine et de ressources humaines.

252) L'IFAM appuie les municipalités à réaliser des demandes de crédits.

Il travaille à la promotion de la coopération municipale entre municipalités²⁵³, avec les autres organismes publics, dans le cadre de la coordination institutionnelle, avec les organismes internationaux²⁵⁴, ainsi qu'avec le secteur privé et les ONG.

L'IFAM collecte, gère et contrôle deux impôts, l'impôt sur les alcools²⁵⁵ et l'impôt sur la bière nationale²⁵⁶. Il transfère la moitié des recettes du premier aux municipalités, l'autre moitié constituant sa principale source de financements. Il transfère par ailleurs depuis 1998²⁵⁷, 25% des recettes de ces deux impôts à l'Institut Costaricien du sport (ICODER)²⁵⁸. L'IFAM peut enfin, sur demande municipale, gérer des travaux et des services publics et servir de centrale d'achat de matériels et équipements.

Les principales source de financement de l'IFAM sont les suivantes : un pourcentage de l'impôt sur les alcools²⁵⁹ qu'il administre et distribue, les commissions et intérêts des crédits qu'il accorde aux municipalités, et enfin les intérêts que rapporte le placement de ses liquidités.

Des formations sont également proposées dans le cadre de **projets spécifiques** comme le projet de développement local (PRODELO), appuyé par le gouvernement allemand depuis mai 2000. Ce projet a pour objectif d'améliorer la qualité et l'accès aux services, les possibilités de développement et la participation à la gestion du développement local. Les formations et l'assistance technique portent notamment sur la gestion des recettes locales, le cadastre municipal, l'actualisation des taxes, la planification stratégique et opérative, et enfin sur les systèmes de suivi et d'évaluation participative. Le programme appuie également la systématisation et la socialisation des bonnes pratiques.

Soulignons que la formation des agents d'exécution s'est jusqu'à présent largement appuyée sur le financement d'organismes internationaux et a principalement porté sur l'amélioration de leurs compétences financières.

Ajoutons que le code municipal de 1998 prévoit de créer un système national de formation municipale²⁶⁰ destiné à coordonner l'ensemble des ressources et expériences existantes dans ce domaine. Ce système serait placé sous la responsabilité d'un Conseil national de formation municipale²⁶¹, présidé par un membre de l'UNGL, et composé de représentants des institutions suivantes²⁶² : l'UNGL, l'Université du Costa Rica, l'Université d'État à distance²⁶³, et du pouvoir exécutif national.

B. Coopération intermunicipale

Les municipalités costariciennes ont commencé à se rassembler dès 1940, dans le cadre de Congrès nationaux des municipalités. Le premier code municipal, qui date de 1970, les autorisait déjà à s'associer, et dès 1990, toutes les municipalités appartenaient à un regroupement de niveau provincial. Elles étaient en revanche peu nombreuses à profiter de la possibilité que leur offrait ce dernier de fournir conjointement des services publics²⁶⁴.

Ce mouvement a été encouragé par l'IFAM dès sa création, en 1970, et continue à constituer l'une des missions principales de l'Institut. Une association nationale des municipalités, **l'Union Nationale des Gouvernements Locaux**²⁶⁵, (UNGL), a par ailleurs été créée en 1977, qui rassemble 77 des 81 municipalités

253) Avec l'UNGL et les fédérations de municipalités.

254) A ce titre, il entretient des relations avec l'UE, la BCIE, la BID, le FUNDEMUCA, la GTZ, JICA, l'Institut d'Etudes locales d'Espagne et les Instituts liés à l'OEA.

255) Ley 6282 del 14 de agosto de 1979.

256) Ley 6735 del 29 de marzo de 1982.

257) Ley 7800 del 30 de abril de 1998.

258) Instituto Costarricense del Deporte.

259) Impuesto a licores y cervezas.

260) Sistema nacional de capacitación municipal, article 142.

261) Concejo Nacional de Capacitación Municipal.

262) Article 143 du code municipal.

263) Universidad Estatal a Distancia.

264) Ces associations concernaient principalement, à l'époque, la gestion des décharges publiques.

265) Union Nacional de Gobiernos Locales.

du pays. Elle dispose d'une assemblée générale formée de deux représentants de chaque municipalité qui se réunit une fois par an. Cette dernière élit, tous les deux ans, les 20 membres du Conseil d'administration²⁶⁶, qui se réunit quatre fois par mois, en dehors des sessions extraordinaires. En 2004, l'UNGL a concentré son action sur les trois priorités suivantes : les réformes électorales²⁶⁷, la décentralisation et le Code municipal²⁶⁸, et enfin la Participation citoyenne et le développement communal. L'UNGL manque toutefois de puissance financière et politique et reste en retrait par rapport à l'IFAM.

Le nouveau code municipal a réaffirmé et étendu les possibilités d'associations municipales. Il accorde aux municipalités une pleine capacité juridique et la possibilité d'établir des contrats²⁶⁹ entre elles²⁷⁰, notamment pour former des fédérations²⁷¹. La possibilité d'association est élargie aux autres entités et organes publics, y compris pour réaliser une prestation commune de services publics ou des travaux publics²⁷², ainsi qu'aux personnes et entités nationales ou étrangères²⁷³.

C. Participation citoyenne

Le Costa Rica s'est caractérisé, par le passé, par un niveau de participation communautaire élevé au niveau local, malgré les limites imposées par l'ancien code municipal de 1970, en vigueur jusqu'en 1998²⁷⁴. **Plutôt que d'ouvrir des espaces de participation au sein des municipalités, le gouvernement a préféré une politique d'appui direct qui les court-circuitait.** Il a créé, en 1967, dans le cadre d'un large programme de développement communautaire (DINADECO), un réseau national de groupes communautaires, appelé "asociaciones de desarrollo comunal" (ADC) qu'il a financés pour des projets locaux. Ces associations, qui devaient, en principe, coordonner leurs activités avec leur municipalité, ont en réalité souvent fonctionné comme des corps parallèles, en concurrence aux structures élues. Cette politique s'est finalement traduite par des doublons et a affaibli les efforts de renforcement de la participation citoyenne dans les affaires municipales.

Le nouveau code municipal de 1998 a créé de nombreux espaces de participation : Cabildo, referendum, plébiscite²⁷⁵, audiences publiques²⁷⁶ et commissions de travail municipal. Il a donné aux municipalités la possibilité de doter les districts éloignés du chef-lieu de canton de conseils représentatifs qui disposent d'une autonomie fonctionnelle et dont les décisions s'imposent. Ces possibilités sont toutefois **peu utilisées** par les autorités locales et **peu revendiquées par la population**, laquelle a manifesté une large désaffection pour la politique locale. Ainsi, lors des premières élections des maires, intendants et conseils de districts tenues au Costa Rica en 2002, le taux d'abstentionnisme a atteint 77 %.

Des expériences réussies ont malgré tout vu le jour. Certaines municipalités ont ainsi mis en place une planification participative. D'autres expériences ont également été couronnées de succès dans le cadre de programmes sociaux appuyés par le gouvernement central. Tel a été le cas du Programme triangle de solidarité (1998-2002) qui encadrait, à travers une méthodologie participative, la réalisation d'un diagnostic participatif et la formulation de projets par le gouvernement central, les municipalités et la société civile.

266) "Junta Directiva". Chaque province est représentée par un "propietario" et un "suplente" issus des conseils municipaux, auxquels s'ajoutent trois représentants des ligues.

267) L'UNGL souhaite notamment voir déplacer les élections municipales à mi-mandat présidentiel et mettre fin au monopole des partis politiques sur le choix des candidats à l'investiture, ce afin de limiter l'influence des enjeux politiques et nationaux sur les élections locales.

268) L'UNGL a notamment travaillé à la promotion du Projet de loi de transfert de compétences, Proyecto de Ley de transferencia de competencias (Expediente 14.310).

269) Article 2 du code municipal.

270) Article 9.

271) Article 10. Les mesures prises par ces associations ont alors force de loi.

272) Article 7.

273) Article 4.

274) Le principal canal de participation prévu par le code municipal de 1970 résidait dans les conseils de districts qui permettaient de représenter des communautés privées du statut municipal, au sein des municipalités, avec voix mais sans vote.

275) Selon l'article 19 du code municipal, la population peut être amenée à se prononcer sur la destitution du maire, sur motion des conseillers municipaux.

276) Selon l'article 41 du code municipal, les séances du conseil municipal sont publiques.

Les principaux obstacles à la participation semblent désormais résider, outre la désaffection de la population pour la politique locale, dans le manque d'organisation de la société civile.

D. Bilan du processus dans le pays

La décentralisation au Costa Rica a principalement pris la forme d'une **municipalisation**. En effet, seules les municipalités, "cantones", constituent des collectivités locales à proprement parler.

D'importantes réformes ont été engagées depuis la fin des années 1990 qui tendent à renforcer leur autonomie politique et financière, ainsi que la participation citoyenne aux affaires locales. Ces réformes ont par exemple réaffirmé le principe d'autonomie des municipalités et leur reconnaissent une compétence générale, même si certains actes, qui concernent la compétence fiscale et financière, demeurent soumis à un contrôle d'opportunité. Les municipalités ont vu leurs compétences s'élargir, notamment grâce aux pressions exercées par les bailleurs internationaux et les nouvelles demandes de la population. Sur le plan financier, les municipalités se caractérisent par un faible poids dans les dépenses publiques, ainsi que par une relative autonomie vis-à-vis des transferts du gouvernement central. Une réforme constitutionnelle majeure a été adoptée qui permettrait de leur transférer 10% du budget public. La mise en œuvre de cette mesure est toutefois paralysée pour l'instant. Dans le domaine des ressources humaines, le pays s'est doté, en 1998, d'un système de carrière administrative municipale et dispose d'un institut public de formation destiné à l'ensemble des acteurs locaux. Les efforts de formation, qui demeurent insuffisants, s'appuient en outre largement sur les bailleurs internationaux. En ce qui concerne la participation citoyenne, de nouveaux espaces ont été ouverts au sein des municipalités qui demeurent peu utilisés. Des expériences réussies de planification participative et de participation aux programmes sociaux se sont par ailleurs fait jour. Les principaux obstacles dans ce domaine résident à la fois dans une désaffection de la population pour la politique locale et dans le manque d'organisation de la société civile.

Mexique

I. Organisation politico-administrative

A. Présentation

Le Mexique est un **pays fédéral** composé de **31 États et du district fédéral** de la ville de Mexico, qui constitue sa capitale. Au niveau infra-étatique, le pays est divisé en **2 397 municipalités**. Le système de gouvernement est très centralisé. Le pouvoir que détient le congrès national pour amender la constitution avec l'approbation d'une majorité des congrès étatiques diminue le caractère fédéral du pays. Bien que la constitution garantisse l'existence des gouvernements locaux, les **municipalités** demeurent des **créations des États fédérés**.

La ville de Mexico se caractérisait, à la fin des années 1980, par un degré très faible de démocratie locale. Son exécutif, appelé "regente", était nommé par le Président de la République, tout comme les dirigeants²⁷⁷ des 16 "délégations" administratives qui la composaient. Les fonctions législatives du district fédéral étaient assumées par le congrès fédéral. Une assemblée élue a été créée en 1988 mais elle ne disposait que d'un simple pouvoir consultatif. Enfin, l'élection du maire a été autorisée sous la Présidence d'Ernesto Zedillo (1993-2000). **L'aire métropolitaine de la ville de Mexico (MCMA)** comprend, outre la ville de Mexico, 17 municipalités situées dans l'État de Mexico. Elle rassemblait un quart de la population nationale et la moitié de la production nationale. Elle constituait plus une entité géographique qu'administrative et ne disposait pas d'une structure métropolitaine de gouvernement. La question environnementale a mis en lumière la complexité et l'inefficacité de la MCMA.

Les municipalités mexicaines se caractérisent par une **grande hétérogénéité**. En 1980, 83% des 2 378 municipalités rassemblaient moins de 30 000 habitants, 10 % entre 30 000 et 60 000, 6 % entre 60 000 et 300 000, et seulement 24 municipalités, soit 1 % du total, regroupaient plus de 300 000 habitants. En 1990, 23 % de la population nationale vivait dans 294 municipalités qui couvraient 53 % du territoire national. Le nombre de municipalités et leur population moyenne varie énormément d'un État à l'autre. En 1992, l'État de Baja California ne comptait que quatre municipalités, regroupant une population moyenne de 306 359 habitants, alors que l'État de Oaxaca comptait 570 municipalités pour une population moyenne de 4 418.

B. Fonctionnement

Les municipalités mexicaines, qui portent le nom de "ayuntamientos", comprennent un exécutif unipersonnel, appelé "Presidente municipal", un représentant de la justice, "sindico", et une assemblée composée de 5 à 20 conseillers appelés "regidores", selon la population de la municipalité. Les représentants municipaux sont élus pour un mandat de trois ans non renouvelable par un système de représentation proportionnelle qui varie selon l'État et selon un scrutin de liste fermé. Le candidat en tête de la liste du parti qui remporte le plus de vote devient maire, et le second, sindico. Le Sindico est chargé de contrôler l'exécutif. Il contresigne tous les ordres de dépense et dispose d'un droit de regard sur tous les rapports de l'exécutif. Les conseillers sont chargés de surveiller. Chaque conseiller se voit attribué un domaine spécifique. L'élection commune du maire et des conseillers joue comme une force d'intégration et fait que la séparation entre l'exécutif et le délibératif n'est pas aussi claire que dans la plupart des pays latino-américains. L'intégration entre niveaux de gouvernement est elle aussi forte. Dans la pratique, la vaste majorité des maires doivent leur élection au soutien du Président de la République ou au gouverneur de l'État.

277) "delegados".

C. Liens entre les niveaux de gouvernement

La Constitution de 1917 a instauré un “**système fédéral centralisé**” qui limite à la fois le pouvoir des États et, plus encore, celui des municipalités. Notons, par exemple que le Congrès fédéral peut modifier la Constitution avec une simple majorité des Congrès étatiques, et non l’unanimité, comme c’est la coutume dans une structure fédérale. Le **statut municipal** dépend, quant à lui, des lois et du code municipal établis par chaque État. Le Congrès des États peut suspendre une administration municipale qui ne remplit pas ses attributions. Les municipalités ne peuvent réglementer qu’avec l’appui de l’État fédéré ou fédéral. Par exemple, les municipalités ne peuvent pas modifier les taux de leurs propres impôts et taxes, y compris celles portant sur l’utilisation de services. Les emprunts municipaux doivent être approuvés par l’État.

En matière de **répartition des compétences**, les États et municipalités se sont certes vus transférer des fonctions, mais ces dernières concernent essentiellement la mise en œuvre de programmes et non leur élaboration qui demeure souvent une prérogative du gouvernement fédéral. **Le système de planification nationale contribue à maintenir cette tutelle.** Les plans locaux sont élaborés par des **comités municipaux de planification**²⁷⁸, selon les directives établies par le plan de développement national et d’après les priorités établies par les organismes de planification de chaque État. Malgré les discours sur la coordination, la coopération et la participation, ce système **restreint dans les faits l’autonomie municipale.** Trois organismes fédéraux, le ministère des finances, le bureau du contrôleur général, et le ministère du développement social, surveillent étroitement les activités municipales afin de s’assurer qu’elles respectent les priorités établies par le gouvernement central.

La centralisation est également patente en ce qui concerne le **domaine fiscal et financier.** Les municipalités dépendent lourdement des transferts du gouvernement fédéral. Notons que ces derniers ne leur sont jamais distribués directement.

Le Mexique ne dispose pas d’un ministère qui centraliserait l’action en faveur des États et municipalités et chaque ministère dispose de programmes et de fonds qui leur sont destinés. **L’Institut National pour le Fédéralisme et le Développement Municipal**, qui dépend du ministère de l’intérieur, devrait, en théorie, être l’interlocuteur principal de ces derniers avec l’État fédéral. Son caractère récent limite cependant sa légitimité. L’un des ministères les plus richement dotés, en ce qui concerne les États et municipalités, est le **Ministère du développement social (SEDESOL).**

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Historique du processus de décentralisation dans le pays

Suite à la Révolution de 1910, le Mexique se dote, en 1917 d’un **régime centraliste** de fait, **déguisé en régime fédéral.** L’appel en faveur des “municipalités libres”²⁷⁹, lancé par certains dirigeants révolutionnaires qui entendaient libérer les municipalités rurales des contrôles imposés par le système préfectoral d’inspiration napoléonienne, est bien vite oublié, et **la Constitution de 1917 accordera aux gouvernements locaux un statut mal défini.**

Les municipalités ont ensuite été intégrées **au système corporatiste** mis en place par le Parti de la Révolution Institutionnelle (PRI), qui monopolise peu à peu la vie politique du pays. Les **stratégies de développement** qui se succèdent sont, en général, fortement marquées par une optique

278) “comités de planeación del desarrollo municipal”.

279) Municipio libre.

centralisatrice²⁸⁰. Quelques mesures sont toutefois développées par certaines administrations présidentielles en faveur d'un rééquilibrage du développement²⁸¹.

Ce n'est finalement que sous la Présidence de Miguel de la Madrid (1983-87) que le Mexique lance de véritables efforts en matière de décentralisation. Le Plan national de développement appelle alors à une redistribution des compétences entre les trois niveaux de gouvernement et crée **des instances de coordination** entre ces derniers²⁸². La **réforme de la Constitution** est considérée comme un pas majeur. Elle étend l'autonomie des exécutifs municipaux vis-à-vis du contrôle des États fédérés et de l'État fédéral, et opère un transfert de compétences, en matière de **services urbains de base**, accompagné d'un transfert fiscal²⁸³. Elle modifie, par ailleurs, le mode de scrutin local, désormais proportionnel, afin d'introduire des éléments de multipartisme. Le gouvernement fédéral, touché par la crise de la dette, se débarrasse ainsi, à travers ce mouvement de "décentralisation contrôlée", de services urbains devenus trop lourds à assumer.

Les **résultats** de ces réformes se révèlent **mitigés**. Le régime de parti unique réduit l'impact de nombre de ces mesures. L'introduction du scrutin proportionnel est biaisée par la pratique des fraudes électorales du PRI. Les Comités de planification deviennent ainsi des réunions de pure forme. Les municipalités ne disposent pas des moyens administratifs pour collecter l'impôt transféré et délèguent cette compétence au niveau des États fédérés. **Le contrôle sur les municipalités est en réalité passé de l'État fédéral aux États fédérés**, mais leur degré de subordination demeure le même. Dans cette décentralisation par décret, les gouvernements locaux ont souffert d'un manque d'accompagnement.

Sous la présidence de Carlos Salinas de Gortari (1987-93), la décentralisation cesse de constituer un thème spécifique de l'action gouvernementale. Elle est intégrée comme **un élément de la politique prioritaire de lutte contre la pauvreté** lancée par le **Programme National de Solidarité (PRONASOL)** et destinée à répondre au déficit social causé par la mise en œuvre des réformes néolibérales. Les représentants des États sont invités à participer à la définition des actions d'investissement social du programme²⁸⁴ au travers d'accords de développement social (CODESOL) dont la mise en œuvre est confiée à 27 000 comités composés des populations bénéficiaires. La décentralisation est donc envisagée sous l'angle de la participation citoyenne et non sous celui du renforcement institutionnel local. Le PRONASOL créé, en réalité, des **structures parallèles aux gouvernements locaux** et contribue à les affaiblir, détruisant les acquis de la période précédente.

Le thème de la décentralisation revient en première ligne des préoccupations gouvernementales avec la politique de **"nouveau fédéralisme"** prônée par le Président Ernesto Zedillo (1993-2000). Cette politique a pour ambition de moderniser l'État Mexicain en rompant avec la tradition présidentialiste et en renforçant les niveaux fédéral et local de gouvernement. Il s'agit, en un mot, de redéfinir le pacte fédéral en redistribuant **l'autorité, les responsabilités et les ressources**. Un train de mesures est lancé. Une réforme constitutionnelle²⁸⁵ apporte aux États et aux municipalités une garantie juridique de leur autonomie de décision. Une redistribution de compétences est opérée à leur endroit dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la lutte contre la pauvreté, accompagnée par une augmentation des transferts financiers. L'État adopte enfin des réformes de nature politique qui consolident la vie démocratique et créent un climat propice à la décentralisation. Il déclare l'autonomie de l'Institut fédéral électoral et permet l'élection directe du maire du district fédéral de Mexico, dont le premier mandat est remporté par l'opposition.

280) Tel est le cas du processus d'industrialisation par substitution des importations, dans les années 1940, puis de la période du "développement stabilisateur" entre 1958 et 1970.

281) On peut, à ce titre, citer les exemples suivants : les premiers plans régionaux de développement adoptés, sous la Présidence de Lázaro Cárdenas (1934-1940), dans le nord du pays ; Les initiatives de promotion du développement menées, au début des années 1950, dans les régions du Golfe du Mexique et du Sud du pays ; Les efforts de planification régionale des années 1970-76 ; et enfin le développement des ports industriels durant la période 1976-82.

282) Le Comité de planification et de développement des États (COPLADE) coordonne les relations entre la fédération. Cette structure est répliquée, au niveau local, par le (COPLADEMON).

283) L'impôt foncier.

284) En 1992, les dépenses du PRONASOL représentaient 1,1% du PNB national. Il s'agit de l'Article 104 de la Constitution

B. Répartition des compétences

A l'inverse de la plupart des pays latino-américains, il existe au Mexique un **haut degré de coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour la prestation des services publics**. Les doublons, concurrence et manque de coordination verticale que l'on rencontre habituellement sont pratiquement absents. La répartition des compétences entre les trois niveaux de gouvernement est opérée selon les principes de la **compétence générale** et des **compétences partagées**. La Constitution ne confère pas aux **États** de compétences exclusives mais leur attribue la responsabilité de la **“direction du développement national”**²⁸⁶. Il leur appartient ensuite de définir, au sein de leur propre Constitution, la répartition des compétences avec le niveau municipal.

La définition des compétences municipales dépend donc de la délégation opérée par chaque État. La **Constitution** énumère toutefois, depuis l'adoption, en 1983, d'un amendement à l'article 115, une liste de **services qui relèvent avant tout de la responsabilité municipale**. Il s'agissait notamment de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, du nettoyage, des routes, des parcs, des transports urbains, des abattoirs, des marchés, des cimetières, de l'éclairage public, de la police et de la circulation. Elle autorise par ailleurs les municipalités à prendre en charge l'urbanisme, le contrôle du développement et la protection de l'environnement. L'ambiguïté légale de la définition des services municipaux a permis aux **institutions fédérales et étatiques d'intervenir dans la prestation de services locaux**. Les services d'approvisionnement en eau, d'urbanisme, de construction de routes, ainsi que la collecte des impôts locaux, ont souvent été pris en charge par les États. Les municipalités peuvent déléguer leurs fonctions aux agences décentralisées du gouvernement fédéral, ou à celles du gouvernement de l'État. La délégation de services auprès du secteur privé est moins courante que dans le reste de l'Amérique latine, à l'exception des projets d'investissement ainsi que du transport de passagers par voie routière qui est généralement réalisé par des entreprises privées.

Les compétences étant partagées entre les niveaux de gouvernement, nous les examinerons par secteur. Jusque dans les années 1980, **l'éducation** dépendait essentiellement du niveau fédéral. En 1987, la responsabilité de l'éducation primaire et de la formation des instituteurs avait été complètement transférée au niveau étatique. La décentralisation est poursuivie dans ce domaine sous la présidence d'Ernesto Zedillo et aboutit à la répartition suivante : le gouvernement fédéral réglemente et répartit les ressources financières au système d'enseignement primaire, les États assument les fonctions techniques et administratives, enfin les municipalités se chargent de l'entretien des locaux. La décentralisation du secteur de l'éducation a été rapide et paradoxale. Elle a certes opéré des transferts importants, y compris en matière financière, mais n'a accordé aux États qu'un degré limité d'autonomie. L'orientation et le contenu des enseignements demeure sous la seule responsabilité de l'État fédéral, de même que les négociations syndicales. Par ailleurs, les transferts financiers ne couvrent que les salaires des enseignants, laissant les frais de gestion à la charge des États. Pour certains analystes, la décentralisation de l'éducation se rapproche, en réalité, d'une déconcentration. Le processus, mal préparé et peu accompagné, aurait créé aux États des problèmes sans leur offrir de nouvelles opportunités²⁸⁷. Des États, notamment celui d'Aguascalientes, sont cependant parvenu à développer des initiatives innovantes.

Le transfert de compétences en matière de **santé**, a débuté dès **1983**, dans moins de la moitié des États puis est resté paralysé jusqu'en **1996**, date à laquelle il est relancé au travers d'un accord national²⁸⁸. Ce dernier engage le transfert de ressources humaines, matérielles et budgétaires vers les gouvernements des États. Comme pour l'enseignement, le gouvernement fédéral conserve les fonctions de réglementation et de contrôle et ne laisse aux États que la mise en œuvre des politiques. Cette décentralisation adopte une stratégie plus progressive et plus négociée que celle de

286) Constitution, Article 25.

287) Un fonctionnaire affirmait ainsi “Sur le plan de la décentralisation, le processus a été très limité et nous dépendons totalement de la Fédération. Sur les plans administratif et politique, le processus a été chaotique et nous a créé beaucoup de nouveaux problèmes”.

288) Accord national pour la décentralisation des politiques de santé.

l'enseignement. Elle s'appuie sur un diagnostic des systèmes de santé des États et se dote d'une structure de négociation et de suivi : le Conseil National de la Santé. Si elle souffre d'une insuffisance de moyens financiers, elle donne lieu à des expériences participatives d'élaboration de projets.

Le domaine **social** a également fait l'objet d'une importante décentralisation durant les années 1990. Le PRONASOL, grand programme social lancé par Salinas de Gortari, prend fin sous la Présidence de Zedillo. Il devient le "**poste budgétaire 26**" et voit ses fonds transférés vers les États et les municipalités. Ce transfert est effectué sur trois années : la moitié des fonds est transférée la première année, 15 % à la fin de la seconde et la quasi-totalité à la fin de la troisième. En 1997, le Congrès vote la création du "**poste 33**"²⁸⁹ qui se voit transféré certains programmes sociaux, notamment de construction d'infrastructures sociales. Ce poste est totalement décentralisé aux gouvernements des États et aux exécutifs municipaux. Le gouvernement fédéral conserve un droit de regard sur l'affectation des ressources en termes de catégories et de critères d'attribution. Les États peuvent modifier les critères de répartition entre les communes et conservent une partie des fonds pour des programmes de renforcement institutionnel. Enfin, les municipalités sont engagées à créer des conseils qui intègrent les bénéficiaires ainsi que des représentants de la société civile. C'est avec ces derniers qu'elles doivent ensuite conjointement décider de l'attribution des ressources²⁹⁰, qu'elles contrôlent par ailleurs. La décentralisation du secteur social a accordé un haut degré d'autonomie aux États et aux municipalités mais a souffert d'un manque de suivi, ce qui s'est traduit par certains effets pervers. Elle n'a ainsi pas profité aux groupes les moins favorisés et a conduit à privilégier l'amélioration des équipements urbains sur les équipements sociaux de base. Les municipalités ont par ailleurs manifesté une capacité de gestion insuffisante et, dans les premières années, une partie des ressources est restée inutilisée, faute de projets. Les programmes sociaux ont par ailleurs été utilisés pour servir une politique clientéliste.

C. Financement des compétences

1. Poids financier

La centralisation du système mexicain se reflétait dans la **répartition du pouvoir fiscal** entre les niveaux de gouvernement. En 1984, 93 % des recettes du secteur public étaient collectées par le gouvernement fédéral. **Le pouvoir de dépense publique a fait l'objet d'une certaine redistribution** dans le cadre du programme de décentralisation. La part des municipalités dans les dépenses totales du secteur public est passée de 2,3 % en 1980 à 4 % en 1990 et atteignait, en 2005, un peu plus de 10 %²⁹¹.

2. Sources de financement

Les gouvernements locaux tirent leurs ressources des transferts du gouvernement fédéral, à travers le **système national de coordination fiscale**, de subventions discrétionnaires, et de ressources locales.

La loi de coordination fiscale de 1980 a organisé la distribution des revenus fédéraux entre les États et les municipalités à travers trois instruments : le fonds général (FGP)²⁹², la taxe sur la propriété de véhicules, le fonds de développement municipal (FFM). La réforme adoptée en 1998 a ajouté deux nouveaux instruments de transfert aux municipalités, issus de la branche 33 du budget²⁹³ : le Fonds pour l'infrastructure sociale municipale (FAISM)²⁹⁴ et le Fonds fédéral pour le renforcement des municipalités et les démarcations territoriales du District fédéral (FORTAMUNDF)²⁹⁵. Ces deux

289) Ramo 33.

290) Les projets d'investissement sont prioritaires.

291) Part des fonds fédéraux éligibles à la participation (Recaudación Federal Participable, RFP) transférée aux municipalités au titre de la participation et des transferts issus de la branche 33.

292) "Fondo general de Participaciones".

293) Ramo 33.

294) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

295) Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales.

derniers fonds ne sont pas libres d'emploi. Notons que **tous ces transferts sont versés aux États qui sont ensuite chargés de les redistribuer aux municipalités** situées sur leur territoire.

Alimenté par une part des recettes fiscales générales du gouvernement fédéral²⁹⁶, le **fonds général (FGP)**²⁹⁷, est réparti en fonction des trois critères suivants : la population, la contribution aux recettes fédérales, et un coefficient de péréquation²⁹⁸ destiné à corriger les disparités engendrées par les deux premiers critères. La **taxe sur la propriété de véhicules**, collectée par le gouvernement fédéral, est intégralement redistribuée aux États. Le **fonds de développement municipal (FFM)**²⁹⁹, alimenté par 1 % des recettes fiscales fédérales éligibles à la participation³⁰⁰ est exclusivement destiné aux municipalités. Afin d'inciter ces dernières à réaliser des efforts fiscaux, les fonds du FFM sont distribués de façon préférentielle aux municipalités des États où la collecte des impôts municipaux sur la propriété et des taxes sur l'eau a augmenté le plus rapidement.

Les Fonds issus de la branche 33 ont pris la suite des transferts opérés dans le cadre du PRONASOL. Ils ont été replacé sous le contrôle des États et représentent un peu moins de la moitié des transferts perçus par les municipalités. Le **fonds pour l'infrastructure sociale municipale (FAISM)** est exclusivement destiné au financement de travaux, d'actions sociales de base ou d'investissements qui bénéficient directement aux populations les plus pauvres. Les secteurs considérés sont les suivants : eau potable, assainissement, urbanisation municipale, électrification rurale et des quartiers pauvres, infrastructures de base de santé et d'éducation, amélioration du logement, chemins ruraux et infrastructures productives rurales. La répartition est effectuée en fonction de formules qui prennent en compte différents critères d'extrême pauvreté comme le revenu par tête, le niveau moyen d'éducation des ménages, l'accès au logement, au drainage et à l'électricité. Enfin, le **fonds fédéral pour le renforcement des municipalités et les démarcations territoriales du District fédéral (FORTAMUNDF)** est exclusivement destiné au renforcement des institutions locales. Il est distribué de façon directement proportionnelle au nombre d'habitants de chaque État qui doit le reverser aux municipalités situées sur son territoire selon le même critère.

Les États sont légalement tenus de distribuer à leurs municipalités au moins 20% du montant qu'ils perçoivent grâce aux prélèvements suivants : FGP, taxe sur la possession et l'usage de véhicules, impôt sur les Automobiles Neuves et Impôt spécial sur la Production et les services³⁰¹. Ils doivent en outre leur reverser **100% du FFM³⁰², du FAISM et du FORTAMUNDF**. La loi impose par ailleurs aux États qui perçoivent des recettes sur le pétrole ou l'exportation de marchandises d'en redistribuer une part pré-établie aux municipalités³⁰³.

La loi de coordination fiscale de 1980, et sa réforme de 1998, ont renforcé les finances municipales en apportant une plus grande **transparence** dans l'allocation des ressources et en introduisant une plus grande **autonomie financière**. Les finances municipales dépendaient auparavant des fonds attribués par la législature de chaque État. Les déboursements respectent un calendrier pré-établi. Les gouvernements des États doivent redistribuer les fonds qui leur sont accordés pour les municipalités dans un délai de 5 jours, sans pouvoir en retenir une partie pour couvrir leurs frais de gestion. Les transferts aux municipalités ne sont généralement pas affectés et peuvent être utilisés en fonction des priorités déterminées à l'échelle locale, à l'exception des fonds issus de la branche 33.

296) Cette dernière était passée de 13% en 1980 à 21% en 1994.

297) "Fondo general de Participaciones".

298) En proportion inverse à la somme par tête obtenue grâce aux deux précédents critères.

299) "Fondo de Fomento Municipal".

300) Recaudación Federal Participable (RFP).

301) Articles 2, 3A et 6 de la Loi de coordination fiscale. Certains États choisissent de majorer cette participation jusqu'à atteindre 25%

302) Loi de Coordination fiscale, Article 2^e, section III.

303) Les recettes liées au pétrole doivent être redistribuées à hauteur de 3.17% et elles liées à l'exportation de marchandises à hauteur de 0,136% de la RFP.

Cependant, si la loi fédérale impose aux États de transférer au minimum 20 % du FGP qui leur est attribué, elle leur accorde une **grande liberté dans la répartition de cette somme entre les municipalités**, leur imposant simplement de le faire selon des règles générales. Dans la plupart des États, ces règles font l'objet de décrets révisés chaque année. Certains établissent toutefois leur propre loi de coordination fiscale ou insèrent les critères de répartition dans d'autres instruments normatifs comme les codes financiers, les budgets ou les lois budgétaires étatiques. **Les critères de distribution varient d'un État à l'autre** et s'appuient sur un ou plusieurs des éléments suivants : la population, les recettes fiscales globales ou seulement liées à l'impôt foncier³⁰⁴ ou aux taxes sur l'eau, le degré de pauvreté, ou l'étendue territoriale. Dans les États de Puebla et de Coahuila, la répartition s'appuyait essentiellement, dans les années 1990, sur des critères de population. Les États de Nayarit et Colima consacraient respectivement 39 % et 34% à leur capitale.

L'absence d'un critère national commun de distribution des ressources des États vers les municipalités permet aux États d'utiliser des **critères arbitraires et politiques**, pratique qui a été fortement critiquée. Les gouvernements des États sont accusés de retenir une partie des transferts pour des projets qu'ils sélectionnent ou mettent en œuvre au niveau municipal. L'importance accordée par certains États au critère de participation fiscale des municipalités a également été critiquée pour son caractère inéquitable. En effet, une grande partie de la population ne travaille pas dans sa commune de résidence, ce qui lèse cette dernière du point de vue fiscal.

En plus de ces transferts de coparticipation, les municipalités reçoivent des **subventions** destinées à l'investissement de la part du gouvernement fédéral et des gouvernements des États. A travers son budget de développement régional, le gouvernement fédéral cofinance, avec les États, des projets locaux, dans le cadre d'accords de développement social (CDS)³⁰⁵. Les municipalités peuvent prendre part à cet accord en prenant en charge une partie du coût du projet sous la forme de travail communal, de matériaux locaux et de surveillance technique. Certains États s'obligent à redistribuer une partie des transferts supplémentaires, y compris discrétionnaires³⁰⁶, qu'ils perçoivent du gouvernement fédéral³⁰⁷. D'autres établissent leur propre politique de coparticipation régie par leurs propres critères.

La loi de coordination fiscale a entraîné une **importante augmentation de la part des transferts dans les budgets municipaux**. Cette dernière est passée de 17 % sur la période 1976-1980 à 58 % sur la période 1984-1986, et a un peu diminué pour s'établir à 52 % en 1990. La réforme de 1998 a contribué à renforcer cette dépendance. Les transferts représentaient, en 2005, plus de 90% des ressources budgétaires de la majorité des municipalités.

On a parallèlement assisté, dans les années 1980, à une **diminution de l'effort fiscal municipal**. Les ressources propres des municipalités n'ont pas évolué en termes réels. Il s'agit là d'une conséquence de l'augmentation des transferts, notamment due au "ramo 33". Cet instrument, qui a entraîné une augmentation conséquente des ressources communales, multipliées par trois durant cette période, a aussi engendré une "paresse fiscale". De façon très paradoxale, il a donc renforcé l'autonomie des municipalités vis-à-vis des gouvernements des États, tout en créant une plus grande dépendance vis à vis de l'échelon fédéral.

La fiscalité locale s'appuie principalement sur l'impôt sur la propriété et, de façon plus marginale, sur un ensemble de taxes connues comme "derechos, productos et aprovechamientos" (droits, produits et valorisation). **L'impôt sur la propriété**³⁰⁸ était autrefois collecté par les gouvernements des États qui le distribuaient ensuite aux municipalités de façon discrétionnaire. L'amendement voté en 1983 à l'article 115 de la constitution a transféré la collecte et la rétention de cet impôt aux municipalités. Ce transfert

304) Impuesto Predial.

305) La Fédération et l'État assument chacun la moitié des dépenses.

306) Reserva de Contingencia.

307) Il s'agissait, en 2005, des États suivants : Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala et Veracruz.

308) Impuesto predial.

a entraîné deux problèmes majeurs. Premièrement, les **taux sont toujours fixés par les États** qui ont tendance à les maintenir bas pour des motifs politiques. Une étude menée sur quatre États (Querétaro, Tlaxcala, Campeche et Nuevo Leon) montrait que, depuis 1983, les rendements de l'impôt sur la propriété avaient décliné fortement, que le taux de recouvrement de l'impôt n'atteignait pas 40 %, et qu'il n'y avait pas eu de réévaluation générale depuis les années 1970. Ceci n'est pas surprenant si l'on rappelle que les municipalités doivent obtenir l'approbation de l'État pour modifier le taux de l'impôt sur la propriété, réévaluer la valeur des propriétés ou indexer cette valeur sur l'inflation. Deuxièmement, le **manque d'infrastructure municipale pour collecter l'impôt**, et notamment l'absence d'un cadastre actualisé a conduit la plupart des petites municipalités à réaliser des accords de collaboration avec le gouvernement de leur État pour l'évaluation et la collecte de leur impôt sur la propriété. Ces accords représentent une perte financière importante qui peut atteindre 30% des recettes.

Les grandes municipalités **empruntent** plus facilement que dans le reste de l'Amérique latine. La banque fédérale d'œuvres publiques, BANOBRAS, propose depuis longtemps un programme de crédit pour le développement municipal. Ce dernier s'est toutefois caractérisé par des procédures compliquées et une attribution selon des critères plus politiques que financiers. Par le passé, son programme de prêts, fortement subventionné, s'est centré sur le logement social, le système d'approvisionnement en eau, et la construction de marchés et d'abattoirs. L'introduction, depuis 1988, de taux proches de ceux du marché s'est traduite par une réorientation sur l'amélioration des cadastres municipaux. L'emprunt municipal a été limité par une règle non écrite mais presque partout appliquée qui veut que les gouvernements municipaux ne laissent pas de dettes à leurs successeurs, ce qui limite les emprunts à un horizon de trois ans.

Les États exercent un contrôle financier strict sur les municipalités placées sous leur juridiction. Ils contrôlent leur droit à prélever des taxes locales, ainsi que l'étendue des subventions extérieures et ont un droit de regard sur l'augmentation de l'ensemble de la fiscalité locale. Le bureau d'audit de l'État peut annuler les dépenses municipales qu'il juge illégales ou contraires au bien public. Les départements du trésor du niveau fédéral et étatique travaillent conjointement au niveau municipal pour contrôler les dépenses municipales. Une étude menée en 1991 sur 15 municipalités de l'État de Mexico montrait que leur rôle était plus correctif que préventif, et qu'il se préoccupait moins du conseil aux municipalités que de faire respecter la loi. On peut dès lors se demander s'il ne s'agit pas plus d'un contrôle d'opportunité plutôt que d'un réel contrôle de la légalité.

III. Ressources humaines et services d'appui

A. Le système de ressources humaines et les services d'appui

1. Présentation

On estimait, en 1991, qu'il existait 113 000 employés municipaux au Mexique, soit **2,6 % de l'ensemble de l'emploi du secteur public**, y compris les entreprises d'État et le système de sécurité sociale. Le nombre d'employés par municipalité est faible au Mexique, par rapport au reste de l'Amérique latine, et ce en raison du nombre réduit de compétences qui leur sont dévolues. En 1991, la municipalité de Campeche avait un ratio de un employé municipal pour 121 habitants, et celle de Hermosillo, de un pour 192.

Les employés municipaux se répartissent en **trois catégories principales**. Les postes de direction et de décision constituent des postes de confiance, répartis à la discrétion du maire. Ils ne disposent pas de la sécurité de l'emploi. Les postes techniques qualifiés sont recrutés par des contrats de courte durée afin de remplir des tâches spécifiques durant le mandat municipal de trois ans. Les employés administratifs sans qualification sont recrutés à des "postes de base" pour lesquels ils bénéficient d'un

degré élevé de sécurité de l'emploi. Leur système de recrutement n'est pas systématique. Ils ne disposent pas d'un salaire garanti ou d'un plan de carrière. Ils ne sont pas soumis à une évaluation de leurs performances et ne jouissent pas d'une récompense de leurs mérites. La définition du régime juridique du service civil local de carrière relève actuellement de la compétence des États. De nombreux États ont d'ailleurs légiféré dans ce domaine, adoptant des **lois de services civils de carrière**. A ce jour, ces dernières n'ont cependant pas fait l'objet d'une mise en œuvre.

La part des postes de confiance varie grandement entre les municipalités, entre un plancher de 5 %, et un plafond de 57 %, et est généralement plus grande dans les petites municipalités. Les personnes occupant des postes de confiance circulent entre les administrations municipales et d'État, les agences décentralisées du secteur public et les postes régionaux du gouvernement fédéral. Leur carrière est déterminée par leurs liens personnels avec des dirigeants politiques.

Les **niveaux de salaires** municipaux varient grandement d'une municipalité à l'autre. Les grandes municipalités offrent des salaires comparables à ceux proposés par les États. Les petites municipalités doivent quant à elles parfois recourir aux retraités parce qu'elles ne peuvent pas se permettre de payer le salaire minimum. Dans l'État du Yucatan, les municipalités ont toutes adopté la même échelle de salaires établie par le gouvernement de l'État. Dans l'État de Mexico, au contraire, chaque municipalité décidait de ses propres niveaux de salaires.

2. Les services d'appui et de formation

Les premières mesures de formation systématique des employés municipaux ne datent que des années 1970, dans l'État de Mexico et dans celui de Guerrero qui a mis en place un programme de renforcement municipal. Dans les années 1990, une série d'institutions fédérales proposait une assistance technique aux municipalités, dont deux principales. **L'institut pour le développement technique des finances publiques (INDETEC)**³⁰⁹, une institution de financement public alimentée par le secrétariat aux finances du gouvernement fédéral et des gouvernements des États, proposait des cours d'administration fiscale et financière pour l'ensemble du secteur public. **Le centre national de développement municipal (CNDM)**³¹⁰, une branche du ministère fédéral de l'intérieur, créée en 1984, publiait des manuels sur la législation des États et la régulation municipale. Le CNDM était en lien avec des branches dans les États au travers d'un GIS municipal d'échelle nationale. D'autres institutions offraient un appui à la formation des municipalités, dont **l'Institut national d'administration publique (INAP)**³¹¹, ainsi que le département municipal de BANOBRAS. Au niveau des États, les municipalités avaient souvent accès à des formations sur des domaines précis grâce à des associations professionnelles ou des universités. Leur disponibilité variait d'un État à l'autre et dépendait en grande partie de l'intérêt que lui prêtaient les gouvernements des États.

B. Coopération intermunicipale

Le système politique très centralisé a historiquement laissé peu de place au développement de la coopération intermunicipale.

Dans les années 1990, les municipalités se sont regroupées, par affinité politique, en associations de lobbying afin de faire valoir leurs intérêts. On recense aujourd'hui trois associations municipales de caractère national : l'Association des Autorités Locales du Mexique, l'Association des Municipalités du Mexique et la Fédération Nationale des Municipalités du Mexique (FENAMM). Un regroupement est envisagé qui donnerait naissance à une association unique de niveau fédéral.

309) "Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas".

310) "Centro nacional de desarrollo municipal".

311) "Instituto nacional de Administración pública".

La possibilité de créer des associations municipales de gestion (intercommunalité), ouverte par la réforme constitutionnelle de 1983, a peu été utilisée. Les gouvernements des États se montrent généralement peu favorables à ce type d'initiatives qui menace potentiellement leur intervention dans les affaires locales. L'intercommunalité se borne aujourd'hui à quelques projets de cofinancement, notamment en matière d'investissements publics, alors même que le développement des agglomérations urbaines, et les problèmes qu'il engendre, pose de plus en plus la question de la mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 115 de ladite réforme.

C. La participation citoyenne

Depuis la révolution mexicaine de 1910, **le système politique corporatiste a fortement influencé la nature de la participation citoyenne au niveau local**. Il est depuis longtemps possible de créer des **bureaux infra-municipaux**, appelés "comisarias" et "delegaciones". Dirigés par des personnes nommées par le maire, ils servent de canal pour recueillir les demandes locales et distribuer les faveurs. La participation citoyenne, qui est canalisée à travers ces structures, prend la forme de groupes de quartier³¹², parfois rassemblés dans des comités consultatifs d'échelle municipale. Toutes ces organisations communautaires semi-officielles travaillent sous le strict contrôle des autorités municipales.

Le **PRONASOL** a renforcé, de 1989 à 1992, le rôle de la **participation des populations défavorisées** dans la sélection et la mise en œuvre de projets, notamment à travers les fonds municipaux de solidarité. En 1992, ces derniers étaient en place dans 87% des municipalités. Dans ce cadre, la participation citoyenne était mobilisée pour des infrastructures de petite taille, des projets sociaux et des projets d'investissement productif. Ils étaient gérés par des comités locaux appelés "Consejos municipales de solidaridad", constitués d'autorités municipales. Ces comités faisaient le lien avec les groupes citoyens³¹³, qui proposaient des projets. Bien que ces groupes soient officiellement indépendants, les projets étaient souvent élaborés et sélectionnés par les processus officiels ainsi que par le PRI.

D. Bilan du processus dans le pays

Au Mexique, le mouvement de **décentralisation a été tardif** par rapport aux autres pays de la région. Ses débuts, au cours des **années 1980, ont été hésitants et peu efficaces**, notamment en raison du **système de parti unique** mais aussi du **manque de continuité des différentes politiques adoptées**. Les efforts de renforcement du pouvoir municipal et de décentralisation de la planification nationale réalisés sous la Présidence Salinas ont été mis à mal par la politique du gouvernement suivant qui a affaibli les États et les municipalités, en instaurant un partenariat direct avec la population civile.

Dans les **années 1990**, sous l'influence de l'ouverture politique et des pressions de l'opposition, le processus s'est accéléré de manière unilatérale, peu ordonnée et différente selon les secteurs. La complexité du processus a été renforcée par la **participation du Congrès** qui a introduit des mesures de décentralisation (extension de la branche 33³¹⁴), ainsi que par **les gouvernements des États et surtout des exécutifs municipaux**, qui ont entrepris une décentralisation à leur propre rythme. La décentralisation des compétences a progressé. Elle a toutefois surtout concerné la **mise en œuvre des programmes** plus que leur élaboration. Les espaces au sein desquels les gouvernements peuvent agir souverainement n'ont en réalité guère été étendus. Par ailleurs, les **transferts financiers n'ont pas suivi ces transferts de compétences** et la répartition des dépenses publiques demeure très centralisée. On peut donc se demander si les États et les municipalités ont réellement leur domaine de décision ainsi que leur aptitude à orienter leurs actions. Ceci pose la question de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques décentralisées.

312) "juntas de vecinos".

313) "comités locales de solidaridad".

314) Notons que dans ce cas, l'emploi des ressources n'est pas totalement libre.

Nicaragua

I. Organisation politico-administrative

A. présentation

Le Nicaragua est un **État unitaire divisé en départements et municipalités**³¹⁵. Le pays s'est en outre doté, en 1987, d'un **système d'autonomie régionale** qui concerne uniquement les territoires de la côte atlantique³¹⁶. Ce système résulte d'une consultation populaire menée par le gouvernement sandiniste auprès des communautés indiennes de cette région, suite aux conflits sociaux qui y sont survenus. Il comprend des structures d'administration de niveau régional et local, respectivement les **régions autonomes**³¹⁷ et les **communautés autonomes**³¹⁸.

Les **15 départements** constituent une simple division administrative. Ils sont dépourvus d'organe exécutif ou législatif, et sont représentés par les députés nationaux. Les **deux régions autonomes** sont définies comme des personnes juridiques de droit public³¹⁹ et constituent de véritables collectivités de niveau intermédiaire.

Au niveau local, le pays comprend 152 municipalités, définies comme l'unité de base de la division politique et administrative du pays³²⁰, et des **communautés autonomes**. Les communautés autonomes sont des entités juridiques, sociales et politiques, qui s'administrent selon leurs propres formes d'organisation et leurs traditions culturelles et sont définies comme un organe de l'administration régionale³²¹. Leurs limites territoriales, ainsi que leur organisation administrative, ont été définies par un accord entre les régions autonomes et le gouvernement central.

La capitale de Managua rassemble 1 316 981 habitants³²², soit près de 21% de la population totale. Déclarée district national en 1929, elle a ensuite été gérée, jusqu'en 1989, par un ministère du gouvernement central créé à cet effet, et a recouvré son statut municipal à cette date. La capitale est divisée en cinq districts³²³, coordonnés par des délégations territoriales dirigées par un délégué qui représente le maire. La région métropolitaine est dépourvue de structure administrative.

Comme dans l'ensemble de l'Amérique latine, il existe de grandes disparités de population entre municipalités. En 1992, seules 12 municipalités avaient plus de 50 000 habitants, 46 municipalités regroupaient 20 000 à 50 000 habitants, 34 de 10 000 à 20 000 habitants. Les 51 municipalités restantes, soit 36% du total, avaient moins de 10 000 habitants.

B. Fonctionnement

Les **régions autonomes** disposent d'un organe délibératif, le conseil régional autonome, et d'un organe exécutif, en la personne du Coordinateur régional³²⁴. Le Conseil régional est composé de 45 membres élus directement pour un mandat de 4 ans. Toutes les communautés ethniques de la région doivent y être représentées³²⁵ et les représentants des régions devant l'Assemblée Nationale en sont également

315) La Loi N° 137 de 1991 intitulée Loi de réforme à la loi de division politique et administrative prévoit la création de 7 régions, en plus des deux régions autonomes de la côte atlantique. Elles ne disposent toutefois d'aucun organe administratif et ne semblent constituer qu'une division purement formelle. Les sites gouvernementaux n'y font d'ailleurs pas allusion.

316) Ces territoires appartenaient auparavant au département de Zelaya. Ils représentent près de la moitié du territoire national et près de 10% de la population totale.

317) Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

318) Comunidades Autónomas de de la Costa Atlántica.

319) Statut d'autonomie régionale, Article 8.

320) Constitution, Article 176.

321) Statut d'autonomie régionale, Article 15.

322) estimation pour 2005.

323) La capitale comprenait sept districts jusqu'en 2000. Leur nombre a été ramené à cinq, deux districts ayant obtenu le statut municipal.

324) Ce poste est compatible avec celui de représentant de la Présidence de la République dans la région.

325) Statut d'autonomie régionale, Article 19.

membres de plein droit³²⁶. Le Conseil élit tous les deux ans les 7 membres de sa “junte directive”³²⁷, qui constitue son organe de coordination et d’administration³²⁸. La “junte directive” doit, elle aussi, assurer une représentation de toutes les communautés ethniques³²⁹. Le coordinateur régional, qui détient la fonction exécutive et administrative, est élu par le Conseil parmi ses membres³³⁰.

Les municipalités disposent d’un organe délibératif, le Conseil municipal³³¹, dont les membres sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans, et d’un organe exécutif composé d’un maire et d’un adjoint³³², élus au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans. Le maire et le vice maire sont élus à la majorité simple. Ils sont rééligibles une fois mais ne peuvent réaliser deux mandats successifs. Les conseillers sont élus à la proportionnelle³³³. Les conseils municipaux sont présidés par le maire et réunissent 20 membres, dans la capitale, 10 membres dans les communes chef-lieu de département ou de plus de 30 000 habitants, et cinq membres, dans celles qui abritent moins de 30 000 habitants³³⁴. Comme les autres pays d’Amérique centrale, à l’exception du Costa Rica, le Nicaragua a choisi un modèle “d’autorité unitaire” fondé sur un travail de coopération et d’appui entre l’exécutif et le délibératif³³⁵.

C. Liens entre les niveaux de gouvernement

Au niveau central, la décentralisation est confiée à trois institutions majeures : le **Secrétariat de coordination et stratégie de la Présidence (SECEP)**, la **Commission pour la décentralisation sectorielle (CSD)**, et l’**Institut Nicaraguayen de développement municipal (INIFOM)**. Le Fonds d’investissement social d’urgence (FISE) et l’Institut de développement rural (IDR) jouent également un rôle important.

Créé en 2002, le **SECEP** est chargé de formuler la politique nationale de décentralisation. Il travaille avec le groupe sur la bonne gouvernance auquel participent des représentants de la coopération bilatérale de divers pays étrangers. Le sous-groupe intitulé décentralisation et modernisation de l’État coordonne l’effort international en faveur de la décentralisation dans le pays. Dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté, le SECEP promeut, par ailleurs le renforcement des entités intermédiaires, ainsi que la participation des gouvernements locaux.

La CSD a pour mission de créer des conditions institutionnelles favorables à la décentralisation. Créée en 1994, elle est présidée par le président de l’INIFOM et intègre des représentants de différents ministères³³⁶, ainsi que les présidents du FISE et de l’IDR.

Le FISE finance des petits projets en faveur des communautés pauvres et l’IRD soutient les organismes qui s’engagent dans la promotion des petites entreprises, notamment les municipalités.

Les régions disposent d’une autonomie limitée. Elles exercent en effet la plupart de leurs attributions en “coordination” et sous le contrôle des autorités centrales. Afin d’assurer la coordination de leurs politiques avec celles de l’État central, leur règlement a prévu la création de cabinets régionaux³³⁷. Présidés par les coordinateurs régionaux, ces derniers comprennent, outre les cadres régionaux, des représentants des ministères et institutions centrales. Leurs fonctions concernent la planification, le suivi et l’évaluation.

326) Statut d’autonomie régionale, Article 20.

327) Junta Directiva.

328) Règlement du Statut de l’autonomie régionale, Article 29.

329) Statut d’autonomie régionale, Article 27.

330) Statut, Article 23.8. Cette proposition n’est pas rappelée dans le Règlement.

331) Concejo Municipal.

332) Alcalde et Vice-Alcalde.

333) Selon l’article 178 de la Constitution, Les ministres et vice-ministres ne peuvent présenter leur candidature aux élections municipales.

334) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 26.

335) Le système municipal a été profondément réaménagé depuis 1988 afin de renforcer l’exécutif. À l’origine, le conseil municipal, élu pour un mandat de 6 ans, élisait en son sein un maire pour un mandat de deux ans qu’il pouvait démettre par un vote à la majorité absolue. Ce système se traduisait par une grande instabilité municipale.

336) Santé, éducation, transports et infrastructures, environnement et ressources naturelles.

337) Règlement, Article 59.

Les municipalités disposent d'un degré d'autonomie relativement élevé, à l'exception du domaine fiscal. La loi leur reconnaît, en outre, le droit de participer aux décisions prises par l'administration centrale, lorsque ces dernières les concernent³³⁸ et leur offre la possibilité de créer des instances de coordination avec ces dernières³³⁹. En cas de conflit, elles disposent d'un recours auprès de la Cour Suprême de Justice³⁴⁰.

Les municipalités ont enfin une série **d'obligation vis-à-vis des peuples indiens et des communautés ethniques** situés sur leur territoire. Elles doivent respecter leur droit à s'organiser socialement selon leurs traditions et cultures³⁴¹ et reconnaître leur autorité formelle et traditionnelle, qu'elles doivent prendre en compte dans les plans et programmes de développement municipal, ainsi que dans les décisions qui les affectent³⁴². Elles doivent enfin assurer, reconnaître et certifier l'élection des autorités communautaires présentes sur leur territoire³⁴³.

II. État des lieux du processus de décentralisation

A. Historique du processus de décentralisation dans le pays

L'histoire du mouvement de décentralisation au Nicaragua n'est pas linéaire et présente de nombreux accidents.

Les municipalités disposent, dès **1901, d'une autonomie formelle**, mais leur rôle se réduit à sa plus simple expression, jusqu'à la consolidation de l'État, dans les années 1950. **De 1937 à 1979, elles sont encore affaiblies par la dictature de Somoza**, qui établit un système politique autocratique très centralisé, contrôlé par la répression militaire. Ce régime supprimera d'ailleurs les élections municipales de 1939 à 1963³⁴⁴. Malgré le rétablissement de leur autonomie³⁴⁵, les municipalités demeurent sous l'étroit contrôle du gouvernement central, au travers du bureau d'audit national ainsi que du département des services municipaux du ministère de l'intérieur³⁴⁶, et ne disposent alors d'aucun recours vis-à-vis de leurs décisions.

Le renversement du régime somoziste par le Front Sandiniste de Libération Nationale³⁴⁷ (FSLN) aboutit, **après 1979**, à un renouvellement presque total des élites politiques locales. Le FSLN reconnaît alors les groupes municipaux de reconstruction, appelés **“juntas municipales de reconstrucción”** (JMR), qui ont pris la place laissée vacante par les cadres municipaux somozistes en fuite. Approuvés par des assemblées populaires pour une durée indéterminée, les JMR élisent en leur sein un coordinateur. Leur activité sera coordonnée, à partir d'octobre 1979, par un **Secrétariat aux Affaires Municipales**³⁴⁸ (SAMU), qui a rang ministériel.

Le rôle des municipalités fait l'objet d'intenses débats durant toute la période sandiniste. La vision municipaliste est d'abord dominée par une vision centralisatrice. Des agences du gouvernement central assument alors l'essentiel des services locaux, ne laissant aux municipalités qu'un rôle mineur dans la prestation de services de base. Cette posture suscite l'opposition des organisations de base, des JMR et même du SAMU qui estiment que l'hypercentralisation de la prise de décisions et le manque de coordination entre agences gouvernementales sont préjudiciables à la qualité de la prestation de services.

338) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 10.

339) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 37.

340) Corte Suprema de Justicia, Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 39.

341) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 63.

342) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 67.

343) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 69.

344) Selon les dispositions de la Constitution de 1939, les élus locaux sont remplacés par des représentants nommés par le Président.

345) Ce dernier ne concerne pas la Capitale, dépourvue d'assemblée et dirigée par un représentant nommé par le Président.

346) Ce dernier exerce un droit de regard sur les budgets municipaux et contrôle l'élaboration et la mise en œuvre de tous les projets locaux.

347) Frente Sandinista de Liberacion Nacional.

348) Secretaria de Asuntos Municipales.

Le gouvernement sandiniste engage, en parallèle, en **1982, un programme de régionalisation** qui aboutit à la création de six régions et trois zones spéciales, sur la côte atlantique. Ce programme, qui vise à contrer un mouvement contre-révolutionnaire appuyé par le gouvernement des États-Unis, ne constitue pas une décentralisation mais une **déconcentration administrative**. Les régions sont dirigées par un représentant nommé par le Président, appelé “Delegado”, qui a un rang ministériel et dont la principale mission est de coordonner, au niveau régional, les activités des agences centrales³⁴⁹. Les ministères-clés doivent, par ailleurs, déconcentrer leurs activités en nommant des responsables régionaux. La régionalisation s’accompagne d’une suppression du SAMU, remplacé par le Secrétariat à la Coordination Régionale (SCR), et aboutit à un **affaiblissement de l’autonomie municipale face aux régions** qui atteint son paroxysme en 1983-84 avec la création de zones administratives infrarégionales. Les municipalités deviennent alors un simple échelon administratif.

Cette politique sera de courte durée. A partir de **1985**, l’échec de la stratégie centralisée de développement conduit le FSLN à **abandonner les structures de planification régionale et à reconnaître l’importance des structures municipales**. Le SCR est supprimé et remplacé par une **Direction des Municipalités et Affaires Régionales**³⁵⁰ (DAMUR) qui lance, durant les cinq années suivantes (**1986-1990**), **un grand programme de renforcement municipal**. Ce programme, qui constitue un changement de cap par rapport à la stratégie de développement centralisée adoptée de 1979 à 1985, aboutit à **l’adoption, en 1988, d’un nouveau code municipal**, la “Ley de Municipalidades n°40”, toujours en vigueur.

Cette loi attribue aux municipalités un large champ de compétences, à la fois propres et partagées. Son manque de précision, notamment en ce qui concerne les responsabilités respectives des différents niveaux de gouvernement, a toutefois conduit à des **négligences dans la prestation de services de base**, tant de la part des municipalités, qui n’étaient pas légalement tenues de remplir ces services, que de la part du gouvernement central, qui n’était pas obligé de fournir une contrepartie financière conséquente. En 1989, seules 42 municipalités remplissaient six services de base³⁵¹, 94 fournissaient deux, à quatre de ces services, et 7 municipalités n’en fournissaient aucun. La moitié des municipalités seulement se chargeaient de la gestion des déchets solides, et un quart de la gestion des marchés. L’approvisionnement en eau et l’assainissement relevaient de la responsabilité d’une entreprise publique, l’INAA. Le mécontentement vis-à-vis de ce service a cependant conduit, en 1991, à le transférer aux autorités municipales, dans la ville de Matagalpa et les communes environnantes, ce à titre expérimental.

B. Répartition des compétences

1. Les régions autonomes

Les régions autonomes disposent d’un large champ de compétence, mais leur degré d’autonomie est limité. Bien que le règlement du statut de l’autonomie des régions de la Côte atlantique³⁵², adopté en 2003, leur reconnaisse une autonomie juridique, politique, normative, économique financière, organisationnelle, culturelle et administrative, elles exercent la plupart de leurs attributions en “coordination” et sous le contrôle des autorités centrales.

Les régions ne décident pas seules des grandes orientations de politique régionale. Ces dernières font l’objet d’un plan stratégique de développement régional, auquel participent les autorités centrales, en lien avec le Conseil National de Planification Economique et Sociale (CONPES).

349) A partir de 1985, le “Delegado” dirige le comité régional du FSLN.

350) Dirección General de Asuntos municipales y regionales.

351) Gestion des déchets solides, nettoyage des rues, parcs, cimetières, abattoirs et marchés.

352) Reglamento a la Ley no. 28 “Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, Decreto A.N. n° 3584 de 2003.

Elles sont par ailleurs chargées de **gérer, au sein de commissions paritaires** avec les institutions nationales³⁵³, **des programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'approvisionnement, du transport et des services publics locaux**. En matière d'infrastructures, elles participent à la définition, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation d'un plan d'investissement régional et d'un plan de développement et d'entretien des infrastructures³⁵⁴. Dans le domaine de l'éducation, le règlement établit un Système Educatif Autonome Régional (SEAR), mais stipule que le contenu des enseignements est élaboré avec les autorités centrales³⁵⁵. Les programmes liés à l'éducation, à la culture et au sport font l'objet de commissions mixtes destinées à accompagner le transfert de compétences³⁵⁶. La politique régionale de santé s'appuie avant tout sur celle de l'État central. Elle dispose d'un plan d'investissement dont le règlement fixe les priorités³⁵⁷.

En dehors de ces programmes, les régions **peuvent définir et mettre en œuvre leurs propres projets** dans une série de domaines spécifiés par le règlement et qui touchent principalement à l'activité économique et à la protection de **l'environnement**³⁵⁸.

Le règlement attribue par ailleurs aux régions des compétences particulières dans les domaines de l'environnement et de l'exploitation des ressources naturelles, de la culture, des échanges avec la région Caraïbe, et de la justice. Il les charge ainsi de veiller à l'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles³⁵⁹. Dans ce cadre, les régions définissent notamment, avec les autorités centrales, les quotas d'utilisation de ces dernières. Elles élaborent et mettent en œuvre, avec l'Institut Nicaraguayen d'Etudes Territoriales (INETER), un programme d'aménagement du territoire. Elles doivent assurer la protection des bassins hydrographiques, en collaboration avec les organismes spécialisés, et se verront transférer les aires protégées. Dans le domaine culturel, les régions ont un rôle de médiation. Elles doivent à la fois défendre les cultures locales, et promouvoir la culture nationale³⁶⁰. Les régions doivent enfin promouvoir l'échange culturel et commercial avec la région Caraïbe³⁶¹. Il leur revient, à ce titre, d'améliorer les infrastructures portuaires et aéroportuaires. Elles reçoivent la moitié des bénéfices réalisés par les aéroports, sommes qui doivent être consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation. Elles ont enfin la possibilité de créer des zones franches et des ports libres. En matière de Justice, les conseils régionaux peuvent élaborer, en collaboration avec le pouvoir judiciaire, des régulations spécifiques qui tiennent compte des traditions et coutumes locales³⁶².

2. Les municipalités

L'autonomie municipale est un principe constitutionnel³⁶³ abondamment rappelé par la loi sur les municipalités³⁶⁴. Au principe de **compétence générale**, présent dans la constitution³⁶⁵, la loi ajoute un principe de subsidiarité puisque "toute fonction qui peut être accomplie de façon efficace sous sa juridiction ou qui nécessite[...] une relation étroite avec la communauté *doit être réservée au domaine de compétence des municipalités*"³⁶⁶. Ces dernières ont le devoir d'assumer ces compétences³⁶⁷,

353) Règlement du statut d'autonomie des régions de la cote atlantique, Article 6.

354) Article 7.

355) Article 9.

356) Article 11.

357) Article 14 et 15.

358) Article 17.

359) Articles 18 et 19.

360) articles 20 et 21.

361) Article 22.

362) Article 40.

363) Constitution, Article 177.

364) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997.

365) Constitution, Article 177, "les autorités municipales ont une compétence sur les questions qui influent sur le développement socio-économique de leur circonscription".

366) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 2. Les italiques sont rajoutées par l'auteur.

367) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 2.

notamment en ce qui concerne les “services municipaux”³⁶⁸. Les municipalités disposent également d’une compétence générale sur les questions qui touchent à la préservation de l’environnement et des ressources naturelles³⁶⁹.

La loi sur les municipalités ne se contente pas d’énoncer ces principes et détaille les domaines de compétence municipale³⁷⁰. Ces derniers pourraient être regroupés au sein des blocs de compétence suivants : services de base, transports, santé publique, aménagement du territoire, gestion de l’environnement, et enfin, culture sports et loisirs. Bien qu’il ne soit pas explicité, le développement économique fait partie intégrante des compétences municipales. Tel ne semble pas être le cas de l’éducation dont il n’est fait aucune mention.

Les “services de base” municipaux concernent l’approvisionnement en **eau et électricité, ainsi que l’évacuation des eaux usées**. La municipalité peut construire, entretenir et gérer les aqueducs municipaux, les réseaux d’égouts et le système de traitement des eaux usées, ainsi que le réseau électrique. **La gestion des déchets solides**, le drainage des eaux de pluie, ainsi que le contrôle des marchés, font partie de ses attributions de “promotion de l’hygiène publique”. A ces services s’ajoute la responsabilité de construction, d’entretien et de gestion des **cimetières publics**, qui peuvent faire l’objet d’une concession. Les municipalités sont par ailleurs chargées de développer le **transport et les voies de communication**. Elles peuvent construire et entretenir les ponts et chemins, réguler et contrôler le service de transport collectif et gérer les gares routières, de même que les ports fluviaux et lacustres, éventuellement avec l’aide de l’organisme étatique compétent. Elles peuvent enfin élaborer et planifier la signalisation urbaine et rurale. En matière de **santé publique**, les municipalités doivent participer à la construction et à l’entretien de postes et de centres de santé urbains et ruraux et relayer les campagnes d’hygiène et de santé préventives. Dans le domaine de l’**aménagement du territoire**, elles sont chargées de la planification, de la normalisation et du contrôle de l’usage du sol et du développement urbain et rural. Elles élaborent des plans et schémas de développement urbain, régulent et contrôlent l’usage du sol urbain, surveillent l’usage du sous-sol, avec les organismes étatiques compétents, contrôlent les normes de construction, construisent et entretiennent les rues, trottoirs, parcs et places. Leurs **compétences environnementales** sont étendues. Elles veillent à l’utilisation rationnelle des ressources naturelles. A ce titre, l’État a l’obligation de les consulter avant d’accorder des concessions d’exploration ou d’exploitation des ressources situées dans leur circonscription, et doit leur reverser au moins 25 % des revenus fiscaux liées à ces concessions. Il doit également les associer à la réalisation des “études d’impact environnemental”. Les municipalités ont enfin la possibilité de créer des parcs écologiques municipaux. Elles sont intégrées au système de réponse aux catastrophes naturelle à travers la constitution de “comités municipaux d’urgence” qui s’articulent au Comité National. Dans le domaine de la **culture, des sport et des loisirs**, les municipalités doivent avant tout veiller à protéger le patrimoine local, notamment au travers de la construction, de l’entretien et de la gestion d’infrastructures³⁷¹. Les municipalités sont enfin chargées de promouvoir les droits de l’homme, en particulier ceux des femmes et des enfants, et d’encourager la participation.

Les municipalités peuvent **déléguer la prestation de services** à des entreprises municipales qu’elles auraient créées³⁷², ou à d’autres institutions d’État plus compétentes dans le domaine concerné, en contrôlant leur exécution. Elles ont également la possibilité d’établir des concessions, après licitation, avec des personnes de droit privé, tout en continuant à exercer leurs fonctions normatives et de contrôle³⁷³.

368) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 6.

369) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 6.

370) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 7.

371) Bibliothèques et stades.

372) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 58.

373) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 9.

C. Le financement des compétences

1. Financement des régions autonomes

Les régions autonomes disposent de trois principales sources de financement : le Fonds Spécial de Développement et de Promotion Sociale, la fiscalité locale et les transferts issus du Budget Général de la République.

Le Fonds Spécial de Développement et de Promotion Sociale³⁷⁴ a accompagné la création des régions autonomes. Il a été conçu comme la base financière du système régional de planification. Il est destiné aux investissements sociaux, productifs et culturels. Alimenté par les ressources du budget général de la République, il peut bénéficier de ressources extraordinaires. Il est géré par le coordinateur régional, en fonction de la politique établie par le conseil régional.

La fiscalité des régions fait l'objet d'un plan, le *Plan de arbitrio regional* qui doit être approuvé par l'Assemblée Nationale³⁷⁵. Ce dernier comprend notamment les taxes sur les bénéfices des entreprises. Les régions peuvent établir leurs propres impôts³⁷⁶. Elle perçoivent, en outre, la moitié des bénéfices des aéroports situés sur leur territoire.

L'autonomie régionale de dépense est relative. Le budget régional doit être approuvé par la Présidence de la République, au travers du Ministère des Finances³⁷⁷. Sa mise en œuvre, son suivi, son contrôle et son évaluation sont réalisés de façon conjointe avec les organismes gouvernementaux de la région. Le contrôle et l'évaluation doivent respecter les normes établies par les conseils régionaux, le Ministère des Finances et l'organisme national de contrôle, la Contraloria General de la Republica. L'utilisation de la taxe sur les bénéfices des aéroports n'est pas libre. Les terres communales, reconnues comme appartenant traditionnellement aux communautés de la côte atlantique, sont inaliénables³⁷⁹.

2. Financement des municipalités

Sous le régime somoziste, les municipalités nicaraguayennes disposaient de ressources limitées issues des taxes et impôts locaux, d'un accord de coparticipation sur les taxes liées au tabac et aux combustibles qui favorisait les plus gros contributeurs, et enfin, de subventions irrégulières et discrétionnaires du gouvernement central. La municipalité de Managua se taillait la part du lion, concentrant 74% des ressources municipales en 1975³⁸⁰.

Les finances municipales ont été renforcées par le gouvernement sandiniste. Durant les premières années, les transferts directs du gouvernement central sont devenus une importante ressource pour les municipalités, qui ont également bénéficié d'une aide massive de la coopération internationale, ainsi que d'un "Fonds Rotatif pour le Développement Municipal" (FODEMU)³⁸¹. Ces transferts sont cependant demeurés ad hoc et n'ont pu être intégrés à l'élaboration des budgets municipaux. En 1981, 40 % des municipalités disposaient d'un budget de moins de 4 000 US\$, 67 % de moins de 10 000 US\$. Les budgets municipaux se composaient généralement comme suit : la moitié provenait d'impôts locaux, un quart de droits d'utilisation d'équipements, en particulier de marchés et d'abattoirs, et le reste de diverses origines, dont les transferts du gouvernement central.

Durant la seconde moitié de la décennie, la crise économique a conduit le gouvernement à **limiter ses transferts**. Entre 1986 et 1990, ces derniers ne représentaient que 14% des ressources municipales.

374) Article 53 à 56.

375) Statut, Article 28.

376) Statut, Article 8.

377) Ministerio de Hacienda y Crédito. Article 44.

378) Article 45.

379) Statut, Article 36

380) Plus de la moitié de ses ressources provenaient d'une taxe de 1% prélevée sur les ventes réalisées sur son territoire.

381) Ce Fonds proposait des prêts pour la réalisation de projets d'investissement.

Managua faisait exception à la règle puisqu'elle tirait, en 1989, encore 62 % de ses ressources d'un transfert du gouvernement central qui représentait dix fois le montant global perçu par les autres municipalités. Cette situation contrastait avec celle de la région où les capitales s'appuyaient, plus que les autres villes, sur des ressources propres. Les ressources des autres municipalités ont cependant augmenté plus que celles de Managua, dont la part dans les ressources municipales totales est tombée à 35 % en 1989. En 1990, deux accords de co-participation, qui portaient respectivement sur 2,5 % des recettes de la taxe sur le fuel, et sur 2% de la taxe sur l'électricité, ont été abolis. Conséquence de cette décision, les transferts ne représentaient plus, en 1992, que 1% des budgets municipaux.

A partir de **1986**, le gouvernement a lancé une **réforme fiscale municipale d'envergure**. Cette dernière a marqué la fin du "plan de arbitrios", programme annuel détaillé des impôts et taxes locales qui étaient soumis à l'approbation du gouvernement central. Le programme fiscal a été simplifié et universalisé, d'abord au niveau régional, puis, en 1988, dans l'ensemble du pays, à l'exception de Managua. **La plupart des impôts municipaux ont été remplacés par une taxe unique sur les ventes** qui s'élevait à 2 %³⁸². Des registres d'impôts locaux ont été créés afin d'améliorer les taux de collecte.

Suite à ces réformes, les grandes municipalités ont bénéficié d'une croissance rapide de leurs ressources propres, qui leur a permis de compenser la chute des transferts du gouvernement central. Ceci leur a également permis de rester à flot durant la période d'hyperinflation de 1987 à 1990. La part des ressources municipales dans le total des ressources publiques atteignait 13% entre 1986 et 1990, soit le taux le plus élevé de l'Amérique centrale.

En 1991, l'État transférait trois sources de recettes fiscales aux municipalités : **la taxe sur les véhicules et celle sur les licences commerciales**, qui avait été sous le contrôle municipal par le passé, et **l'impôt sur la propriété**, jusqu'alors toujours géré par le gouvernement central. **En 1992, les municipalités tiraient 94 % de leurs budgets de leurs ressources propres, ce qui constituait la part la plus élevée de toute l'Amérique latine.**

Cette réforme fiscale n'a toutefois pas profité à la vaste majorité des municipalités pauvres du pays qui abritaient 25 % de la population, leur base économique ne leur permettant pas de compenser la quasi disparition des transferts du gouvernement central. Ceci s'est traduit par des disparités croissantes en matière de dépenses par habitant entre les communes pauvres et les communes riches. Cette situation conduisait, en 1992, les maires à proposer un système de transferts pré-établis de 6 %, qui privilégierait les municipalités les plus pauvres, proposition rejetée par le gouvernement central.

● Poids financier

Aujourd'hui, le **niveau de décentralisation des dépenses publiques** est relativement plus élevé au Nicaragua que dans le reste de l'Amérique centrale. La part des dépenses locales dans les dépenses publiques totales atteignait, en effet, **8,7 % en 2003**.

● Sources de financement

Les municipalités nicaraguayennes disposent de trois sources de financement : leurs ressources propres, issues de la fiscalité locale³⁸³, les transferts du gouvernement central et l'emprunt. La **compétence fiscale**³⁸⁴ des municipalités est limitée. Le plan fiscal municipal, appelé "Plan de Arbitrios del Municipio", doit en effet être soumis, chaque année, à l'Assemblée Nationale pour approbation³⁸⁵. La fiscalité locale constitue toutefois le premier poste de ressources des budgets municipaux et s'appuie avant tout sur l'impôt, plus particulièrement sur le revenu, laissant aux taxes liées aux services

382) Cette taxe s'établissait à 1% pour les biens agricoles non transformés.

383) Leurs recettes fiscales peuvent provenir d'impôts municipaux, de taxes et de contributions spéciales, Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 49.

384) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 47.

385) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Articles 28 et 48. Jusqu'à l'approbation d'une loi fiscale municipale, la fiscalité municipale est régie par le Décret N° 10-91 " Plan de Arbitrios del Municipio de Managua ", publié dans La Gaceta, Journal Officiel, le 12 Février 1991 pour la capitale, et le Décret N° 455 " Plan de Arbitrios Municipal ", Publié le 31 Juillet 1989, pour les autres Municipalités (Art. 70).

une place marginale³⁸⁶. Les impôts et taxes représentaient respectivement 74 % et 5,6 % des ressources ordinaires du budget de la Municipalité de Managua en 2006³⁸⁷. L'impôt sur le revenu représentait à lui seul 57,8 % des ressources ordinaires de la capitale, suivi par l'impôt sur les biens immobiliers (14,2 %). Les taxes, qui ne représentaient que 5,6 % des ressources ordinaires, étaient principalement liées à la gestion des déchets et des cimetières.

Les **transferts du gouvernement central** se sont caractérisés, par le passé, par leur irrégularité et leur faiblesse. Ils étaient négociés chaque année et ne représentaient, au maximum, que 1,6% du budget public total. Or des études suggèrent que cette part devrait être dix fois supérieure pour permettre aux municipalités d'assumer les compétences qui leur sont attribuées par la loi. La Constitution³⁸⁸ et la Loi sur les Municipalités³⁸⁹ reconnaissent d'ailleurs un principe de contrepartie, l'État devant fournir aux municipalités les moyens financiers d'exercer leurs compétences. Des années de débat ont finalement abouti, en juillet 2003, à l'adoption de la **Loi 446 de transferts budgétaires**³⁹⁰. Cette dernière stipule qu'à partir de 2004, l'État doit transférer 4 % de ses ressources courantes, pourcentage qui doit augmenter chaque année de 0,5 points, pourvu que la croissance dépasse 1%, jusqu'à atteindre un minimum de 10 % en 2010. Ceci se traduirait, pour l'année 2004, par une augmentation de 77 % des montants perçus par les municipalités. La répartition de cette manne considère les quatre critères suivants : la péréquation, afin de compenser les écarts de ressources entre municipalités ; l'efficacité du système municipal de collecte fiscale, afin d'encourager les municipalités à maintenir une pression fiscale ; la population ; l'utilisation effective des transferts perçus durant l'exercice précédent. Pour en bénéficier, les municipalités doivent présenter un plan d'investissement municipal qui comprend les projets auxquels la population a accordé sa priorité. L'utilisation des fonds est contrôlée ex-post par la Contraloría General. Ce mécanisme peut être utilisé pour l'acheminement de l'aide de la coopération internationale. Ce mécanisme de transferts pré-établis constitue une révolution pour les municipalités. Encore faut-il qu'il soit appliqué, ce qui n'est pas sans posé problème dans un pays aussi endetté que le Nicaragua³⁹¹. Outre ces transferts pré-établis, les municipalités peuvent solliciter l'aide du **Fonds d'Investissement Social d'Urgence (FISE)**³⁹² et de l'**Institut pour le Développement Rural (IDR)**³⁹³. Le FISE finance des projets de petite ou moyenne envergure destinés à améliorer le niveau de vie des communautés les plus pauvres, notamment par leur incorporation au marché du travail. L'IDR soutient, quant à lui, les organismes, y compris les municipalités, qui s'engagent dans des projets de promotion des micros entreprises.

Les municipalités ont par ailleurs la possibilité de contracter des **emprunts**, de court et moyen terme, auprès de banques publiques ou privées, afin de réaliser des travaux ou d'améliorer la prestation de services publics³⁹⁴. Les crédits à long terme doivent, quant à eux, faire l'objet d'une approbation de la part de l'Assemblée Nationale et ne peuvent concerner que la réalisation de travaux d'envergure. Ces crédits doivent être remboursés durant le mandat des élus qui les ont contractés, exception faite des crédits à long terme³⁹⁵. Les maires et conseils municipaux ne peuvent pas laisser une dette à leurs successeurs.

386) Les données concernant la structure de financement de l'ensemble des municipalités nicaraguayennes sont actuellement indisponibles. Nous présenterons donc celles de la municipalité de Managua, sans prétendre à la représentativité. Nous renvoyons le lecteur au site de l'Institut Nicaraguayen de statistiques : <http://www.inec.gob.ni/>

387) D'après Presupuesto General de ingresos y egresos, año 2006, Municipalidad de Managua, 2005.

388) La Constitution, dans son article 177, oblige l'État à verser aux municipalités un "pourcentage suffisant" de son budget général, en privilégiant celles qui disposent de moins de ressources.

389) La Loi sur les municipalités stipule, dans son Article 6, que "les ressources économique nécessaires à l'exercice de [ces] compétences résidera dans les ressources propres ainsi que dans ceux que leur transférera le gouvernement, à travers un transfert d'impôts ou de ressources financières". Ce principe est rappelé par l'Article 11.

390) L'adoption de cette loi a été promue par les organismes suivants : AMUNIC, INIFOM, Réseau Nicaraguayen pour la Démocratie et le Développement Local, FISE et Comité des Affaires Municipales.

391) En 2003, 46% du budget était consacré au service de la dette.

392) Fondo de Inversión Social de Emergencia.

393) Instituto de Desarrollo Rural.

394) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 51.

395) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 72.

L'autonomie de dépense des municipalités nicaraguayennes est relativement grande. L'autonomie financière municipale est un principe constitutionnel³⁹⁶, rappelé par la Loi sur les municipalités³⁹⁷. Les municipalités élaborent seules leur budget et ne sont soumises qu'au contrôle de l'organisme de contrôle de la gestion publique, *la Contraloría General de la República*³⁹⁸. Elles doivent réserver un certain pourcentage de leur budget à l'investissement, lequel sera établi par la loi du régime budgétaire municipal, en fonction d'une catégorisation des municipalités³⁹⁹. Les salaires annuels municipaux ne peuvent, en tout état de cause, dépasser 30 % des ressources ordinaires annuelles de la municipalité⁴⁰⁰.

III. Ressources humaines et systèmes d'appui

A. Le système de ressources humaines et les services d'appui et de formation

1. Présentation

En matière de ressources humaines, le Nicaragua a connu **une situation historique particulière**. La révolution de 1979 a en effet entraîné un remplacement presque complet de l'ensemble des effectifs⁴⁰¹ et s'est traduit par une transformation de leur composition sociale. Les nouveaux cadres municipaux, qui souffraient d'un manque d'expérience dans la gestion locale, se sont vus attribuer la lourde tâche de rétablir l'économie locale affectée par la guerre, ainsi que de répondre aux demandes sociales et politiques de la population, notamment en termes de participation à la gestion locale.

En 2000, on estimait le nombre d'employés municipaux à **8 648**. Ces derniers étaient **très inégalement répartis**, la municipalité de Managua absorbant 31 % du total de l'emploi municipal. En dehors de la capitale, les employés municipaux se caractérisaient par un **très faible niveau de formation**. A l'exception de Managua, 31,5% des fonctionnaires avaient réalisé des études universitaires, 22,8 % des études secondaires, 38,8 % des études primaires et 6,3% étaient analphabètes. La situation était particulièrement grave dans les communes présentant un haut degré d'analphabétisme. La faiblesse des salaires et l'absence de carrière administrative municipale se traduisaient par ailleurs par un **turn over élevé (67 %)** qui affectait la qualité de la gestion. Les contraintes financières et juridiques imposées aux municipalités **limitaient le nombre d'employés**. En effet, s'il revient aux conseils municipaux de fixer les rémunérations des fonctionnaires, ces dernières doivent respecter les planchers et plafonds établis, pour chaque catégorie, par la loi budgétaire municipale⁴⁰², et ne peuvent, en aucun cas, dépasser 30 % des ressources ordinaires annuelles de la municipalité. On constatait ainsi que 22 % des gouvernements locaux disposaient de 10 employés ou moins à temps complet et que seules 9 % des municipalités regroupaient 100 fonctionnaires ou plus⁴⁰³.

396) Constitution, Article 177.

397) La Loi sur les municipalités stipule, dans son Article 3, que ces dernières gèrent et disposent de leurs propres ressources avec une pleine autonomie.

398) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 54. Le budget municipal doit également être présenté à l'Institut Nicaraguayen de Promotion Municipale, INIFOM, à des fins statistiques et d'assistance technique.

399) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 52. Jusqu'à l'approbation de cette loi, le régime budgétaire des municipalités est régi par l'accord présidentiel N° 257-95 "Normes budgétaires Municipales pour l'élaboration, la modification, l'exécution, le suivi, la clôture et l'évaluation du Budget Municipal", publié dans La Gaceta, Journal Officiel, le 28 Décembre 1995.

400) Cette mesure ne s'applique pas aux municipalités dont les ressources ordinaires sont inférieures à 1,5M de Cordobas. Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 71.

401) On estime que seuls 5% des employés administratifs municipaux avaient travaillé sous le régime de Somoza.

402) "Ley de Régimen Presupuestario Municipal". Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 29.

403) D'après une étude de l'INIFOM, 2000.

Pour répondre à ces problèmes, le Nicaragua s'est doté, ces dernières années, de deux outils juridiques majeurs. Il s'agit, tout d'abord, de **la Loi N°476 du service civil et de la carrière administrative**⁴⁰⁴ qui couvre les fonctionnaires de tous les pouvoirs de la République, des organismes autonomes et des municipalités. La **Loi N°502 de Carrière administrative municipale**⁴⁰⁵ établit, quant à elle, les conditions et procédures de recrutement, de stabilité, de promotion de formation et de renvoi des fonctionnaires et employés municipaux. La sélection des fonctionnaires municipaux y est régie par les principes d'égalité, de mérite et de publicité.

2. Les services d'appui

Suite à la révolution, le gouvernement sandiniste a dû déployer d'importants efforts de formation et d'accompagnement des nouvelles équipes municipales qui étaient dépourvues de toute expérience. Ce rôle a d'abord été attribué au secrétariat aux questions municipales (SAMU) qui a proposé son assistance technique et des formations, en insistant sur la gestion de projets. Il a ensuite été remplacé par le DAMUR, en 1985, puis, depuis 1990, par l'Institut Nicaraguayen de Développement Municipal⁴⁰⁶ (INIFOM).

L'INIFOM est défini comme "un organe décentralisé du gouvernement central", placé sous l'autorité de la Présidence de la République. Son statut, modifié en 2000⁴⁰⁷, le définit comme l'organisme leader en matière de développement local et de décentralisation, et le charge de promouvoir le développement institutionnel des municipalités ainsi que de contrôler la coopération qui leur est destinée. L'institut apporte aux municipalités son assistance technique et leur propose des formations et manuels, notamment au travers de ses 9 délégations départementales. Face aux critiques qui lui ont été formulées⁴⁰⁸, l'INIFOM s'est engagé, en 2003, dans un processus de restructuration qui devrait le conduire à renforcer la déconcentration de ses services en direction de ses délégations territoriales et à sous-traiter certaines de ses actions. En 2004, il gérait 11 programmes et projets financés par le trésor et la coopération externe⁴⁰⁹, pour un budget de 12 454 993 €. Sa stratégie, pour l'année 2005, consistait à accompagner la mise en œuvre du nouveau cadre juridique composé des éléments suivants : la loi de transferts budgétaires, la loi de service civil de carrière⁴¹⁰, la loi de participation citoyenne⁴¹¹ et le plan de développement national⁴¹². Son programme de renforcement municipal portait sur les aspects fiscaux⁴¹³ et budgétaires, ainsi que sur les systèmes de planification, d'information, de gestion du cycle du projet et de modernisation des modèles de gestion de services publics.

B. La coopération intermunicipale

Les premières formes d'associations municipales au Nicaragua datent du milieu des années 1960, avec la création de l'Association Nicaraguayenne des Municipalités⁴¹⁴, dont l'existence fut très brève.

404) Ley N° 476 del Servicio Civil y Carrera Administrativa, adoptée en novembre 2003.

405) Ley N°502 de Carrera Administrativa municipal, adoptée en octobre 2004.

406) Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

407) Loi N° 347, Ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, approuvée le 9 mai 2000.

408) Un document de programme de la coopération danoise, Municipal Management and local development strengthening programme (Progestion), Programme document (Decembre 2003), soulignait, en 2003, son manque de ressources financières et de coordination avec les autres acteurs du secteur.

409) Les principaux contributeurs au budget de l'INIFOM étaient les suivants : la BID et les agences de coopération des gouvernements allemand (GTZ), danois (DANIDA) et espagnol.

410) L'Institut devait notamment élaborer le système national de formation municipale, et certifier les organismes de formation.

411) Il s'agissait, dans ce domaine, d'articuler les espaces de participation de niveau départemental et municipal au sein d'un système de conciliation et de participation départemental, coordonner le cabinet territorial de gouvernabilité, et promouvoir l'audit social.

412) Améliorer le système de planification municipale et l'articuler au système départemental, promouvoir de nouvelles modalités, notamment inter municipales, de prestation de services publics et améliorer l'intégration des institutions internationale à la stratégie nationale de décentralisation.

413) modernisation de la fiscalité municipale et amélioration du système de collecte fiscale.

414) Asociación Nicaragüense de Municipios.

Le gouvernement sandiniste a encouragé, durant la période d'exercice de son secrétariat aux questions municipales (SAMU), la formation d'associations inter municipales dans chaque département. Ces dernières ne sont cependant pas parvenues à prendre leur essor, en raison de leur manque d'autonomie.

Il faut attendre 1993 pour que surgisse une véritable association municipale de caractère national, **l'Association des Municipalités du Nicaragua (AMUNIC)**⁴¹⁵, grâce au soutien de la Fédération des Municipalités de l'Isthme Centre-américain, (FEMICA)⁴¹⁶.

L'Association regroupe la totalité des municipalités nicaraguayennes, ainsi que 12 associations municipales départementales. Elle est organisée de la façon suivante : les membres de l'association siègent en Assemblée Générale, laquelle élit un Conseil National, qui nomme l'organe de direction appelé "Junta Ejecutiva". Ce dernier est composé de 13 maires. L'AMUNIC possède, par ailleurs, des unités techniques.

L'AMUNIC est financée par ses adhérents, les municipalités lui versant 1% de leurs ressources courantes. Elle bénéficie, en outre, de l'appui financier d'organismes de coopération étrangers et internationaux. Les agences de coopération des gouvernements danois, DANIDA⁴¹⁷, et allemand, GTZ⁴¹⁸, ainsi que la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM), apportent un appui direct au renforcement institutionnel de l'association. L'AMUNIC gère, par ailleurs, la coopération de divers organismes avec les municipalités nicaraguayennes. Il s'agit de la FCM, déjà citée, de la Fédération des Municipalités de Madrid⁴¹⁹, de l'Agence de Coopération des Gouvernements suédois, (ASDI), et suisse, (COSUDE), de l'Assemblée de la Province de Barcelone⁴²⁰, du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) et de l'InWent, qui dépend du gouvernement allemand⁴²¹.

Les quatre axes stratégiques de travail de l'AMUNIC sont les suivants : son propre développement institutionnel, la participation citoyenne, le renforcement des capacités des gouvernements locaux⁴²², et enfin, la promotion d'un cadre juridique favorable à la décentralisation et à l'autonomie des municipalités.

L'AMUNIC offre aux municipalités des services d'assistance technique sur les questions légales, financières, de planification, de développement organisationnel et de ressources humaines, de gestion des déchets, et de gestion des risques. Elle informe par ailleurs ses membres sur les thèmes d'intérêt municipal et contribue à la couverture médiatique de ces derniers.

Les municipalités ont par ailleurs la possibilité de s'associer entre elles afin de rationaliser et d'améliorer la qualité des services publics. Ce type d'association intercommunale, appelé "mancomunidades", est envisagé par la loi qui le dote de la personnalité juridique de droit public et définit ses conditions de création⁴²³.

Les municipalités peuvent enfin entretenir des relations directes de coopération avec des organismes étrangers⁴²⁴, même si la plupart des fonds qu'elles reçoivent transitent par le FISE et l'INIFOM.

415) Asociación de Municipios de Nicaragua.

416) Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.

417) La DANIDA gère au Nicaragua un programme de renforcement de la gestion municipale et du développement local (progestion), (APDEL).

418) Dans le cadre de son Programme pour le développement local et la transparence fiscale (PRODELFIN).

419) Cette fédération a créé un programme de coopération avec le Nicaragua : l'Alliance Madriz-Madrid (AMM).

420) Diputación de Barcelona.

421) L'InWent, Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Capacity Building International, Germany) est une organisation qui dépend du gouvernement fédéral allemand ainsi que des gouvernements des Länder. Elle propose des formations destinées aux spécialistes et dirigeants dans les domaines de l'industrie, de la politique, de l'administration et de la société civile.

422) Le renforcement des capacités municipales s'exerce notamment dans les domaines de la gestion, de la planification, de l'administration, et enfin de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de projets. Cette politique passe par un travail de lobbying en faveur de transferts financiers, qui porte actuellement sur l'adoption d'un nouveau code budgétaire municipal, et de promotion de l'associativité municipale, notamment dans sa forme inter municipale.

423) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 12. La création de mancomunidades nécessite l'approbation de l'Assemblée Nationale.

424) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 28.

En 2002, le total des fonds destinés à la promotion de la décentralisation au Nicaragua représentait un montant total de 245,9 MUS\$, répartis de la façon suivante : 211,4MUS\$ au titre de la coopération multilatérale, et 34,5MUS\$ au titre de la coopération bilatérale. Les contributions multilatérales provenaient des organismes suivants : Banque Mondiale (133,7), BID (67,7), Fonds d'Équipement des Nations Unies FENU (3,7), Union Européenne (3,4) et PNUD (2,9). Les contributions bilatérales se répartissaient comme suit : Allemagne (18,6), Finlande (7,1), Suède (3), Canada (5) et Pays-Bas (0,8)⁴²⁵.

C. La participation citoyenne

Les premières grandes mesures de promotion de la participation citoyenne datent de la **période sandiniste**. Le FSLN a en effet établi, dès ses premières années au pouvoir, des **conseils populaires de développement municipal**. Certaines municipalités ont par ailleurs organisé des **assemblées publiques**, sur le modèle de *cabildo abierto* qui ont souvent été jugées contre-productives, dans la mesure où les municipalités ne disposaient pas de l'autonomie et des ressources financières nécessaires pour répondre aux demandes populaires qui s'y exprimaient.

Nombre de municipalités ont par ailleurs fait largement appel au **travail volontaire** afin de pallier l'insuffisance de ressources financières et le manque de fiabilité des transferts gouvernementaux. Elles ont ainsi joué un rôle de médiation entre les agences centrales et les organisations de masse qui soutenaient le FSLN.

La participation citoyenne a finalement été **institutionnalisée, en 1988, par la loi sur les municipalités**. Cette dernière imposait, à l'origine, au maire d'organiser deux "cabildos"⁴²⁶ par an, et lui permettait de créer des institutions consultatives, ou conseils municipaux populaires⁴²⁷. En 1991, une enquête menée sur 51 municipalités révélait toutefois que plus de la moitié des municipalités n'avaient pas tenu de "cabildo" et que 60% n'avaient pas tenu de conseils municipaux populaires.

Les réformes apportées à la loi ont renforcé la responsabilité municipale en matière de participation, les municipalités étant définies comme les garantes de la démocratie participative⁴²⁸. Elles disposent, pour ce faire, de nombreux outils. Elles peuvent par exemple créer des **délégations territoriales élues**⁴²⁹ ainsi que des **associations et instances sectorielles de participation**⁴³⁰. Les citoyens se sont vus reconnaître un **droit d'initiative** collégial et individuel qui leur permet de présenter des projets d'ordonnance et de résolution devant le conseil municipal⁴³¹. Ils peuvent par ailleurs assister aux séances du conseil municipal qui sont publiques⁴³². L'obligation municipale d'organiser des "**cabildos**" a été étendue⁴³³. Présidés par le maire ainsi que par le conseil municipal, ces assemblées doivent être réunies, en session ordinaire, au moins 12 fois par an, à l'initiative des autorités municipales ou de la population, afin de discuter le projet de budget municipal et sa mise en œuvre, et de prendre connaissance du Plan de Développement Municipal. Cette élaboration participative du budget se limite toutefois à un cadre consultatif et n'oblige pas les autorités municipales. Les "cabildos" peuvent également être convoqués, en sessions extraordinaires, par le conseil municipal ou par les citoyens. Les municipalités situées dans les régions autonomes qui abritent, sur leur circonscription, des communautés indiennes, ont par ailleurs pour obligation de reconnaître les autorités formelles et traditionnelles qui les représentent, et les prendre en compte dans les plans et programmes de développement municipal, ainsi que dans les décisions qui les affectent⁴³⁴. La loi ouvre également

425) Source : Document de programme, programme progestion, Ambassade de Finlande au Nicaragua, Décembre 2003.

426) Les Cabildos constituent une figure traditionnelle de démocratie participative au niveau local. Il s'agit de sessions publiques du conseil municipal, ouvertes à l'ensemble de la population.

427) Consejos populares municipales.

428) Loi N°40 de 1988 sur les municipalités, réformée en Août 1997, Article 3.

429) Article 35.

430) Article 37.

431) Article 37.

432) Article 36.

433) Article 36.

434) Article 67.

la possibilité au **référendum et au plébiscite**. Notons enfin que la participation constitue un critère de sélection des projets présentés pour financement au Fonds d'Investissement Social d'Urgence (FISE).

La **loi de participation citoyenne**, adoptée en 2003, concerne avant tout l'administration centrale, et très peu l'administration locale. Elle offre, par exemple, aux citoyens un droit d'initiative législative et impose aux autorités publiques un devoir de transparence.

D. Bilan du processus dans le pays

Au Nicaragua, la décentralisation a pris la forme d'une municipalisation à laquelle s'ajoute un régime d'autonomie régionale dans une partie du territoire caractérisée par la présence d'une forte minorité ethnique.

L'histoire du processus de décentralisation dans le pays n'est pas linéaire et ne commence véritablement qu'en 1979, au moment de la révolution sandiniste, par un mouvement issu de la base et mené par les "juntas municipales de reconstrucción" (JMR). Bien qu'il reconnaisse l'autonomie locale, le FSLN engage, dans un premier temps, une politique centralisatrice, ses agences centrales assumant l'essentiel des services locaux. A partir de 1982, le gouvernement lance une politique de déconcentration régionale qui termine d'affaiblir l'autonomie municipale. Il réoriente son action en 1985 en abandonnant la régionalisation au profit d'un grand programme de renforcement municipal qui aboutit, en 1988, à l'adoption d'un cadre juridique progressiste. Il crée, presque simultanément, en 1987, le système d'autonomie régionale pour les territoires de la côte atlantique.

Les régions autonomes disposent d'un large champ de compétence, mais leur degré d'autonomie est limité. Elles exercent en effet la plupart de leurs attributions en "coordination" et sous le contrôle des autorités centrales. Elles gèrent, au sein de commissions paritaires avec les institutions nationales, des programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'approvisionnement, du transport et des services publics locaux. Elles peuvent définir et mettre en œuvre leurs propres projets dans une série limitée de domaines qui touchent principalement à l'activité économique et à la protection de l'environnement⁴³⁵. Elles exercent des compétences élargies dans ce dernier domaine, ainsi que dans ceux de la culture, des échanges avec la région Caraïbe et de la justice. En résumé, l'administration régionale veille aux intérêts de la région qu'elle co-administre avec l'État central.

Les municipalités jouissent d'un degré d'autonomie plus élevé. Leur champ de compétence, défini par les principes de compétence générale et de subsidiarité, recouvre les domaines suivants : le développement économique, les "services de base", notamment l'eau, l'électricité, l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets solides et des cimetières publics, les transports, la santé publique, l'aménagement du territoire, la gestion de l'environnement, et enfin, la culture, les sports et loisirs. L'éducation ne semble en revanche, pas relever du niveau municipal. Certaines de ces compétences relèvent uniquement des municipalités alors que d'autres sont partagées avec d'autres niveaux de gouvernement. Ces dernières semblent mal définies par la loi, ce qui entraîne des doublons et des insuffisances, du point de vue de la couverture et de la qualité des services publics. Ajoutons enfin que les municipalités peuvent déléguer la prestation de services à des entreprises municipales, ou les concéder à des entreprises privées, après licitation.

Le Financement des régions autonomes s'appuie sur le Fonds Spécial de Développement et de Promotion Sociale et, dans une moindre mesure, sur la fiscalité régionale et les transferts du gouvernement central. La fiscalité régionale est soumise à l'approbation de l'Assemblée Nationale. L'autonomie régionale de dépense est relative, le budget devant être approuvé par le Ministère des Finances.

435) Article 17

Pour ce qui est des municipalités, le niveau de décentralisation des dépenses publiques est relativement élevé pour la région puisqu'il s'établissait, en 2003 à 8,7%. Les municipalités disposent, par ailleurs d'une grande autonomie de dépenses. Jusqu'à ces dernières années, les budgets municipaux s'appuyaient essentiellement sur la fiscalité locale, principalement issue de l'impôt sur le revenu, et, dans une moindre mesure, de l'impôt sur les biens immobiliers. Les taxes liées aux services ne tenaient qu'une place marginale. Les transferts du gouvernement central se caractérisaient, depuis les années 1990, par leur irrégularité et leur faiblesse, n'atteignant, au maximum, que 1,6% du budget public total. L'adoption, en 2003, d'une Loi de transferts budgétaires pré-établis, fixés à 4% dès la première année et qui doit atteindre 10% en 2010, devrait changer cette donne. Le niveau d'endettement du pays risque cependant d'affecter son application.

Pour lutter contre les problèmes d'inégalité de répartition, de manque de formation et de *turn over* élevé des personnels municipaux, le Nicaragua s'est doté de deux instruments juridiques créant un système de service civil de carrière au niveau municipal. Les municipalités bénéficient, par ailleurs des services d'appui d'un Institut public. Elles entretiennent de nombreux liens de coopération entre elles, y compris sous la forme intermunicipale, ainsi qu'avec des organismes étrangers. Les nombreuses associations municipales locales sont regroupées dans l'Association des Municipalités du Nicaragua (AMUNIC).

Le Nicaragua se caractérise par un niveau de participation citoyenne élevé, depuis la révolution sandiniste et institutionnalisé.

Conclusion

L'examen des projets de coopération menés dans un cadre bilatéral ou multilatéral révèle une multitude de thématiques liées à la décentralisation et à la gouvernance locale. Cette profusion de programmes et d'acteurs souligne, d'une part, l'importance des thèmes liés à la problématique locale et pose, d'autre part, la question de la mise en cohérence de l'ensemble de ces coopérations, cohérence entre les différentes institutions coopérantes, entre les bénéficiaires (État et collectivités locales; collectivités locales entre elles), mais aussi par rapport aux objectifs et résultats recherchés.

Face à cette situation, il paraît nécessaire de mettre en place des instances de coordination entre les différentes institutions de coopération, à commencer par les pays membres de l'Union européenne. Est-il normal, par exemple de voir des programmes similaires se développer sur les mêmes territoires, mis en œuvre par des institutions françaises, espagnoles et/ou allemandes sans qu'aucunes de ces institutions ne se coordonnent entre elles. Soulignons que les collectivités locales bénéficiaires s'arrangent bien souvent de cette situation qui leur permet d'instaurer une concurrence entre leurs différents partenaires pour en profiter au plus, et non au mieux.

La coordination entre pays européens présenterait, par ailleurs, l'avantage d'ouvrir plus facilement les portes de financements de l'Union européenne, notamment au travers de fonds qui ne nécessitent pas d'appels d'offre. Il est à souligner que les programmes mis en place entre les collectivités locales partenaires ne nécessitent pas de budgets importants car ils font souvent appel à des experts des collectivités locales porteurs des valeurs du service public qui n'ont souvent pas les exigences des consultants privés aux tarifs prohibitifs et dont l'efficacité reste souvent à démontrer. A cet égard, le choix des experts revêt une importance capitale. Trois critères nous paraissent devoir être pris en compte :

- L'origine professionnelle des personnes qui doivent être des praticiens du thème de la coopération. Par exemple, si la coopération porte sur le développement local, il est indispensable de choisir une personne qui travaille sur ce thème pour une collectivité.
- A minima, que l'expert possède une bonne connaissance de la langue espagnole afin d'éviter tout recours à une traduction
- Enfin, une personnalité assez souple et ouverte aux autres cultures qui interdise aux experts d'imposer le modèle français mais, à partir de leur expérience, d'aider leurs partenaires à définir et organiser leurs propres modèles en s'appuyant sur la réalité locale. Ce critère qui pose le plus de problème pour identifier le bon expert est fondamental car il conditionne souvent le succès ou l'échec d'un projet. Combien d'experts très compétents et reconnus en France, parlant très bien espagnol, ont fait échouer des projets du fait d'une personnalité qui n'a pas su prendre en compte la culture de leurs partenaires et visait à imposer le modèle de leur pays, quelquefois inconsciemment ?

L'implication des collectivités locales françaises est indispensable dans l'accompagnement des projets. On doit regretter, à cet égard le peu de coopérations décentralisées françaises en Amérique Latine. En termes géopolitiques, l'Amérique Latine, de par ses liens culturels, politiques, économiques et historiques avec l'Europe, présente une demande de coopération très forte vis à vis de la France et de l'Europe qui reste le premier investisseur dans cette zone. La réponse des collectivités locales françaises reste très faible. Celles qui répondent positivement soulignent la richesse de leur coopération et l'apport des collectivités latino-américaines à leurs propres questionnements, notamment sur les problèmes relatifs à la démocratie participative. Le renforcement de la démocratie en Amérique Latine passe par le renforcement de la démocratie locale et par la participation citoyenne qui a été institutionnalisée du Mexique au Brésil. La crise du politique en France oblige de plus en plus les collectivités françaises à se poser la question de l'implication de leur société civile dans la gestion de leur territoire. Les expériences de démocratie participative en Amérique Latine peuvent apporter des éléments intéressants pour construire des réponses spécifiquement françaises.

Enfin, un effort en faveur du développement de la coopération décentralisée devrait être mené, plus particulièrement en direction des structures intermunicipales. Ces dernières, qui découvrent la coopération internationale, disposent, sur les thématiques de la gestion des services publics, une très bonne expertise notamment en matière de gestion de l'eau et des déchets, de transports, d'assainissement ou l'urbanisme.

Bibliographie indicative

Périodiques

La Documentation Française :

“Décentralisation, États et Territoires”, **Cahiers Français de la Documentation Française**, n°318, Janvier-Février 2004

“Le collectivités locales en France”, Les Notices de la Documentation Française, 2^{ème} édition, Paris : 2002.

IIGOV. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya

Instituciones y Desarrollo. Desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática (Revista en línea) n°16 vol. 3, governance@iigov.org, <http://www.iigov.org/id/index2.htm>

- Jordi Rodó, Arnau Queralt, Pere Torres: *La dimensión identitaria de la sostenibilidad.*
- Marc Navarro: *Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional.*
- Iñigo Macías-Aymar: *¿La desigualdad de ingresos limita la capacidad de la democracia? Primeros resultados.*
- Oscar del Alamo: *El lado indígena de la desigualdad.*

Gobernanza. Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano (revista electronica), n°26,

14 juin 2005, governance@iigov.org, <http://www.iigov.org/index.drt>

- Editorial: *¿Por qué amamos a Bolivia?.*
- Joan Prats: *Racionalidad sustantiva y racionalidad procedimental.*
- Mikel Barreda: *Tres preguntas en torno a la nueva izquierda latinoamericana.*
- Marc Bou i Novensà: *Luces y sombras de la educación en América Latina.*
- Josep Centelles: *Información de calidad y las nuevas culturas del agua y la energía.*

Problèmes d'Amérique latine :

N 37, *Argentine, Brésil, Mexique, Pérou : état de la décentralisation en Amérique latine*, Avril - Juin 2000

N 44, “Colombie, l’escalade”, dans *Colombie : les Droits sans l’État*, printemps, 2002

N 49, “*Les partis politiques et la démocratie en Colombie, 1958- 2002*”, Fransisco Guitierrez Sanin, dans *Pays Andin, où en es la démocratie*, été 2003

Alan Angell, “La Decentralizacion en Chile” in : *Instituciones y Desarrollo*, n° 3 avril 1999, PNUD.

Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, Adriana Clemente Catalina Smulovitz (Compiladores) , Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED –América Latina Publicaciones, 2004, Buenos Aires-Argentina

La autonomía de los municipios en Argentina, Cuaderno económico n° 56, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2001, Buenos Aires Argentina

“Les relations de coopération entre l’Union européenne et l’Amérique latine”, *Les notes du jeudi*, DGCID, n°38, 16 juin 2005

Rapports

Documento N°0012, *Centralización y Descentralización en Argentina*, Pedro E Andrieu , UNLP, IV Proyecto Internacional sobre la reforma del estado y de la administración pública, CLAD Ciudad de México octubre 19-22, 1999.

Documento N°0018, *Desmembramiento, Federalismo y Descentralización en Argentina: algunos aspectos fiscales e institucionales*, III Congreso Internacional sobre reforma del Estado y la Administración Pública: Centro Latinoamericano del Desarrollo- Madrid octubre 14-17, 1998, Pedro Enrique Andrieu, Director Proyecto E047 Programa de Incentivos e investigación SPU-MCEN, Facultad de Ciencias Económicas –UNLP.

Descentralización y fortalecimiento municipal, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires: Mai 2005, 181p.

Investir dans le développement, plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, Millenium Project, PNUD, 2005, 89p.

Comisión Europea, Dirección General Relex - Dirección América Latina, Cuestiones para la preparación de la cooperación regional 2007-2013, Bruselas, Unión Europea, 2005, michelle.gruenebaum@cec.eu.int, http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/regional_07-13_es.pdf

Rapport sur *Les ONG françaises en Amérique latine*, Ministère des Affaires étrangères, rapport 2002.

Rapport sur *la vie associative en Amérique latine*, Ministère des Affaires étrangères/Direction générale des affaires politiques et de sécurité/Mission de liaison auprès des Organisations Non Gouvernementales

CNFPT et MAE-Coopération et Francophonie, Gestion et organisation d'une collectivité territoriale, L'apport de la coopération décentralisée et bilatérale dans le contexte de l'Afrique sub-saharienne, Editions du CNFPT, 1998, 114p.

Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la Cooperación europea, Documento de trabajo de la Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL), Síntesis-Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid: Aout 2003, 61p.

Mexique :

Secretaría de gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo municipal, *Programa especial para un autentico federalismo, 2002-2006*, Septiembre 2002.

Colombie :

- Mauricio SANTA MARIA SALAMANCA, Patricia CAMACHO ALVAREZ, José Fernando ARIAS DUARTE, *Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP, Departamento Nacional de Planeación- Dirección de Estudios Económicos (2001)*
- Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la Déscentralización municipal en Colombia, balance de una decada*, Memorias Seminario internacional 6 y 7 de mayo 2002
- Alberto MALDONADO, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia Avances y resultados de la Descentralización política* (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP, Departamento Nacional de Planeación- Dirección de Estudios Económicos (nov. 2001)
- Ana María IREGUI, Jorge RAMOS, Luz AMAPRO SAAVEDRA, *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación- Dirección de Estudios Económicos (mars 2001).

Sources du Sénat :

- *Bilan de la décentralisation*, Monsieur Michel Mercier, Sénateur, N° 447, Session ordinaire 1999-2000
- *Aide au Développement*, Madame Paulette Briseperre, Sénateur, N°76, Session ordinaire 2003-2004, Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Avis sur le projet de la loi de finances 2004 .

Sources de Cités Unies :

- *Programme de Coopération Décentralisée Europe-Amérique latine*, Cités Unies France, octobre 2000.
- *Etude sur l'intervention des collectivités territoriales françaises à l'international*, Cités Unies France, 2000.

Sources du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) :

- Notes de lecture : “La politique française d’aide au développement données et orientations 1996-1998” (Direction du Trésor Agence française pour le Développement).
- Notes de lecture : “Sur la réforme de la coopération” octobre 2001 rapport pour le Sénat (Guy Penne, Paulette Briseperre et André Dulait).
- Sandrine Paillet, “Le déliement de l’aide, une problématique coopérative” septembre 2002.
- **Emile-Robert Perrin**, “L’évolution de l’aide publique française au développement”, mars 2002.
- rapport du HCCI, “Gouvernance démocratique et coopération internationale”, adopté le 24 septembre 2002, 22^{ème} réunion plénière, 102 p.

Sources de la Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID) :

- Bilan 2003 et perspectives, 112p., MAE, DGCID
- Bilan des évaluations 2003, évaluer la coopération internationale française, 7p.
- “Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l’exclusion, une contribution au débat”, DGCID, série Repères, juillet 2002, 30p.
- “Pour une gouvernance démocratique, document d’orientation de la politique française de coopération”, DGCID, série Repères, 2003, 48p.
- “La coopération internationale Française”, MAE, DGCID, Juillet 2005, 61p.
- “Bilan chiffré de la coopération en matière de gouvernance 2002-2004”, MAE, DGCID, 2005, 66p.
- “Bilan des évaluations 2004 : évaluer la coopération internationale française”, MAE, DGCID, 2005, 11p.

Sources de la Banque interaméricaine de développement (BID) :

- *Democracia con desigualdad ? Una mirada de Europa hacia América latina*, Carlo Binetti y Fernando Carrillo editores, BID y Comisión europea, 333p.
- Sergio Berensztein, Martín Bohmer, *la construcción de las instituciones públicas, Proyectos de hermanamiento, Europa y América latina*, BID, oficina especial en Europa, documentos de trabajo, marzo de 2004, 42p.

Ouvrages

- Blanquer, Jean-Michel, *La Colombie à l'aube du 3^{ème} millénaire*, Edition IHEAL, 1996, 438 p.
- Blanquer, Jean-Michel, *Institutions d'Amérique latine*, Monschrétien (à paraître).
- Blanquer, Jean-Michel, *Annuaire Amérique latine*, Les Etudes de la documentation française, la Documentation Française, 2004.
- Blanquer, Jean-Michel et Zagefka, Polymnia, *Annuaire Amérique latine*, Les Etudes de la documentation française, la Documentation Française, 2005, 204 p.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en Mexico 1983-93, Logros y desencantos*, Centro de Investigacion y docencia economicas, Mexico, 1998, 352p.
- Castro, Jaime, *La cuestion territorial*, Editorial Oveja Negra, segunda edicion, Bogota: 2003, 245p.
- Dantonel-Cor, Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, Breal, 2003
- Delcamp, Alain et Loughlin, John, *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Les Etudes de la documentation française, Paris : 2002, 334p.
- Gabas, Jean-Jacques, *Nord-Sud : l'impossible coopération*, Presses de Sciences Po, 2002.
- Nickson, R. Andrew, *Local Government in Latin America*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995, 316p. (cote: 38 719,8°).
- Prévot Schapira, Marie-France, *A propos de la décentralisation et du fédéralisme en Amérique latine*, 1992.
- Revesz, Bruno, *Descentralizacion y Gobernabilidad en tiempos de globalizacion*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1998; Piura: CIPCA, 252p. (colloque-cote: 30 229 (10), 8°AL, Perou, Bolivie, Argentine, Colombie).
- Rivière D'Arc, Hélène, "La Décentralisation de l'État", in : *Réinventer la démocratie, le défi latino-américain*, Presses FNSP, 1992, p297-312.
- Rouquayrol-Guillemette, Leda et Herrero Villa, Santiago, *Guía sobre la cooperación Unión Europea América Latina*, Paris: IHEAL –CREDAL, 2005, 88p.
- Santiso, Javier, *Amérique latine, révolutionnaire, libérale, pragmatique*, CERI, Paris : Éditions Autrement, 2005, 156 p., <http://www.autrement.com>
- L'action internationale des collectivités territoriales*, La Documentation Française 2003.
- Pouvoirs locaux et décentralisation*, Centre Tricontinental, L'Harmattan, 1997, 226p.

Thèses

Jean-François Jolly, *Régir le territoire et gouverner les territoires, la politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, IHEAL, Université de Paris III- La Sorbonne Nouvelle, 2004.

Sites Internet

Pays	Type d'organismes	Organismes
Général	Serveurs	Base de données politiques des Amériques
		Latin American Network Information Center
	Centres de recherche	CEPAL
		FLACSO- Chili Institut Latino-américain de Doctrine et Etudes Sociales
Argentine	Organismes gouvernementaux	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
		Instituto Federal de Asuntos Municipales
		Secretaria de Hacienda de la Nación
		Institut National d'Administration publique
	Centres de recherche	Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales
		Legislaw, banque de données juridiques
Associations Municipales	Federación Argentina de Municipios	
Bolivie	Organismes gouvernementaux	Portail du gouvernement bolivien
		Ministère des finances
		Ministère de la Participation Populaire
		Système de régulation sectorielle
		Institut National de statistiques
	Organismes gouvernementaux	Fonds national de développement régional
	Associations Municipales	Réseau de municipalités "en la red"
		Fédération des associations municipales de Bolivie (FAM-Bolivia)
Organismos de coopération	USAID	
Brésil	Organismes gouvernementaux	Portail du gouvernement Brésilien
		Législation brésilienne
	Organismes de coopération	PNUD Brésil
Chili	Organismes gouvernementaux	Serveur du gouvernement Chilien
		Gouvernement régional métropolitain de Santiago du Chili
		Institut national de statistiques du Chili
		Agence de coopération internationale du Chili
Associations Municipales et autres	Association chilienne de municipalités	
	Association Chilienne d'organismes non-gouvernementaux	
Colombie	Ministères, Organismes gouvernementaux	Departamento Nacional Plan y Nación
		Ministère de l'Intérieur et de la Justice
	Associations Municipales	la Fédération Colombienne des Municipalités
Costa Rica	Associations Municipales	IFAM
		FEMETROM
		Federación de municipios del istmo centro-americano
		UNGL
		Municipalidad de San José
		Red institucional de transparencia
		Projet de Loi "transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales"

	Sites
	http://pdba.georgetown.edu/
	http://lanic.utexas.edu/indexesp.html
	http://www.cepal.cl/
	http://www.flacso.cl/flacso/index.php
	http://www.ilades.cl/
	http://www.indec.mecon.gov.ar/
	http://www.mininterior.gov.ar/municipales/
	http://www.mecon.gov.ar/hacienda/
	http://www.inap.gov.ar/index.html
	http://www.inap.gov.ar/redes/redmuni_seminario2005.htm
	http://www.legislaw.com.ar/
	http://www.fam-online.org/
	http://www.bolivia.gov.bo/
	http://www.hacienda.gov.bo/
	http://www.municipio.gov.bo/portal2/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1
	http://www.sirese.gov.bo/index.html
	http://www.ine.gov.bo/
	http://www.fndr.gov.bo/
	http://www.enlared.org.bo/2005/agencia/cgdefault.asp
	http://www.enlared.org.bo/jcgc/cgdefault.asp
	http://www.usaidbolivia.org.bo/
	http://www.brasil.gov.br/
	https://www.planalto.gov.br/leg.asp
	http://www.pnud.org.br/home/
	http://www.gobiernodechile.cl/index/index.asp
	">http://www.gobiernosantiago.cl/link.cgi/Directorio_Regional/Gobierno_Regional/>
	http://www.ine.cl/ine/canales/chile_estadistico/home.php
	http://www.agci.cl/
	http://www.munitel.cl/
	http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/default.asp
	http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=692
	http://www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina4_detalle.asp?doc=19&pag=61&cat=94
	http://www.fcm.org.co
	www.ifam.go.cr
	http://www.sanjosemetropolitano.org/ModAdministrativo/SJM_Entrada.htm
	http://www.femica.org
	http://www.femica.org/asociaciones/ungl.php
	http://www.msj.co.cr
	http://www.dhr.go.cr/transinsti.html
	cesdepu.com/competenciasmunicipales.doc

Pays	Type d'organismes	Organismes
Mexique	Serveurs	Mexico Web
		Portail des États et municipalités du gouvernement Fédéral
	Organismes gouvernementaux	Institut National pour le Fédéralisme et le Développement Municipal
		Ministère du Développement Social (SEDESOL)
		Institut National de Développement Social (INDESOL)
		Institut pour le développement technique des finances publiques (INDETEC)
		Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
	Centres de recherche	Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara"- Red de Información Municipal
		RIM-CIDE
		Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos
Mexique	Centres de recherche	Agenda de la Reforma Municipal en México - La Revolución Mecxxi
	Associations Municipales	Asociación de Autoridades Locales de México A.C:
		Asociación de Municipios de México, A.C:
		Federation Nationale des Municipalités du Mexique (FENAMM)
		Declaration de Rio: projet de regroupement des associations des Municipales nationales
		Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos
Nicaragua	Serveurs de recherche	Serveur nicaraguayen
	Organismes gouvernementaux	Presidencia de la Republica de Nicaragua
		Secretaria de coordinacion y estrategia de la Presidencia
		Organismes officiels du Nicaragua
		Institut national de statistiques et recensements
		Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
		Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
		Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)
		Mairie de Managua
	Associations municipales	Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
		FEMICA-AMUNIC
		Federación de municipios del istmo centro-americano (FEMICA)
		Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (Red Local)
	Organismes de coopération	PNUD-Nicaragua
		Agence suisse pour le développement et la coopération (COSUDE) - Nicaragua
		Ambassade de Suède au Nicaragua- ASDI
		GTZ- Amérique latine (All)
		InWent-Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Capacity Building International, Germany)
		Coopération du gouvernement Danois-DANIDA
		Diputacion de Barcelona- programme Nexus
		Fédération canadienne des municipalités
Fédération des municipalités de Madrid- Coopération		

	Sites
	http://www.mexicoweb.com.mx/
	http://www.e-local.gob.mx/wb2/
	http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Inicio
	http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/
	http://www.indesol.gob.mx/indesol/quesomos.htm
	http://www.indetec.gob.mx/Direccion/Antecedentes/Default.asp
	http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp
	http://www.unam.mx/cesem/
	http://www.cide.mx/municipio.html
	http://web.iteso.mx/iglom/
	http://www.municipio.org.mx/
	http://aalmac-idm.sites.cc/
	http://www.ammac.org.mx/
	http://www.fenam.org.mx/
	http://www.e-local.gob.mx/asambleario.htm#01
	http://web.iteso.mx/iglom/
	http://www.guegue.com/
	http://www.presidencia.gob.ni/
	http://www.secep.gob.ni
	http://www.presidencia.gob.ni/Presidencia/Files_index/Enlaces/index.htm
	http://www.inec.gob.ni/
	http://www.ineter.gob.ni/
	http://www.fise.gob.ni/
	http://www.inifom.gob.ni/
	http://www.managua.gob.ni
	http://www.amunic.org/
	http://www.femica.org/asociaciones/amunic.php#municipal
	http://www.femica.org
	http://www.redlocal.org.ni/
	http://www.undp.org.ni/
	http://www.cosude.org.ni/
	http://www.swedenabroad.com/pages/general___25391.asp
	http://www.gtz.de/en/weltweit/lateinamerika-karibik/573.htm
	http://www.inwent.org/ueber_inwent/index.en.shtml
	http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/DanishDevelopmentPolicy/DanishDevelopmentPolicy
	http://www.logos-net.net/ilo/195_base/fra/init/spa_6.htm
	http://www.fcm.ca/french/main-f.html
	http://www.fmmadrid.com/cooperacion.php

