

Les déterminants historiques et politiques de la décentralisation dans les pays andins,

Marie-Esther Lacuisse

**Les déterminants historiques et politiques de la décentralisation
dans les pays andins.**

Marie-Esther Lacuisse¹

¹ Marie-Esther Lacuisse est doctorante à Sciences PO. Ce working paper a été présenté lors du XI congrès de l'AFSP (Grenoble, 7-9 septembre 2009) dans le cadre de la section thématique 25 « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de l'Amérique latine », axe de recherche n°1 « La réforme de l'Etat au prisme de la décentralisation », coordonné par la rubrique Politique Publique de l'Opalc.

Introduction

L'Amérique Latine est souvent présentée comme une région du monde où, depuis la crise du paradigme de l'Etat développementaliste dans les années 1970, des réformes d'ampleur considérable ont été mises en œuvre. Ces réformes rejoignent des mutations intervenues dans d'autres régions, notamment en Europe et en Amérique du Nord. Elles s'en distinguent toutefois par la spécificité des situations de départ propres au continent latino-américain (faiblesse des institutions formelles et importance des règles informelles, problématique récurrente de la construction de l'Etat et de la démocratisation, structure socio-économique inégalitaire), et par l'amplitude des réformes entreprises, qui ont valu à la région son statut largement reconnu de laboratoire. L'une des principales réformes administratives engagée a été celle de la décentralisation, dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques publiques (Del Campo Garcia, 2006, Geddes, 1996).

Les travaux d'analyse des politiques publiques consacrés à ces transformations se sont, pour une très large partie, fondés sur deux hypothèses implicites : la première postulait que les changements observés étaient de grande ampleur ; la seconde affirmait que, dans un contexte de faible institutionnalisation de l'Etat et de prévalence des liens clientélistes et néo-patrimoniaux, les configurations institutionnelles nationales n'avaient qu'un faible impact sur l'orientation du changement.

L'analyse des politiques publiques en Amérique latine a de fait eu tendance à négliger la question des sentiers et héritages nationaux. Ce désintérêt doit être lié à la perception prédominante de l'Amérique latine comme continent sous institutionnalisé, ainsi qu'à l'ampleur des changements observés, qui semble a priori privilégier des lectures en termes de diffusion (contrainte ou cognitive) (Weyland, 2004).

Par ailleurs, la recherche en sciences politique en Amérique latine s'est focalisée sur l'évolution des organismes de l'Etat central, en particulier sur le modèle économique de développement de l'état central au cours du XX^{ème} siècle avec l'émergence d'institutions étatiques « corporatistes » et les normes qui affectent les relations entre l'état et la société (Samuel et Montero, 2004). Selon ces chercheurs, il manque de travaux sur la décentralisation qui depuis deux décennies est un processus dominant qui ne correspond pas à un mécanisme uniforme entre pays et au sein d'un même pays.

Le processus de décentralisation en Amérique latine a initialement été analysé au travers des ajustements structurels liés au consensus de Washington suite à l'échec des politiques développementalistes. Récemment de nouvelles recherches se sont intéressées aux déterminants de la décentralisation face aux variétés de modèles de décentralisation en Amérique latine, et les résultats ont démontré que la variable politique nationale était déterminante.

Dès 1980, M. Grindle soulignait que l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques dans les pays en développement prenait trop peu en compte les caractéristiques institutionnelles de ces pays. Les travaux regroupés dans l'ouvrage de Grindle interrogeaient alors notamment l'incidence de l'environnement politico-administratif sur la mise en œuvre des politiques publiques. Les pays d'Amérique latine ne faisaient alors qu'amorcer leur transition démocratique. Toutefois, près de trois décennies plus tard, la critique reste valide, et les analyses n'incluent encore que trop peu les caractéristiques institutionnelles de ces pays, même si faibles sont elles données. Certes, il n'est pas évident de parler de *Path dependence* dans le cas des pays latino américains, bien que des essais aient été conduits (Collier et Collier, 1991), cependant les trajectoires institutionnelles et encore plus historiques ne

peuvent être niées car elles façonnent l'environnement des réformes. En tant qu'institution, il ne faut pas voir seulement en Amérique latine un type d'organisation institutionnalisée dépendante de l'Etat mais aussi des organisations de type sociales qui peuvent structurer les relations interinstitutionnelles.

Les travaux sur la décentralisation en Amérique latine se sont consacrés essentiellement aux pays de tradition fédéralistes (Argentine, Brésil, Mexique) sans porter beaucoup attention aux pays andins dont la tradition centraliste est dominante et où les processus de décentralisation ont été plus tardifs. Ils n'ont débuté qu'au milieu des années 80 : en premier lieu en Colombie, sous le gouvernement de Betancourt (1982-1986), suivi du Pérou en 1989, avec une première initiative qui a échoué, puis de la Bolivie en 1994, et enfin en Equateur à partir de 1997. Les premières décentralisations jusqu'au début des années 90 s'inscrivent pleinement dans la période du Consensus de Washington au moment où la conditionnalité des prêts était renforcée afin d'encourager les réformes institutionnelles. Les suivantes ont été élaborées alors que les principes néo libéraux de réorganisation de l'Etat étaient déjà fort critiqués.

Au-delà de ce contexte, nous souhaiterions nous intéresser à l'enjeu des déterminants politiques dans la mise en marche des processus de décentralisation et leur modification ainsi qu'au poids de l'héritage national dans les formes variées de politique nationale de décentralisation. L'influence des organisations internationales n'est pas pour autant isolée mais nous démontrerons que leur influence est bien plus présente au niveau local que dans la mise en œuvre au niveau national de la politique de décentralisation, notamment au travers des mécanismes de participation et de rassemblements des municipalités.

Nous mettrons l'accent sur le Pérou en perspective comparative avec ses pays voisins, la Bolivie et l'Equateur, pour plusieurs raisons. Le Pérou est le premier des trois pays à avoir mis en œuvre un processus de décentralisation dont la mise en œuvre a été à plusieurs reprises bloquée puis annulée suite à l'auto coup d'Etat de A.Fujimori en 1992 suivi de la rédaction d'une nouvelle Constitution (1993).

Le cas du Pérou est fort intéressant car ses processus de réforme vont à contre courant des idées reçues. En effet, le processus de décentralisation initié dès 1979 n'a finalement été lancé par Alan Garcia qu'en 1988 sous un gouvernement de centre gauche, alors que les préceptes économiques de type néolibéraux appuyés par A.Fujimori ont conduit à un processus de recentralisation où les régions se sont retrouvées sous l'autorité et la décision du pouvoir exécutif (1993-2000). Actuellement, le processus de décentralisation repris par le second gouvernement de A.Garcia (2006-2011) se présente comme un retour en force des principes néolibéraux orthodoxe pourtant remis en cause depuis une décennie. Nous tacherons de démontrer que la décentralisation actuelle subit les contraintes des caractéristiques historiques de l'administration péruvienne bien plus que celles des préceptes néo libéraux ou de l'intervention d'un organisme international. L'aménagement des réformes est fortement lié à l'organisation administrative du pays.

Après une lecture historique des conjonctures politiques qui ont conduit aux processus de décentralisation dans ces trois pays, nous analyserons les formes distinctes de modèle décentralisation et nous tenterons de mesurer le poids de l'héritage face à l'influence des entités internationales. Enfin, et de manière beaucoup plus empirique, et sur la base de différentes enquêtes dans différents secteurs d'action, nous tacherons de démontrer qu'à la différence des politiques nationales de décentralisation, nous retrouvons au niveau local certains mécanismes identiques entre les trois pays dont la diffusion semblent soutenues par les bailleurs de la coopération.

I- Causes du lancement du processus de décentralisation.

Les déterminants politiques.

Dans le cadre spécifique des analyses sur les processus de décentralisation, les réformes de l'Etat impulsées en Amérique latine dans les années 1990 ont été le plus souvent analysées dans une perspective *top-down*, sans forcément prendre en compte les trajectoires institutionnelles et historiques nationales ainsi que les logiques d'appropriation. Depuis cette perspective, la décentralisation est donnée comme un outil pour améliorer l'efficacité des politiques publiques en favorisant l'investissement local direct (Del Campo Garcia, 2006). La décentralisation est une réforme liée au Consensus de Washington dont l'objectif premier était de réduire le déficit fiscal. Elle avait également pour objectif d'améliorer la légitimité du système politique (Geddes, 1996)

Une autre série de travaux, émanant essentiellement du champ anglo-saxon (Treisman, 2002), s'est attachée aux effets de la réforme de l'Etat, en analysant par exemple les risques de la décentralisation en termes de déséquilibres régionaux. En effet, et contre les attentes internationales émanant de la Banque Mondiale, qui encourageait la décentralisation, les travaux sur la transitologie en Amérique latine ont démontré que les processus de décentralisation n'avaient pas eue les effets escomptés en termes de réduction des inégalités régionales à la différence des pays d'Europe de l'est.

A l'inverse, une autre série de travaux s'est spécialisée sur l'analyse des modes de participation locale en Amérique latine, en particulier dans les pays andins et au Brésil, pour contrer les approches du choix rationnel et les analyses de type top down afin de mettre en avant les initiatives locales face aux directives internationales, auxquelles la décentralisation est incluse. Récemment de nouvelles recherches en ébauche essayent de démontrer tout au contraire que ces nouveaux mécanismes de participation émanaient bien plus de pressions exogènes, notamment de la coopération nord américaine, afin de palier les travers des prérogatives néolibérales qui n'ont pas favorisé le développement des zones les plus délaissées et bien au contraire ont renforcé les inégalités.

Considérer les institutions comme faibles a priori ne permet pas d'expliquer pourquoi la contrainte internationale n'a pas eu la même influence sur les réformes selon les pays. C'est le point que nous discuterons particulièrement dans ce contexte au regard de la littérature qui a accordé beaucoup plus d'importance à l'analyse des pressions exogènes que des états centraux eux-mêmes. Ces études ont été conduites sous l'impulsion des organismes internationaux de financement qui ont cherché à mettre en avant la dilution généralisée des compétences avec la notion de gouvernance, sans accorder beaucoup d'attention à l'Etat central, particulièrement dans le cas des travaux à prétention normative inspirés du Nouveau Management Public (Bezes, 2007). Ce type de travaux ont également porté peu d'intérêt aux pressions endogènes qui ont poussé à la réforme de l'Etat au travers de la décentralisation. Avant de nous intéresser à l'influence des héritages nationaux sur les politiques de décentralisation, nous présenterons les causes politiques et éminemment rationnelles qui ont poussés à lancer le processus.

Cette approche s'inscrit plus spécifiquement dans la lignée des travaux qui soutiennent avant tout que la décentralisation a des fins éminemment politiques. Non pas qu'elle serve à améliorer la légitimité du système politique, mais qu'elle répond aux intérêts des partis politiques au pouvoir (Geddes, 1996). Plusieurs travaux récents se sont inscrits dans cette perspective (Samuel et Montero, 2004 et O'Neill, 2005). Chacun des ouvrages met en avant

que la décentralisation a été lancée pour répondre à une logique électorale. Selon Samuel et Montero, il est très difficile d'expliquer les causes de la décentralisation au travers des variables facteurs internationaux, néolibéralisme, démocratisation et structuralisme sociale. Seule l'analyse du processus au travers des institutions politiques nationales et de l'approche électorale permet de donner une explication. La recherche qui a le plus approfondi le sujet est celle de O'Neill. Elle conclut à partir de l'analyse des processus de décentralisation dans les cinq pays andins (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela) que la décentralisation est mise en route lorsque le parti au gouvernement voit son appui électoral baissé au niveau national et renforcé au niveau local avec des appuis stabilisés au fil du temps (O'Neill, 2005 : p 204). L'hypothèse est probante pour les cas boliviens et colombiens et se confirme dans les cas péruviens et équatoriens au travers d'un processus beaucoup plus lent.

Il faut mentionner préalablement qu'il n'y pas de correspondance temporelle dans les processus de décentralisation de ces trois pays. Le Pérou tente de lancer le premier processus de décentralisation sous la constituante de 1979 mais la première application ne date que de 1988. Suite au processus de recentralisation sous Fujimori, le Pérou se débat avec la réorganisation de la décentralisation depuis 2003. En Bolivie, il n'y pas eu de phase de transition et la décentralisation est mise en œuvre dès le premier essai du président de la république Gonzales Sanchez de Lozada en 1994. Quant à l'Equateur, le processus a été lent et plusieurs fois révisé. C'est aussi le pays où le système de partis politiques a été le plus instable et fragmenté durant les années 90. La première forme de décentralisation a été établit par l'assemblée constituante de 1997 dans un contexte de forte crise politique et le contenu a été reformulé sous l'assemblée constituante de 2007.

Pérou, Bolivie et Equateur : poids de la stratégie électorale sur le processus de décentralisation.

Dans la nouvelle constitution démocratique du Pérou, promulguée en 1979, trois niveaux de gouvernements ont été créés et l'Etat est dit « unitaire, représentatif et décentralisé ». Un chapitre de la Constitution prévoyait la décentralisation de l'Etat (Titre IV chapitre XII). L'Assemblée constituante de 1979 soutenait un plan de régionalisation. Les partis politiques majoritaires de l'époque étaient volontairement sous représentés lors de l'Assemblée constituante pour se démarquer du régime militaire autoritaire qui conduisait la transition démocratique (Bermudez 1976-1980). Sous le gouvernement démocratique de Belaunde (1981-1984), dont le parti nommé Action Populaire (AP) était minoritaire à l'assemblée, les autres partis politiques ont bloqués les projets de lois de régionalisation du pays. Ce n'est qu'en 1987, sous la présidence d'Alan Garcia, représentant de Parti Apriste Péruvien (APRA), que le premier projet de régionalisation est accepté au parlement dans un contexte de grave crise économique et politique avec une hyperinflation volante et la montée en force des attaques du Sentier Lumineux².

Le pays est divisé en onze régions et les premières élections des présidents de région se déroulent en 1989. Alan Garcia a perdu son appui électoral au niveau national, le système de partis est en train de se fractionner avec la création d'une multitude de mouvements politiques. Alan Garcia est le premier représentant de l'APRA a remporté les élections présidentielles. Le Parti Apriste Péruvien a été créé en 1930 par Haya de la Torre, fondateur de l'Alliance Populaire Révolutionnaire Américaine, influencée par les concepts de la révolution mexicaine. Le parti a forgé sa base électorale auprès des ouvriers du sucre dans le

² Le Sentier Lumineux est une guérilla maoïste menée par Abimael Guzman. L'organisation est formée dès 1969 pour lutter contre la réforme de l'éducation conduite par le gouvernement de Velasco puis elle reconstituera ses rangs au début des années 80 sous forme de guérilla inspirée du maoïsme mais surtout de Ho chi min dont l'action va conduire à plus de 70.000 morts au Pérou entre 1985 et 1992.

nord du pays. Le Parti a subi une forte répression de la part des nombreux gouvernements militaires qui ont gouverné le Pérou dont ceux de M.Odria (1948-1956) et de M.Pardo (1956-1962). C'est néanmoins le parti qui a les appuis les plus stables notamment dans la zone nord de la côte péruvienne. Bien qu'Alan Garcia ait détourné le parti de ses préceptes fondateurs, il continue à perpétuer la mémoire d'Haya de la Torre, un des plus grands intellectuels de l'Amérique latine (Collier, 1991). Au regard de la profonde crise que vit le Pérou à la fin des années 80, Alan Garcia ne compte plus que sur des appuis régionaux.

En 1990, Fujimori est élu à la présidence du Pérou. Il n'est issu d'aucun parti et ne compte que de peu d'appuis au niveau régional et local. Il initie un nouveau cycle en Amérique latine qui est celui du candidat aux élections présidentielles anti-parti et outsider du système politique. Lors des élections locales de 1993, le mouvement politique de Fujimori, nommé *Cambio 90*, n'a pas remporté plus de 2,8% des districts. Le Pérou compte alors de quatre niveaux de gouvernements ; national, régional, province et district. Suite à l'auto coup d'Etat de Fujimori en 1992, afin de remanier la Constitution et de renforcer le pouvoir de l'exécutif sur le législatif, les gouvernements régionaux sont annulés et remplacés par les Conseils transitoires de l'administration régionale (CTAR) placé sous l'autorité du Ministère de la Présidence, institution rectrice des régions, nouvellement créé en 1992. Il n'y a plus de transferts de fonds aux régions et le gouvernement privilégie le découpage départemental en vingt quatre départements. Les municipalités ne sont pas isolées mais leurs ressources sont réduites au profit du Fond de compensation pour les municipalités (FONCOMUN) géré par le pouvoir exécutif. Cette réforme s'inscrit dans un processus de recentralisation total de l'Etat autour de la présidence. Les ministères perdent leur fonction de mise en œuvre et le parlement est limité. Les municipalités avaient cependant plus de budget pour la réalisation de leur projet sous Fujimori qu'à l'heure actuelle.

La reprise du processus de décentralisation en 2002 par le gouvernement de Toledo a été le symbole du changement pour marquer la fin du régime autoritaire de Fujimori. La régionalisation a été relancée en 2005, mais elle a reçu un refus par referendum. Désormais, Alan Garcia, réélu à la présidence en 2006 avec un appui territorial bien limité (vote des classes urbaines aisées et régions nord de la côte) tente de relancer une décentralisation effective au travers des départements et des municipalités. Selon l'analyse de O'Neill, les tentatives de décentralisation au Pérou illustrent «*how political fortunes shape power-sharing arrangements between central and subnational governments* » (p 189).

Concernant la Bolivie, le processus de décentralisation a été lancé en 1994 sous la présidence de Gonzales Sanchez de Lozada, représentant du Mouvement National Révolutionnaire (MNR). La décentralisation fait partie d'un paquet de réformes qui avait pour but de moderniser l'Etat. La loi dite de Participation Populaire a été donnée dans un premier temps comme l'œuvre des pressions internationales tel que la Banque Mondiale et les Etats-Unis. Certes l'influence extérieure a toujours été plus importante en Bolivie que dans les autres pays, et nous verrons par la suite comment cette influence s'est manifesté dans la mise en œuvre de la réorganisation du système politique, cependant les causes qui ont provoqué le lancement de la décentralisation du pays semblent avant tout d'ordre politique et électoral.

Le MNR est un parti qui participe depuis les années 50 au système politique avec des appuis relativement stables. Le parti a remporté à plusieurs reprises les élections présidentielles (1951, 1960, 1964, 1985) sans pour autant pouvoir gouverner face au blocage des militaires. Initialement le parti de la révolution et des paysans, le MNR s'est transformé au fil du temps, pour finalement être l'auteur des premières réformes structurelles néolibérales en 1985 sous la

présidence de Paz Estenssoro (1985-1989). Sous Sanchez de Lozada (1993-1997), le MNR a perdu des appuis au niveau national mais le parti a conservé des appuis locaux notamment en zone rurale. Les paysans croient encore au MNR³ en 1993. Cependant, dès 1995, les paysans se détournent du parti traditionnel pour appuyer le nouvel instrument politique développé par les producteurs de coca sous la direction d'Evo Morales et Villca de la Cruz désormais nommé le Mouvement pour le Socialisme (MAS). Le cas bolivien est donné comme un exemple de processus de décentralisation où l'organisation territoriale du système politique a été rapidement modifiée et ce sans forte pression du niveau local. Nous verrons par la suite, comment le processus de décentralisation a été approprié par les structures locales existantes.

Le cas de l'Equateur diffère, car à la stratégie électorale du parti au gouvernement, il faut ajouter la pression des mobilisations sociales sur le gouvernement central (Lacuisse, 2006). L'ouvrage d'O'Neill généralise son hypothèse sans percevoir qu'en Equateur, les pressions sociales ont eu droit sur la logique électorale. Nous verrons d'ailleurs par la suite que les séquences de décentralisation en Equateur sont différentes de ses voisins. La décentralisation a également été précédée par une ouverture du système électoral afin de favoriser la participation des organisations sociales indigènes et limiter les mobilisations. L'Assemblée constituante de 1997 a donc pris la décision de mettre fin au système national de planification (CONADE), issu des réformes développementaliste des années 70, et de renforcer les organes de planification provinciale et cantonale. Il faut noter que Fujimori avait également fermé l'Institut National de Planification à son arrivée au pouvoir. La constituante a ajouté à la décentralisation fonctionnelle la planification de la décentralisation territoriale. A la différence des autres pays d'Amérique latine, l'Equateur a toujours valorisé la participation politique au niveau local bien que contrainte par un centralisme fort avec l'établissement d'un double régime⁴.

La Constitution de 1979 reconnaissait « un territoire indivisible » découpé territorialement en province, canton et « *parroquia* » (Art 117). Les gouvernements intermédiaires et locaux sont régis par deux types de régimes : exécutif et législatif. Les autorités législatives sont doublées d'un représentant de l'Etat à chaque niveau de gouvernement⁵. L'article 112 reconnaît aux gouvernements provinciaux et municipaux « une autonomie fonctionnelle, économique et administrative ». L'autonomie fonctionnelle avait été impulsée sous la période militaire au moment du boom pétrolier. Une brève période de croissance, entre 1970 et 1979, qui avait permis une modernisation du système politique. Le manque de fonds transférés aux gouvernements locaux n'a pas permis le bon fonctionnement du système autonome.

Depuis 1994, sous l'impulsion de l'action collective des indigènes et des revendications autonome du Guayas, et face à la crise du parti politique au gouvernement, un processus d'ouverture du système politique a été lancé tout d'abord avec l'ouverture du système des

³ La révolution de 1952 menée par le MNR a eu pour conséquence une réforme agraire importante dans tout l'occident du pays. Les terres des grands propriétaires terriens ont été réparties aux ouvriers. La révolution a eu des effets exclusivement dans l'Occident du pays. La réforme agraire n'a pas été effectuée dans l'orient du pays, à l'époque encore peu développée (Santa Cruz). Cette réforme à l'Occident a d'une certaine façon favorisé le développement de l'Orient, partie du pays où ont migré les grands propriétaires terriens.

⁴ Le paradoxe du système équatorien tient au mélange de la culture politique espagnole du « Cabilto » et du centralisme français.

⁵ Le gouverneur pour la province, le chef politique pour le canton et le *teniente* pour « la parroquia » (paroisse) sont les représentants du pouvoir exécutif. Les représentants du gouvernement provincial et local sont élus au suffrage. Le préfet, élu au suffrage direct, est l'autorité exécutive dans les provinces. L'autorité de maire est accordée aux cantons chef de province. Les autres ne sont composés que d'un conseil municipal dirigé par un président de conseil, élu au suffrage indirect.

partis aux organisations indépendantes (1996) puis avec la décentralisation (1998). L'assemblée constituante de 1997 était majoritairement composée de partis politiques influencés par le néo libéralisme. Le parti qui a mené les discussions sur la décentralisation, le Parti Social Chrétien, était également le parti qui avait le plus intérêt politique dans le Guayas, force économique du pays. Dans un contexte de crise politique suite à la destitution du président Abdala Bucaram en 1997, une solution politique devait également être trouvée pour calmer les mobilisations.

L'Equateur présente un cas de figure complètement distinct et plus complexe. Bien que partageant avec la Bolivie un système de partis multiple et une instabilité institutionnelle importante, peu de points communs sont à mettre en perspective entre ces deux pays dans le processus de décentralisation. Au regard du Pérou, nous pourrions dire que les deux pays ont une tradition du pouvoir local fort et que les constitutions du retour à la démocratie en Equateur (1979) puis au Pérou (1980) ont rétabli dans les deux cas des élections municipales libres, ce qui n'a pas été le cas en Bolivie où les élections locales libres et généralisées ont été instaurées tardivement avec la Loi de Participation Populaire (LPP) en 1994.

Les facteurs politiques qui ont poussés à la décentralisation ont influencé la mise en place de différents modèles, car ils étaient régis par divers intérêts nationaux et partisans. Ensuite, il s'agit d'analyser comment le cadre administratif et les héritages nationaux ont pesé dans la mise en œuvre. Dans le cas du Pérou, nous n'analyserons le processus qu'à partir de 2003, date à laquelle un réel processus de décentralisation a pris forme.

II Mise en œuvre de la décentralisation

Pour comprendre les formes prises par les différents processus de décentralisation, il faut prendre en compte plusieurs facteurs : les séquences et le sentier national. Tout d'abord, il est nécessaire d'analyser les séquences de la mise en œuvre de la décentralisation afin de définir quel niveau de gouvernement est bénéficiaire de la réforme. En effet, la décentralisation ne réduit pas forcément les inégalités économiques mais elle ne rééquilibre pas forcément aussi les pouvoirs entre niveaux de gouvernement. Ensuite, il s'agira de définir comment les formes prises se sont adaptées à un modèle administratif déjà existant ou à la pression d'intervenants extérieurs.

Les séquences

La décentralisation est entendue comme « *un processus de la réforme de l'Etat composé d'une série de politiques publiques qui favorisent le transfert de compétences administratives, ressources et autorité d'un niveau supérieur aux gouvernements locaux* » (Falleti, 2005 : 328). Selon le même auteur, chaque type de décentralisation ; politique, administrative et fiscale, a une conséquence particulière qui ne favorise pas forcément les gouvernements locaux selon le timing de la séquence. Par exemple, une décentralisation administrative sans ressource diminue l'indépendance des gouvernements locaux du gouvernement central. Dans le cadre d'une décentralisation fiscale, si les gouvernements locaux sont responsables de la collecte des impôts sans suffisamment de responsabilités administrative, leur marge de manœuvre est réduite. Quant à la décentralisation politique, elle peut être périlleuse pour les gouvernements locaux lorsque trop de niveaux de gouvernements sont créés, car leur légitimité peut être réduite face au gouvernement central. En se référant au tableau II.1, nous pouvons observer que chaque pays a établi un processus de décentralisation

avec des timings différents et que le niveau privilégié n'est pas le même (régional ou local). Le Pérou se distingue de ses voisins en ayant privilégié la décentralisation du niveau régional.

Concernant le timing des séquences, il apparaît clairement que la décentralisation fiscale n'a pas été une priorité au Pérou tandis que la Bolivie et l'Equateur l'ont mis en œuvre dès le début du processus. La Bolivie est d'ailleurs le seul pays où les différents types de décentralisation ont été mis en marche simultanément. Alors que la loi sur les municipalités promulguée en 1985 prévoyait des élections libres et une certaine autonomie des municipalités, cette loi n'a été appliquée que dans les centres urbains les plus importants. En 1994, les élections des autorités sont généralisées, et de 111 municipalités le pays passe à 311. Les municipalités n'avaient pas de budget et la loi de participation populaire prévoit le transfert de 20% des ressources de l'Etat (revenus internes et douaniers) aux gouvernements locaux de manière proportionnelle à la population par départements et municipalités. Avant 1994, le gouvernement ne transférait que 4 millions de dollars aux gouvernements locaux dont 86% revenaient aux villes de La Paz, Santa Cruz et Cochabamba. Le transfert est ensuite passé à 68 millions de dollars (Chemonics, 2003). Le transfert est accompagné d'un fond de compensation afin d'équilibrer les budgets des gouvernements qui ne toucheraient pas de dividendes des entreprises extractives ou se situeraient en dessous de la moyenne nationale. Dans le cadre plus large des réformes de l'Etat amorcées, de nouvelles responsabilités administratives sont octroyées aux gouvernements locaux dont celle de la levée d'impôts locaux. La loi a été élaborée dans le but de favoriser les zones rurales plonger jusque là dans le plus grand abandon. Les réformes mises en place ne font que palier un déficit d'infrastructures et d'organisation territoriale. Un système de participation est associé à la loi qui prévoit la création de Comités d'organisation territoriale (OTB's) et de Comité de vigilance. Les plus fortes critiques proférées contre cette loi ont spécifiquement touchés les nouveaux mécanismes de participation, contre lesquels les syndicats ont perçus une cooptation des forces corporatistes par les partis politiques. Nous reviendrons ensuite sur la question des mécanismes de participation qui semblent le point des réformes les plus assujettis aux pressions exogènes.

Le cas bolivien présente le modèle de décentralisation le plus avancé. Récemment, le gouvernement de Morales a poursuivi cette politique de développement des zones rurales au travers de la promulgation de la Loi des autonomies qui d'une part va permettre l'émancipation des régions de l'orient du pays, qui refusent le pouvoir central de La Paz, mais aussi des zones rurales communautaires les plus éloignées. Cette loi est également un moyen de consolider le tissu syndical au travers de l'administration. Dans l'actuel gouvernement d'Evo Morales, une majorité d'acteurs provient des rangs du syndicalisme paysan. Si nous reprenons les schémas développés par Falleti, il conviendra que les séquences de la décentralisation en Bolivie semblent profitable aux gouvernements locaux bien que dessinées par le gouvernement central pour des fins politiques mais aussi certainement pour une meilleure efficacité des politiques publiques.

Dans le cas de l'Equateur et encore plus du Pérou, certains mécanismes de la décentralisation semblent au contraire bloquer la mise en place de politiques publiques ou plutôt de projets tant les politiques publiques se composent de saupoudrage de programmes surtout au Pérou.

En Equateur, c'est la décentralisation fiscale qui a été mise en œuvre dans un premier temps accompagnée d'une décentralisation politique avec la création des *parroquias*. Les *parroquias*, division rurale du canton, se constituent politiquement en *junta*. La population

rurale fortement mobilisée dans l'action collective est ainsi représentée. La création de ces *juntas* est un moyen pour le gouvernement central de concentrer les revendications de la population rurale. En mars 1997, sous le gouvernement intérimaire de Fabian Alarcon, la Loi⁶ de distribution de 15% du budget national aux gouvernements locaux est approuvée. Le budget est réparti à hauteur de 75% pour les municipalités, 20% pour les conseils provinciaux et 5% pour les fonds d'urgence. La loi ajoute des critères de proportionnalité pour les distributions entre provinces et municipalités, relatifs à la population, au niveau de pauvreté et aux capacités contributives des entités. Les transferts ne se limitent plus aux fonds spéciaux (FONAPAR puis FODOSEC). En comparaison aux autres pays d'Amérique latine, les budgets des gouvernements locaux restent faibles en Equateur. Ceci est dû à la faible politique fiscale du pays. En Equateur, les entrées tributaires ne dépassent les 12% du PIB tandis que la moyenne régionale est de 18% (Carrion, 2003 : 332).

Par ailleurs, la décentralisation administrative était prévue mais n'a jamais été effective. Ce blocage répond à deux causes. D'une part, l'instabilité gouvernementale n'a pas permis d'élaborer de politique publique et d'autre part, la réorganisation administrative territoriale est contrainte par le dualisme provoqué par la présence d'un double régime au niveau local et en particulier au niveau de la province. Le préfet, représentation législative, était en constante compétition avec le gouverneur qui défendait les intérêts du pouvoir exécutif. Lorsque le préfet et le gouverneur étaient du même parti certaines initiatives locales ont pu aboutir (ex : province du Tunguragua).

Lors de l'Assemblée Constituante de 2007, le double régime a été annulé. Sous l'assemblée constituante, le processus de décentralisation a été réorienté vers le gouvernement intermédiaire. Les municipalités ne sont plus au cœur du processus. La nouvelle politique placée sous l'autorité du SENPLADES, institut de planification, s'organise autour de deux lignes d'action : l'aménagement de régions et l'autonomie territoriale pour les communautés de l'Amazonie. Initialement, le projet de décentralisation était orienté vers la création de régions administrative (projet déjà pensé par le gouvernement militaire de Rodriguez en 1971), mais le projet n'avait pas abouti jusqu'à présent et il avait été réorienté vers les gouvernements municipaux.

Dans les cas de la Bolivie et de l'Equateur, les fonds spéciaux de compensation se sont fortement réduits face aux transferts de fonds du gouvernement central aux gouvernements locaux. A l'inverse, le gouvernement central du Pérou a maintenu la dépendance des gouvernements locaux au travers des fonds spéciaux au niveau régional (FONCOR) et municipal (FONCOMUN). En termes de décentralisation fiscale, les gouvernements locaux n'ont pas le droit de décision sur le relevé des impôts locaux et les transferts du gouvernement ne couvrent que les coûts ordinaires. Les budgets des gouvernements municipaux ont d'ailleurs été réduits en 2009. Cette réduction a été compensée récemment par une augmentation du Fond de Compensation Municipal (FONCOMUN) face à l'augmentation des conflits sociaux et l'approche des élections locales qui se dérouleront en 2010. Par ailleurs, les gouvernements dits régionaux reçoivent leur plus importante part de ressource financière des dividendes des entreprises minières et pétrolières depuis 2006. Le système n'est pas redistributif et certains gouvernements régionaux ne perçoivent aucun fond. Les écarts de budgets entre les régions et les municipalités peuvent être très conséquents. Dans un cas les ressources manquent tandis que certaines municipalités ne savent plus quoi faire de leur argent. Depuis le départ de Fujimori, les écarts régionaux se sont creusés et certaines zones sont isolées. Au-delà de l'autoritarisme et de la corruption d'Etat sous le gouvernement de

⁶ LOI 000, *Registre Officiel* 27 du 20 mars 1997.

A.Fujimori, il faut mentionner que les ressources étaient mieux réparties au travers de politique et de projet dirigés depuis le gouvernement central (Education et infrastructure).

Alan Garcia a voulu relancer le processus de décentralisation mais le système reste fortement contrôlé par l'Etat central. En termes de décentralisation administrative et fiscale, le gouvernement de Garcia a étendu la décentralisation aux gouvernements municipaux au travers du système d'investissement public (SNIP). Etabli par le Gouvernement de Toledo en 2003, le SNIP permet aux gouvernements régionaux, municipalités de province et municipalités de district de déposer des projets d'investissement. Jusqu'en 2006, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) restait décisionnaire de l'approbation des projets. Soient les projets ne correspondaient pas aux critères du gouvernement central soient le temps d'approbation étaient tellement long que le projet était abandonné. Les projets passent par quatre phases d'évaluation.

En 2006, A.Garcia décide de décentraliser la gestion de l'approbation des projets aux gouvernements locaux tout en maintenant les quatre phases d'évaluation. Le SNIP présente deux autres problèmes majeurs qui bloquent son bon fonctionnement. Tout d'abord, le SNIP a été élaboré pour des projets d'infrastructures. Il n'est donc pas adapté à des projets de développement économique. Ensuite, les acteurs des OPI, entités évaluatrices des projets à chaque niveau de gouvernement, sont des fonctionnaires du gouvernement central envoyé depuis Lima. Leur cadre d'application est très procédurier et les indicateurs ont été élaborés depuis le centralisme de Lima. Les projets n'avancent pas. Soient les gouvernements locaux manquent de budget ou de faculté administrative, car le gouvernement à déconcentrer ses ministères en termes de politique sectorielle, soient les projets sont bloqués par le système d'évaluation. Récemment, et face aux lenteurs de la procédure administrative, A .Garcia a incité lui-même les gouvernements locaux à débiter la mise en œuvre des projets sans attendre le feu vert des OPI. Le responsable du secteur développement économique d'un gouvernement régional sans dividende me faisait le commentaire suivant pour résumé l'état d'avancement de la décentralisation : *« Il faut savoir que l'expression du pouvoir politique est dans le pouvoir économique au travers des administrations. Le gouvernement régional n'a presque pas de marge de manœuvre. Toutes ses ressources proviennent du gouvernement central qui a lui même installé ses entités décentralisées dans les régions. Nous n'avons pas beaucoup d'autonomie »*.

Le Pérou est le pays de la zone andine qui a connu le plus de mobilisations sociales et une forte montée de la violence depuis 2008. Les dysfonctionnements du processus de décentralisation sont une des causes à invoquer face à la détérioration de l'ordre social du pays malgré d'excellents indicateurs macro économiques. Le Pérou est le pays qui a connu la meilleure croissance du continent avec un indice de 9%. Il faut ajouter à cette configuration qu'Alan Garcia n'a pas rétabli la fonction exécutive des ministères et qu'il continue à s'appuyer sur les institutions mises en place par Fujimori. Il a lui-même annulé récemment l'Institut de planification qui avait été rétabli par A.Toledo. Différemment, les gouvernements de Rafael Correa en Equateur et de Evo Morales en Bolivie ont réhabilité les instituts de planification nationale, institution issue du modèle développementaliste de la Cepal.

Le Pérou semble appliquer au XXIème siècle les préceptes du néo libéralisme orthodoxe pour le développement du pays ce qui va à contre courant des modèles nouvellement proposés (Bezes, 2007). Dans le même temps, le gouvernement ne semble pas prêt à décentraliser au regard des mécanismes de blocage instaurés. Les causes de ces paradoxes sont à chercher

dans l'héritage de l'organisation administrative et politique du pays. Mis en perspective avec les cas de la Bolivie et de l'Equateur, nous verrons que les choix pris correspondent plus à des raisons historiques qu'à un positionnement idéologique qui pourrait facilement être avancé au regard des positions politiques actuelles des gouvernements. Le Pérou est actuellement aligné sur la politique des Etats-Unis et de la Colombie tandis que la Bolivie et l'Equateur sont alignés sur principes du socialisme du XXIème siècle défendus et développés par Hugo Chavez.

Tableau II.1

Les séquences de la décentralisation en Bolivie, Equateur et Pérou.

	Date	Type	Niveau	Gouvernement	
Bolivie	1985	Politique	loi générale appliquée finalement uniquement dans les villes.		
	1994	Politique, administratif et fiscal	Municipal	G.Sanchez de Lozada (1993-1997)	
	2006	Politique	Département	E.Morales (2005-2009)	
	2009	Politique, administratif	Régional et autonomie indigène	E.Morales (2005-2009)	
Equateur	1979	Politique	Municipal	Assemblée constituante	
	1997	Politique, fiscal	Municipal et département	Assemblée constituante	
	2007-2009	Politique, administratif fiscal	Régional et autonomie territoriale	R.Correa, Assemblée constituante	
Pérou	1979	Politique	Municipal	Assemblée Constituante	
	1988	Politique, Administratif et fiscal	Régional	Alan Garcia	
	1993	Recentralisation Fujimori			
	2003	Politique, administratif	Régional	A.Toledo	
	2006	Politique, administratif, fiscal	Régional, municipal	Alan Garcia	

Source : Elaboration propre de l'auteur

Le poids de l'héritage

Le terme d'héritage historique est volontairement avancé sur celui de *Path dependence*, car l'ensemble des pays étudiés n'ont pas forcément vécu un processus de rupture ou d'incorporation d'un nouveau modèle de relations entre l'Etat et la société au XXème siècle. L'héritage historique et le *path dependence* sont souvent confondus dans les travaux sur l'Amérique pour les mêmes considérations avancées dans l'introduction quant au faible degré de consolidation des institutions. Cependant, le fait qu'un pays ait vécu un moment de rupture important peut fortement influencer la mise en œuvre des politiques de décentralisation.

Dans ce cadre, Nous nous référons aux définitions les plus strictes et abouties de la notion de *path dependence* développées notamment par J.Mahoney et pour le lequel, elle caractérise spécifiquement « *les séquences historiques dans lesquelles des évènements contingents mettent en mouvement des formes institutionnelles ou bien des enchaînements d'évènements qui ont des propriétés déterministes* » (Mahoney, 2000 : 507, Thelen, 2004 : 23). Dans les travaux spécifiques de Collier et Collier sur les processus d'incorporation en Amérique latine qui correspondent à la construction d'un *path dependence*, ils argumentent que la période d'incorporation constitue une rupture et donc un *path dependence* dans la mesure où elle joue un rôle central dans la redéfinition de l'arène politique nationale qui influencera les décennies postérieures. Cette période provoque un changement fondamental dans les relations ouvriers et Etat ainsi qu'entre propriétaires et ouvriers. (Collier et Collier, 1991 :29).

A partir de ces définitions, nous pourrions mieux comprendre pourquoi la décentralisation en Bolivie, Equateur et Pérou a eu des séquences et des modes d'appropriation distincts et de là pourquoi le Pérou démontre tant de résistance à la réforme tout en affichant une politique nettement néolibérale.

Le seul des trois pays qui ait vécu une rupture efficiente au XXème siècle est la Bolivie. En effet, la révolution de 1952 a clairement modifié les rapports des ouvriers et paysans avec l'Etat et ce dans la partie occidentale du pays. La révolution a provoqué une réforme agraire sans précédent sur le continent avec une réorganisation corporatiste de la production minière et agricole. Cette révolution n'a pas été exempte de l'influence de pressions exogènes et notamment de celle des Etats-Unis. En effet, la réforme agraire des terres de l'occident a été planifiée dans le cadre d'une politique plus large d'aménagement du territoire et notamment de la partie orientale du pays avec la création d'enclaves économique (Dunkerley, 2003 ; Andrade, 1979). Au moment de la décentralisation, une partie du pays avait déjà opéré un changement déterminant et consolidé. Bien que fortement centralisé et sans élection locale, la Bolivie comptait déjà de mécanismes d'organisation au niveau local au travers des coopératives et des syndicats. Le point de la réforme de 1994 qui a posé problème, et qui a été fortement critiqué par les syndicats, tenaient justement aux mécanismes de réorganisation des structures participatives (Strobele, 1997). Il touchait à des acquis de l'arène politique local. La nouvelle politique menée par Evo Morales tente de mêler l'héritage historique aux effets du *path dependence*. Il réoriente sa politique sur la variable culturaliste en favorisant les demandes indigènes de l'occident du pays, Mais comme le souligne David Recondo⁷, la matrice corporatiste reste fortement présente. La politique est également territorialement orientée, car les communautés de l'orient du pays ne reçoivent pas une intention égale à celles de l'occident. Le gouvernement poursuit la division historique entre occident et orient.

Inversement, L'Equateur et le Pérou n'ont pas vécu de processus de changement aboutit au XXème siècle. Au Pérou, le gouvernement militaire socialiste de Velasco (1968-1975) a lancé une révolution agraire en 1969, cependant elle n'a pas eu d'effet structurant à long terme. La réforme agraire a provoqué toute au contraire une désorganisation des zones rurales qui a intensifié la migration vers les villes, accrue par un système corporatiste corrompu et débouté en très peu de temps. La révolution de Velasco s'est convertie en contrainte. Elle n'a pas réussi l'intégration des paysans et des ouvriers, et par ailleurs, elle a maintenu un centralisme d'Etat fort où les provinces ont été délaissées. C'est à cette période que le Sentier Lumineux a fait ses premières armes. Le Pérou s'appuie encore sur une forme

⁷ Séminaire La Paz, juin 2009, IFEA-PIEB-Opalc

d'organisation administrative fortement centralisée héritée de la période coloniale. Lima était et reste le monopole politique et économique du pays. Le parti actuel au gouvernement n'a pas d'appuis dans les provinces des Andes et de l'Amazonie. Il n'a donc pas d'intérêt à encourager la décentralisation. La forme wébérienne de l'Etat est maintenue au Pérou avec une administration centrale structurée et stable, bien que fortement corrompue. Aucun parti politique, hormis l'APRA à ses débuts, n'a cherché à développer des organisations locales dans les provinces du pays.

De fait, les administrations locales manquent de capacité et d'instruments pour gouverner que le gouvernement ne leur facilite pas. Majoritairement, c'est la coopération internationale qui finance la formation des élus locaux et ce de façon inégale selon les provinces. L'appui au développement institutionnel dépend de l'investissement de la coopération dans les régions. Les enjeux sont avant tout sectoriels et l'appui au développement institutionnel est devenu un composant nécessaire pour le développement des projets. Certains gouvernements régionaux reçoivent jusqu'à 90% de leur budget au travers de la coopération internationale notamment dans les zones de production coca, abandonnées par l'Etat⁸. En Bolivie, un phénomène similaire est discernable. L'appui à la formation des *mancomunidades*, rassemblement de plusieurs municipalités pour décider de la planification des projets, est soutenu par la coopération internationale et le niveau de développement de ces structures est inégal selon les départements. La survie des *mancomunidades* dépend du financement de la coopération. La viabilité quant à elle dépend aussi du niveau de degré d'organisation des zones. Encore une fois, les départements qui perçoivent le plus de fonds sont ceux qui produisent de la coca. L'influence des Etats-Unis reste présente même si ils ne sont pas à l'initiative de tous les projets. En Bolivie, Equateur et Pérou, ils ont soutenu la conformation de modèle de gestion municipale participatif notamment au travers de la création d'associations nationales des municipalités. Mais leur investissement reste très largement ciblé. En Equateur leur programme est implanté à la frontière nord avec la Colombie. Au Pérou, l'aide est exclusivement orientée aux quatre départements qui produisent le plus de coca avec le programme *Pro-descentralización*. Quant à la Bolivie le programme DDPC est désormais ouvertement orienté à la région des Yungas, zone la plus productrice de coca. La coopération canadienne et allemande au travers de la GTZ sont fortement présentes également et elles sont à l'initiative de nombreux projets et ce, développés de forme plus homogènes sur les territoires.

Le pays où la coopération internationale se fait moins ressentir dans le domaine de la décentralisation est en Equateur. C'est aussi le pays qui présente un processus de décentralisation plus lent mais aussi atypique. La décentralisation fait pleinement partie de la construction d'un projet national. La politique de décentralisation proposée par le gouvernement actuel correspond à un projet antérieur qui n'a jamais pu être appliqué. Elle essaie de concilier les demandes des trois régions géographiques qui diffèrent sur de nombreux points sans pour autant privilégier le discours autonomiste ni culturaliste. La nouvelle loi de décentralisation est en cours d'élaboration. La nouvelle constitution prévoit la création de régions administratives dans lesquelles se fonderaient les provinces actuelles avec la création d'autonomie territoriale pour les communautés de la partie amazonienne. La nouvelle politique cherche à déconcentrer l'administration et a augmenté les transferts de fonds aux gouvernements locaux sans pour autant favoriser une décentralisation qui donnerait trop d'autonomie à certaines régions. Le pays cherche l'unité et non pas la fragmentation. Le

⁸ Il s'agit du programme pro-décentralisation, ex prodes, dont la mise en œuvre est exclusive aux quatre départements de San Martín, Ucayali, Ayacucho et Junín alors que le pays compte 21 départements. Ces quatre départements correspondent aux zones du Huallaga et du Vraie, bastions du narcotrafic.

principe d'un Etat fort reste présent. Selon Jorge León, la décentralisation s'inscrit dans un processus de changement sur le long terme qui a débuté avec l'urbanisation. L'Equateur n'a pas vécu de révolution ni de réforme radicale à la différence des autres pays, cependant il semble se dessiner un changement à petits pas qui actuellement se réaligne sur les préceptes développementaliste des années 70, période où le pays s'est le plus modernisé.

III Conclusion : peut-on isoler complètement le poids des pressions exogènes ?

La variable politique semble avoir été nettement dominante au niveau des prises de décision dans l'ensemble des trois pays. Dans le temps court de l'intérêt stratégique, la décentralisation répond à des enjeux électoraux. Au niveau de la mise en œuvre de la décentralisation, les effets du passé ont des conséquences distinctes selon les pays. L'héritage historique peut être une contrainte forte comme au Pérou. Différemment en Equateur, et malgré un processus lent bousculé par une instabilité politique et économique forte, le processus actuel semble suivre une ligne progressiste de l'évolution historique. Quant à la Bolivie, l'héritage historique culturaliste semble de manière conjoncturelle, jusqu'à maintenant, reprendre le dessus sur le *path dependence*. Comme nous l'avons déjà mentionné, le cadre stratégique de la révolution de 1952 avait été fortement influencé par un programme nord américain.

Dans le cadre de la comparaison, le cas péruvien nous fait observer spécifiquement que la pression exogène trouve de fortes résistances dès lors que la directive touche aux politiques territoriales. Le Pérou a appliqué une politique néolibérale orthodoxe depuis Fujimori qui se poursuit sous A.Garcia, mais résiste à mettre une politique de décentralisation effective. La décentralisation n'apporte pas les effets voulus, car elle ne rétablit les écarts du passé. Les types de relation entre l'Etat et les différentes régions sont maintenus et la décentralisation reproduit les priorités du passé.

La décentralisation peut également être accélérée lorsque se profile des conflits sociaux importants. Là encore, la pression provient d'enjeux territoriaux. Le régionalisme, bien qu'administrativement faible, est socialement fort, et les gouvernements craignent les mobilisations régionales. L'enjeu de la question territoriale est omniprésent en Amérique latine et c'est pourquoi l'influence de facteurs externes (organisations internationales, économiques...) ont peut être eu moins d'influence dans le domaine des politiques de décentralisation. Les interventions des organismes internationaux, financiers ou de coopération, semblent cependant intervenir après coup dans des zones spécifiques pour structurer leur zone d'intervention.

Cet article s'appuie sur différents terrains de recherche réalisés depuis 2005 (Equateur, Pérou et Bolivie), qui m'ont amenée à traiter de manière transversale la question de la décentralisation, ainsi que sur les commentaires et réflexions développées à la table ronde sur la décentralisation lors du congrès « *Reformas del Estado en los países andinos* », 16 au 19 juin 2009, La Paz Bolivie organisé par L'Institut Français des études andines, la coopération régionale française et l'Opalc.

Bibliographie

- Andrade, Victor, *La revolución boliviana y los estados unidos 1944-1962*, ed Gisbert, La Paz, Bolivia, 1979.
- Bezes, Philippe (Dir), « Réformes de l'Etat et transformations démocratiques : le poids des héritages », Dossier Critique Internationale, CERI, 35, Avril-Juin 2007.
- Carrion, Fernando (Dir), *Procesos de descentralización en la comunidad andina*, Flacso-Ecuador, Quito, 2003.
- Chemomics International (dir), *Bolivia Proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana*, rapport final 1996-2003, programme de coopération USAID, 2003.
- Collier, Ruth et Collier, David, *Shaping the Political Arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Del Campo Garcia, Esther, « Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos: el caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa », *Documento Cidob*, serie América Latina, 11, Barcelona, 2006.
- Degregori, Carlos Ivan, *La década de la antipolítica: auge y huída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, IEP, Lima, 2000.
- Dukerley, James, *Rebelión en las venas: la lucha política en Bolivia 1952-1982*, Plural, La Paz, 2003
- Falleti, Tulia.G, « A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective », *American Sciences Political Review*, 99, 3, August 2005, p327-346.
- Farfan Ruiz, Hillman, «El proceso de descentralización, retos y oportunidades», *Gobernabilidad*, Revista de Sociedad y Estado, Instituto San Martin de Porres, Lima, 2008.
- Grindle, Merilee.S (Dir), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton: Princeton university press, 1980
- Lacuisse, Marie-Esther, *Les organisations alternatives aux partis politiques : les mouvements politiques indépendants en Equateur*, mémoire de master, Sciences Po Paris, 2006.
- Mahoney, James, Path dependence in historical sociology, *Theory and society*, vol 29, 4, 2000, p507-548.
- Mainwaring, Scott, “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, *América latina Hoy*, n°41, décembre 2005.
- Palier, Bruno et Surel, Yves (Dir), *Quand les politiques changent*, Paris, l’Harmattan (à paraître 2009).
- O’Neill, Kathlenn, *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local power in the Andes*, Cambridge University Press, New york, 2005.
- Montero, Alfred et Samuel, David, *Decentralization and Democracy In Latin America*, University Notre Dame Press, 2004.
- Remick, E, *Building local states : China during the republican and post-Mao eras*, Cambridge, Mass., Harvard University Asia Center, 2004.
- Riveros, Mauricio, “Mancomunidad: realidad y perspectiva”, *Boletín Intercambios*, n°60, mars 2006. (disponible sur) <http://www.rimisp.org/boletines/bol60/>
- Strobèle-Gregor, Juliana, *Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia*, Congreso de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina - ADLAF, Fundación Friedrich-Ebert, Octubre 1997.
- Thelen, Kathleen, Comment les institutions évoluent, *L’année de la régulation*, n°7, 2003.

Treisman, Daniel, « Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? », *American Political Science Review*, 94 (4), 2002, p.837–57

Veliz, Claudio, *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, 1984.

Weyland, Kurt, *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, John Hopkins University Press, 2004.