



Amérique Latine

Episode n°3

Première dimension politique de la gouvernance en Amérique latine : l'évolution de l'institution publique locale

Claire Launay-Gama :

Je passe maintenant à une seconde dimension de la gouvernance, la dimension politique, que je vais détailler en deux parties, disons en deux séquences. La première, qui est très importante : l'évolution de l'institution publique locale, ses progrès, ses limites, dans quelle mesure parler de gouvernance oblige l'institution publique locale à évoluer. Et une deuxième partie de cette dimension politique, qui est l'intervention des acteurs non-étatiques dans la gestion publique.

En ce qui concerne l'évolution de l'institution publique locale, il faut savoir qu'à la fin des années 80, la majorité des constitutions latino-américaines légalisent les processus de décentralisation, à peu près au même moment qu'en France finalement : en 86, en Colombie, en 88, en Equateur, en 90, au Venezuela. On est donc à peu près sur la même période chronologique qu'en France, en sachant que cette période de décentralisation va avoir des effets directs assez positifs quant à la dynamisation des territoires, avec un transfert de ressources important et des progrès notoires en matière de développement local. Néanmoins, elle présente d'autres limites qui se feront sentir au fur et à mesure des années, avec le renforcement de la personnalisation du pouvoir des autorités publiques en place, des pratiques clientélistes, une faiblesse des institutions pour répondre aux demandes et des limites dans l'évolution de la formation des fonctionnaires.

C'est ce que je voudrais vous détailler ici en commençant par un petit contexte de la façon dont l'institution publique locale se crée dans les pays d'Amérique Latine, puisque c'est un peu différent de la façon de faire que nous connaissons en Europe, sachant qu'en Amérique Latine, la décentralisation a été d'abord associée à une volonté d'approfondissement de la démocratie par le renforcement de la participation citoyenne. Pour beaucoup d'acteurs, la décentralisation était une façon de promouvoir la participation citoyenne et, d'autre part, de rechercher une plus grande efficacité de l'État au niveau local. Elle s'est d'abord traduite par un transfert de pouvoirs et de ressources en faveur des municipalités, mais moins par un renforcement de l'échelon intermédiaire. On est passé directement de l'État à l'échelon local, très local même, micro-local, sans nécessairement considérer l'échelon régional. On va le voir après, cela a certaines limites. A la différence aussi de la France, les systèmes latino-américains locaux adoptent au niveau local un système de séparation des pouvoirs. Cela veut dire que jusqu'à l'échelle municipale, on a une élection séparée du pouvoir exécutif et des organes délibérant. Cela a beaucoup d'influence sur la gouvernance locale. Pourquoi ? Parce que les maires et les gouverneurs sont souvent confrontés à une assemblée législative d'opposition. Donc, toutes les décisions de l'exécutif doivent être négociées par cette assemblée et cette cohabitation, en général, freine considérablement l'exécution des politiques publiques et favorise beaucoup les phénomènes de corruption. Ceci s'accompagne, alors ça c'est un débat en Amérique Latine, d'une durée des mandats locaux très courte, c'est-à-dire que l'on est à trois ou quatre ans suivant les pays : en France, on est à 6 ans. Cela a, disons, des limites et en sachant qu'il n'y a pas de possibilité de réélection. Dans des pays où des politiques publiques sont très longues à mettre en place, le fait qu'un mandat dure trois ans et qu'il y ait une impossibilité de réélection, cela freine évidemment la cohérence et la qualité de l'action publique. C'est souvent en général une réponse à court

terme à la demande sociale, ce qui, encore une fois, renforce les pratiques clientélistes. Ça, c'est vraiment un sujet de débat en ce moment en Amérique Latine. Est-ce qu'il est nécessaire ou non de favoriser une réélection au niveau local ou de rallonger les mandats ?

Sur la question des compétences, quelle que soit la nature de l'État des pays d'Amérique Latine, qu'il soit fédéral ou unitaire, on a une compétence générale des municipalités qui porte sur les infrastructures et les services locaux et le transport, sur l'entretien des routes, les transports urbains, l'éclairage public, une autre compétence en matière d'urbanisme, le plan d'occupation des sols, les normes de construction et l'hygiène publique (évacuation des eaux, gestion des déchets). Certains pays reconnaissent des compétences au niveau local dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale et, plus récemment, en matière d'environnement, mais cela reste limité. Les domaines de l'éducation, de la santé touchent plutôt à une compétence nationale, même si cela continue à évoluer. En matière de ressources, les municipalités latino-américaines disposent de trois sources de financement : la fiscalité locale, les transferts du Gouvernement central et le recours à l'emprunt. Ce sont les trois sources de financement des municipalités, en sachant que depuis les 20 dernières années, les municipalités bénéficient d'une augmentation des transferts du Gouvernement central. Pour vous donner quelques chiffres, les municipalités en général, en Amérique Latine, absorbent aujourd'hui une part du budget national qui s'élève à 10 % pour l'Amérique Latine et de 15 % à 20 % pour l'Amérique Andine. C'est donc assez intéressant. Ce sont des chiffres qui viennent d'un rapport qui a été fait pour la coopération française sur les municipalités en Amérique Latine. Certains pays, tels que la Colombie, le Nicaragua et la République Dominicaine, ont une loi qui fixe à l'avance la part du budget destiné aux Gouvernements locaux, même si, selon ce rapport, elle n'est pas toujours respectée. Il y a des pays qui, chaque année, décident d'accorder tant à leurs municipalités et cela peut varier d'un pays à l'autre ou cela peut varier d'une année à l'autre. Les budgets peuvent être augmentés ou diminués. Dans le cas colombien qui se trouve actuellement dans un processus de paix et qui, on espère, va être poursuivi, il est clair que les budgets 2015 des municipalités, cela sera la dernière année de mandat, puisque nous aurons des élections en octobre 2015, vont être largement augmentés, puisque l'on aura à régler des problèmes au niveau des territoires qui n'auraient pas été envisagés dans le cadre du conflit, tel qu'on le vivait jusqu'à maintenant.

Voici pour une présentation générale de l'institution publique locale en Amérique Latine. Sachant aussi que le niveau de confiance envers les institutions locales est très faible en Amérique Latine, en grande partie pour les modes de fonctionnement clientélistes et les niveaux importants de corruption. Beaucoup critiquent la décentralisation pour avoir favorisé les pratiques clientélistes. Il y a un débat entre acteurs sur cette question, mais il est sûr que beaucoup d'échanges clientélistes ou les pratiques politiques à l'échelon local sont souvent des échanges de faveur (*troc de favores*), entre gouvernants et gouvernés : des achats de votes, des pratiques avec les autorités publiques locales qui sont de dire que je pensais que la loi me permettait d'obtenir 10 % des contrats que je passe avec les entreprises publiques. En l'occurrence, c'est devenu une pratique courante dans certains pays alors qu'il n'y a jamais eu de loi qui a considéré que le maire pouvait empocher 10 % des contrats qu'il signait avec les différentes entreprises. Il y a donc effectivement une évolution des pratiques au niveau local qui fait que beaucoup de programmes de lutte contre la corruption sont mis en place, mais c'est vrai que c'est un échelon qui favorise l'absence de transparence ou la corruption.

Je termine par ce sujet qui est assez fondamental en Amérique Latine, c'est l'enjeu de la formation des fonctionnaires. On a une fragilité de l'institution publique locale, pas

uniquement pour les pratiques clientélistes et pas uniquement parce qu'il n'y a pas de confiance de la part des citoyens, mais c'est aussi parce que les fonctionnaires locaux ne bénéficient pas d'un système de formation encadré comme on pourrait le connaître dans différents pays ou alors bénéficient d'une formation qui ne serait pas en cohérence avec les contextes spécifiques dans lesquels ils se trouvent. Nous avons participé à un débat sur la réforme de l'administration publique en Amérique Latine, dans lequel des représentants boliviens et colombiens disaient qu'ils ne pouvaient pas, d'une part, se former à Harvard, eux les hauts fonctionnaires et, d'autre part, prôner la mise en place d'un haut conseil citoyen dans la constitution bolivienne, la mise en place d'une gestion publique plurinationale, une gestion publique concertée. Il y a donc quand même un décalage entre une formation qui respecte des indicateurs d'efficacité, d'efficience, de répartition des pouvoirs, de transparence et une forme plus inclusive de gestion publique que nos sociétés ont souhaité mettre en place. Il faut donc que l'on soit en cohérence avec ça. Puis, aussi, une autre ambiguïté de la formation des fonctionnaires, c'est qu'en tout cas, dans les trois pays, Venezuela, Bolivie et Equateur, on a des constitutions qui offrent une large place aux citoyens et qui même institutionnalisent le pouvoir citoyen. Cela veut dire que, du jour au lendemain, de nombreux *leaders* communautaires ou de nombreux représentants d'organisations sociales sont devenus des fonctionnaires, mais sans avoir eu une idée préalable de ce qu'était la gestion publique et de ce qu'était le métier de fonctionnaire, ce qui fait que des citoyens qui avaient un rôle de revendication sociale, de contrôle sur les institutions publiques se retrouvent à exécuter des budgets, à gérer les dépenses publiques, à avoir une gestion, une expertise technique sur des sujets donnés qu'ils n'ont pas nécessairement. Du coup, il y a une question de savoir si l'on peut intégrer les instruments et les nouvelles institutions, la démocratie participative à l'action et la planification publique. Comment, d'un côté, promouvoir une démocratie participative, des mécanismes de veille citoyenne, des mécanismes de suivi de l'action publique par les citoyens et, d'autre part, continuer dans l'action et la planification publique ? Ça, c'est une vraie question dans certains pays d'Amérique Latine.