

L'OBSERVATOIRE DES CHANGEMENTS
EN AMÉRIQUE LATINE

LOCAL

Institut des Hautes Études de l'Amérique latine

Bilan des politiques de décentralisation en Amérique latine

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

Décembre 2005

AVANT-PROPOS

Cette étude sur la décentralisation en Amérique latine a été réalisée à la demande du ministère des Affaires étrangères (Sous-direction de la gouvernance démocratique, Bureau de la modernisation de l'Etat et de la gouvernance locale), par Béatrice Melin, en collaboration avec Jean-François Claverie, de L'Observatoire des Changements en Amérique latine (L'OCAL-IHEAL). Elle vise à présenter la situation actuelle, à décrire les diverses modalités d'organisation et de mise en œuvre de ce processus au travers de huit études pays et à tirer les premiers éléments d'un bilan.

Les analyses et commentaires développés dans ce rapport n'engagent que ses auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Décembre 2005

ARGENTINE



I. ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE

A. Présentation

L'Argentine est un **pays fédéral** qui reconnaît **trois niveaux de gouvernement : national, provincial et municipal**, le niveau dit national correspondant au gouvernement fédéral¹ et le niveau « provincial » aux gouvernements des Etats fédérés. **La capitale de Buenos Aires** dispose, quant à elle, **d'un statut spécial de gouvernement autonome**.

Tel que l'énonce la Constitution nationale de 1994, tous les pouvoirs émanent officiellement des **23 provinces**² qui en délèguent une partie au gouvernement fédéral³, et aux municipalités. Les provinces sont autonomes et édictent leur propre Constitution⁴, choisissent leurs institutions, élisent leur gouverneur et législateurs et désignent leurs fonctionnaires sans que le gouvernement fédéral n'intervienne⁵. Elles **déterminent le régime municipal** en vigueur sur leur territoire⁶. Notons toutefois que le gouvernement fédéral dispose d'un droit d'intervention dans les affaires provinciales⁷.

La Constitution ne fait que mentionner le **régime municipal**, dont elle laisse la définition à la discrétion de chaque province⁸. Il en va de même pour l'autonomie municipale qui doit être fixée dans sa portée et son contenu par les autorités provinciales⁹. L'Argentine possède 1913 municipalités qui disposent d'autorités élues et 256 représentées par des autorités déléguées par leur gouvernement provincial. De ce fait, les **municipalités** ont souvent été considérées comme le résultat de la déconcentration territoriale et administrative plutôt que comme un lieu d'organisation autonome de la société. Ceci explique également la multiplicité des formes d'organisation municipale. Les autorités officielles reconnaissent trois catégories de municipalités, non spécifiées dans la Constitution de la Nation¹⁰, ainsi que des formes d'administration locale qui relèvent du niveau inframunicipal. Il s'agit des communes, des commissions municipales et des commissions de développement, des délégations municipales et communales, des communes rurales, des « juntas de gobierno » et des groupes de quartiers¹¹. Ces structures, presque aussi nombreuses que les municipalités¹², sont particulièrement présentes dans les Provinces de Entre Rios et Santa Fe. Elles ne remplissent pas les critères pour être considérées comme des municipalités, lesquels varient d'une province à l'autre¹³.

La juridiction municipale se limite généralement aux aires urbaines, sauf dans les Provinces de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza et San Juan où elle couvre également les zones rurales et coïncide avec la structure administrative infraprovinciale¹⁴. Une grande partie du territoire est par conséquent dépourvue de structure de gouvernement local, facteur qui renforce les liens politiques entre les citoyens ruraux et le gouvernement provincial.

1 Dans cette article le terme « Nation » se réfère au gouvernement fédéral. Nous emploierons indifféremment le terme « fédéral » ou « national » pour désigner le niveau fédéral.

2 Les Provinces correspondent au niveau fédéré de gouvernement.

3 Constitution, Article 104

4 Constitution, Article 5

5 Constitution, Article 122

6 Constitution, Articles 5 et 123

7 Constitution, Article 6

8 Constitution, Article 5

9 Constitution, Article 123

10 Rappelons qu'en Argentine, le terme de Nation se réfère à l'Etat fédéral.

11 Juntas vecinales

12 Leur nombre était évalué à 1054 en 2004

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

14 Les départements

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

Notons que les Provinces ont le pouvoir de créer un échelon politico-administratif supplémentaire puisqu'elles peuvent définir **des régions de développement économique et social**, ainsi que des organes pour les gérer¹⁵.

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

B. Fonctionnement

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

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

Les municipalités sont dirigées par un maire élu au suffrage universel direct et représentées par un conseil délibérant lui aussi élu au suffrage universel durant une élection séparée. La durée des mandats dépend de chaque Province. Par ailleurs, dans la presque totalité des provinces, on élit, en même temps que les conseillers municipaux, les membres des conseils scolaires¹⁶. Ces derniers conseillent, depuis le niveau local, les autorités provinciales sur la gestion de l'éducation primaire et secondaire. Soulignons qu'il existe une grande diversité des systèmes électoraux applicables aux scrutins locaux. La pratique la plus courante est la proportionnelle par scrutin de liste (application de la Loi d'Hont). Dans certaines provinces comme Neuquén, Misiones et la Rioja, les sièges sont distribués entre les deux partis politiques qui gagnent le plus grand nombre de votes : le premier reçoit 75% des sièges, quel que soit son score, et le second 25%. Dans la province de Entre Rios, les conseillers sont élus indépendamment des listes des partis et le candidat qui reçoit le plus de votes devient maire. Dans la plupart des provinces, les maires peuvent se représenter à l'issue de leur mandat.

C. Liens entre niveaux de gouvernement

En principe, **tous les pouvoirs émanent des provinces** qui les délèguent à la Nation d'une part et aux municipalités de l'autre. Les provinces disposent donc d'une très large autonomie à la fois politique, juridique, administrative et financière. Notons que le gouvernement fédéral dispose d'un droit d'intervention dans les affaires provinciales¹⁷. Les Provinces disposent, de leur côté, d'un droit de recours devant la Cour Suprême de Justice.

15 Constitution, Article 124

16 consejos escolares

17 Constitution, Article 6

Les municipalités argentines entretiennent des liens de subordination vis-à-vis des Provinces. En effet, si la Constitution de la Nation reconnaît le régime et l'autonomie municipal, elle confie la définition de leurs limites et contenu aux autorités provinciales. Les autorités fédérales interviennent elles aussi dans les affaires municipales au travers de trois organismes qui dépendent du Ministère de l'intérieur : Le Secrétariat aux questions municipales, Le Sous-secrétariat de Gestion Municipale et l'Institut Fédéral des Questions Municipales (IFAM)¹⁸.

Le **Secrétariat aux Affaires Municipales¹⁹ du Ministère de l'Intérieur** est l'organe du pouvoir exécutif national chargé de suivre les questions municipales et de superviser l'appui apporté à la modernisation des gouvernements locaux. Il assiste les provinces dans le processus de transfert de compétences aux municipalités. Il propose des outils de politiques de décentralisation, ainsi que des plans, programmes et projets en faveur du développement des municipalités. Il appuie la programmation de la réforme politique au niveau local, coordonne l'action de l'IFAM et propose des politiques et stratégies en vue de la création de microrégions.

Le **Sous-secrétariat de Gestion Municipale²⁰ du Ministère de l'Intérieur** doit promouvoir et diffuser les projets et programmes destinés à améliorer la qualité des services locaux ainsi que le développement socio-économique des régions. Il coordonne la mise en oeuvre des projets de renforcement de la capacité de gestion des municipalités, de modernisation de leur système administratif, et de mise en oeuvre des politiques publiques. Il propose des lignes stratégiques d'action en matière de développement des microrégions ainsi que des mécanismes de coordination institutionnelle.

Créé en 1993, l'**Institut Fédéral des Affaires Municipales²¹ (IFAM)** travaille en coordination avec le Sous-secrétariat de Gestion Municipale. Il est chargé de promouvoir le processus de réforme et de modernisation de l'état au niveau des administrations municipales à travers l'amélioration du système de représentation, de l'efficacité et de la transparence de la gestion municipale, ainsi que de la participation communautaire. Il prête son assistance technique aux municipalités, appuie la formulation et la mise en oeuvre de politiques de décentralisation, l'amélioration de la qualité des services et le développement socio-économique. Il apporte également son appui aux Provinces dans la définition de régimes de redistribution des recettes fiscales²² en faveur des municipalités qui permettent d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Il permet aux municipalités d'accéder à l'information liée aux transferts financiers effectués par la Nation en direction des Provinces. Il participe, dans le cadre du Conseil des Ministres²³, à la coordination de la coopération internationale, ainsi qu'à tous les plans et programmes nationaux qui concernent les municipalités ou les questions territoriales. Il participe au renforcement des systèmes de collecte fiscale. Il promeut le développement de systèmes de contrôle citoyen sur la gestion municipale. Il appuie la réalisation d'accords municipaux pour l'élaboration de stratégies et la résolution de problèmes régionaux et d'intérêt commun. Il identifie enfin les besoins de formation et y répond.

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

Notons enfin que le pays dispose d'un organisme national autonome de contrôle des comptes publics, appelé « Auditoria General de la Nacion », et chargé du contrôle de légalité, de gestion et de

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

19 Secretaria de Asuntos Municipales

20 Subsecretaria de Gestión Municipal

21 Instituto Federal de Asuntos Municipales

22 En Argentine, les régimes de redistribution des recettes fiscales portent le nom de « régimes de coparticipation ».

23 Jefatura De Gabinete De Ministros

l'audit de toute l'activité de l'administration publique centralisée et décentralisée. Les municipalités sont en outre soumises au contrôle des tribunaux des comptes provinciaux.

II. ETAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

A. Historique du processus de décentralisation dans le pays

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

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

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

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

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

B. Répartition des compétences

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

Les Provinces disposent de pouvoirs très étendus. Elles sont chargées de la « promotion du développement »²⁴, ce qui se rapproche d'un principe de compétence générale, peuvent passer des accords internationaux et surtout, sont propriétaires²⁵ des ressources naturelles situées sur leur territoire²⁶. Elles partagent la plupart de leurs compétences avec les niveaux supérieurs et inférieurs de gouvernement.

24 Constitution, Article 25

25 dominio originario

26 Constitution, Article 124

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

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

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

L'exemple du secteur de l'éducation permet d'illustrer la complexité du processus de répartition des compétences. En 1884, le Congrès vote la loi 1420 d'enseignement public, obligatoire, gratuit et non confessionnel. Bien qu'il considère l'éducation comme un instrument de consolidation de l'identité nationale, le gouvernement fédéral doit en laisser la gestion aux provinces, et se contenter de l'éducation supérieure²⁷ et des rares écoles secondaires. Certaines Provinces se montrent toutefois incapables de remplir leur responsabilité d'alphabetisation. Par la loi Laines, le gouvernement national est autorisé à fonder des écoles d'enseignement primaire au travers des Provinces. Il se dote également d'un conseil national d'éducation pour faire face à la croissance du nombre d'élèves, d'écoles et de professeurs. Vers le milieu du XX^{ème} siècle, la centralisation de l'éducation a été opérée de fait, sans attendre un ordre fédéral ou un mandat constitutionnel.

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

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

- 1810-1853 : de l'action exclusive des Provinces
- 1853-1905 : de l'action directe exclusive des Provinces et de l'action indirecte de la Nation, au travers de nombreuses lois de subvention nationale aux Provinces pour le maintien de l'éducation primaire.
- Depuis 1905 : à partir de la loi Lainez et jusqu'en 1970, on assiste à l'action directe de la Nation dans les provinces qui le sollicitent, sans création d'établissements nationaux.
- Depuis 1978, les Provinces se sont vues transférer les écoles publiques nationales et assument désormais la quasi totalité de l'éducation primaire²⁸, le gouvernement fédéral n'intervenant plus qu'à hauteur de 2%.

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

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

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

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

C. Financement des compétences

Les différents niveaux de gouvernement participent à la collecte fiscale. La répartition des recettes entre la Nation, les Provinces et la ville autonome de Buenos Aires est ensuite définie par le « régime de coparticipation »²⁹. Ce dernier, reconnu par la Constitution de 1994, s'appuie sur un accord entre le gouvernement national, celui de la ville autonome de Buenos Aires et les gouvernements provinciaux, et est sanctionné par une loi³⁰. Cet « accord-loi », qui établit une répartition fixe, est destiné à garantir l'automatisme des transferts financiers. Proposé par le Sénat, il est approuvé à la majorité absolue de chaque chambre ainsi que par chaque province et ne peut pas être modifié de façon unilatérale. Un organisme fiscal fédéral devrait être créé afin d'assurer la budgétisation et le contrôle de la mise en œuvre de cet accord. Il devrait se composer de représentants de toutes les provinces ainsi que de la ville de Buenos Aires. Notons que la Constitution indique que la répartition financière doit être liée à la répartition des compétences, ainsi qu'à un effort de péréquation.

Les Provinces disposent de ressources propres issues principalement de leurs droits sur le sous-sol, dont la propriété leur a été attribuée par la réforme constitutionnelle de 1994, et d'une fiscalité propre. En 2004, leurs recettes fiscales provenaient d'abord de l'impôt sur le revenu (64%), puis de l'impôt sur l'immobilier (14,5%), sur les timbres (7,10%) et les véhicules (6%). De grandes différences séparaient les provinces. La province de Buenos Aires prélevait, à elle seule, 40% de la fiscalité provinciale, la ville autonome de Buenos Aires 23%, la Province de Santa Fe 7,7% et celle de Cordoba 6,7%. Les Provinces ont également bénéficié, à travers le Fonds fiduciaire pour le développement provincial, de programmes d'allègement de leur dette³¹ qui ont souvent comme contrepartie le respect d'une plus grande discipline fiscale, dans le cadre « d'accords bilatéraux ».

Les municipalités dépendent avant tout des transferts issus de la coparticipation et de la fiscalité provinciale, laquelle comprend les impôts sur le revenu, sur la propriété, et sur les véhicules, et manifestent un degré d'autonomie financière très faible. Historiquement, les gouvernements locaux n'ont représenté qu'une part restreinte de la dépense publique totale. Entre 1960 et 1985, les municipalités, à l'exclusion de celle de Buenos Aires, représentaient 9,5% des dépenses publiques, à comparer avec 51,9% pour le gouvernement central et 38,6% pour les provinces et la Municipalité de Buenos Aires. En 1988, la part des municipalités avait commencé à augmenter pour atteindre 11%. Notons qu'il existe de grandes différences entre les municipalités en termes de dépense par tête. Ainsi, en 1994, la Municipalité de Buenos Aires disposait de 1155 US\$ par habitant, contre 30US\$ pour la municipalité voisine de la Matanza. Dans les années 1980, on a constaté une augmentation des transferts des provinces aux municipalités³². En 1985 les transferts provinciaux représentaient 48,2%

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

30 Loi 23.548

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

32 coparticipacion

des ressources financières municipales, contre 25,2% en 1970, et ce au détriment de la part des ressources locales.

Selon le Ministère de l'économie³³, en 2000, la coparticipation alimentait les budgets municipaux à hauteur de 37,4%, contre 10% pour les transferts non prévus par ces accords, et 2,5% issus de la fiscalité municipale. Rappelons que les municipalités ne participent pas aux discussions concernant la coparticipation. Les provinces sont libres de re-distribuer les transferts de la Nation à leur guise. Les critères varient donc d'une province à l'autre, même s'ils considèrent tous des éléments tels que la population et les ressources locales.

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

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

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

III. RESSOURCES HUMAINES ET STRUCTURES D'APPUI

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

De nombreuses tentatives ont été réalisées afin d'établir un système de fonction publique ou « **service civil de carrière** »³⁴ en Argentine. Avec le retour de la démocratie, à partir de 1983, la réforme administrative s'est concentrée sur la qualification du personnel et l'amélioration de la carrière administrative. Le gouvernement fédéral a créé, dans ce but, le Corps des Administrateurs Gouvernementaux (1987) en s'inspirant du modèle français de l'ENA. Au début des années 90, le « **Système National de Profession Administrative** » (SINAPA) a tenté de mettre en place un système de carrière unifié, recouvrant la fois le personnel civil des ministères et des organismes décentralisés.

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

- En définissant le statut de 4500 agents publics caractérisés par des traits similaires³⁵
- En imposant la mise en œuvre de principes de transparence, de publicité et de mérite dans les processus de sélection et de promotion des agents.

³³ Les dernières statistiques datent de 2000.

³⁴ Le « **service civil de carrière** » est le terme utilisé dans l'ensemble de l'Amérique latine pour désigner un système de fonction publique.

³⁵ Notons qu'il existe, outre ces statuts, des statuts spécifiques

- En mettant en place des systèmes de motivation du personnel qui s'appuient sur des évaluations (efficacité, efficience et rendement du travail) et sur une formation adaptée aux besoins des fonctions.

L'Argentine dispose de **nombreux organismes d'appui et de formation** à la décentralisation. Il s'agit notamment des organismes liés au Ministère de l'Intérieur que nous avons cités précédemment, au premier titre desquels se trouve l'Institut Fédéral des Affaires Municipales³⁶ (IFAM). Ce dernier propose des formations et de l'assistance technique aux municipalités, notamment dans les domaines de l'amélioration de la qualité des services et du développement socio-économique. L'Institut National d'Administration Publique³⁷ (INAP), qui dépend du sous-secrétariat à la gestion publique du Ministère de l'Intérieur, constitue à la fois l'organisme officiel de formation des fonctionnaires publics et des responsables politiques locaux³⁸, et un centre de recherche et de documentation spécialisé sur l'administration publique nationale. Ses formations sont ouvertes à l'ensemble des dirigeants sociaux et politiques. L'INAP souhaite, dans le futur, participer aux plans de formation liés à la gestion des politiques publiques prioritaires. Dans le domaine de la recherche, l'INAP encadre un projet de "radiographie de l'Etat" destiné à décrire l'organisation, les fonctions et les ressources de l'Etat afin de répondre aux objectifs de transparence de l'information. Ce projet a notamment donné naissance à la création du Réseau national de centres académiques dédiés à l'étude de la gestion dans les gouvernements locaux³⁹ (RedMuni) qui regroupe des représentants des Universités nationales de Comahue, Córdoba, Quilmes, General Sarmiento et La Matanza, ainsi que des Universités de Buenos Aires et de Morón. Ce réseau permet aux centres académiques, mais aussi aux gouvernements locaux, d'échanger et de diffuser de l'information sur les questions liées à la gestion locale. Il génère des outils, des formations et de l'assistance technique. A ces organismes s'ajoute les initiatives développées par certaines universités, comme, par exemple, l'Unité de Renforcement des Gouvernements Locaux⁴⁰ de l'Université de Quilmes.

Outre ces organismes de niveau national, l'Argentine dispose de deux Instituts Provinciaux d'Administration Publique (IPAP). Situés dans les Provinces de Buenos Aires et de Jujuy, ces instituts sont chargés de former les élus et le personnel permanent local⁴¹.

B. Associations de municipalités et coopération intermunicipale

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

Comme les autres pays latino-américains, l'Argentine dispose d'un organisme représentatif des intérêts municipaux : **la Fédération Argentine de Municipalités (FAM)**⁴². Cet organisme a la particularité d'avoir été créé, en 1997⁴³, comme une entité publique non étatique. La FAM, qui dispose de la personnalité juridique, regroupe toutefois les municipalités sur une base volontaire. Elle peut s'appuyer sur une Commission Permanente de Conseil composée de quatre députés et de quatre sénateurs désignés par les Présidents de chaque chambre, sur proposition de leur commission aux questions municipales. La Commission doit veiller au respect de l'autonomie municipale et du fédéralisme, et sert de médiateur entre la FAM et le Congrès de la Nation. A ce titre, elle participe aux actions menées en direction des municipalités, et émet des opinions sur les associations municipales.

36 Instituto Federal de Asuntos Municipales

37 Instituto Nacional de la Administración Pública

38 L'INAP est une « escuela de gobierno »

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

40 Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales

41 empleados permanentes

42 Federación Argentina de Municipios

43 Loi Nationale N°24.807 du 14 Mai 1997

La Commission participe enfin aux réunions de l'organe de direction de la FAM. La Fédération peut également relayer son action à travers des forums provinciaux de municipalités.

La FAM a pour ambition de devenir le cadre institutionnel naturel de convergence des municipalités et d'articulation nationale des forums provinciaux. Elle représente les municipalités face aux pouvoirs nationaux, aux autorités et organismes provinciaux ainsi qu'aux organismes étrangers et internationaux. Elle favorise l'échange d'informations et d'expériences en canalisant l'aide d'organismes et de programmes provinciaux, nationaux, étrangers et internationaux et facilite leur coordination. Elle travaille à la modernisation des administrations municipales vers une plus grande efficacité, notamment dans les domaines des systèmes d'information, de la planification, de la programmation, du contrôle de gestion, et de la formation. La FAM établit des liens avec des associations similaires d'autres pays, promeut la coopération entre les municipalités et les acteurs sociaux locaux⁴⁴. Enfin, elle appuie les recherches et centres de recherches qui travaillent sur les questions municipales.

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

Seules 12 provinces⁴⁵ ont prévu, dans leur constitution, un **cadre juridique** à l'association intermunicipale. Dans les autres provinces, on assiste au développement d'associations *de facto* qui s'appuient sur des allégeances d'ordre politique. Ces associations, qui peuvent être très actives, sont, par conséquent, « à géométrie variable », leurs contours étant liés aux majorités politiques.

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

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

Les premières **microrégions** ont vu le jour au milieu des années 1990. En 2000-2001, leur essor a été favorisé par leur intégration au « Plan National de Modernisation des Gouvernements Locaux » du Secrétariat aux Questions Municipales de la Nation⁴⁶. En 2002, on dénombrait, en Argentine, 52 microrégions, dont quarante étaient interprovinciales. Vingt Provinces étaient concernées, 406 gouvernements locaux et 7 266 355 habitants. Elles étaient particulièrement nombreuses dans les Provinces de Buenos Aires, Cordoba et Santa Fe.

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

Les associations municipales ont du affronter des **difficultés d'ordre politique**. Elles mettent à mal le lien fort qui existe entre le pouvoir politique et le territoire, sur le modèle du caciquisme. Elles se sont par ailleurs heurtées à des politiques provinciales peu favorables. Elles ont parfois reproduit la

44entreprises, associations professionnelles, institutions universitaires et éducatives, ONG, associations communautaires

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

46 Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación

structure pyramidale du pouvoir au sein même de l'intermunicipalité, concentrant notamment les activités dans certaines des municipalités, au détriment d'autres. Elles n'ont pas échappé à l'influence des chefs politiques et des enjeux de politique partisane. Notons enfin que l'ensemble des acteurs stratégiques locaux s'est jusqu'à présent peu approprié le thème intercommunal.

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

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

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

Au phénomène intermunicipal s'ajoutent différents réseaux thématiques qui regroupent des municipalités qui ne partagent pas forcément de limites territoriales. On peut citer, à ce titre, le réseau argentin de municipalités et communautés de santé⁴⁷, le réseau fédéral de municipalités touristiques durables⁴⁸ ou encore la coalition de municipalités environnementalement durables⁴⁹.

C. Participation citoyenne

La révision constitutionnelle de 1994 a développé de **nouveaux outils de participation citoyenne**. Grâce à une action de « **amparo** », que l'on pourrait traduire par « protection », les citoyens disposent de recours contre les actes des autorités publiques qui affectent leurs droits et garanties constitutionnels ou juridiques⁵⁰. **Le défenseur du peuple**⁵¹ protège, quant lui, les droits de l'Homme face à l'administration.

Les codes municipaux ont tendance à limiter la participation citoyenne au droit de vote. Il existe 687 corps administratifs, au niveau inframunicipal, qui sont placés sous la juridiction de municipalités. Ces organismes disposent souvent de pouvoirs délégués par les dites municipalités, de ressources propres et parfois d'un conseil élu. Certains codes municipaux prévoient des unités administratives déconcentrées⁵², dont les autorités sont nommées par le maire et qui ont pour mission d'assurer la mise en oeuvre des services locaux.

47la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables

48 Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables

49 la Coalición de Municipios Ambientalmente Sustentables

50 Constitution, Article 43

51 « Defensor del Pueblo », Constitution, Chapitre 7.

52 delegaciones municipales

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

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

D. Bilan du processus de décentralisation en Argentine

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

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

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

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

Organisation politico-administrative de l'Argentine⁵³

COLLECTIVITES	EXECUTIFS	ASSEMBLEES REPRESENTATIVES	POUVOIR JUDICIAIRE
23 Provinces	Gouverneur et vice gouverneur élus au SU direct pour 4 ans	Chambre législative ou monocamérale élue au Su direct pour 4 ans	Tribunal supérieur de justice Conseil de la magistrature
1913 municipalités	Maire élu au SU pour 4 ans Réélection autorisée dans la plupart des provinces	Conseil délibérant élu au SU direct Mandat dépend de chaque province Conseil scolaire (éducation primaire et secondaire)	
Ville autonome de Buenos Aires	Chef de gouvernement ou Gouverneur élu au SU direct pour 4 ans Une seule réélection immédiate	Législature de 60 députés Elus au SU direct pour 4 ans Renouvellement partiel tous les 2 ans Réélection autorisée mais non immédiate	
1054 structures infra municipales			

Répartition des compétences

ETAT FEDERAL	ETATS FEDERES	MUNICIPALITES
Pouvoir délégué par les provinces	Autonomie politique, juridique, administrative et financière- compétence générale	Autonomie relative :les provinces en définissent le contenu et la portée
	Compétences exclusives : -Accord internationaux -Propriété des ressources naturelles de leur territoire -éducation secondaire (par transfert)	Compétences exclusives : -collecte et traitement des déchets solides -construction et entretien des routes -évacuation des eaux usées et de pluie -Parcs, marchés et cimetières -POS, norme de construction -Propreté et éclairage public -Circulation et réglementation du transport public
	Compétences partagée avec l'Etat fédéral : -éducation supérieure -santé préventive -gares routières -logement -électricité et gaz	Compétences partagées avec les Etats fédérés : -éducation primaire -santé de base -eau et assainissement -routes régionales Compétences de fait : entretien des bâtiments scolaires et services de santé

Financement des compétences

ETATS FEDERES	MUNICIPALITES
Ressources -Transferts fixées par loi : régime de coparticipation -Droit sur sous-sol -Impôt sur le revenu, biens immobiliers, timbres et véhicules	Ressources -Transfert fixes des Etats fédérés (coparticipation) -Subvention de services -Taxes sur services municipaux, environnement, entreprises

⁵³ Bilan de la décentralisation en Amérique latine, Ministère des Affaires étrangères, DGCID, LOCAL-IHEAL

