

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE DE QUATRE CAS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE

Par André Benoit, membre de la Commission du Service de Programmes Internationaux de
Broederlijk Delen

Septembre 2004

Les rapports des 4 études ont été élaborés par :

- Carlos Mendoza, "Gobierno local, participación civil, desarrollo comunitario" (Colombie)
- André Benoit, "Descentralización y gobernabilidad local en el contexto ecuatoriano" (Equateur)
- Mamadou Ndiaye et. al., "Construire la citoyenneté au quotidien. Les méandres de la décentralisation au Sénégal. " (Sénégal)
- Arnold Vandenbroeck, "Participatory local governance " (Philippines)

SOMMAIRE

Introduction.....	3
1 QUATRE SITUATIONS.....	4
1.1 La gestion locale alternative en Equateur.....	4
1.2 La gouvernance locale et les populations indigènes aux Philippines	7
1.3 Gouvernance locale et développement de la communauté au Sénégal.....	11
1.4 La Colombie : gouvernance locale virtuelle et réelle.....	13
2 QUELQUES POINTS IMPORTANTS.....	16
2.1 Décentralisation et démocratie participative ne vont pas forcément de pair.....	16
2.2 La société civile joue un rôle crucial dans l'émergence et la dynamique d'un modèle de gouvernance participative locale.....	17
2.3 Le plan de développement participatif local semble être une pièce maîtresse pour un modèle de gouvernance locale et ce pour diverses raisons.....	17
2.4 Il est nécessaire d'être conscient de la différence existant entre la participation et la concertation au sein d'un système prévu et/ou créé ou encore utilisé spécifiquement à cette fin par les autorités et d'autres formes de participation, concertation et défense d'intérêts	18
2.5 L'espace d'action d'une gouvernance participative locale est limitée et requiert l'adhésion à des processus et sphères politiques plus globaux.....	19
2.6 Les interventions (stratégies et activités) des ONG partenaires de B.D. sont plutôt variées.....	20

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE DE 4 CAS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE

Introduction

L'attention et l'approche positive que la littérature actuelle sur le développement durable accorde au niveau local, reposent entre autres choses sur la conviction que les modalités de gestion favorisant un meilleur développement local plutôt qu'étatique sont possibles car elles contribuent à un meilleur usage et une meilleure mobilisation des ressources matérielles et sociales.

Une décentralisation des compétences et des moyens au niveau local constitue ici un concept clé. Mais simultanément, cette littérature accorde également beaucoup d'importance à la mobilisation et au développement du capital social local via la participation de la société civile aux structures et dynamiques de réflexion, concertation et processus décisionnel. Cette participation doit entre autres être réalisée via les canaux appropriés de collaboration entre les autorités locales et la société civile. Le concept 'gouvernance locale' renvoie aux formes qui admettent cette collaboration dans l'administration locale et la 'gouvernance locale participative' renvoie à un modèle de démocratie participative locale.

La démocratie participative locale occupe depuis longtemps une place importante chez Broederlijk Delen (BD) et c'est encore davantage le cas aujourd'hui parce que les pratiques d'une telle démocratie peuvent être considérées comme les composants et les piliers de la construction d'une société, le concept de base dans le partenariat actuel de l'organisation.

Ce n'est donc pas un hasard si la démocratie participative locale constituait un des deux thèmes principaux du Block Grant 2001-2003 de BD avec l'Union européenne et que, dans ce cadre, une étude systématique sur le thème de la gouvernance locale fut lancée. Ce rapport en constitue la synthèse.

Il se base sur les résultats de quatre études de cas portant sur les expériences de gouvernance locale que Broederlijk Delen a fait mener.

L'objectif des études de cas et du rapport de synthèse était d'approfondir les connaissances de Broederlijk Delen concernant la thématique et la problématique de la gouvernance locale afin de pouvoir ainsi permettre lors de ses engagements futurs dans ce domaine, un point de départ plus solide, plus affiné et de stimuler et faciliter sa systématisation.

Le rapport de synthèse veut donc tout d'abord rassembler les résultats et les classer en fonction des actions futures de Broederlijk Delen. Par conséquent, il ne s'agit ici ni d'une tentative de résumer des résultats d'enquête aussi nombreux que possible, ni d'un exercice académique destiné à former une théorie fondamentale autour du thème de la gouvernance locale.

Dans cet esprit, ce rapport veut surtout attirer l'attention sur des variables pertinentes dans le paradigme gouvernance locale et pour un nombre de constellations et dynamiques intéressantes comme celles qui sont apparues dans les cas étudiés. De cette manière, l'attention et la compréhension sont aiguës concernant des aspects auxquels nous devons certainement accorder de l'importance lors de nos prochaines actions menées en collaboration avec nos partenaires du Sud.

Autre chose à signaler concernant ces études. Tout d'abord, Broederlijk Delen, au vu de la situation en Haïti a décidé d'abandonner l'idée initiale de mener cette étude dans le pays. Ensuite, malgré l'emploi de termes de références identiques pour toutes les études, de grandes disparités existent néanmoins dans leurs applications. Ceci présente certains désavantages lorsque le but recherché est d'obtenir une comparaison stricte et détaillée des situations locales. D'un autre côté, une comparaison est bien possible entre des constellations globales et c'est pour ce rapport de synthèse déjà très intéressant.

En accord avec son objectif, ce rapport donne d'abord une caractérisation sommaire des quatre constellations de gouvernance locale découvertes dans les études menées. Cet aperçu de différentes situations et dynamiques constitue en soi un enseignement précieux car il permet de mettre en exergue certaines variables. D'autant plus qu'au sein de Broederlijk Delen, les responsables régionaux sont, en règle générale, déjà familiarisés avec la situation (nationale).

Dans une seconde partie, sur la base d'ébauches de situations, sont indiqués quelques idées et résultats formulés autour d'aspects et de processus de gouvernance locale.

1 QUATRE SITUATIONS

1.1 La gestion locale alternative en Equateur

Le contexte national en Équateur est celui d'un État qui rend possible légalement certaines modalités de décentralisation de compétences et de ressources vers les administrations locales. Néanmoins, cette décentralisation n'est en fait pas vraiment stimulée et aucune politique logique ou dynamique n'est menée en la matière. L'initiative doit venir des différentes administrations régionales et locales qui doivent amener un état, préalablement récalcitrant, à permettre d'utiliser effectivement les possibilités prévues par la loi. Les motivations de ces administrations locales seront de natures diverses, également dépendantes de leurs relations à leur société civile locale et des caractéristiques de cette société. Les élites locales (politique et économique) de villes plus importantes ou de régions économiquement fortes, veulent par exemple surtout se libérer de « l'État » et de ses règlements et interférences nationaux. Elles veulent davantage de moyens et plus de liberté en vue de leur propre développement et faire jouer des pratiques de 'good governance' qui ne sont (en effet) pas présentes au niveau de l'État. Dans d'autres cas, nous voyons que les autorités locales (la plupart du temps émanant de communes plus petites ou plus pauvres) sont surtout intéressées par des processus participatifs portant sur le développement local et que la décentralisation devient un point de l'agenda en fonction de cela (parfois très rarement).

Il faut garder à l'esprit que la législation sur la décentralisation en Équateur ne comprend aucune participation obligatoire de la société civile locale dans le processus décisionnel et la gestion en rapport avec les matières décentralisées. On peut donc déjà constater selon les communes par exemple, les comportements suivants : « bien profiter des possibilités de décentralisation avec peu ou pas de participation » ou « avoir beaucoup de participation avec peu ou pas d'utilisation des possibilités de décentralisation ». Dans certains cas, les deux dimensions vont de pair.

Les pratiques de gouvernance locale examinées dans l'étude de cas, sont d'abord des exemples d'essais de travailler à un développement local sur la base d'une démocratie participative locale. Les communes étudiées appartiennent à la catégorie de communes dans lesquelles les idéaux de gouvernance locale sont promus par les autorités locales elles-mêmes. Dans ces communes, une démocratie participative et un développement local constituent l'objectif à atteindre avec une attention particulière pour des groupes de populations jusqu'alors négligés.

Ce qui ressort, c'est que dans ces communes, on remarque la présence très forte d'une tradition de lutte sociale et d'une organisation de la société civile. Nous avons donc là du 'capital social'. C'est sous l'impulsion de ces dynamiques que les autorités communales ont pu arriver au pouvoir avec des idées déclarées sur la politique et la démocratie sociale, sur la participation de la société civile et sur le développement local équitable.

Au sein de cette catégorie de communes, une place particulière revient à celles qui ont un lien particulier avec le mouvement indien et son organisation. Les trois communes de notre étude de cas appartiennent à cette catégorie. Cela signifie tout d'abord que la lutte et le mouvement social cités plus haut, ainsi que le capital social, dominant ici dans la population indienne locale et cela s'exprime également concrètement dans l'administration locale. Cela signifie également que le mouvement indien, de plus en plus fort, est de plus en plus coordonné au niveau national ou régional. Cette force donne des impulsions et des orientations qui influencent, grâce aux concepts et pratiques de la gouvernance locale, dans les communes dans lesquelles l'apport indien a été décisif pour l'émergence d'un nouveau type d'administration locale.

C'est ainsi qu'existe par exemple une propre structure de coordination/concertation de telles communes et le terme consacré de 'gobiernos locales alternativos' est le nom qu'ils se donnent ce qui, en Équateur, est également utilisé pour leur faire référence (ce qui diffère par exemple du terme 'gobiernos locales democráticos' qui renvoie à une administration locale également à la recherche d'une démocratie participative et d'un développement équitable mais où la référence indienne ne se trouve pas au premier plan).

La philosophie de gouvernance locale se traduit en opinions et structures que nous retrouvons dans chacune des trois communes. La commune n'est plus seulement l'administrateur de quelques services publics, mais elle est surtout le promoteur du développement local. Un plan de développement local est créé dans ce but. Ce plan doit être créé de manière participative, être accompagné et suivi. Pour cette participation, des structures propres sont mises au point : une instance (« parlement » ou « réunion générale ») qui représente en principe toute la population via ses organisations, de premier et/ou deuxième degré. Cette instance fixe les grandes lignes des priorités du plan; un comité technique plus limité, responsable de la concrétisation et du suivi du plan et qui est également constitué de représentants des organisations existantes. Enfin, un certain nombre de commissions sectorielles, chargées du fonctionnement des plans de développements locaux dans différents domaines (tels que la santé, l'enseignement, le tourisme, la gestion des ressources naturelles). La commune est faite « par et pour chacun », les autorités locales doivent être accessibles à tous, la politique (et notamment le budget) doit être transparente et contrôlée par la communauté. La politique (et notamment aussi l'utilisation des moyens publics) doit rechercher la justice et donc supprimer la négligence 'traditionnelle' de groupes de populations désavantagées (populations rurales, Indiens).

Sans aller dans les détails de tout ce que nous avons découvert dans cette étude, nous pouvons néanmoins attirer l'attention sur certaines thématiques intéressantes qui ressortent de ces expériences de gouvernance locale.

Il s'agit d'un modèle et d'une pratique installés par l'autorité locale elle-même. Il est donc dirigé par cette autorité arrivée au pouvoir grâce à une société civile capable de se défendre (ou du moins en partie). Cette société lutte pour, dans l'esprit de ce mandat, faire participer activement cette société. La participation n'est pas faible non plus. D'un autre côté, les structures formelles de participation existent par la volonté de l'autorité locale et elles n'ont aucun pouvoir de décision contraignant (et n'ont, en Équateur, aucune base légale). Plus généralement, ce modèle de gouvernance locale est très lié à la nature et aux qualités des autorités locales (surtout au bourgmestre).

Le système de participation créé par les autorités locales ne converge pas forcément complètement avec les structures et pratiques de participation sociale, concertation et défense d'intérêts déjà existants. Le nouveau système doit donc intégrer suffisamment l'ancien s'il ne veut pas devenir un système fantôme alors que les véritables participation et concertation se font ailleurs.

Les expériences de gouvernance locale dans les trois communes portent jusqu'à un certain point une signature indienne, tant au niveau de leur origine que de leur dynamique. Les organisations indiennes se trouvaient à la base de ce principe et constituent, encore aujourd'hui, les organisations les plus fortes dans la société locale et dans les structures de participation.

La population indienne (représentant l'immense majorité dans une des trois communes et environ 50 % dans les deux autres) et ses organisations tendent à considérer spontanément davantage les nouvelles autorités locales et les innovations dans le domaine de l'administration locale comme les leurs. Plus que ne le fait le reste de la population. C'est surtout le cas lorsque le bourgmestre et l'administration communale appartiennent à un parti/mouvement politique qui est l'expression particulière du mouvement indien. (Pachakutik)

Dans une telle situation, des efforts supplémentaires doivent être fournis pour, d'une part, organiser et motiver les groupes de populations qui, spontanément, se sentent moins impliqués dans le modèle participatif. D'autre part, amener les protagonistes à un mode de pensée et d'agir inclusif. Afin d'obtenir des résultats pour cette mission difficile, les qualités personnelles d'acteurs déterminés (par exemple le bourgmestre), semblent être d'une grande importance. Une formation complémentaire - sociale et technique - des différents partenaires et la promotion de l'organisation dans les secteurs de la population qui participent moins constitue également un instrument essentiel.

Les oppositions ethniques constituent un cas à part au niveau des oppositions sociales auxquelles doit faire face chaque modèle de gouvernance locale. Dans le cas de l'étude consacrée à l'Équateur, les métis doivent apprendre à considérer et accepter les Indiens comme étant des citoyens égaux ainsi que la possibilité d'une direction indienne. Les Indiens doivent, de leur côté, prendre conscience et accepter le fait qu'une commune est différente d'une communauté indienne et qu'au niveau d'une commune, d'autres formes de direction, de prise de décision et de gestions (différentes des communautés) sont nécessaires. De même la loyauté traditionnelle envers la communauté et les organisations propres peut être élargie dans certains domaines au niveau communal

Dans les trois communes de l'étude, il existe incontestablement un nouveau climat dans le domaine de la culture politique locale et de la dynamique communale même si ce n'est pas partout dans la même mesure. Les mots-clés sont ici : participation, transparence, utilisation correcte et efficace des moyens communaux, souhait de développement local, redistribution des pouvoirs et des moyens dans un esprit de plus grande équité sociale, plus grande implication vis-à-vis de la commune en tant qu'entité entière. Outre les données nommées plus haut et les difficultés, un projet de gouvernance locale doit également tenir compte de ce que nous pouvons appeler « le facteur socio-économique ». Ce n'est pas un hasard si le développement local constitue le concept central dans ce projet et que le composant socio-économique de ce développement soit d'une importance cruciale, surtout dans les communes pauvres. Un projet de gouvernance locale a besoin d'une amélioration suffisamment visible des conditions de vie dans le domaine des revenus, des soins de santé, de l'enseignement, de l'approvisionnement en eau etc. En cas d'absence de cela, la participation risque de diminuer voire de perdre de sa signification pour la mobilisation sociale, la satisfaction sociale et la formation de la communauté. Pour des communes plus petites et plus pauvres avec des moyens propres et une fiscalité très limités, il s'agit là d'une menace sérieuse surtout lorsque ces communes ne peuvent pas compter sur le soutien de l'État que ce soit sous la forme d'un transfert de moyens importants ou sous la forme d'une politique de développement national dans laquelle ces cas importants reçoivent plus de possibilités. Il est également nécessaire de former et d'accompagner dans le domaine de la découverte et de la réalisation de projets économiquement viables et de leur intégration éventuelle dans les marchés supra locaux.

L'ONG UTOPIA, partenaire de Broederlijk Delen dans le projet Block Grant en Équateur, travaille dans l'une des trois communes évoquées et s'est surtout attelée à la formation d'acteurs sociaux en faveur des processus locaux de démocratie participative. Ils ont donné ici la priorité à la formule de « l'école des dirigeants », destinée aux représentants d'organisations sociales et/ou aux membres des structures de participation locale (parlement, comités techniques...). Ils ont également accompagné les fonctionnaires communaux. L'école n'était pas seulement considérée comme un lieu de formation mais également comme un lieu où les différents segments sociaux de la commune pouvaient apprendre à se connaître afin de contribuer de cette manière, à un sentiment de communauté au niveau de la commune (et pas seulement du groupe propre ou de la communauté). Il semble que cela ait fonctionné jusqu'à un certain point.

Deux points doivent être soulignés à cause de l'importance plus générale qu'ils pourraient avoir. D'abord le fait que les participants à « l'école » indiquent, dans toutes les appréciations positives, que la formation qu'ils ont reçue devrait pénétrer davantage dans leur communauté ou organisation afin d'éviter la création d'un trop grand fossé entre cette dernière et 'le dirigeant formé' et plus généralement entre la philosophie et la pratique du modèle de gouvernance locale de « la population » (la base). Il est intéressant de noter qu'ils considèrent les communes ou organisations comme étant également responsables : ces dernières ont tendance à, une fois leurs représentants élus, peu s'en préoccuper, ne plus les suivre et ne pas les forcer (ou leur permettre), de socialiser la formation ainsi suivie. Ils proposent donc que la formation soit décentralisée et se déroule dans les communautés mêmes. Le deuxième point concerne la relation entre l'ONG et les autorités locales. Dans le cas d'UTOPIA, l'identification avec le projet de gouvernance locale de l'autorité (et de cette manière avec l'autorité elle-même) était claire. Ce projet était, comme décrit plus haut, cependant le projet d'un mouvement politique et d'une organisation (Pachakutik). Les tensions politiques et les conflits autour et au sein de Pachakutik ont nécessairement eu des répercussions sur la position de du projet de gouvernance locale dans la communauté au sens plus large et dans ce cas donc également sur la position de l'ONG identifiée ici. L'ONG ne constitue alors pas un intermédiaire ou « un facilitateur » entre la société civile et les autorités.

1.2 La gouvernance locale et les populations indigènes aux Philippines

La gouvernance participative locale est un des principes importants qui furent repris dans la Constitution de 1987 et furent traduits en 1991 dans un cadre légal spécifique, le LOCAL GOVERNMENT CODE (LGC). L'un et l'autre peuvent être vus comme le fruit d'un mouvement social qui a gagné en importance également sous l'impulsion d'acteurs légaux alternatifs après la chute de la dictature du président Marcos. Ce mouvement s'est concentré sur des thèmes tels que la réforme agraire, le développement des villes et du logement, la protection de l'environnement, les droits des indigènes, les droits de la femme etc. Dans la législation qui en résulta, on put obtenir que la participation de la population dans la politique fut reconnue au niveau de l'administration locale (les Local government Units, LGU).

La LGC de 1991 règle non seulement la décentralisation où les administrations locales reçoivent des compétences spécifiques attribuées auparavant à des niveaux d'administration plus élevés, augmentent leurs revenus via les impôts provenant par exemple, des mines, de l'exploitation forestière et de la pêche et peuvent même débiter des partenariats avec le secteur privé. Elle place également un cadre sur la participation de la population locale. La société civile (organisations sociales, ONG, le secteur privé) est formellement mandatée pour participer à la politique ainsi qu'au planning de développement en devenant par exemple membre d'instances telles que le conseil au développement, la commission de la santé, la commission de l'enseignement. La Constitution de 1987 ordonnait même que les conseils législatifs locaux (local legislative councils) de toutes les communes, et des provinces, comptent des représentants sectoriels (sectoral representatives) et la LGC déterminait quels secteurs cela devait être et combien de représentants ils devaient compter : un pour les femmes, un pour les travailleurs de l'industrie ou de l'agriculture et un pour les pauvres urbains où les populations indigènes, les handicapés ou autre groupe.

La LGC semble être un point de référence important et a déjà obtenu de bons résultats dans de nombreux endroits. Son observation, implémentation et affinement exigent en tous points une vigilance constante et une action créative tant sur le plan national que « sur le terrain ». Les ONG et les réseaux d'ONG jouent ici un rôle important via la recherche, le lobbying, l'advocacy et la formation. Il y a ainsi par exemple le travail de ce qu'on appelle « les para légaux » qui assistent les communautés et forment les gens dans le domaine des droits légaux et des possibilités en rapport avec la gouvernance locale. Des actions spéciales existent par exemple également dans le domaine de conflit concernant la réforme agraire, le système légal, les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

La création d'un plan de développement participatif local (et son budget) constitue vraisemblablement une fonction stratégiquement très importante pour la création et le renforcement d'une véritable culture de gouvernance et de pratique participative locale. C'est par excellence le contexte dans lequel les souhaits et les propositions de différents groupes doivent être comparés les uns avec les autres, dans lequel des groupes doivent dialoguer les uns avec les autres, où on est tous obligés de partir de la réalité, de voir les limites et d'élargir son champ de vision à l'ensemble de la communauté locale. On y apprend également à exercer un regard critique sur les plans venant « d'en haut » ou de « technocrates » ou encore de potentats locaux.

Un plan de développement établi de manière participative semble donner davantage satisfaction et la communauté s'en sent plus responsable. Différents réseaux d'ONG dirigent leur action vers l'accompagnement de la population (et des autorités locales) dans le processus d'un plan de développement participatif et de son suivi.

Pour les populations indigènes, il existe encore deux autres réglementations de grande importance pour leur situation au niveau de la gouvernance locale. La première, l'IPRA, parce qu'elle traite explicitement du droit à l'autodétermination des indigènes. La deuxième, la NIPAS, parce que son domaine d'application touche en fait de nombreux domaines d'habitation des indigènes. Le « Indigenous People's Rights Act (IPRA) de 1997 reconnaît les droits des populations indigènes en ce qui concerne l'administration locale dans leurs « ancestral domains » et dans les « ancestral lands » isolés (qui ne constituent plus un domaine annexé). À ces droits appartiennent l'autonomie (selfgovernance) et l'intégrité culturelle, y compris l'utilisation de lois et de sanctions traditionnelles.

Les populations indigènes ont le droit de gérer et de développer leurs terrains et leurs ressources naturelles dans leur domaine (reconnu). Une intervention extérieure n'est possible qu'après approbation (« free prior and informed consent ») des indigènes. L'application de cette loi bute contre différentes difficultés. Tout d'abord, il n'est a priori pas toujours évident de déterminer ce que l'on considère comme un domaine ancestral. Les autorités ont défini différents critères pour sa reconnaissance. L'un d'entre eux est que la population indigène concernée doit présenter un plan de développement durable et de protection de son domaine. Ce n'est pas un hasard si bien des organisations non gouvernementales accompagnent les populations indigènes dans la constitution d'un tel plan. Ensuite, bien des domaines se trouvent en tout ou en partie sur le territoire de l'administration locale (communes, villes, provinces) qui ont leur propre plan de développement et dont la majorité de la population n'est pas indigène. Cela pose le problème de l'harmonisation et de la représentation effective des indigènes dans les structures de participation qui décide de plans plus globaux au niveau de l'administration locale. Cela demande encore des exigences complémentaires à la capacité des communautés indigènes de pouvoir véritablement participer à ces structures et processus.

La loi du National Integrated Protected Areas System (NIPAS) est la deuxième réglementation supplémentaire qui touche directement la constellation de gouvernance locale des populations indigènes et ce dans de nombreux domaines. Dans les territoires qui, dans le cadre de cette loi, sont classés et gérés, il existe des règles pour l'entretien de processus écologiques, de diversité génétique et de l'utilisation durable des ressources naturelles. Pour ces domaines, des stratégies générales de gestion et de planifications sont élaborées. Elles sont ensuite effectuées localement. Ces actions locales doivent avoir lieu via un conseil d'administration dans lequel des représentants d'instances gouvernementales, d'autorités locales, d'organisations communautaires et de chaque communauté indigène du territoire concerné se retrouvent. C'est donc à nouveau une constellation de potentialités de gouvernants dans laquelle les populations indigènes sont parties prenantes et où elles peuvent avoir une représentation. C'est d'autant plus le cas que leurs domaines ancestraux se trouvent souvent en tout ou en partie sur des territoires qui tombent sous le couvert des réglementations NIPAS. Comme on peut s'y attendre, la mise en commun des règles IRSA et NIPAS n'est pas souvent facile à réaliser.

LIFORSA et SILDAP, les deux ONG responsables du fonctionnement des projets du Block Grant dans les Philippines, travaillent toutes deux avec des populations indigènes.

LIFORSA décrit son travail comme étant celui de former et organiser les indigènes contre ce qu'elle appelle la « development aggression » (notamment suite à l'exploitation des mines et les barrages). Ce travail se fait avec plusieurs communautés indigènes. Il comprend : une analyse contextuelle, une prise de conscience et une valorisation de leur propre identité et culture, une formation concernant la législation existante, un accompagnement lors de la création de leurs propres plans de développement, la création d'une organisation intercommunale, la formation de dirigeants en gardant à l'esprit l'advocacy, la négociation et l'ébauche d'un réseau avec d'autres groupes locaux et acteurs afin de clarifier et de défendre les souhaits et opinions des communautés indigènes concernées. Dans ce rapport, nous souhaitons souligner deux points importants. Tout d'abord, que l'action de LIFORSA ne concerne aucun contact significatif avec les autorités locales ni avec aucune autre autorité. Elle se situe donc à l'extérieur du système formel de gouvernance locale. Ensuite, au niveau des communautés indigènes, il existe des comportements et des sentiments contradictoires à l'égard de tout développement venant de l'extérieur. D'un côté, on regrette la disparition des traditions, les indemnités insuffisantes suite aux problèmes engendrés par l'exploitation minière et les barrages, la perte d'autonomie sur leurs domaines ancestraux. D'un autre côté, on a le sentiment que leur situation s'est améliorée, que les routes sont meilleures, qu'il existe davantage de possibilités au niveau de l'emploi et plus d'espace pour les 'business ventures' et qu'on accorde même davantage d'importance à l'environnement.

SILDAP place elle son action sous le signe des « Indigenous Peoples' Rights to Selfdetermination ». L'action comprend la formation de dirigeants et de communautés, la création d'une fédération de communautés, la création d'une organisation de support avec les ONG, des représentants de l'église et du monde académique, des formations spécifiques en advocacy, des symposiums, des dialogues avec les autorités locales. Ce rapport a deux critiques fondamentales à exprimer à l'encontre de SILDAP. Nous estimons en effet que cette ONG est trop directive et veut imposer aux communautés indigènes concernées une certaine vision sur les droits à l'autodétermination et les stratégies à suivre. Deuxièmement, cette vision nous semble très radicale et condamne une interaction plus pragmatique avec les possibilités existantes en ce qui concerne l'autodétermination et la gouvernance locale.

Certaines découvertes intéressantes ayant trait au problème de gouvernance locale et aux populations indigènes sont ici succinctement présentées.

La législation philippine comprend certaines ordonnances véritablement contraignantes concernant la décentralisation des compétences et des moyens vers les niveaux locaux ainsi que sur la participation de la population locale dans la politique locale, surtout en ce qui concerne les plans locaux de développement.

Il existe donc en principe un cadre légal réglementant les pratiques de gouvernance locale participative. Pour parvenir à des pratiques qui fonctionnent bien et qui sont socialement équitables, les parties concernées doivent en tous points investir de manière permanente. Les parties plus faibles ont vraisemblablement besoin d'un soutien externe. En outre, un contrôle et une « ingénierie sociale » externes peuvent également jouer un rôle important concernant les formules et exigences de gouvernance locale.

La constellation de la gouvernance locale représente pour les populations indigènes quelque chose de complexe et d'ambigu car elle doit tenir compte de trois cadres régulateurs : le code général de gouvernance locale, l'IRSA et le NIPAS. La loi IRSA semble leur garantir une grande autonomie dans ce domaine. Elle est néanmoins limitée et plus instable suite aux différents critères décidés par les autorités au niveau de la reconnaissance du domaine ancestral et de l'une des conditions, et non des moindres, à savoir la soumission d'un plan de développement durable (une intervention sérieuse dans l'autonomie de la gouvernance locale). Par conséquent, les communautés indigènes doivent (sur les domaines ancestraux également) tenir souvent compte de la politique de l'administration locale où leur domaine se trouve. Même chose pour la réglementation du NIPAS. Un et l'autre indiquent que la place (à l'avenir également) des populations indigènes présente un caractère ambigu dans le plan de développement de la société philippine.

L'étude insiste sur le fait que les populations indigènes ont besoin de beaucoup de soutien externe et d'accompagnement et le reçoivent de nombreuses organisations non gouvernementales. Une formation pour comprendre les réglementations et pouvoir les utiliser. Un accompagnement lors de l'élaboration d'un plan de développement cohérent (et acceptable par l'IRSA et le NIPAS). Le renforcement de l'organisation et d'une direction interne qui peut mener des négociations. Advocacy et lobbying autour de la législation et de dossiers bien déterminés...

Un problème fondamental soulevé par cette étude concerne les incertitudes et les oppositions dans les différentes visions portées sur les populations indigènes dans la société, auprès des organisations non gouvernementales mais également auprès d'elles-mêmes.

Les plans de développement élaborés et défendus par les populations indigènes, les positions qu'elles adoptent dans les négociations avec l'administration locale, les instances de l'IRSA et du NIPAS, les dirigeants qu'elles choisissent, les décisions qu'elles prennent dans leur propre communauté, tout cela questionne la manière dont elles voient leur avenir et notamment comment elles veulent se situer par rapport à « la modernité » qui se présente et s'utilise surtout sous la forme d'activités et de projets économiques. En interne, elles sont certes divisées à ce sujet. Le territoire des domaines et de la cohésion socioculturelle s'effrite. Les autorités, également dans le cadre de l'IRSA, tentent de pousser leurs plans de développement locaux vers un passage à des projets économiques de grande envergure. Les instances NIPAS souhaitent les rendre responsables d'une gestion durable et écologique de leurs domaines en accord avec des critères qui ne correspondent pas à leurs traditions ou leurs possibilités (technique, économique). Le grand défi pour les populations indigènes est de « to manage their ancestral domains effectively and efficiently in participatory ways while dealing constructively with opportunities and threats from outside interests » (case study rapport).

Dans ce contexte, il est également difficile pour les organisations non gouvernementales de faire des choix adéquats de stratégies et de pratiques de gouvernance locale dans leur encadrement des populations indigènes. En outre, la sécurité et la vulnérabilité des populations indigènes, peuvent amener des organisations non gouvernementales à être tentées d'imposer leurs propres options. De nombreuses organisations non gouvernementales s'engagent vraisemblablement à faire en sorte que les populations indigènes soient capables de participer de manière réaliste au processus de gouvernance locale et par-là faire leurs propres choix. D'autres se limitent davantage à une formation ou à une prise de conscience plus générale sans accompagnement véritablement concret.

D'autres encore apportent un regard critique et radical sur les idées de la gouvernance locale existantes aujourd'hui, les possibilités et les pratiques qui, selon elles, ne produiront aucune véritable émancipation ou amélioration des conditions de vie des populations indigènes. Elles tâchent de mobiliser les communautés avec lesquelles elles travaillent afin de leur faire partager cette vision des choses.

1.3 Gouvernance locale et développement de la communauté au Sénégal

L'État sénégalais se trouve sous pression des deux côtés et ce, afin de passer à une décentralisation. Il y avait l'influence de la communauté internationale, notamment de la coopération internationale qui au nom de la « good governance », de la démocratisation, du respect des droits de l'homme ainsi que d'un usage efficace de l'aide au développement, insiste sur la décentralisation des compétences et des moyens. Et il y avait, en interne, portée par une société civile en train de devenir plus adulte, la dynamique de démocratisation qui pouvait s'intensifier malgré toutes les limites dans le système politique du Sénégal et cela plus facilement que dans nombre d'autres pays africains (système multipartite, élections régulières, pluralisme syndical, liberté d'association, pluralisme des médias...). Cette société était déçue par les prestations de l'État centralisateur qui n'est pas parvenu à tenir ses promesses d'Etat Providence.

La décentralisation s'est alors exprimée au cours d'une réforme administrative qui a créé trois niveaux différents d'entités locales (régions, communes, communautés rurales) et qui a transféré neuf domaines de compétence de l'État aux entités locales (santé, population et action sociale, environnement et gestion des ressources naturelles, jeunesse et sports, culture, enseignement, planning, aménagement du territoire, urbanisme et habitats, domaines).

L'implémentation de la décentralisation a toutefois buté sur un certain nombre d'obstacles. En effet, le transfert des compétences ne s'est toujours pas accompagné d'un transfert significatif de moyens financiers et matériels. D'autre part, les entités locales ne peuvent mobiliser que trop peu de fonds propres à cause de la pauvreté de leur population). La population connaît encore très peu ses droits et ses devoirs en rapport avec la politique de décentralisation. Elle est souvent organisée de manière inadaptée pour pouvoir participer à son niveau et est insuffisamment impliquée. Les autorités locales accaparent le pouvoir décisionnel à l'avantage de leurs souhaits politiques (qui se situent parfois au niveau national). Il y a, en règle générale, trop peu de concertation entre les élus politiques, la population et les services décentralisés de l'État.

L'étude décrit les expériences de gouvernance participative locale telles qu'elles se déroulent dans six communes et communautés rurales notamment sous l'impulsion d'une organisation non gouvernementale (ENDA GRAF). Toutes ces localités ont un problème commun qui requiert une concertation locale et un planning participatif. Cela concerne l'impact du progrès, de l'urbanisation et de l'industrialisation qui est lui-même la conséquence d'une politique nationale de déconcentration de centres existants et de désenclavement semblable d'autres territoires. Ceci engendre, pour les localités concernées, une situation conflictuelle et nouvelle. Il augmente la pression pour le sol et aiguise encore les conflits d'intérêts existants à ce sujet notamment entre les éleveurs et les agriculteurs. Cela touche aux conditions de vie et à la manière de vivre de la population. Cela crée également des rivalités entre les communes à propos des droits sur les impôts portant sur les nouvelles activités industrielles. Les problèmes en matière de santé, logement, environnement prennent de nouvelles formes. La qualité de vie de l'économie agricole locale est à nouveau remise en question.

Dans ce contexte, il est d'une grande importance que de bons processus de gouvernance participative locale fassent leur apparition. Ceux-ci doivent répondre aux droits et compétences attribuées par la législation aux entités locales. Mais plus généralement, ils doivent favoriser la concertation entre les acteurs locaux et leur permettre de cette manière de mieux révéler les nouveaux défis.

Contrairement aux Philippines ou dans les administrations locales alternatives de l'Équateur, il n'existe ici aucune législation ou aucun modèle présenté par des autorités locales qui structurerait préalablement la participation et la concertation. Tout doit donc encore être fait. D'où le rôle spécifique qui peut être joué par une organisation non gouvernementale (dans ce cas ENDA GRAF).

Les options de base de ENDA GRAF sont ici que les compétences de décision du niveau local doivent être respectées, que tous les acteurs de la cohabitation locale doivent prendre part autant que possible aux décisions de la politique locale qui les concernent, qu'ils doivent ici dialoguer entre eux et réfléchir. Ils doivent notamment apporter une attention particulière à l'entretien de la collaboration entre les autorités locales et les services d'état d'un côté et la société civile de l'autre. Dans cet esprit, les initiatives suivantes ont été prises : une campagne d'information et de sensibilisation à la décentralisation ; une formation concernant les techniques du diagnostic et le planning; l'établissement participatif d'un plan pour le développement local ; la création de 'cadres de concertation'.

Un projet participatif de plan de développement local semble, comme c'est le cas en Équateur et aux Philippines, constituer ici également la pièce maîtresse d'une véritable pratique de gouvernance locale. La structure de concertation qui fut créée ici constitue, dans un certain sens, également le cadre de concertation par excellence. Mais la philosophie des cadres de concertation continue à se développer. Elle est par exemple appliquée à des domaines spécifiques ou à des problèmes (réclamations contradictoires des agriculteurs et éleveurs ; gestion communautaire des pépinières, approche des problèmes de santé, approche du traitement des déchets...).

Il est également important que, dans chaque commune, il existe une structure de concertation permanente au sein de laquelle les élus locaux, les organisations communautaires, les organisations non gouvernementales et les services techniques de l'état décentralisé soient représentés. C'est, pour ainsi dire, l'institutionnalisation de la structure de concertation qui est apparue suite à la création du plan de développement local.

Nous allons maintenant parler brièvement d'un certain nombre de facteurs positifs et négatifs qui influencent lors de la réalisation de cette gouvernance locale. Mais l'un d'entre eux doit être évoqué ici en complément de la description de l'intervention de la ENDA. La ENDA est en effet non seulement active dans le domaine de la promotion de la participation locale et de la concertation mais elle est également engagée dans des activités concrètes ayant un impact direct sur l'amélioration des conditions de vie de la population.

C'est le cas de programmes tels que : les pépinières communautaires et les micro crédits, le reboisement, la gestion des déchets, les mutualités de soins de santé. Les principes et les règles du jeu de la participation, la concertation, l'autogestion et la responsabilisation, la collaboration avec les autorités et les services de l'État (des contrats tout à fait formalisés) sont appliqués, sont vécus et les avantages en sont éprouvés directement. Cela renforce non seulement la crédibilité de la création de cette gouvernance locale plus globale. Cela donne à l'ENDA également plus de crédit et d'acceptation sociale dans son rôle en tant qu'intermédiaire et défenseur de ce projet de société.

En conclusion nous aimerions faire part de quelques autres points intéressants.

Le fait que, dans les communes concernées, il existe une problématique clairement reconnaissable qui concerne l'ensemble de la commune. La mobilisation et la concertation semblent aller de pair.

L'ENDA opte résolument pour un modèle de collaboration avec tous les acteurs. Elle veut notamment associer les autorités locales autant que possible à tous les domaines et cela semble fonctionner jusqu'à un certain point. (La structure permanente de concertation est par exemple reprise et dirigée par les autorités locales). Néanmoins il semble qu'ils ne parviennent pas être identifiés à ces autorités.

Un certain nombre de caractéristiques de la culture de la population locale ne sont pas favorables au modèle recherché de gouvernance locale : le fait de penser à court terme ; la fixation sur les souhaits et les besoins de son groupe propre au détriment de l'ensemble du groupe, une tendance à éviter la confrontation directe (par exemple avec la loi et les autorités) avoir de préférence recours au contournement de la loi ou à l'obtention de faveurs dans un climat de clientélisme, la méfiance vis-à-vis de programmes conçus par les autorités et par conséquent, le manque de respect de ses obligations fiscales. En même temps, voilà naturellement précisément les comportements que, grâce à de bonnes pratiques de gouvernance locale, on souhaite diminuer et ce processus semble, dans les communes concernées, être en bonne voie (indicateur assez important de cela : l'augmentation des revenus communaux provenant des impôts locaux directs...).

Les autorités locales tendent traditionnellement à agir de manière égoïste et à prendre des décisions de manière unilatérale. Elles ne se positionnent pas toujours non plus en tant que véritables défenseurs des droits et des souhaits de « leurs » populations locales lorsque celles-ci entrent en conflit avec la ligne de conduite du parti national auquel ils appartiennent ou avec les intérêts d'acteurs externes puissants et financièrement intéressants. De même, les fonctionnaires des services techniques de l'État (agriculture, santé, forêt...) doivent être prêts à être au service de la population locale au lieu de se considérer comme des technocrates tout-puissants de l'État. Tout ceci rend certes plus difficile l'implémentation d'un véritable modèle de gouvernance participative locale. Dans ce sens, il semble particulièrement important pour l'ENDA d'adhérer à une philosophie (et à une stratégie) de reconnaissance et de collaboration avec les autorités locales et les services techniques de l'État. La satisfaction que ces instances puisent dans leur action locale et dans la collaboration avec la population locale, peut constituer une compensation importante au sacrifice d'autres gratifications.

La pauvreté d'une grande partie de la population et les moyens financiers limités des communes constituent un sérieux frein au développement des dynamiques de la gouvernance locale à laquelle on aspire. Dans cette perspective, l'intégration de programmes améliorant les conditions de vie et générant des revenus est encore plus importante dans le programme de gouvernance globale locale établie par le ENDA

1.4 La Colombie : gouvernance locale virtuelle et réelle

En 1986, débute en Colombie un processus formel de décentralisation politique, administrative et fiscale. La Constitution de 1991, elle-même le résultat d'un processus impressionnant dans lequel les divers acteurs de la société civile avaient joué un rôle important, annonçait, outre d'autres principes progressistes, également celui de la démocratie participative. Elle prévoyait un certain nombre de normes, de structures et de mécanismes qui donnaient aux administrations locales (départements et communes) plus de compétences et de moyens et qui attribuait une place importante à la participation de la population concernée. Ainsi furent prévus, au niveau communal, de nombreux conseils, comités et commissions via lesquels les citoyens pouvaient participer à la politique avec des compétences de décision ou de conseil. D'autres mécanismes et structures étaient prévus pour le suivi et le contrôle de la politique locale ou pour la participation directe du citoyen via des référendums. On introduisit également la possibilité, pour les citoyens, via la procédure de « revocatoria », de mettre un terme au mandat de l'autorité locale. L'arsenal de procédés et structures légales qui donne, en principe, espace et forme à la démocratie participative locale, fait du contexte colombien, en théorie, un terrain idéal pour des pratiques dynamiques et démocratiques de gouvernance locale.

L'étude réalisée sur la gouvernance locale de Sincelejo n'entre pas en détail sur toutes les dispositions légales. Non seulement parce qu'elles sont tellement nombreuses mais surtout parce que la vérité est tellement loin des principes et procédés prévus dans la Constitution et autres lois qui lui ont fait suite. Cette situation est le résultat de l'interaction entre une administration locale qui ne souhaite aucune participation susceptible de menacer le pouvoir en place et d'une population qui, sur la base de ses expériences « avec la politique » ne croit (plus) en les possibilités d'une citoyenneté participative.

Cette apathie politique contraste avec la participation qui existe bel et bien dans d'autres domaines de la communauté locale où fleurissent les organisations et les associations (coopérations, associations de fermiers, association des personnes déplacées, associations de voisinages autour d'un problème local...). De telles formes d'associations se concentrent sur les souhaits d'un groupe déterminé. Elles détiennent incontestablement des éléments de concertation, d'organisation et de participation qui structurent d'une autre manière la collaboration civile locale. Mais quelque part, elles s'arrêtent au système politique. Ce n'est pas « repris » dans la société civile. La participation du citoyen n'atteint pas la sphère politique.

L'articulation de la société civile avec le système politique se jouera au contraire dans une culture traditionnelle de clientélisme et de corruption d'un côté et d'apathie de l'autre. Des autorités politiques (et des politiciens en général) on peut tenter de recevoir des faveurs (éventuellement avec la pression sociale et les protestations). Mais pour le reste, une certaine apathie domine dans le sens où les gens ne croient pas vraiment en la possibilité d'aider, en tant que citoyen, à déterminer la politique (locale) et à l'orienter autrement. Dans des communes comme Sincelejo, on ne peut pas vraiment parler de véritable pratique de gouvernance locale lorsqu'on entend par là une citoyenneté participative exercée en collaboration avec les autorités politiques locales.

Cette situation a tout à voir avec les caractéristiques spécifiques à la politique colombienne et à sa « démocratie » en général. Sans entrer dans le détail, deux éléments doivent être soulignés. D'abord que le pouvoir politique (national, régional et local) est resté concentré en élites et en groupes. Ceux-ci ne sont pas attirés par la démocratie participative et font tout pour assurer leur position de pouvoir (avec les accords qui en découlent). De même, au niveau local, cela s'exprime dans les stratégies et les pratiques, véritable combinaison de clientélisme, corruption, intimidation et de répression. Dans le cas de Sincelejo, on peut par exemple supposer que sur 19 membres du conseil communal, 13 d'entre eux ont été élus en ayant « acheté » leurs voix. L'administration de la commune se trouve, depuis cinq mandats, aux mains de la même famille. Le conseil de développement régional, officiellement une structure participative, est composé de personnes de confiance du bourgmestre. Les deux instances de contrôle les plus importantes prévues par la loi (la « controlaría » et la « personería ») sont attribuées à des amis politiques du bourgmestre

Deuxièmement, toute la dynamique colombienne (y compris le système politique) est imprégnée de violence. Violence de l'État (police, armée, services de sécurité), violence de la guérilla, violence des paramilitaires, violence du monde de la drogue, plus la violence criminelle « normale » d'agressions, règlements de compte ; chantages et intimidation comme moyen de régler différents ou divergences d'opinions. Toute personne faisant son entrée sur le forum public ou dans l'arène politique court de sérieux risques et dans la majeure partie de la population prédomine un sentiment de méfiance et de « prudence » qui n'est pas favorable aux idéaux de gouvernance locale.

Sincelejo et le département Sucre dont elle est la capitale, sont particulièrement touchés par la violence avec la forte présence de paramilitaires et de la guérilla qui luttent pour le contrôle du territoire. Conséquence particulière de cette violence, à Sincelejo et Sucre, on voit apparaître un phénomène de réfugiés internes qui avoisinent les 100.000 personnes. Ces personnes déracinées, ces familles et individus souvent traumatisés sont des éléments étrangers aux communautés locales. Ils sont facilement considérés avec méfiance par la population locale (« quelle est leur histoire, qui fuient-ils, quel risque supplémentaire de violence apportent-ils avec eux » ?). En outre, ils font appel aux moyens déjà peu nombreux des communes dans le domaine des dispositions sociales et des initiatives de développement. Comme c'est le cas ailleurs en Colombie – le seul parti politique national qui, au cours de la dernière décennie, a constitué une véritable menace électorale pour l'establishment a été en l'espace de quelques années, pratiquement éliminé physiquement – dans le village de Sincelejo également, les candidats et les élus de petits groupes politiques ou de partis sont menacés ou mis hors d'état de « nuire ». C'est surtout valable pour les dirigeants et les sympathisants de listes dites alternatives. De même, les dirigeants d'organisations sociales qui demandent aux autorités plus que des programmes d'assistance sont visés par la violence.

Cas typique : par exemple les « comuneros ». Il s'agit de personnes engagées afin d'assurer le lien entre une « comuna » (communauté, entité) et l'administration communale. En soi, cette fonction est déjà affaiblie par le fait que ces personnes sont insuffisamment formées et qu'il s'agit d'une fonction non rémunérée à laquelle ils n'ont pas beaucoup de temps à consacrer. Mais en outre, un « comunero » doit, dans les plaintes remises à la commune, tenir compte de l'ingérence d'acteurs armés. Un de ces comuneros a d'ailleurs été assassiné. De ces figures importantes en théorie, sur le plan de la gouvernance locale, on peut s'attendre à peu de dynamisme. Elles préfèrent jouer la sécurité et se limiter de préférence à des propositions d'assistance (comme les marchés de la nourriture). Selon certains analystes politiques, la décentralisation a amené la violence aux niveaux régional et local car « la proie » est maintenant devenue plus importante.

Autre facteur important : la pauvreté. A Sincelejo, 55% de la population sont considérés comme extrêmement pauvres (niveau sous le seuil de pauvreté) et 33% supplémentaires appartiennent aux deux couches sociales les plus basses de la population. Dans un contexte dans lequel les autorités locales privilégient l'assistance et le contrôle au détriment de la participation et dans lequel les risques de remise en question fondamentale et de confrontation sont considérables, la pauvreté générale participe à ce que la majorité de la population ne puisse être que peu, voire pas du tout, mobilisée par un projet de gouvernance participative locale. La majorité de la population n'a d'ailleurs aucune connaissance des dispositions légales existant dans le domaine de la démocratie.

Selon une enquête limitée réalisée au sein de cette étude, le travail des ONG est évalué de manière positive dans le domaine des projets de développement locaux et de l'organisation de la population autour de ces projets.

De même, les personnes interrogées estiment que les ONG sont pratiquement les seules à (vouloir) faire quelque chose pour la démocratisation et la participation à un niveau communal.

Néanmoins, ces personnes constatent également que peu de ces projets aboutissent et que la concertation et collaboration (des ONG et de la population locale) avec les autorités locales sont considérées comme quasi inexistantes.

L'ONG CEPROD se consacre depuis des années à la création de conditions susceptibles de favoriser une démocratie participative locale. Avec d'autres ONG, elle a contribué, dans la région, à passer du paradigme « lutte pour le territoire » (très présent dans la tradition des organisations locales de fermiers) à celui de communauté locale en tant qu'arène pour la démocratie et le développement. Tout ceci se fit dans l'esprit de la Constitution de 1991 et des promesses contenues dans cette Constitution pour un modèle démocratique et inclusif de gouvernance locale avec de nouvelles relations entre les autorités et la société civile. La stratégie choisie par CEPROD était (et est toujours) de former des dirigeants compétents, prêts à jouer un rôle dans le cadre de la gouvernance locale et qui accorderaient une attention toute particulière à la position des populations négligées. L'esprit et les dispositions concrètes de la Constitution de 1991 et des lois complémentaires constituent le cadre de la formation. Il ne semble pas difficile de recruter un nombre suffisant de participants motivés pour suivre ce programme de formation. Le programme en lui-même est un bon mélange de composants ethno normatifs, sociopolitiques et techniques, avec une grande attention accordée à la pratique (par ex dans le domaine des projets de développement)

Les résultats réels de l'intervention de CEPROD sont fortement conditionnés par le contexte dans lequel les dirigeants vont devoir fonctionner. C'est un des points spéciaux sur lequel nous aimerions nous attarder.

Tous les contextes ne se prêtent pas à des stratégies et pratiques de démocratie et de gouvernance participative locale. Dans un contexte comme le contexte colombien, il est réaliste d'évaluer chaque fois quels sont les moyens et chemins appropriés pour pouvoir créer les conditions qui, à terme, rendront possible une démocratie participative locale et une collaboration entre la société civile et les autorités.

L'approche de CEPROD ne peut que porter ses fruits lorsque des dirigeants bien formés peuvent évoluer dans des dynamiques et structures de réelle gouvernance locale et leur donner une direction. A défaut de cela, ils courent le risque d'être cooptés par le système politique existant et sa culture ou d'être marginalisés. L'alternative d'un travail directement tourné vers les communautés (vers la « base ») peut ouvrir d'autres perspectives mais butera peut-être contre les barrières dressées pour un environnement hostile.

Le contexte national d'un régime élitiste corrompu et non démocratique et la violence qui en résulte déterminent fondamentalement en Colombie, ce qu'il est possible de réaliser au niveau du renouveau de la gouvernance locale. A Sincelejo (et à de nombreux autres endroits), par son fonctionnement même, le niveau local n'est pas en état de changer radicalement ce contexte global.

2 QUELQUES POINTS IMPORTANTS

En conclusion, voici ci-dessous un certain nombre de points déduits des résultats obtenus dans cette étude. On pourrait naturellement en sélectionner d'autres et ceux que nous avons repris peuvent évidemment mener à des discussions ou à des réflexions plus profondes. C'était précisément l'objectif de ce rapport de synthèse.

2.1 Décentralisation et démocratie participative ne vont pas forcément de pair

L'autorité nationale peut mener une politique de décentralisation dans laquelle la participation n'est pas requise ou du moins n'est pas contraignante. Dans d'autres cas, les dispositions au niveau de la participation appartiennent bien à la réglementation concernant la décentralisation et peuvent être plus ou moins détaillées.

De même, au niveau des autorités locales, une disparité semblable peut être possible. Certaines autorités locales ou régionales ne sont intéressées que par les possibilités que la décentralisation met à leur portée et ne se préoccupent pas de la participation. Lorsque celle-ci n'est pas obligatoire, elles peuvent sans problème la passer sous silence. Lorsque, formellement, elle est obligatoire, elles font alors appel à diverses formes de boycott et/ ou s'en accaparent.

D'autre part, il existe des autorités locales pour lesquelles la participation constitue un élément important. Elles appliquent de manière créative et logique les dispositions prévues par la loi ou créent elles-mêmes un modèle de participation lorsque l'autorité nationale n'a rien prévu dans ce sens. Dans certains cas, la promotion de la démocratie locale semble même avoir une plus grande priorité que l'utilisation des possibilités offertes par la décentralisation et la dynamique de la gouvernance locale en est ici indépendante. Dans le cas de l'Equateur, il semble que ce soit surtout les administrations communales ne se préoccupant pas de la participation qui ont enregistré le plus grand progrès dans le domaine du profit des transferts de décentralisation.

2.2 La société civile joue un rôle crucial dans l'émergence et la dynamique d'un modèle de gouvernance participative locale.

Une politique nationale de décentralisation semble, selon l'étude réalisée, apparaître grâce à l'impulsion d'idées et de conditionnement international autour du thème de la « good governance » ainsi qu'une aide au développement efficace. Mais le contexte national et le fait que la société civile soit prête ou pas à cela joue également un rôle important et ce rôle est encore plus important lors de la concrétisation de son implémentation. Le cas de la dictature aux Philippines, le grand mouvement citoyen autour de la Constitution de 1991 en Colombie, le mouvement indien et autres mouvements en Equateur et le progrès graduel dans le domaine de l'organisation sociale et de l'acquisition démocratique au Sénégal, tout cela forme un 'biotope' dans lequel la décentralisation répond à une demande articulée, surtout si elle s'associe à une participation. Dans le cas de l'Equateur par exemple, où la législation ne prévoit rien ou très peu en matière de participation en rapport avec la décentralisation, ce sont surtout les domaines possédant la plus forte tradition de lutte sociale et d'organisation qui ont permis de mettre au point et en pratique les modèles les plus élaborés de gouvernance participative locale.

En général, un système démocratique de gouvernance locale ne peut fonctionner que lorsque l'autorité locale fonctionne avec une société civile adéquate (et si nécessaire créée). Une caractéristique en est qu'en principe, tous les secteurs de la société concernée, sont suffisamment organisés, compétents et motivés pour participer au système. A défaut de cela, le modèle perd de sa crédibilité et/ou de son efficacité et de son efficience. Ce n'est pas seulement le cas lorsque les groupes sociaux traditionnellement faibles ne sont pas en état de véritablement participer, mais également lorsque par exemple des groupes économiquement et socialement forts rejettent le modèle, sa vision et ses implications ou ignorent le niveau local car la défense de leurs intérêts se joue à un niveau plus élevé et que les fondements de leur pouvoir se trouvent 'ailleurs' et sont assurés.

La société civile a un rôle crucial à jouer dans le domaine de l'implémentation, du suivi et du contrôle. Les réglementations existantes peuvent être tellement générales, l'inertie et le manque de volonté des autorités nationales ou locales tellement grands, l'ignorance des personnes concernées tellement paralysante que seul un investissement continu, créatif et compétent de représentants de la société civile peut transformer l'idéal de la démocratie participative locale en des réalisations et dynamiques déterminées.

2.3 Le plan de développement participatif local semble être une pièce maîtresse pour un modèle de gouvernance locale et ce pour diverses raisons.

Tout d'abord, il faut savoir que le développement local (régional) est une affaire relevant de l'autorité et de la sociétés locales (régionales). De cette manière, l'importance du niveau local est illustrée et confirmée. Par conséquent, le développement local – et le plan de développement – constituent une question qui intéresse l'ensemble de la société locale et chacun se sent spontanément concerné. Le plan favorise de cette manière une identification avec l'entité locale (commune, région) en tant qu'ensemble. Cela favorise la motivation à participer à sa mise en place. Il s'agit là d'une démarche idéale pour un modèle de gouvernance participative locale. Dans la préparation et la mise au point du plan, les différentes parties de la société civile se rencontrent, apprennent à connaître leurs points de vue et attentes respectifs et elles doivent, par concertation, parvenir à une décision déterminée.

La participation au diagnostic de situations et de besoins ainsi qu'une information transparente concernant les moyens locaux force à un certain réalisme et peut favoriser une culture politique locale efficace. Un plan de développement considéré comme équitable et reposant sur la connaissance du sujet, augmente également la promptitude de la population à faire des efforts (à payer ses impôts locaux par exemple...) Naturellement, toutes ces potentialités ne se réalisent pas toujours ni partout, mais elles sont inhérentes au « plan de développement participatif » et semblent, d'après l'étude réalisée, avoir une incidence positive.

Plus généralement, on peut partir du fait qu'un problème commun auquel on peut faire quelque chose, favorise la participation, la concertation, l'engagement et un certain sentiment d'appartenance à une communauté (voir la menace de la ville progressive au Sénégal) et c'est là que se développent le plus facilement les dynamiques de gouvernance participative locale. Lorsqu'un problème est considéré comme n'étant pas l'affaire de tous ou lorsqu'on croit moins qu'il est possible d'y apporter une solution, la participation menace d'être considérée comme non pertinente. Ce danger menace la réalité quotidienne de la gouvernance locale. Les problèmes rencontrés ne sont pas toujours considérés comme l'affaire de tous par suffisamment de groupes. En outre, les limites financières et économiques rencontrées assez rapidement par les plans de développement, engendrent un sentiment de frustration et de démotivation auprès de la population. De même, la concrétisation et l'implémentation du plan touchent des domaines plus techniques rapidement et ne sont donc plus traités que par des groupes plus petits. En d'autres termes, il est nécessaire de lutter de manière créative pour maintenir l'esprit et les pratiques d'une gouvernance locale démocratique à un niveau réaliste.

2.4 Il est nécessaire d'être conscient de la différence existant entre la participation et la concertation au sein d'un système prévu et/ou créé ou encore utilisé spécifiquement à cette fin par les autorités et d'autres formes de participation, concertation et défense d'intérêts

Dans le cadre de la législation sur la décentralisation ou la participation du citoyen, des structures et mécanismes spécifiques peuvent être créés où les autorités locales peuvent mettre sur pied un système semblable ou encore formellement entrer dans une formule émanant de la société civile (voir Sénégal). Une caractéristique essentielle de ces modèles est qu'ils englobent formellement les relations entre l'autorité locale et la société civile dans son ensemble et prévoient à cette fin des mécanismes et des canaux déterminés. L'étude traitait de ces modèles.

A côté de cela, d'autres formes peuvent exister via lesquelles cette société civile s'organise et est active pour définir les problèmes de la communauté locale, donner ses opinions et proposer des solutions. Ces formes peuvent également contenir des contacts avec les autorités (défense d'intérêts, pression sociale, 'alliances', ...) mais d'une manière plus informelle, dans un cadre 'bilatéral'. Le cadre de référence est ici en règle générale limité aux opinions et intérêts d'une partie de la société civile. Les deux mondes de participation et de concertation cohabitent jusqu'à un certain point. Le système public et formel ne peut pas bien fonctionner lorsque la disparité ou la distanciation avec l'autre est trop grande. Cette constatation n'enlève rien à l'importance d'initiatives destinées à renforcer l'organisation, la mobilisation, 'l'empowerment' à l'avantage de groupes sociaux déterminés. Le travail de préparation et de soutien à une démocratie participative locale trouve place dans ce secteur. Afin de parvenir à une véritable situation de gouvernance participative locale, il est cependant nécessaire que le capital social sectoriel vienne nourrir également le système public. Le contexte national et le comportement de l'autorité doivent cependant le permettre (voir Colombie)

La gouvernance participative locale se soucie d'augmenter l'implication de la population dans la région et notamment aussi de contribuer au dépassement des loyautés et identifications particularistes et ceci à l'avantage d'une plus grande sensibilité pour l'intérêt général à un niveau local. Les études de cas n'offrent ici que des informations limitées sur le sujet mais certaines d'entre elles valent la peine d'être soulignées.

Dans les cas où les autorités locales travaillent activement et/ou il existe une collaboration effective entre la société civile et les autorités (Equateur, Sénégal), le niveau communal gagne en importance en tant qu'arène de participation et cadre de référence pour l'identification. Lorsque ce n'est pas le cas (voir la Colombie), d'autres loyautés et cadres de référence continuent de prédominer invariablement. Comme nous l'avons déjà dit, suite à l'importance du plan de développement local, le niveau local (et sa globalité) est surtout valorisé dans la mesure où, à ce niveau, il existe une indication commune claire (ou 'menace') et lorsque les citoyens sont appelés à participer à la formulation de réponses (Equateur, Sénégal). Certes les groupes traditionnellement exclus se sentent davantage citoyens d'une commune lorsqu'une autorité démocratique et participative tente de les sortir de leur isolement et de leur exclusion (Equateur).

Certaines loyautés et identifications ethniques déclarées (oppositions) posent des problèmes spécifiques dans des entités locales (régionales) ethniquement mélangées (Equateur, Philippines) pour la création et le maintien d'une identification à une communauté qui dépasse la communauté ethnique. Les acteurs sociaux locaux ou les secteurs qui se placent traditionnellement 'au dessus du niveau local' et préfèrent rejeter les règles de la gouvernance locale, peuvent d'une part affaiblir considérablement les moyens et la combativité de ce niveau. Mais d'autre part, ils ne peuvent pas constamment se dérober entièrement à la pression de ce niveau. Ce dernier cas fut plus facile lorsque le niveau local n'était pas un véritable partenaire.

Les réalisations du niveau local (dans le domaine économique et social) deviennent avec le temps un facteur déterminant pour l'engagement et l'identification.

2.5 L'espace d'action d'une gouvernance participative locale est limitée et requiert l'adhésion à des processus et sphères politiques plus globaux

Surtout les plus petites communes – qui sont aussi souvent les plus pauvres – disposent de peu de moyens propres pour mener une politique de développement qui implique des investissements et/ou un financement permanent de frais de fonctionnement et de prestations de services sociaux. Lorsque la décentralisation comprend en fait trop peu de moyens, la marge de manœuvre de la politique locale active est plutôt réduite. On peut tendre à une utilisation plus honnête, plus transparente et plus efficace des moyens et grâce à cela, éventuellement libérer et générer plus de moyens propres et il s'agit là certes d'un facteur à ne pas négliger. Mais dans de nombreux cas, il semble que ce soit insuffisant pour atteindre un niveau de prospérité et de progrès qui répond aux besoins et attentes de la population locale. La gouvernance locale doit donc également se préoccuper de l'influence de la 'gouvernance nationale'.

Un problème spécifique se pose dans le domaine des projets économiques locaux. Dans un contexte national et international donné, il est pour de nombreuses communes, très difficile de stimuler des projets rentables économiquement qui trouveraient leur place sur des marchés plus globaux. Dans ce domaine également, se pose la question d'une politique nationale et d'un plan de développement national.

2.6 Les interventions (stratégies et activités) des ONG partenaires de B.D. sont plutôt variées.

Lorsqu'on les analyse avec les différentes constellations de gouvernance locales, certains points intéressants se dégagent.

En Equateur, la constellation analysée fait partie d'un système de gouvernance locale introduit par les autorités locales, de leur propre initiative, en collaboration avec des parties importantes de la société civile. Il s'agit de petites communes (environ 30.000 habitants) avec une tendance essentiellement rurale. L'ONG UTOPIA a ici opté pour une stratégie dont l'objectif est surtout d'optimiser le système formel de gouvernance locale et ce surtout via la formation de représentants de la société civile. Des représentants qui d'une part peuvent jouer leur rôle au sein de canaux de participation et de concertation (comme le parlement local) et d'autre part, qui initient leur 'base' (organisation, communauté) et motivent à un système de participation locale. Cela semble en soi une bonne stratégie. Elle est néanmoins confrontée à deux problèmes. Il y a eu trop peu d'échanges entre les représentants (formés) et leur base. Deuxièmement, l'identification de l'ONG avec le modèle existant, est également vue comme une identification à l'autorité locale et avec un parti/mouvement politique.

En Colombie, le projet de gouvernance locale de l'ONG CEPROD œuvre en faveur de la formation de dirigeants provenant d'organisations populaires et fait correspondre étroitement cette formation à la philosophie et aux mécanismes en faveur d'une démocratie participative locale tels qu'ils sont détaillés dans la législation nationale. L'objectif est que les dirigeants ainsi formés - et via eux leurs organisations ou communautés - puissent jouer leur rôle dans ce cadre. L'action de CEPROD s'effectue à Sincelejo (environ 200.000 habitants) capitale du département Sucre et elle-même divisée en un certain nombre d'entités urbaines et de 'corregimientos' ruraux. Un territoire donc qui offre, au vu de la législation existante, de nombreuses possibilités à CEPROD afin de développer son programme. Comme nous l'avons dit plus haut, le cadre de démocratie locale n'existe à Sincelejo que sur papier et la violence qui y règne laisse peu de place aux processus de citoyenneté participative, contre la corruption et le clientélisme. En fait, il n'existe aucun système dans lequel les dirigeants formés peuvent jouer leur rôle. Le capital social menace de s'enliser dans la frustration, la distanciation avec la base et d'être accaparé par les élites locales.

La stratégie et l'action de ENDA GRAF au Sénégal est d'une nature particulière. Le contexte géographique pour son fonctionnement est formé de cinq communes ou communautés dans lesquelles l'élément rural occupe une place importante (même si certaines d'entre elles ont reçu depuis peu le statut de 'ville'). Toutes les cinq doivent faire face aux conséquences de l'urbanisation et de l'industrialisation surtout la population rurale. La décentralisation dans un certain nombre de domaines est prévue dans la législation mais les structures spécifiques à la participation et à la concertation ne le sont pas. Dans ce contexte, ENDA GRAF opte pour une stratégie qui part de problèmes spécifiques rencontrés par une commune ou une communauté et généralement créés ou envenimés par des luttes intestines. L'ONG s'occupe de créer autour de cela des structures de concertation et des processus (cadres de concertation) et d'accompagner le changement. L'objectif est que ces structures soient reconnues par les autorités locales et que celles-ci les utilisent. La connaissance des droits et compétence du niveau local est une base importante pour la concertation et ENDA GRAF prend également en charge la formation. L'action d'ENDA GRAF s'axe tout à fait sur les communautés et non sur la 'formation de dirigeants'. Il s'agit là d'une 'action politique' déclarée mais sans identification aucune ou une quelconque subordination à l'autorité en place. Etant donné que ENDA GRAF s'occupe également de projets locaux de développement, elle est considérée par la population comme proche et crédible. Cela augmente les possibilités de 'l'action de concertation' de cette ONG.

Aux Philippines, on retrouve deux ONG, LIFORSA et SILDAP. Ces deux organisations travaillent avec les populations indigènes sur des thèmes qui leur sont spécifiques. LIFORSA thématise la problématique de la rencontre entre de gigantesques projets de développement et l'identité et les souhaits de la population indigène. L'organisation de communautés, de diagnostics socio-économiques, la formation des communautés et des dirigeants sur les thèmes de l'identité, de la législation et des droits, la création d'un propre plan de développement local, l'influence de l'opinion publique doivent conduire à une population indigène plus consciente, possédant une plus grande connaissance des affaires et plus d'influence. Qu'elle puisse relever les défis du 'développement' et mener à ce sujet le dialogue avec les autorités. Le rapport d'étude signale deux problèmes. D'une part, les différents comportements au sein de la population indigène à l'encontre du 'développement' et de la 'modernité'. D'autre part, le fait que les modalités concrètes de dialogue et de concertation avec les autorités ont trop peu de poids dans l'action de LIFORSA.

SILDAP concentre son action sur la notion de droit à l'autodétermination des populations indigènes. L'organisation et la formation de communautés et de dirigeants et la mobilisation de la sympathie et du soutien externe occupent ici aussi une place prépondérante. La création de 'advocacy plans' et l'organisation de dialogues avec les autorités locales font également partie de la stratégie. Le rapport d'étude signale deux sérieux problèmes rencontrés par SILDAP. Son caractère radical concernant le droit à l'autodétermination empêche le passage à des processus concrets et réalistes de dialogue et de concertation avec les autorités et conduit, deuxièmement, également au fait que la position de l'ONG menace de trop s'imposer à la population indigène.