

Résumé Exécutif

**Développement territorial
et décentralisation en
Amérique latine et dans
les Caraïbes :**

ÉTUDE COMPARATIVE DE 22 PAYS

FR

 **tald** territorial approach
facility to local development


Funded by
the European Union

Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cette publication a été réalisée par



territorial approach
to local development



Funded by
the European Union

Implemented by



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

avec le soutien financier de



European
Commission



Diputació
Barcelona



et les contributions de



MERCOCIUDADES



FLACMA



APC Colombia



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

1. Cette étude contribue à la compréhension et à l'évaluation de **l'état actuel de la décentralisation et du développement territorial en Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC)**, ainsi que du cadre juridique et institutionnel dans lequel opèrent les gouvernements sous-nationaux de la région.

2. L'étude présente une **analyse comparative de dix facteurs** considérés comme essentiels pour expliquer les processus de décentralisation et la qualité de l'environnement juridique et institutionnel dans lequel les autorités locales et régionales opèrent dans vingt-deux pays de la région.

3. L'analyse est basée sur un **score qui combine des critères objectifs et qualitatifs** en dix facteurs considérés comme centraux :

- I. Régime constitutionnel et cadre juridique
- II. Système d'élection des autorités infranationales
- III. Participation des femmes à la gouvernance
- IV. Compétences et responsabilités des collectivités locales
- V. Finances sous-nationales et autonomie fiscale
- VI. Gouvernance multiniveau et multi-acteur
- VII. Capacités de performance et de gestion
- VIII. Ressources humaines dans les collectivités territoriales
- IX. Transparence et responsabilité
- X. Internationalisation et implication dans les agendas globaux.

4. Les **vingt-deux pays** analysés sont les suivants : Argentine, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela.

5. L'analyse révèle que la réalité urbaine de l'Amérique latine et des Caraïbes, avec 82 % de la population vivant dans les villes, ainsi que la **complexité des multiples défis** auxquels elle est confrontée, soulignent la nécessité de renforcer les capacités des collectivités territoriales et de rapprocher l'exercice du pouvoir politique des citoyens et des lieux qu'ils habitent, en approfondissant les processus de décentralisation et de développement territorial.

6. Partant de **l'importante hétérogénéité** que présente la région en termes de modèles d'État-nation, une analyse est faite de l'évolution des processus d'attribution des compétences, des responsabilités et des ressources des gouvernements infranationaux, ainsi que des capacités dont ils disposent pour agir et promouvoir les politiques publiques.

7. Décentralisation de jure, centralisme de facto. Bien que plusieurs constitutions reconnaissent l'autonomie politique des collectivités territoriales, et qu'il existe même des pays dont la constitution reconnaît le principe de subsidiarité, sa reconnaissance formelle ne garantit pas une décentralisation effective. D'ailleurs, dans la plupart des pays, même dans les cadres de décentralisation fédéraux ou avancés, il existe un fossé entre le cadre juridique (*de jure*) et sa mise en œuvre effective (*de facto*). Les gouvernements et les autorités nationales continuent de concentrer une très grande partie du pouvoir politique et économique et limitent la capacité opérationnelle des gouvernements infranationaux de diverses manières, par exemple en conditionnant leur financement. Un pays fédéral n'est pas toujours plus décentralisé qu'un pays unitaire.

8. Cadre juridique et institutionnel : tensions entre autonomie et contrôle. L'environnement juridique et institutionnel de la décentralisation en ALC est hétérogène, avec à la fois des progrès (nouveaux cadres juridiques inclusifs) et des reculs autoritaires. En fonction du degré de décentralisation, différents groupes de pays sont identifiés, allant de pays fédéraux à des pays plus centralisés où l'autonomie locale est limitée. Dans cet environnement, les normes qui favorisent la décentralisation et reconnaissent l'autonomie locale coexistent avec des pratiques où le centralisme historique de la région persiste. La majorité d'entre eux (18) sont des États unitaires et quatre sont des États fédéraux : l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela. Le Brésil reconnaît les municipalités comme des unités fédératives, tandis qu'en Argentine et au Mexique, elles dépendent des provinces/États fédérés. Plusieurs États unitaires tels que la Bolivie, la Colombie et le Pérou ont intégré l'autonomie locale dans leur constitution, mais avec des progrès variables. Dans des pays comme le Honduras, le Panama et le Costa Rica, les engagements en faveur de la décentralisation (ou de la déconcentration au Costa Rica) ont été récemment relancés, mais la mise en œuvre reste lente. Dans d'autres pays, comme El Salvador, le Nicaragua et Haïti, des revers ont été enregistrés, affaiblissant l'autonomie locale. À Cuba, le centralisme prédomine toujours.

9. Démocratisation locale : des progrès significatifs, mais des risques. La grande majorité des pays élisent démocratiquement leurs autorités locales et 12 pays élisent également des autorités de niveau intermédiaire (gouverneurs ou équivalents), ce qui constitue une évolution remarquable par rapport à la situation de 1980, où un seul pays le faisait. À Cuba, seule exception, les autorités provinciales sont encore nommées.

Bien que la plupart des élections infranationales soient compétitives et exemptes de fraude systémique, des problèmes persistent, tels que l'utilisation abusive de ressources publiques dans les campagnes, des épisodes de violence politique et, dans des cas extrêmes, des allégations d'ingérence autoritaire qui affectent la qualité de la démocratie locale.

10. Désaffection démocratique et tendances re-centralisatrices. La région dans son ensemble traverse une période de désaffection démocratique. Selon le *Latinobarómetro*, en 2024, 65 % des personnes interrogées étaient insatisfaites du fonctionnement de la démocratie. Dans ce contexte, un autoritarisme diffus émerge, c'est-à-dire une tolérance croissante à l'égard de dirigeants forts qui « résolvent les problèmes » tout en minimisant le respect des institutions démocratiques et des droits humains. Les gouvernements infranationaux ne sont pas à l'abri de cette réalité. Certains gouvernements centraux ont concentré leur pouvoir au détriment des niveaux locaux, limitant considérablement leurs pouvoirs et l'autonomie. Ces tendances centralisatrices affaiblissent les contrôles et les équilibres démocratiques entre les niveaux de gouvernement et réduisent les espaces de participation effective des citoyens au niveau territorial.

11. L'égalité des sexes et la diversité dans la gouvernance locale. La participation politique des femmes s'est améliorée grâce à des lois en faveur de l'égalité, mais la situation est loin d'être satisfaisante. Seulement 16 % des maires sont dirigées par des femmes. Au cours des dernières décennies, des avancées réglementaires ont été réalisées pour inclure les femmes et les minorités dans la politique infranationale (lois sur les quotas, parité hommes-femmes dans les candidatures, sièges réservés aux peuples indigènes,

etc.), augmentant la présence des femmes dans les conseils municipaux (près de 30 % en moyenne, atteignant la parité dans certains cas). Toutefois, un « plafond de verre » persiste dans les postes de direction locaux : la proportion de femmes maires ou gouverneurs reste très faible dans presque tous les pays, en particulier parmi les populations les plus vulnérables. Il est essentiel, pour la légitimité démocratique et l'orientation du développement local vers l'équité, de surmonter cet écart entre les sexes et de favoriser l'inclusion de groupes divers et minoritaires dans les instances dirigeantes locales.

12. Gouvernance multiniveau. Il existe des faiblesses dans la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. L'articulation entre les niveaux national, régional et municipal est souvent faible. Souvent, les compétences de chaque niveau de gouvernement ne sont pas bien définies, ce qui entraîne des chevauchements, des doubles emplois ou des lacunes dans des domaines clés (par exemple, dans la lutte contre la pauvreté, la fourniture de services de base ou la réponse au changement climatique). Dans de nombreux pays, les politiques publiques sont conçues de manière centralisée sans consultation suffisante des gouvernements territoriaux, ce qui se traduit par des programmes mal adaptés aux réalités locales. Les associations nationales de municipalités ou de gouvernements intermédiaires, qui peuvent canaliser les voix locales, devraient être renforcées afin d'améliorer leur capacité à influencer les agendas nationaux.

13. Coopération territoriale et partenariats intercommunaux. La collaboration entre territoires de même niveau (municipalité-municipalité ou région-région) devrait être développée, afin d'en maximiser les bénéfices. Il existe des expériences d'intercommunalité, de consortiums

et de districts métropolitains pour la fourniture conjointe de services de base (par exemple, la gestion des déchets, le transport régional) ou pour résoudre des problèmes communs, mais leur nombre reste insuffisant. Le renforcement de ces partenariats horizontaux pourrait générer des économies d'échelle et des solutions plus globales à des problèmes qui dépassent les limites administratives d'une seule municipalité. Cela comprend la coopération transfrontalière, ainsi que l'intégration urbaine-rurale et la planification des zones métropolitaines ; exemples de domaines où la coopération entre les gouvernements locaux est essentielle pour un développement plus équilibré, à condition de bénéficier d'un soutien institutionnel plus important.

14. Participation des citoyens : la région présente des expériences importantes en matière de participation des citoyens à la gestion locale. Toutefois, dans la pratique, elle reste insuffisante. La plupart des pays disposent de mécanismes et de processus formels (budgets participatifs, conseils ouverts, conseils consultatifs locaux, etc.), mais dans de nombreuses municipalités, ces espaces participatifs sont rares ou leur impact sur le processus décisionnel est marginal. En dehors de quelques villes pionnières, les processus participatifs ont tendance à être formels et à avoir peu d'impact réel, voire à favoriser la cooptation à des fins de patronage politique. L'absence de canaux efficaces permettant à la communauté d'influencer les décisions locales affaiblit le sens de co-responsabilité des affaires publiques et peut entraîner une désaffection à l'égard des institutions locales. Accroître et renforcer la participation des citoyens à la planification et au contrôle de la gestion locale est un défi que la région peut relever en s'appuyant sur des expériences innovantes.

15. Financement infranational et autonomie fiscale. Les gouvernements infranationaux représentent une fraction très limitée des dépenses publiques nationales (18,2 %). En 2020, les recettes totales des collectivités territoriales représentaient en moyenne 5,6 % du PIB par rapport aux pays développés (15,7 %). La région ALC se caractérise par la faiblesse des ressources locales, la faiblesse des recettes propres, une forte dépendance à l'égard des transferts nationaux (souvent conditionnels), des mandats décentralisés par le biais de la déconcentration sans financement adéquat et une répartition inégale des ressources qui perpétue les inégalités régionales. Cette dimension fiscale est l'une des plus sensibles et des plus critiques de l'agenda de la décentralisation. Les données sur le pourcentage des dépenses et des recettes publiques reflètent un pouvoir fiscal et une capacité de dépense locale restreinte qui entrave l'autonomie politique des autorités infranationales pour répondre aux demandes de leurs populations et les rend très dépendantes des décisions centrales. Les faits montrent qu'il n'y aura pas de décentralisation ni de démocratie locale consolidée si les gouvernements infranationaux ne disposent pas de ressources suffisantes pour assumer leurs responsabilités.

16. Inégalités fiscales et écarts territoriaux. Le système de financement actuel tend à creuser le fossé entre les territoires riches et les territoires pauvres. Les zones où l'activité économique et l'assiette fiscale sont plus importantes (grandes villes ou régions prospères) sont en mesure de générer davantage de recettes propres et de fournir de meilleurs services, tandis que les municipalités rurales ou les régions pauvres génèrent à peine des ressources et sont à la traîne en ce qui concerne la fourniture de services de base et la promotion du développement local. Des

mécanismes de solidarité interterritoriale existent, tels que des fonds de transfert avec des formules de compensation, mais ils sont insuffisants pour équilibrer ces différences. Il en résulte des disparités flagrantes dans l'accès et la qualité des services publics (eau potable, éducation, santé, infrastructures) entre les différentes régions d'un même pays, ce qui perpétue, voire aggrave, les inégalités territoriales, mine la cohésion nationale et favorise les migrations vers les grandes métropoles (ou vers d'autres pays).

17. Capacités institutionnelles et professionnalisation. Les administrations infranationales ont besoin de ressources humaines qualifiées et stables. Seuls quelques pays disposent de lois spécifiques régissant la fonction publique territoriale ; dans la plupart des cas, l'emploi dans les municipalités et les gouvernorats est régi par le statut général de la fonction publique nationale ou par des contrats de travail à court terme. Dans la pratique, cela se traduit par une forte rotation des fonctionnaires (contrats temporaires et tendance à embaucher du personnel de confiance politique), avec un nombre insuffisant d'employés permanents qualifiés, expérimentés et stables. Dans la plupart des cas, il manque des systèmes d'évaluation et de promotion basés sur le mérite pour attirer les professionnels et les jeunes. L'absence d'une fonction publique méritocratique et stable au niveau infranational entrave la continuité des politiques et l'amélioration durable de la gestion publique locale, car dans de nombreux cas, la continuité des équipes techniques est soumise au cycle électoral.

18. Planification et gestion axées sur les résultats. La région éprouve des difficultés à planifier et à gérer efficacement le développement au niveau territorial. Peu d'administrations infranationales disposent des outils et du personnel nécessaires pour élaborer des plans

de développement stratégique à moyen ou long terme, établir un budget axé sur les résultats, suivre et évaluer l'impact de leurs politiques publiques. Certains pays ont développé des cadres pour soutenir la planification locale et régionale, mais dans la plupart des cas, ces développements n'ont pas été généralisés. L'écart entre les capacités des grandes villes ou des gouvernements intermédiaires (États fédérés, provinces, régions) et celles des petites municipalités est encore très important, ce qui se traduit par une gouvernance territoriale très hétérogène au sein de chaque pays.

19. Transparence et responsabilité. Bien que des lois sur l'accès à l'information, des initiatives de gouvernement ouvert et des réglementations anticorruption aient été adoptées dans la région, dans la pratique, très peu de gouvernements locaux publient des informations actualisées sur leur gestion ou fournissent des outils de contrôle numérique aux citoyens. Les grandes villes des pays plus décentralisés ont souvent des portails Web de transparence et même des plateformes de données ouvertes, mais dans au moins sept capitales d'Amérique latine, il n'y a pas d'accès public en ligne aux informations municipales de base. Dans les petites communes, l'opacité est généralement plus élevée. Ce manque de transparence limite la capacité des citoyens à contrôler leurs autorités locales et sape la confiance du public dans les institutions territoriales. La transparence et la responsabilité au niveau infranational sont des tâches inachevées.

20. Internationalisation des gouvernements infranationaux. L'ouverture internationale et la coopération entre les gouvernements infranationaux sont une source d'opportunités. Toutefois, seul un petit groupe de grandes villes et régions en ALC en profite, tandis que la grande majorité des petites municipalités et des zones

rurales n'y participent que faiblement. En général, les capitales et certaines villes moyennes participent à des réseaux internationaux de villes et gouvernements locaux, établissent des partenariats avec des homologues étrangers et relient leurs plans locaux à des cadres mondiaux tels que les ODD et les accords sur le climat. Beaucoup d'autres sont laissés à l'écart de précieuses opportunités d'échange de connaissances, de financement et d'expérimentation de politiques innovantes.

21. Analyse comparative par pays. L'analyse croisée des 10 indicateurs permet de diviser les 22 pays en trois groupes principaux. Le premier regroupe les pays dont l'indice a dépassé 80 points sur 100 qui comprend les pays fédéraux (Brésil, Argentine, et Mexique), plus la Colombie et l'Uruguay. Un deuxième groupe qui dépasse la moyenne régionale, mais n'atteint pas 80 points est constitué des pays les plus centralisés qui ont progressé sur la voie de la décentralisation au cours de la dernière décennie (Équateur, Chili, Bolivie, République dominicaine, Pérou, Guatemala, Costa Rica et Honduras). Enfin, le troisième groupe de dix pays se situe en dessous de la moyenne et comprend presque la moitié des pays analysés et où il y a eu des pas timides vers la décentralisation ou des régressions claires au cours des dernières années (Panama, Paraguay, Nicaragua, Jamaïque, El Salvador, Belize, Venezuela, Cuba et Haïti).

22. Face aux défis décrits ci-dessus, la région de l'Amérique latine et des Caraïbes dispose de **fenêtres d'opportunité**.

23. Confirmer l'approche territoriale comme l'approche pertinente. L'adoption de l'approche territoriale comme stratégie de développement permet d'adapter les interventions aux réalités locales. Le renforcement de l'autonomie et des capacités institutionnelles des gouvernements infranationaux sera la clé d'un développement plus inclusif et durable de la région ALC.

24. Renforcer les institutions infranationales en tant que piliers de la démocratie. Des gouvernements infranationaux forts et légitimes contribuent à la résilience démocratique et peuvent faire contrepoids aux tendances centralisatrices. Les nouveaux dirigeants locaux démontrent que la politique territoriale peut influencer les programmes nationaux. La territorialisation des politiques publiques peut contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans la démocratie.

25. Vers la notion de territoires « r-urbains ». L'intégration urbaine-rurale et la transition écologique offrent des possibilités d'un développement plus équilibré. Les gouvernements infranationaux peuvent mener des stratégies climatiques et promouvoir des économies vertes, en établissant un lien entre les espaces urbains et leur environnement naturel. Les gouvernements infranationaux devront créer une symbiose entre les villes en béton et leurs périphéries vertes.

26. Augmenter les recettes propres et rendre les dépenses plus efficaces. Le renforcement de l'autonomie fiscale infranationale et l'amélioration de la conception des transferts nationaux sont essentiels au développement territorial durable. Les mécanismes de solidarité interrégionale peuvent réduire les écarts et favoriser l'équité. C'est l'objectif principal de l'agenda de la décentralisation et du développement territorial sur le continent.

27. Naviguer sur le tsunami de la numérisation et de l'intelligence artificielle. La technologie offre des outils pour améliorer la gouvernance locale, mais nécessite des investissements en matière de connectivité, de formation et de maintenance. L'innovation numérique doit s'accompagner de cadres réglementaires adaptés. Le potentiel de la technologie doit encore être exploité, tant au sein des gouvernements que dans les relations avec les citoyens. Le défi de l'intelligence artificielle requiert une préparation, car il pourrait représenter un risque pour la démocratie en raison de la désinformation et de la manipulation, tout en offrant des possibilités encore inexplorées.

28. Inscrire les intérêts des collectivités locales à l'ordre du jour mondial. Les gouvernements infranationaux doivent s'engager dans les agendas internationaux pour relever les défis mondiaux tels que le changement climatique et les migrations. La coopération internationale décentralisée, y compris la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, est indispensable pour éviter de répéter les mêmes erreurs de l'aide internationale traditionnelle et pour tirer des enseignements des bonnes pratiques. Les défis de la région dépassent les frontières nationales et leur résolution ne sera pas possible sans des gouvernements infranationaux forts et efficaces. Plus que jamais, la région est confrontée à la tâche urgente de renforcer ce niveau de gouvernement par le biais de politiques de décentralisation modernes pour un développement territorial sur le long terme.

