

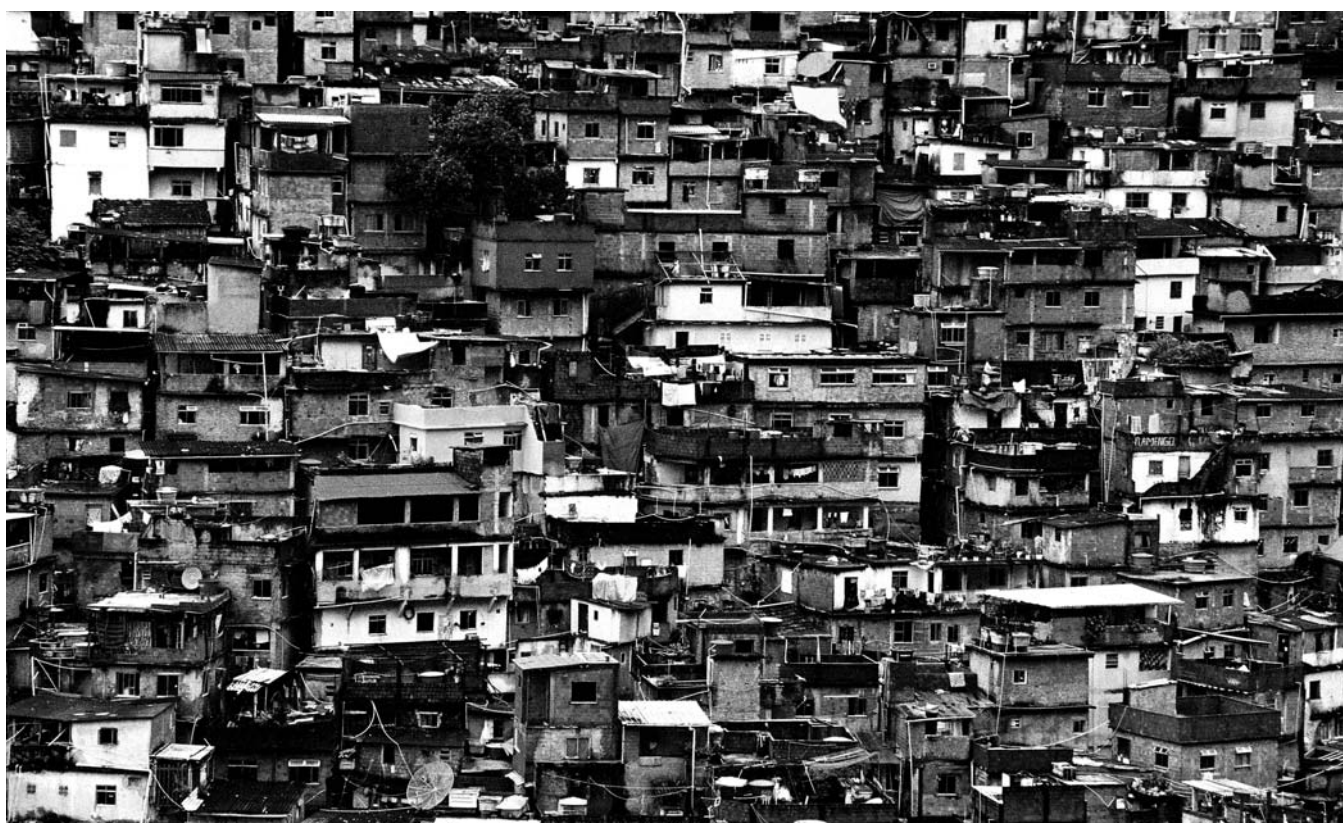




# AMÉRIQUE LATINE

MARIO ROSALES  
SALVADOR VALENCIA CARMONA<sup>1</sup>  
DOCUMENT ORIGINAL EN ESPAGNOL





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

## Introduction

L'Amérique latine est composée d'un ensemble de pays situés dans un immense territoire allant du Rio Bravo jusqu'à la Terre de Feu. Elle se divise en plusieurs espaces régionaux : le Mexique et l'Amérique centrale (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama) ; les Antilles, avec Cuba et la République Dominicaine<sup>2</sup>, et l'Amérique du Sud, composée des pays andins (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela<sup>3</sup>) et du cône Sud (Argentine, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay).

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

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

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

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

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

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

En 1980, rares sont les pays disposant de municipalités démocratiquement élues. Actuellement, tous les Etats sont dotés de gouvernements municipaux élus au suffrage universel (voir tabl. 2, p. 86). La majeure partie des pays démocratise et réforme l'Etat par le biais de transformations institutionnelles, politiques et juridiques dans lesquelles s'inscrivent la décentralisation et le renforcement des gouvernements locaux<sup>4</sup>.

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

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

2. Les pays anglophones (Antigua et Barbuda, Barbade, Belize, Grenade, Jamaïque, Sainte-Lucie, Trinidad et Tobago) ne sont pas abordés dans cette étude. Il en va de même pour Porto Rico, Haïti, des départements d'outre-mer de la France et des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Une brève mention sera faite d'Haïti.

3. Surinam et Guyana ne sont pas non plus abordés dans cette étude.

4. Diego Valadés et José Maria Serna, 2000 ; Miguel Carbonell, 2004 ; Hector Fix et Salvador Valencia, 2005.

Tableau 1

Indicateurs de développement en Amérique latine ( 1 )

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

Sources : 1. CEPAL, 2006, Rapport de développement des Nations unies, 2006.  
2. L'indice de développement humain : haut, va de 1 à 63 ; moyen, de 64 à 146 ; bas, de 147 à 177.

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

En Amérique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie et l'Équateur effectuent des avancées progressives avec une redistribution des compétences et des ressources en faveur des différents niveaux de gouvernement intermédiaires et locaux<sup>5</sup>. En ce qui concerne le Pérou, le processus de décentralisation initié dans les années 1980 régresse dans les années 1990 mais est relancé à partir de l'an 2000. Au Venezuela, la décentralisation, commencée dans les années 1990, est confrontée depuis quelques années à des réformes qui peuvent modifier les institutions locales. En Uruguay et au Paraguay, les avancées sont moins sensibles.

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

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

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

## I. L'évolution des gouvernements locaux

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

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

### I.1. Les cycles de décentralisation

Au cours des années 1980 et 1990, la transition démocratique s'accompagne de réformes de l'État et de la décentralisation. Le modèle centraliste est perçu comme dépassé, on lui préfère la libéralisation des économies ainsi que la réduction des dépenses publiques considérées comme inefficaces. On distingue alors deux cycles de décentralisation : le premier plutôt économique et néolibéral, le second orienté vers des aspects sociaux et démocratiques<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Synthèse 1

## Evolution de la décentralisation en Amérique latine 1980-2005

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

				Brésil	2002	42,1
Brésil	1980	32,4		Argentine	2004	41,6
Colombie	1982	26,3		Mexique	2000	31,9
Argentine	1980	22,2		Colombie	2005	29,8
Mexique	1980	22,0		Bolivie	2005	29,5
Equateur	1980	18,3		Pérou	2005	26,8
Bolivie	1986	14,8		Equateur	2004	22,1
Moyenne Amérique latine		11,6		Moyenne Amérique latine		18,8
Pérou	1990	9,1		Chili	2005	15,0
Uruguay	1980	8,6		Uruguay	2005	13,2
Salvador	1978	5,8		Guatemala	1997	13,0
Paraguay	1980	5,5		Salvador	2005	8,7
Guatemala	1980	4,5		Paraguay	2005	7,0
Costa Rica	1980	4,0		R. Dominicaine	2004	7,0
Chili	1980	3,7		Costa Rica	2005	6,0
R. Dominicaine	1980	3,5		Nicaragua	2002	3,8
Nicaragua	1988	3,4		Panama	2002	3,8
Panama	1980	2,0				

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



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

*Le Brésil* est le pays le plus décentralisé de la région<sup>7</sup>. Sa tradition fédérale remonte à la naissance de la République à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les principales tentatives de renforcement de l'Etat central au détriment des états fédéraux ont lieu pendant la présidence de Getulio Vargas (1937-1945) et les gouvernements militaires (1964-1985). Au terme de la dernière période autoritaire, la décentralisation est relancée afin de surmonter la crise de l'Etat. Ainsi, la Constitution de 1988 définit le Brésil comme une « Union indissoluble d'états et de communes et du district fédéral ». L'autonomie locale est renforcée, les compétences et les pouvoirs locaux sont augmentés. Les communes reçoivent un statut et une gestion d'entités fédérées et sont considérées comme un gouvernement autonome défini par la Constitution fédérale. A partir de 1993, l'hyperinflation et la crise du surendettement de l'Etat obligent le gouvernement national à promouvoir une recentralisation fiscale, à assainir et à privatiser les banques et les services publics des états fédérés. Depuis 2003, le gouvernement de Lula favorise le dialogue et une meilleure coordination du niveau fédéral avec les communes par le biais du secrétariat des Affaires fédératives. Ce secrétariat est rattaché à la Présidence de la République, sa mission consiste à construire un nouveau pacte fédératif entre les trois niveaux du gouvernement – municipal, étatique et fédéral. Il crée le ministère des Villes ayant à charge de définir une politique nationale de développement urbain qui garantisse le « droit à la ville » en s'appuyant sur les communes pour la mise en œuvre de politiques urbaines et de programmes sociaux, comme « Faim zéro ». En mars 2003, dans le cadre de la VI<sup>e</sup> Marche pour la défense des communes, le gouvernement fédéral et les associations de communes ont signé un protocole créant le Comité d'articulation fédérative (CAF). Ce comité est devenu l'espace principal de négociation entre l'Union fédérale et les communes sur un certain nombre de points sensibles des commu-

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

En *Argentine*, il existe historiquement une relation pleine de contradictions entre le gouvernement fédéral et les provinces. La Constitution de 1853 tente déjà d'arbitrer ces relations et transfère aux provinces l'appui au régime municipal. Après la dictature militaire de 1976-1983, la répartition des pouvoirs et des ressources qui avaient été centralisés est révisée. Au cours de la décennie suivante, le gouvernement national et les provinces redéfinissent les règles de financement au moyen de la « coparticipation » qui augmente les transferts en échange d'une diminution de la fiscalité locale et de la privatisation des services. La réforme constitutionnelle de 1994 reprend les aspects essentiels de ce dispositif de coparticipation fiscale entre le gouvernement central et les provinces. Elle reconnaît également l'autonomie municipale et dote la ville de Buenos Aires, capitale du pays, d'un gouvernement local autonome. Néanmoins, ce sont les provinces qui ont les pleins pouvoirs pour définir le régime municipal. Il existe de ce fait une grande diversité de situations pour chacune d'entre elles<sup>8</sup>.

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

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

7. Plus de 40 % de la dépense publique est réalisée par les états et les communes et la distribution des ressources entre les 3 niveaux de l'Etat est la plus équitable de la région.
8. De nombreuses provinces ont tendance à restreindre l'autonomie locale des petites communes. Par exemple, dans la province de Santiago del Estero, seules 5 des 126 communes jouissent de la pleine autonomie locale.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de décentralisation afin de « promouvoir le développement régional et le bien-être social ». La réforme prévoit également des élections départementales à des dates distinctes des élections nationales et différencie le niveau local – assemblées locales – du niveau départemental. Il n’y a pas encore de loi d’application, mais un projet de loi sur la décentralisation est en cours de débat. Les 19 *intendentes* des départements sont élus au suffrage universel direct depuis 1966<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Et pour finir, les Caraïbes hispanophones.

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

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

## 1.2. Communes, grandes villes et régions métropolitaines

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

d'autres sont plus petites et économiquement pauvres.

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

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

Par conséquent, dans certains pays se produit une « fragmentation » municipale qui entraîne des problèmes dans la prestation des services municipaux et dans la coordination avec les entités intermédiaires et les institutions nationales. Au Brésil, par exemple, sur un total de 5.562 communes, 1.485 ont été créées entre 1990 et 2001. Cette prolifération a motivé un amendement constitutionnel (15/96) afin de préciser les conditions pour la création de communes. Le Mexique compte aujourd'hui 2.438 communes et souffre, dans plusieurs états, de cette fragmentation municipale<sup>11</sup>.

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

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

10. Les « *corregimientos* » sont des entités d'arrondissements ayant un caractère électif. En effet, la Constitution du Panama stipule que chaque district doit avoir un conseil municipal dans lequel sont intégrés les représentants de « *corregimiento* » qui ont été élus dans leur circonscription.
11. A Oaxaca il existe 570 communes ; à Puebla, 217 ; à Veracruz, 212, et dans l'Etat de Mexico, 124 communes.



Tableau 2

Nombre de gouvernements locaux et population

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

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

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

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

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

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

La gestion territoriale des grandes villes constitue un problème majeur. Bien que de nombreuses capitales d'Amérique latine possèdent des régimes spécifiques, comme Bogota, Buenos Aires, Caracas, Lima, Mexico ou Quito, rares sont celles qui ont développé un gouvernement métropolitain permettant d'administrer de manière globale le territoire urbain. Parmi ces dernières, on peut citer la Municipalité métropolitaine de Lima dotée d'un régime spécial lui octroyant des facultés et des compétences de gouvernement régional dans la juridiction de la province de Lima<sup>12</sup>, le District métropolitain de Quito, créé par une loi en 1993, et le District métropolitain de Caracas, en 2000<sup>13</sup>. A Montevideo, le gouvernement national a créé récemment un Consortium métropolitain intégrant

les intendances municipales des départements de Canelones, Montevideo et San José avec 2 millions d'habitants. Dans la majorité des zones métropolitaines, il existe seulement des mécanismes de coordination par secteurs ayant une incidence limitée<sup>14</sup>.

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

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

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

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

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

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

promotion du développement économique « microrégional », le développement touristique et la préservation de l'environnement. En Equateur, 20 associations de communes regroupant plus de 100 communes se sont organisées pour dynamiser le développement local<sup>15</sup>. Au Chili, plus de 60 associations régionales, sous-régionales et de secteurs municipaux fonctionnent. En Colombie, il existe 44 associations de communes qui représentent 454 communes travaillant de concert dans la prestation de services publics, elles exécutent des tâches ou des fonctions administratives déléguées par les communes associées.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 3

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Dans les pays unitaires, la fiscalité des entités intermédiaires, si elle existe, est plutôt rare : par exemple, les taxes sur les alcools, le tabac, les jeux et les immatriculations de véhicules en Colombie<sup>16</sup> ; les taxes sur les routes, autoroutes et ports au Chili ; les royalties départementales sur l'exploitation des hydrocarbures en Bolivie. Dans ce dernier cas, le montant de cette recette et le système de péréquation en faveur des départements non producteurs d'hydrocarbures expliquent l'importance relative de la dépense du niveau intermédiaire.

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

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

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

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

En règle générale, le taux d'imposition est faible en Amérique latine (16,9 % du PIB, CEPAL<sup>17</sup>). Ceci est encore plus problématique au niveau local où la capacité de recouvrement est souvent insuffisante et le produit recouvré représente généralement un pourcentage assez faible du budget local. A cause de l'hétérogénéité des territoires, de la population et de la distribution de la richesse, le rendement des impôts et des taxes locales est extrêmement inégal. Les communes urbaines avec un plus grand développement accèdent à des ressources propres plus significatives que les communes pauvres, rurales ou isolées.

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

20.000 habitants (72 % du total des communes). Au Venezuela, 50 % des communes de moins de 50.000 habitants dépendent des transferts du gouvernement à hauteur de 80 %, alors que 2 % des communes les plus peuplées disposent de 90 % des recettes propres. En Argentine, les produits fiscaux perçus par les collectivités locales atteignent, en l'an 2000, 48 % du total des recettes, mais ce pourcentage descend à 10 % dans certaines provinces<sup>18</sup>. En Colombie, le recouvrement des impôts à Bogota représente 40 % des recettes municipales totales en l'an 2000. Il en va de même des métropoles des pays centraméricains.

Cette inégalité de la fiscalité locale se traduit dans de nombreux pays par une tendance à la stagnation des recettes fiscales municipales, qui sont remplacées par une augmentation des transferts de l'Etat comme en Bolivie, en Equateur, au Salvador, au Guatemala, au Mexique, au Nicaragua et au Venezuela. Au Mexique, les recettes propres des communes demeurent stables entre 1994 et 2004, alors que les transferts sont multipliés par trois<sup>19</sup>.

Néanmoins, la situation est variée et il existe des exemples concrets où la décentralisation n'induit pas nécessairement la paresse fiscale. En Colombie, les recettes des collectivités locales ont connu une croissance soutenue au cours de la dernière décennie et les recettes municipales ont un meilleur comportement que les recettes départementales<sup>20</sup>. La

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

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

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

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

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

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

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

Il est fréquent que les communes ne possèdent pas les moyens nécessaires à l'augmentation des recettes fiscales, parce qu'elles ne perçoivent pas directement l'impôt ou parce qu'elles n'ont pas le pouvoir de fixer les taux d'imposition. Le recouvrement de l'impôt foncier, par exemple, est loin d'être efficace à cause de la non-actualisation des valeurs du cadastre, des exonérations fiscales excessives et du manque de discipline fiscale dans les services des communes comme chez les citoyens<sup>21</sup>. Néanmoins, la situation varie selon les pays et selon les municipalités. Au Costa Rica par exemple, quand les communes assurent la gestion du cadastre, leurs recettes augmentent de manière substantielle, mais l'Etat change les règles du jeu à l'encontre des communes qui réalisent un plus grand effort fiscal. En Equateur, la législation oblige les communes à réviser tous les deux ans les évaluations cadastrales, entre un minimum de 2,5 pour mille et un maximum de 5 pour mille.

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

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

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

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

### **II.3. Transferts financiers et systèmes de péréquation**

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

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

## Synthèse 2 Systèmes de transferts financiers en Amérique latine

- **Argentine.** Le régime fédéral de coparticipation (impôts partagés) prévoit de céder aux provinces 57 % des recettes des impôts sur les revenus, le patrimoine et les ventes au niveau national<sup>22</sup>. Les provinces transfèrent une partie de ces fonds aux communes et rajoutent deux financements : a) pour l'entretien des écoles et hôpitaux et des projets spécifiques, b) des fonds libres d'utilisation. L'ensemble représente plus de 50 % des recettes municipales.
- **Brésil.** Les deux sources principales sont le Fonds de participation des communes (FPM) et le Fonds de participation des états et du district fédéral (FPE) qui sont alimentés par des impôts nationaux<sup>23</sup>. Les communes reçoivent également des transferts des états (à hauteur de 25 % de l'impôt sur la circulation des marchandises et des services, de 50 % de l'impôt sur les véhicules et l'exportation des biens). Certaines communes reçoivent des royalties pour l'exploitation des ressources naturelles. Les transferts sur les budgets municipaux ont augmenté au cours de la décennie passée, atteignant 90 % du budget pour les plus petites communes.
- **Mexique.** Deux financements principaux : la « participation » et les « concours », tous deux alimentés par les recettes fédérales. Les premiers sont transférés aux états et aux communes (Fonds de développement municipal). Les seconds sont des dotations affectées à des fonctions spécifiques<sup>24</sup>. Il existe d'autres transferts sur les recettes du pétrole et sur l'exportation dans certains états. Le montant des transferts représentait 52 % des ressources communales en 1990. Il en représente 90 % en 2005 grâce au « chapitre 33 ».
- **Venezuela.** La part des transferts dans les budgets des collectivités locales augmente de 35 % en 1986 à 48 % en 1998. Le montant des transferts est déterminé par la garantie constitutionnelle (Situado constitucional - 20 % des recettes fiscales) et des contributions extraordinaires (Fonds intergouvernemental de décentralisation, alimenté par des recettes de TVA, et Loi d'allocations économiques spéciales, alimentées par les recettes du pétrole).
- **Colombie.** Le Système général de participations (art. 356 et 357 de la Constitution politique) est l'ensemble des revenus que la nation transfère aux collectivités territoriales afin de financer les services à leur charge. Les départements, communes, districts et territoires indigènes en sont les bénéficiaires. Les revenus sont répartis en dotations sectorielles pour l'éducation (58 %), la santé (24,5 %), l'eau potable et l'assainissement de base (17 %), et en dotations spéciales (4 %). Les revenus sont distribués selon des critères de population, population desservie, population à desservir, équité, efficacité fiscale, efficacité administrative et pauvreté relative.
- **Bolivie.** La Coparticipation fiscale (impôts partagés) transfère aux communes 20 % des impôts nationaux, excepté l'impôt spécial sur les hydrocarbures. S'ajoutent les ressources de remise de la dette (HIPC I et II) pour l'éducation, la santé et l'investissement en infrastructure et le Fonds d'investissement productif et social (FPS). Les transferts représentent deux tiers des budgets municipaux. 85 % de ces fonds sont affectés à des investissements déterminés.
- **Equateur.** Les transferts proviennent du Fonds de développement sectoriel (FODESEC) et de la distribution de 15 % des recettes courantes du budget de l'Etat. Ces deux ressources sont réparties respectivement pour 80 % et 70 % du total aux communes et pour 20 % et 30 % aux conseils provinciaux. Les transferts représentent de 47 % à 74 % des budgets municipaux (1998-2000) et sont destinés à l'investissement public sous la forme de subventions affectées, et non aux dépenses courantes.
- **Chili.** Le Fonds commun municipal redistribue 30 % des impôts municipaux (impôt foncier, sur les activités commerciales, la circulation des véhicules) avec un mécanisme de péréquation entre communes riches et pauvres. Les ministères de la Santé et de l'Education allouent des fonds pour financer ces compétences. Le Fonds national de développement régional (FNDR) et le Fonds national d'investissement social (FOSIS) financent des projets d'investissement et de réduction de la pauvreté. Il y a en outre plusieurs fonds sectoriels. Les ressources transférées représentent la moitié du budget municipal.
- **Pérou.** Les transferts libres d'utilisation se sont multipliés entre 2003 et 2006, les communes étant les principales bénéficiaires. 36 % des transferts proviennent du Fonds de compensation municipale basé sur la recette fiscale nationale, 16 % proviennent de la redevance et des royalties pour l'exploitation de ressources naturelles et 2 % des droits de douane. Il y a, en outre, des transferts liés à des programmes et à des projets sectoriels (FONCODES, PRONAA, PROVIAS, etc.).
- **Uruguay.** Les transferts constituent de 33 % à 16 % des budgets départementaux.
- **Paraguay.** Les transferts sont limités, ils proviennent des royalties des entreprises hydroélectriques binationales.
- **Amérique centrale.** La législation assigne un pourcentage croissant des budgets nationaux aux communes : 10 % au Guatemala, 7 % au Salvador, 6 % au Nicaragua (il atteindra 10 % en 2010<sup>25</sup>), 5 % au Honduras, bien que les gouvernements ne tiennent pas ces engagements. Au Costa Rica, la réforme constitutionnelle de 2001, qui attribue 10 % du budget national aux communes, n'a pas encore été suivie d'effet. Au Panama, il n'existe aucune loi sur les transferts financiers aux communes.
- **République Dominicaine.** Bien que la Loi 166 (2003) augmente de 6 % à 10 % du budget national les transferts aux communes, seuls 8 % ont été transférés (2005). Malgré tout, les recettes ont doublé en deux ans. La Ligue municipale dominicaine gère ces transferts et exerce un contrôle sur les conseils municipaux. Les transferts représentent 90 % du budget local pour la plupart des communes.

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



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

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

En Amérique latine, plusieurs systèmes de transferts sont utilisés avec des pourcentages fixes ou variables appliqués aux recettes fiscales ou au budget national, avec des critères de partage entre les différentes collectivités territoriales (intermédiaires et locales) et des conditions d'attribution variées (voir synthèse 2<sup>26</sup>). Les critères d'attribution tiennent compte de plusieurs variables – population, niveau de pauvreté, accès aux services, potentiel économique, efficacité dans la gestion – mais leur impact sur les inégalités régionales est globalement limité.

Les transferts conditionnés répondent plutôt à des politiques nationales et, seulement de manière incidente, au renforcement de la démocratie et de la gouvernance locale. La majorité des pays disposent de fonds de ce type pour les politiques sectorielles. Dans les pays fédéraux ils peuvent être administrés par les états<sup>27</sup>. Dans les pays unitaires, ils sont administrés par des institutions autonomes qui gèrent de manière centralisée les ressources de l'Etat et les financements internationaux<sup>28</sup>. Par exemple, le Fonds d'investissement productif et social (FPS) en Bolivie cofinance des infrastructures et les équipements des établissements scolaires.

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

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

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

Des systèmes de financement direct du gouvernement national aux familles et personnes pauvres ont pris récemment une grande importance. Ils ne tiennent pas compte en général des collectivités locales<sup>29</sup>. Ces financements sont à l'origine de nombreux programmes : au Mexique « Opportunités », en Argentine « Chef de famille », au Brésil « Bourse famille », au Venezuela « Différentes Missions » et en Colombie « Familles en action ». Un nouveau système national de protection sociale est organisé au Chili. Il est fondé sur la base de l'unification et d'une meilleure coordination des différentes allocations sociales octroyées aux familles pauvres par le biais des communes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le problème de la dette est devenu prioritaire ces dernières années, et de nombreux pays ont été confrontés à des problèmes fiscaux à cause de l'endettement des collectivités locales. Bien que, dans la majorité des nations, l'endettement des collectivités locales soit limité par l'Etat, cela ne garantit pas une totale discipline et certains pays tentent des solutions originales pour éviter le recours excessif au crédit<sup>30</sup>.

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

## II.5. Les services publics

La capacité financière des communes est étroitement liée à la fourniture des services publics, mais ceux-ci ont été affectés par une forte centralisation. Durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les états et les collectivités de niveau intermédiaire ont absorbé des services publics qui, selon le principe de subsidiarité, sont de la compétence des communes<sup>31</sup>. Cette tendance centralisatrice a commencé à s'inverser.

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

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

30. La Loi de responsabilité fiscale au Brésil (2000), le « Système de feu rouge » en Colombie, la loi n° 358 de 1997, la Loi de responsabilité, stabilisation et transparence fiscale en Equateur (2002).
31. Juan Martin et Ricardo Martner (coordinateurs), « Etats des finances publiques : Amérique latine et Caraïbe », op. cit., pp. 62 et suiv., voir tableau 9 sur les recettes et dépenses totales par niveau du gouvernement.

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

Le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie et le Mexique ont, en outre, transféré aux niveaux intermédiaires et locaux différentes responsabilités de gestion des centres de santé de proximité et de l'éducation primaire et secondaire ainsi que des politiques d'assistance sociale<sup>32</sup>.

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

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

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

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

En Argentine, pendant les années 1990, parallèlement à la privatisation des services gérés par le gouvernement national et les provinces, les communes conservent les services dont elles ont la gestion. En outre, les municipalités les plus importantes assument de nouvelles responsabilités<sup>33</sup>. Par délégation des niveaux supérieurs du gouvernement, certaines municipalités assument des politiques sociales et de

**Pendant les années**

**1990, sous**

**l'influence du**

**néo-libéralisme, de**

**nombreux pays**

**favorisent la**

**concession ou la**

**privatisation des**

**services publics**

**locaux**

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

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

Tableau 4

Compétences municipales en Amérique latine

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

S : partagé ; 0 : optionnel ; **Pil exp** : expérience pilote ; **Conv** : convention ; **U0** : propriété urbaine ; **W** : déchets ; **DW** : eau potable ; **SS** : système d'égout ; **SL** : éclairage public ; **Cem** : cimetière ; **M** : marché ; **B** : boucheries, abattoirs ; **P** : planification urbaine du territoire, aménagement ; **RI** : routes, infrastructures ; **TRNS** : transport ; **T** : circulation ; **PS** : école primaire ; **PHC** : dispensaire ; **H** : habitat ; **SS** : services sociaux ; **C** : culture ; **SVL** : sports et loisirs ; **ED** : développement économique ; **J** : offres d'emploi, tourisme ; **CS** : sécurité urbaine ; **FB** : pompiers ; **RP** : prévention des risques ; **E** : environnement.

\* en zones rurales



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

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

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

En Bolivie, une stratégie de décentralisation uniforme est appliquée pour tous les services publics, y compris la santé, l'éducation, les routes communales et la micro-irrigation, au bénéfice des communes. En Equateur, la politique de décentralisation a opté, depuis 2001, pour des transferts volontaires de compétences par le biais de la négociation des conventions individuelles entre le gouvernement central et les communes intéressées. Les nouvelles compétences qui intéressent particulièrement les collectivités locales se concentrent dans les domaines de l'environnement, du tourisme, des loisirs et, dans une moindre mesure, ceux de l'éducation, du logement et de la santé<sup>34</sup>.

Au Paraguay, les communes fournissent un nombre limité de services de base<sup>35</sup>. Le gouvernement central assure la prestation de la majorité des services essentiels, en particulier l'eau potable, l'éducation et le transport public<sup>36</sup>. En Uruguay, ces services sont assumés au niveau départemental avec de plus en plus de services d'appui social (centres de santé de proximité), de protection de l'environnement et de développement culturel.

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

Les communes assument parfois des responsabilités non prévues par la législation. La municipalité de San Pedro Sula, au Honduras, assume l'entretien de l'hôpital et les salaires des médecins, infirmières et professeurs, en plus du service de la gestion des ordures des hôpitaux. Dans de nombreux pays, les communes participent à la construction et à la maintenance des infrastructures d'éducation et de santé. Au Honduras, en 2003, la gestion de l'eau, autrefois aux mains d'une entreprise étatique, est en passe d'être décentralisée<sup>37</sup>.

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

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

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

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

Il y a malheureusement peu d'études permettant de mesurer l'impact de tous ces processus de transfert sur l'accès et la qualité des services de base. Néanmoins les données existantes sont prometteuses. En Equateur, on calcule que, depuis le début de la décentralisation, le pourcentage de logements avec le tout à l'égout passe de 39,5 % en 1990 à 48,5 % en 2001 ; les logements avec l'électricité de 78 % à 91 % ; l'eau potable à domicile augmente de 10 points en pourcentage et la collecte des déchets, de 20 points en pourcentage au niveau national<sup>38</sup>.

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

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

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

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

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

Les pays qui se classent le mieux de ce point de vue par leur niveau de développement et les institutions de l'Etat sont le Chili, le Brésil et le Costa Rica. D'autres pays, comme le Venezuela, le Mexique, l'Uruguay, la Colombie et l'Argentine, ont des systèmes moyennement performants. La situation est plus critique pour le reste des pays centraméricains et pour la Bolivie, le Pérou, le Paraguay et l'Equateur où la politisation est très forte<sup>39</sup>. Cette situation s'aggrave au niveau des collectivités locales.

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

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

Le Costa Rica compte 10.755 employés municipaux en 2004 (4,7 % de l'emploi public), dont 25 % travaillent à San José<sup>40</sup>. En 1988, une loi sur la fonction publique municipale a été approuvée mais sa mise en place n'est pas encore effective. Le Nicaragua a également adopté en 2004 une Loi sur la gestion de la carrière administrative municipale.

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

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

38. Juan Ponce, « Le logement et l'infrastructure basique en Equateur 1990-2001 », *SIISE*. Cité par F. Carrión, « Le Processus de décentralisation en Equateur », juillet 2006.
39. Voir le Rapport du service civil en Amérique latine, BID, 2006.
40. Ministère des Affaires étrangères (DGCID), « Bilan des politiques de décentralisation en Amérique latine », décembre 2005.

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

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

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

Dans la plupart des pays, les fonctionnaires et agents publics des collectivités infranationales sont soumis à la législation nationale du travail et à un statut d'employé public ou communal, bien qu'en pratique l'une et l'autre soient rarement appliqués. Malheureusement, la plupart des pays manquent de statistiques précises sur le personnel employé. En règle générale, dans la majorité des pays, les fonctionnaires et employés des collectivités locales bénéficient des régimes nationaux et du statut des employés publics, mais dans la pratique ces droits sont peu appliqués. Malheureusement, on ne dispose pas, en général, de statistiques précises concernant le personnel des entités intermédiaires et des communes<sup>41</sup>.

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

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

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

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

### III. La démocratie locale

#### III.1. Les communes et les systèmes électoraux locaux

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

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

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

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

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

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

**Tableau 5** Maires en Amérique latine (entre 1999 et 2002)

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

Source : Alejandra Massola, « Participar es Llegar », INSTRAW. Nations unies. République Dominicaine, 2006.

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

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

Dans tous les pays de la région, le débat s'est ouvert et des actions ont été engagées afin d'augmenter la proportion de femmes dans les institutions municipales. Un des mécanismes les plus utilisés pour favoriser la participation des femmes est la création de quotas<sup>42</sup>.

### III.2. Participation citoyenne

La démocratie en Amérique latine a réalisé de grands progrès. Selon l'Indice de démocratie électorale (IDE), dont la valeur va de 0 à 1, la région passe de 0,28 en 1977 à 0,93 en 2002. En outre, 89,3 % des votants potentiels sont inscrits sur les listes électorales, 62,7 % votent et 56,1 % émettent un vote valide. Ces taux de participation électorale sont inférieurs à ceux des pays européens mais supérieurs à ceux des États-Unis<sup>43</sup>. Des progrès significatifs sont bien sûr encore nécessaires dans de nombreux domaines : transparence dans le financement des partis, lutte contre la corruption, dépassement du clientélisme.

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

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

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

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

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

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

De multiples procédures de participation citoyenne se sont formellement implantées

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'initiative populaire et la consultation sont légalement prévues dans plusieurs pays latino-américains (Chili, Uruguay). Par ailleurs, le *cabildo abierto* (session publique du conseil municipal), avec une plus ample participation de la communauté, sert à consulter la communauté dans la prise de certaines décisions. Cette modalité a été diffusée plus particulièrement en Amérique centrale (Costa Rica, Nicaragua et Salvador), parallèlement à la consultation populaire de quartiers et à la consultation des peuples indigènes au Guatemala depuis 2004, bien qu'elles constituent encore des processus embryonnaires<sup>44</sup>.

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

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

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

### III.3. Droits des minorités

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

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

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

Tableau 6

## Associations de municipalités en Amérique latine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Les nouvelles responsabilités des collectivités locales s'accompagnent d'un développement institutionnel progressif – bien qu'inégal – où quelques villes se distinguent par leur capacité d'initiative et d'innovation alors que d'autres maintiennent encore leurs structures et leurs pratiques traditionnelles.
- Les pratiques de démocratie locale ont donné lieu dans divers pays à des expériences novatrices de participation citoyenne comme les plans stratégiques participatifs ou les budgets participatifs.
- Des expériences de déconcentration ou de décentralisation inframunicipales se développent pour rapprocher la gestion de la population et ouvrir des espaces à des groupes antérieurement marginalisés (indigènes, populations en situation de pauvreté).
- Cette évolution des collectivités locales et de leurs relations avec l'Etat a abouti à la création et au renforcement des associations nationales et régionales des collectivités locales.
- Dans plusieurs pays – comme la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie et l'Equateur – les résultats de la décentralisation se sont traduits positivement par l'augmentation de l'investissement local, l'extension des services de base, l'amélioration des indicateurs de développement humain, la diminution de la pauvreté et une plus grande participation citoyenne.

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

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

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



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

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

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

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

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

Dans certains pays unitaires, le processus s'est ralenti. En Colombie, on contrôle la dépense des gouvernements locaux afin d'alléger le déficit fiscal du gouvernement central et, au cours de ces dernières années, la décentralisation ne s'est pas approfondie. En Equateur, le transfert des compétences est laissé en suspens et les autorités locales demandent au gouvernement des initiatives concrètes afin de relancer le processus. Au Pérou, les autorités locales expriment leur inquiétude face à de récentes mesures du gouvernement national qui les affectent<sup>45</sup>.

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

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

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

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



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

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

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

## Conclusion

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

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

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



