



Enda Europe

environnement et développement du tiers-monde

**La concertation locale
dans les projets de développement :
enjeux, pratiques et perspectives**

Kanitha KERNEM
Paris, Août 2004



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	
I. PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE	4
II. LA CONCERTATION LOCALE DANS SON CONTEXTE	5
III. OBJET ET DEMARCHE DE L'ETUDE	7
PARTIE I : CONCEPTS ET ENJEUX.....	
I. DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE	8
A. LA DECENTRALISATION ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL.....	8
1. Des vertus de la décentralisation.....	8
2. La décentralisation au service du développement local ?.....	9
3. Les cadres légaux de la décentralisation : les opportunités offertes pour la concertation locale et la participation	9
4. Les défis actuels.....	10
B. DE LA GOUVERNANCE URBAINE	11
1. Qu'est-ce que la gouvernance ?	11
2. Qu'est-ce que la gouvernance urbaine ?	12
3. Les fondements légaux de la gouvernance locale	14
II. LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION POPULAIRE ET DE LA CONCERTATION LOCALE.....	16
A. LES QUATRE NIVEAUX DE PARTICIPATION	16
1. L'information.....	16
2. La consultation	16
3. La concertation.....	16
4. La codécision	17
B. LES LIMITES DE LA PARTICIPATION	17
1. Mobilisation pour une gestion urbaine participative ou réponse aux défaillances de l'Etat ?	17
2. Rompre avec le mythe de la participation	18
C. DE LA PARTICIPATION POPULAIRE DE SURVIE A LA PARTICIPATION AU DEVELOPPEMENT LOCAL DURABLE	20
1. De la concertation locale... comme outil de participation populaire	20
2. S'engager dans un processus de développement local durable.....	21
PARTIE II : ETUDE DE CAS	
I. LES CADRES DE CONCERTATION DE MBOUR, SENEGAL	23
II. LE PLAN INTEGRAL DE DEVELOPPEMENT DE VILLA EL SALVADOR, PEROU	26
III. PROJET D'APPUI AUX INITIATIVES LOCALES DANS LA PROVINCE DE BATTAMBANG, CAMBODGE HANDICAP INTERNATIONAL /ACTION NORD-SUD	29
IV. LES COMITES DE QUARTIERS A L'ILE SAINT DENIS, DE JANVIER 2003 A AUJOURD'HUI.....	32



PARTIE III : ANALYSE	35
I. LES ESPACES DE CONCERTATION : DES STRUCTURES ET DES ROLES DIVERSIFIES	35
A. LES ESPACES DE CONCERTATION INFORMELS ET NON INSTITUTIONNALISES	35
B. LES CADRES FORMELS DE CONCERTATION	36
C. LA CONCERTATION SANS CADRE FORMEL	37
II. LA CONCERTATION LOCALE : L'INFLUENCE DU CONTEXTE	37
A. LES FACTEURS SOCIOPOLITQUES LOCAUX	37
1. Le degré de démocratisation du pays	37
2. D'une culture d'opposition à une pratique de la concertation	38
3. Etat du processus de décentralisation	39
4. Le contexte légal	39
5. Rural/urbain	39
B. LE JEU DES ACTEURS : L'ESPACE DE CONCERTATION LOCALE COMME ARENE POLITIQUE	40
1. Les espaces de concertation face aux systèmes de pouvoir locaux :	40
2. L'équipe municipale ou les élus	42
3. Forces et faiblesses du mouvement associatif et des mouvements sociaux	43
III. QUELLES DEMARCHES POUR QUELS RESULTATS ?	45
A. QUI IMPULSE LA DEMARCHE DE CONCERTATION ?	45
1. Quand la démarche de concertation vient du politique	45
2. Quand la démarche de concertation locale vient de la loi	47
3. Quand la démarche de concertation vient des acteurs du développement	48
B. COMMENT FAVORISER UNE DEMARCHE DE CONCERTATION ?	50
1. Le rôle d'impulsion d'une ONG	50
2. Adopter une démarche globale ou une stratégie du coup par coup ?	51
3. Promouvoir une nouvelle vision de la relation Etat/autorités locales/ONG/population	51
4. Habituer les acteurs à travailler ensemble	52
5. Renforcer les compétences locales	53
C. QUELS OUTILS DE FORMALISATION DES ESPACES DE CONCERTATION LOCALE ?	55
1. Les principes constitutifs des cadres de concertation comme garanties de représentativité et de légitimité :	55
2. Le fonctionnement associatif comme garantie de démocratie interne	56
3. Les chartes comme outil de régulation	56
CONCLUSION	57
BIBLIOGRAPHIE	63
ANNEXES	66
TABLEAU RECAPITULATIF DES ENTRETIENS	67
SYNTHESES D'ENTRETIENS	68
ETUDE DE CAS COMPLEMENTAIRE	88
« LA VACCINATION OU LA PEDAGOGIE DE L'INTERET » :	88



INTRODUCTION

I. Présentation du cadre de l'étude

Initiative lancée en 2002 par le Ministère des Affaires Etrangères français et devant prendre fin en 2005, le PCM (Programme Concerté Maroc) réunit 14 ONG françaises et 30 ONG marocaines autour d'un but commun : renforcer la société civile marocaine afin qu'elle puisse promouvoir le développement et mieux contribuer à la lutte contre la pauvreté et les inégalités au Maroc. A cette fin, le PCM se décline en trois composantes : développement local, développement économique et développement institutionnel et accès aux droits. Ce programme se veut également un modèle de coopération entre la France et le Maroc et encourage donc les partenariats entre les sociétés civiles des deux pays dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, et en faveur de l'accès aux droits.

Ainsi, enda Europe est l'une des ONG françaises qui participe à ce programme dans le cadre de la composante développement local (Composante 1) dont elle est responsable. Elle est également responsable d'un projet, en partenariat avec enda Maghreb.

Les projets de la composante «développement local» du PCM

Les projets	ONG françaises partenaires	ONG partenaires au Maroc
Renforcement des économies et agricultures montagnardes de la vallée des Aït Bouguemez	CICDA Arbalou	Association de coopération et développement de la vallée des Aït Bouguemez
Programme de renforcement des capacités des acteurs locaux pour la promotion d'une citoyenneté active et d'une gouvernance participative au Maroc	ENDA Europe	ENDA Maghreb
Projet d'appui à la Coopérative Khemisset Chaouïa de développement	FERT	Coopérative Khemisset Chaouïa de développement
Projet «Plan d'action concerté de Taroudant»	Migrations et développement GRET	Migrations et développement
Vers une réhabilitation concertée de la Médina de Tanger	GRET	Fondation Tanger Médina
Projet d'appui à l'émergence d'un processus de développement local urbain dans la commune de Tabriquet	Handicap International	Handicap International
Bibliothèques villageoises au Maroc : des espaces pour le développement culturel	IDD	Amal Dadès, Oulad Daoud, Tamount, Sidi Mohammed El Kamel



Les lignes directrices et spécificités des projets de la Composante 1 :

- **Les projets de la composante 1 tendent à promouvoir un développement local fondé sur :**
 - le renforcement des acteurs locaux
 - un modèle de développement durable promouvant la concertation locale entre tous les acteurs agissant sur un territoire, que ce soit une commune rurale ou un quartier urbain : les structures de concertation mises en place dans le cadre de ces projets renouvellent les pratiques de développement local en souhaitant faire des «bénéficiaires» des interlocuteurs incontournables sur la scène publique locale ainsi que de véritables citoyens acteurs de leur propre développement.
- **De «nouvelles» structures et processus de concertation**

En outre, ces projets veulent dépasser cette perspective de conflit, ou du moins d'opposition entre acteurs locaux et pouvoirs publics, qui fait qu'implicitement, le renforcement des acteurs locaux conduit à faire émerger une force d'opposition plutôt qu'une force de proposition. La concertation promue veut renouveler la vision conflictuelle de la scène publique locale. Ainsi, grâce notamment au renforcement des capacités des cadres associatifs et des cadres communaux, il sera possible de construire un espace démocratique d'information et à terme, de décision.

Les structures de concertation constituent donc des lieux où les acteurs publics et les acteurs de la société civile s'enrichissent mutuellement et essaient de poser ensemble les bases d'un développement local durable.

Tous les projets de la composante 1 ne disposent pas de cette structure de concertation, mais dans la manière même dont ils sont menés, tous les moyens sont mis en œuvre pour permettre non seulement l'émergence et la prise en compte de la parole de tous (habitants, associations, acteurs publics...), mais également l'échange d'expériences, de point de vue et la concertation entre tous ces acteurs.

- **Divers acteurs mobilisés autour d'un même projet**

Enfin, c'est la diversité des acteurs impliqués dans les projets qui font la richesse de cette approche du développement local mise en œuvre dans le cadre du PCM. En effet, outre les associations et les pouvoirs publics, des centres de recherches sont également associés aux projets afin d'apporter leur expertise et leur compétences. C'est donc une concertation globale qui est visée, afin d'engager un véritable processus de développement local durable porté par des citoyens informés et engagés.

II. La concertation locale dans son contexte

- **Des concepts...**

Depuis quelques années, la notion de concertation locale est apparue sur le devant de la scène, aux côtés des concepts de «démocratie participative», de «[participation](#)», de «[bonne gouvernance](#)», et plus particulière de «[gouvernance](#) urbaine». Ces notions feront l'objet de la première partie de notre étude, mais il convient d'ores et déjà de souligner que ces termes investis d'une grandeur porteuse d'espoir pour l'avenir, restent encore soumis non seulement à de nombreux malentendus, détournements et autres instrumentalisation mais également à de réelles difficultés d'application concrète. Ils demeurent encore trop souvent des concepts flous, et parfois trompeurs.



... aux expériences

Parallèlement à ce foisonnement de termes et de théories, fleurissent de toute part, de nombreuses initiatives, dotant ainsi ces concepts d'une substance. Elles témoignent de l'éveil d'une nouvelle forme de citoyenneté, d'engagement et de mobilisation dans le développement. Par leurs réussites ou leurs échecs, elles portent non seulement les illusions et désillusions des notions de démocratie participative et de bonne gouvernance, mais elles illustrent également les capacités d'action et les progrès qu'il reste encore à faire pour soutenir ce vaste mouvement de participation et de concertation à l'échelle locale, en un mot, de reconquête de la citoyenneté locale.

• Du budget participatif de Porto Alegre...

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre reste encore la plus emblématique. En effet, la participation de la société civile au processus de décision est une réussite exemplaire dans la mesure où elle constitue le stade le plus élevé de la participation populaire. (On rappellera brièvement ici qu'il existe quatre niveaux de participation : l'information, la consultation, la concertation et la codécision). Aujourd'hui, cette expérience est devenue un «symbole» et un modèle de démocratie participative pour nombre d'initiatives. Expliquée, analysée, décortiquée, l'expérience du budget participatif est donc devenue une source d'enseignements et d'espoirs pour la suite.

...aux expériences diverses et variées de démocratie participative

Mais depuis, d'autres initiatives fructueuses et diverses sont apparues, introduisant la démocratie participative dans des domaines divers. Les opérations portant sur les bidonvilles, par exemple, ne portaient auparavant aucune attention, ou peu s'en faut, aux avis des habitants. Désormais, des associations de quartiers, d'habitants se sont constituées, et sont prêts à devenir les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs locaux pour décider ensemble de la forme que l'opération de réhabilitation du quartier prendra.

• Des impulsions et revendications venues «du bas»...

Favorisés par les mouvements de démocratisation des Etats et la multiplication des revendications populaires, l'essor des associations et l'émergence de la société civile organisée ont permis de rendre plus concrète la démocratie participative. Outre ce mouvement de démocratisation «par le bas», on remarque également que des évolutions «par le haut» ont favorisé la mise en place de structures ou dispositifs favorisant la démocratie participative.

... au mouvement de démocratisation par «le haut»

Les injonctions des institutions internationales concernant la «bonne gouvernance» ainsi que l'accent mis pour renforcer le partenariat et la concertation entre tous les acteurs du développement ont favorisé la mise en œuvre des approches participatives.

Au niveau national, le vaste mouvement de décentralisation qui s'est amorcé au Nord comme au Sud, a permis un transfert de compétences (plus ou moins réel) vers les collectivités territoriales, et plus précisément vers les villes et les communes rurales. Disposant de nouvelles compétences, et de nouvelles responsabilités, les collectivités locales doivent favoriser les processus de concertation avec leurs administrés non seulement pour répondre au mieux à leurs besoins, mais également pour assurer une cohésion sociale sur le territoire qu'elles dirigent. De plus, la multiplication des acteurs qui agissent sur la ville, le quartier ou la commune rurale complexifie la gestion du territoire et rend les limites de compétences d'autant plus floues. La concertation locale apparaît alors comme une nécessité pour gérer pacifiquement et avec cohérence les territoires.



III. Objet et démarche de l'étude

Une étude sur les pratiques de concertation locale : pourquoi ?...

Ce foisonnement d'initiatives constituera le vivier de notre étude. Il s'agira de tirer les enseignements de quelques unes de ces expériences afin d'améliorer les projets du PCM au niveau des processus et des structures de concertation.

Il faudra prendre garde toutefois à ne pas chercher à uniformiser toutes les initiatives dans ces domaines. On ne cessera de souligner tout au long de l'étude, à quel point ces diverses expériences sont attachées à des contextes politiques et culturels spécifiques. L'ambition de cette étude n'est donc pas tant de faire un «guide des bonnes pratiques» que d'essayer de déterminer les facteurs favorisant ou non la concertation locale.

Ainsi, malgré la diversité des expériences et des contextes, un certain nombre d'éléments qui conditionnent ou qui compromettent la réussite de ces expériences peuvent être partagés. Le principal objet de l'étude consistera donc à dégager d'une part, les [facteurs globaux ou locaux](#) qui influent la conduite d'un projet et d'une initiative de concertation locale, et d'autre part, les [démarches](#) qui peuvent favoriser le bon fonctionnement d'un espace de concertation.

... et comment ?

La démarche de recherche a été tout d'abord [bibliographique](#) : lecture d'ouvrages spécialisés, d'études de projets ayant fait l'objet d'une recherche scientifique, de rapports d'activité ou de rapports d'évaluation. Il s'agira donc de s'appuyer sur les différentes analyses et efforts de capitalisation réalisés par des chercheurs ou acteurs du monde du développement et des ONG afin de déterminer la problématique et les grandes orientations de l'étude.

Après identification des ONG ou collectivités françaises qui oeuvrent dans le champ de la démocratie participative et/ou qui participent à la mise en place d'espaces de concertation locale, plusieurs [entretiens](#) ont été menés avec les responsables de ces projets. Leur nombre assez restreint peut s'expliquer par la présence très réduite du personnel des ONG et des collectivités au mois de juillet. Toutefois, il a été possible de mener au moins un entretien pour chaque zone géographique.

Enfin, la troisième phase de la recherche a consisté à confronter et comparer les études de cas afin d'en dégager une [analyse](#) et de faire ressortir les facteurs contextuels et méthodologiques de réussite ou d'échec des espaces de concertation locale.

Plan de l'étude

L'étude réalisée se découpe en trois parties.

Dans la [première](#), il s'agira d'explicitier les concepts théoriques qui gravitent autour des pratiques de concertation locale et de les aborder dans une perspective critique.

Dans la [seconde](#), quatre études de cas seront présentées, chacun des cas concernant dans une zone géographique différente.

Enfin, sera exposée en [troisième](#) partie, l'analyse des études de cas en procédant tout d'abord à une typologie des espaces de concertation locale. Ensuite, seront déterminés les facteurs contextuels et méthodologiques qui conditionnent le bon fonctionnement des espaces de concertation locale.



Partie I : Concepts et enjeux

Avant de passer à l'étude des pratiques de concertation locale dans diverses régions du monde, il semble nécessaire dans cette première partie, d'éclaircir les notions qui gravitent autour de la notion de concertation locale, telles que celle de «gouvernance locale» ou de «participation». Cette partie sera également l'occasion de soulever des interrogations quant à l'utilisation et à l'application de ces concepts, ainsi que de dégager les enjeux liés à la concertation locale.

I. Décentralisation et gouvernance locale

La décentralisation et la bonne gouvernance apparaissent comme deux nouveaux instruments de lutte contre la pauvreté.

A. La décentralisation et le développement local

1. Des vertus de la décentralisation...

La décentralisation est une réforme administrative qui consiste pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. Elle ne se réduit pas seulement à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, mais pose aussi la question de l'exercice du pouvoir dans un Etat moderne adapté à l'évolution de la société avec ses exigences de responsabilité, de liberté et de proximité.

Ainsi, pour les autorités nationales et pour les acteurs de la coopération et du développement,

La décentralisation peut favoriser :

**La démocratie locale
Le développement local
La bonne gouvernance locale
La participation de tous les acteurs**

Or, bien qu'aujourd'hui engagée sur tous les continents, la décentralisation ne s'y applique toutefois pas de la même manière et les résultats escomptés ne sont pas toujours visibles. En effet, «*les pays qui s'engagent dans la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des pratiques qui leur sont propres. Les réformes*



qu'ils conduisent ne pourront être appliquées jusqu'au bout que si elles sont susceptibles d'une appropriation par leur population, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes, dans le contexte politique, culturel, local et national»¹.

2. La décentralisation au service du développement local ?

Il s'agit ici d'examiner dans quelle mesure la décentralisation peut avoir un impact sur le développement local. Le développement local peut se définir comme un processus qui vise à mobiliser tous les acteurs locaux, en vue de la promotion sociale, culturelle et économique d'un territoire. Or, « *historiquement, les idées du développement local sont apparues à la marge des pratiques des pouvoirs publics en matière de développement [...] au Sud, elles se sont développées en opposition aux projets de développement décidés du 'haut vers le bas' par des administrations centralisées et omnipotentes, sans concertation avec la population* »². Aujourd'hui, sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux, des réformes décentralisatrices se mettent en place dans les pays du Sud, pour tenter de réconcilier développement local et gestion des collectivités publiques.

En effet, en plus de mettre en place une autorité locale (souvent un conseil de commune), plus proche de la population et dotée de compétences et de moyens propres,

La décentralisation permettra de participer au développement local en :

- rapprochant les centres de décisions des citoyens
- prenant mieux en compte les besoins de la population
- faisant participer la population au processus de développement local

Ainsi, aujourd'hui, pouvoirs publics, bailleurs de fonds et ONG associent de plus en plus souvent des actions de renforcement des collectivités locales et des actions de développement local. De plus, pour les ONG et les acteurs locaux, la décentralisation est l'opportunité de redéfinir les rapports de forces avec l'Etat, de renégocier un nouveau rôle en tant qu'interlocuteurs et acteurs légitimes et reconnus du développement local.

3. Les cadres légaux de la décentralisation : les opportunités offertes pour la concertation locale et la participation

Les lois décentralisatrices ouvrent la voie à la démocratisation et au renforcement des institutions locales. Mais elles permettent également d'attribuer un rôle légal aux organisations de la société civile et à la population. Aujourd'hui, en Bolivie, au Brésil, en Inde ou dans d'autres pays, on peut trouver de nombreux exemples illustrant la manière

¹ SEBAHARA, P. : « Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local : expériences d'une commune du Burkina Faso », Document de réflexion ECDPM 21, ECDP, Maastricht, 2000.

² NEU, D. : « Développement local et décentralisation : points de vue », Notes méthodologiques du GRET n°4, GRET, Paris, mai 2003.



dont le gouvernement central a créé des lois permettant une décentralisation et une démocratisation des affaires locales.

Exemple : Le gouvernement local participatif aux Philippines

Le «Local Government Code» de 1991 établit un Conseil de Développement Local (CDL) pour chaque province, ville, municipalité et barangay (villages). La responsabilité première du CDL est d'établir des plans de développement multisectoriels, comprenant un plan d'utilisation des sols pour chaque unité de gouvernement local concerné. Au moins un quart des membres du CDL doit être issu d'ONG ou d'organisations populaires et du secteur privé. Les CDL sont devenus des moyens pour les organisations de la société civile de mobiliser les personnes dans les barangays pour réclamer au gouvernement les services publics de base et d'avoir un mot à dire dans la priorisation des projets de développement local. Un réseau national d'ONG, BATMAN, a travaillé à renforcer les gouvernements locaux et les interactions avec la société civile, et à renforcer les approches participatives dans les plans de développement des barangays.

Source: Goetz, and Gaventa, 2001.

4. Les défis actuels

Malheureusement, pour que la décentralisation serve le développement local, trois défis restent encore à relever. Dans la majorité des pays, il s'agira de renforcer :

➤ la cohésion des territoires existants :

Dans certains pays du Sud, les communes sont encore de création très récente : elles peuvent être issues de découpages successifs et se juxtaposent parfois à des communautés et territoires villageois préexistants et bénéficiant seuls de la légitimité aux yeux de la population. La création de la commune peut ne faire aucun sens aux yeux des habitants et les élus locaux risquent alors de n'avoir aucune crédibilité ni légitimité.

➤ la concertation entre élus et population

La décentralisation et l'élection de responsables communaux ne garantissent pas pour autant la transparence, la participation des populations ou la concertation locale.

Une première contradiction interne apparaît : l'élection des responsables communaux incarne bien le principe de la démocratie représentative qui consiste à transférer son pouvoir de décision à la personne élue. Dans le système décentralisé, les citoyens, en toute logique, ne sont appelés à être consultés qu'à l'occasion des élections. Leur participation à la vie politique locale peut alors n'être qu'occasionnelle pour peu qu'elle leur paraisse intéressante ou légitime.

Ensuite, par sa nature même, la décentralisation est un processus politique. Elle implique la redistribution des pouvoirs et des ressources et bouleverse donc l'équilibre des pouvoirs dans la société. Dans certains cas, la décentralisation a renforcé les pouvoirs locaux et permis aux élites locales de s'emparer de davantage de pouvoir. La corruption locale s'en trouve de ce fait renforcée.

Enfin, les mécanismes ou structures de concertation locale mis en place dans les programmes de développement local, dans le cadre d'un projet ou en tant que structure pour assurer l'interface permanente entre les élus et les citoyens, ne sont pas toujours



effectifs ni efficaces. Les concertations sont particulièrement difficiles dans les sociétés fortement hiérarchisées où tous les citoyens n'ont pas le même accès à la parole, ou dans les pays autoritaires, non démocratiques, dans lesquels les débats politiques sont impossibles ou soumis à une censure constante.

➤ **les compétences, les ressources et les capacités de gestion des communes**

Souvent, les nouvelles compétences attribuées ne s'accompagnent pas d'un transfert de ressources suffisantes pour les assumer. Souvent contraint par les programmes d'ajustement structurel ou des restrictions budgétaires imposées par des bailleurs de fonds qui leur suggèrent en même temps de faire des réformes structurelles, l'Etat ne trouve donc pas les moyens de financer les nouvelles communes mises en place. Ceci a deux conséquences principales :

- ➔ **L'action des élus ruraux du Sud dépend alors beaucoup de leur talent à fédérer les forces vives de leurs communes (les associations).** Ils ne sont pas forcément des gestionnaires de budget public, comme leurs homologues du Nord.
- ➔ **Les moyens des communes dépendent souvent des projets financés par les bailleurs.** Les projets de développement local deviennent donc une véritable source d'enjeux, non seulement sociaux, mais également politiques et financiers.

Ainsi, les acteurs du développement aujourd'hui semblent ne plus pouvoir agir sans prendre en compte les réformes de décentralisation en cours dans le pays. Il s'agit désormais de se pencher sur le concept de gouvernance locale, qui, grâce aux réformes de décentralisation, pourra prendre toute son ampleur.

B. De la gouvernance urbaine

1. Qu'est-ce que la gouvernance ?

Le terme de «gouvernance» est apparu à la fin des années 80 dans le vocabulaire de la Banque Mondiale, à l'occasion de bilans sur la politique d'ajustement structurel menée depuis 1980. Les institutions financières internationales sont confrontées aux échecs répétés des programmes économiques d'inspiration néo-libérale mis en place dans un ensemble de pays en voie de développement. Selon les experts, ce sont ces distorsions d'ordre politique qui sont à l'origine de la plupart des problèmes économiques rencontrés en Afrique, en Amérique Latine, en Europe ou encore dans les pays de l'Est. Les experts de ces pays recommandent d'agir en amont sur leur mode de gouvernement. Le terme de gouvernance apparaît donc en opposition au «gouvernement», non seulement pour rendre compte de la complexité de la gestion des affaires publiques, mais également pour donner plus de visibilité à tous les acteurs y participant. Le but affiché par la Banque Mondiale et, à sa suite, par toutes les agences de coopération, le PNUD et les bailleurs de fonds bilatéraux est clair : il s'agit de limiter les prérogatives de l'Etat et de renforcer les acteurs de la société civile.

Ainsi, pour le PNUD,

La gouvernance

regroupe **les mécanismes, les procédés et les institutions au travers desquelles :**

- les décisions collectives sont produites et appliquées
- les citoyens, les groupes et les communautés poursuivent leurs visions, articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs devoirs et expriment leurs différences



Ces dernières années, la définition de la gouvernance semble avoir évolué très rapidement, depuis l'accent sur les institutions de l'Etat jusqu'à la promotion du développement économique et social et la construction d'institutions responsabilisées et démocratiques. La «bonne gouvernance» est ainsi apparue au sein des institutions internationales.

Une bonne gouvernance signifie que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont prises en compte dans le processus de décision. La bonne gouvernance est donc le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques. Les programmes sur la gouvernance touchent une grande variété de domaines. Dans la fonction publique, par exemple, la mise en place de réformes organisationnelles et administratives doit contribuer à améliorer l'efficacité et la transparence des services de l'Etat.

**Les quatre conditions à l'établissement de la «bonne gouvernance»
selon la Banque Mondiale**

- l'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois (indépendance des magistrats)
- la bonne administration qui exige une gestion correcte et équitable des dépenses publiques
- la responsabilité et l'imputabilité (accountability) qui imposent que les dirigeants rendent compte de leurs actions devant la population
- la transparence qui permet à chaque citoyen de disposer et d'accéder à l'information

Source : site de la Banque mondiale : www.banquemondiale.org

Le Président de la Banque Mondiale en 1991, James Wolfensohn, affirme, « *qu'une gestion du secteur public efficace et transparente est un point crucial de l'efficacité, à la fois des marchés et des interventions gouvernementales, et partant de là du développement économique* »³.

2. Qu'est-ce que la gouvernance urbaine ?

La bonne gouvernance locale se définit comme l'exercice par l'autorité locale des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi en vue de promouvoir le développement local d'une manière efficace et transparente tout en associant les acteurs de la société civile. Le terme de gouvernance locale aujourd'hui s'applique davantage dans un contexte urbain, dans la mesure où dans un contexte rural, les acteurs et les rôles de chacun sont en cours de clarification.

« La gouvernance urbaine est définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres,

³ HOLEC, N. & BRUNET-JOLIVALD, G., « La gouvernance urbaine » in De la gouvernance des économies à celles des territoires, Centre de documentation de l'urbanisme, 1999



discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains»⁴.

Dans les villes du Tiers-Monde, le développement croissant de poches de pauvreté, fréquent en périphérie, apparaît souvent comme le résultat d'un processus de désorganisation et de paupérisation généralisée des pays. La crise urbaine apparaît alors révélatrice des déficiences d'un modèle générateur d'exclusion socio-économique et culturelle, et producteur d'inégalités.

➤ **La gouvernance urbaine, solution aux désordres urbains**

➔ **La gouvernance urbaine contre la crise sociale et économique**

La dégradation des revenus et la précarisation de l'emploi des citoyens contribuent à éroder les mécanismes de solidarité et la cohésion sociale au sein de la ville. L'enjeu social de la gouvernance urbaine est donc de lutter contre la fragmentation sociale, par l'intégration des groupes sociaux et des acteurs publics et privés, par l'implication de tous les citoyens et par la coordination des acteurs dans des projets d'intérêt collectif.

➔ **La gouvernance urbaine comme mode d'organisation des acteurs**

De plus en plus, la crise de l'environnement urbain (difficultés d'assainissement, dégradation de l'habitat et des infrastructures) incite les habitants à structurer eux-mêmes leurs quartiers. Par exemple, dans les métropoles africaines, de nouveaux collectifs d'habitants défavorisés émergent pour répondre à des situations d'urgence. La participation croissante de la société civile à la production de la ville remet alors en cause les modes de développement urbain.

Par ailleurs, la complexification des acteurs (par la multiplication des organismes, réseaux, agences et institutions sur un seul territoire) entraîne de plus en plus l'intervention de décideurs aux intérêts divers et parfois opposés. Cette multiplication des intervenants conduit à un émiettement du pouvoir dans un même territoire.

Les défis de la gouvernance urbaine sont alors de savoir comment intégrer la totalité des acteurs et mettre en avant les communautés qui s'organisent pour améliorer leur cadre de vie, tout en rendant la gestion des villes plus performante.

➤ **La gouvernance urbaine contre le déficit de démocratie**

Les populations prennent conscience de l'impuissance des responsables politiques qui sont censés les représenter ou défendre le bien commun et ne se considèrent pas réellement associées aux décisions publiques.

Parallèlement à cette crise de légitimité et de citoyenneté, les nombreuses initiatives des citoyens conduisent les pouvoirs publics à prendre conscience qu'il est impossible de gouverner une ville sans associer les citoyens et les associations locales aux projets qui les concernent. La gouvernance urbaine est donc un des moyens pour élargir la légitimité démocratique de la décision collective.

De nouveaux lieux de débat public, de nouvelles formes de médiation doivent donc être expérimentées et institutionnalisées pour que puisse se réaliser une participation effective des citoyens à la décision grâce à l'organisation d'une concertation populaire. Le défi de la gouvernance urbaine consisterait donc à expérimenter et garantir l'existence de ces nouveaux lieux de concertation pour inclure tous les citoyens dans la gestion de la ville.

⁴ NEU, D. : « Développement local et décentralisation : points de vue », Notes méthodologiques du GRET n°4, GRET, Paris, mai 2003.



3. Les fondements légaux de la gouvernance locale

➤ L'Agenda 21 local

La démarche d'Agenda 21 (21 pour XXI^e siècle) trouve son origine au Sommet de la Terre de Rio en 1992. Ce sommet résultait de la prise de conscience internationale des problèmes environnementaux planétaires : l'effet de serre, la préservation de la biodiversité, la protection des forêts ou la lutte contre la désertification. Déjà à Stockholm en 1972, 113 nations s'étaient réunies pour élaborer un plan de lutte contre certains de ces problèmes, en particulier celui des pluies acides : ces pollutions ne connaissant pas les frontières, les solutions devaient être appliquées au niveau international. Mais entre Stockholm et Rio, la communauté internationale a pris conscience qu'on ne pouvait résoudre ces problèmes qu'en tenant compte des aspects économiques et sociaux, et pas seulement environnementaux. A Rio, les Etats et les ONG ont adopté un plan d'action global pour assurer un développement durable à l'ensemble des communautés humaines : l'Agenda 21 (aussi nommé Action 21).

Une des recommandations de l'Agenda 21 est la mise en place au niveau des collectivités locales d'un Agenda 21 local à savoir :

- un programme d'actions, définissant les objectifs et les moyens de mise en oeuvre du développement durable du territoire
- élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques.

L'Agenda 21 local désigne donc à la fois cette dynamique d'élaboration concertée et le document traduisant le programme d'actions.

Agenda 21 local

- il est conçu à partir des réalités et du contexte du territoire ; à chaque communauté locale de le concevoir "sur mesure", à partir de ses besoins et de ses objectifs ;
- il implique le décloisonnement des domaines de compétence des élus et des services techniques et amène la **construction progressive d'une synergie** et d'une optimisation des interventions et des investissements ;
 - il fait appel aux "**forces vives**" de la communauté ; dépassant les simples relations opposants/partisans ou élus/administrés, l'Agenda 21 local permet à la collectivité d'animer un réseau d'acteurs, d'expertises et de savoirs diversifiés ;
- il contribue à la construction d'une culture du développement durable, tant chez les acteurs territoriaux que chez les citoyens, et **crée les conditions d'un dialogue "nourri" entre décideurs et citoyens** ;
 - le processus est loin d'être figé ; l'Agenda 21 procède par étapes, autant de jalons qui permettent de **vérifier la validité des objectifs, en concertation avec les acteurs concernés**, et d'ajuster les actions au plus près des attentes de la collectivité.

Dans un souci de participation, il s'agit de se concerter avec la population afin d'élaborer et d'adopter "un programme d'actions à l'échelon de la collectivité". De même, le sommet d'Istanbul sur les établissements humains va renforcer l'importance de la participation et de la concertation dans la construction des villes durables.



➤ **Habitat II et Déclaration d'Istanbul sur les Etablissements Humains**

A l'occasion de la conférence Habitat II d'Istanbul en 1996, et fortes de l'expérience acquise depuis la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, tenue à Vancouver (Canada) en 1976, les conclusions des conférences mondiales précédentes ont abouti à un programme des établissements humains, "le Programme pour l'habitat". Ce programme comporte un volet dédié au renforcement des capacités et au développement des institutions, dans lequel la participation des habitants et de la société civile est les conditions du développement durable des villes.

Participation de la population et engagement civique

«181. Le développement durable des établissements humains exige la participation active de toutes les organisations de la société civile et de l'ensemble de la population. Il exige aussi une gestion souple, transparente et responsable à l'échelon local. Il importe donc d'établir ou de renforcer les mécanismes de participation, notamment de faciliter l'accès à la justice et de démocratiser la planification pour que chacun puisse s'exprimer sur tous les points - identification des problèmes, définition des priorités, fixation des objectifs, exercice des droits, définition des normes, mobilisation des ressources et mise en oeuvre des politiques, programmes et projets».

Source : «D. Renforcement des capacités et développement des institutions», «Programme pour l'Habitat», Sommet d'Istanbul sur les établissements humains, 1996.
http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/textesof/b_h.htm



II. Les enjeux de la participation populaire et de la concertation locale

A. Les quatre niveaux de participation

On peut distinguer quatre niveaux de participation des habitants dans les projets de développement local :

1. *L'information*

Ce premier degré de participation implique deux éléments dont les caractéristiques sont résumées dans le tableau ci-dessous.

	Information descendante	Information ascendante
Type	Des autorités vers la population	De la population vers les autorités
But	Augmenter la connaissance de la population quant aux projets menés par les pouvoirs publics afin d'en accroître la lisibilité et la transparence.	Traiter les informations issues de la base et les prendre en compte dans la définition de politiques publiques plus adaptées aux besoins locaux.
Risques	Cette information ne sert-elle pas de propagande pour légitimer les actions des pouvoirs publics ? Est-ce que l'information est réellement accessible ? Est-ce que l'information enclenche des revendications de participation de la part de la population ?	Comment la municipalité traite-t-elle l'information ? L'information est-elle prise au sérieux ? Si oui, est-ce que cela révèle une volonté d'approfondissement du processus participatif ?

2. *La consultation*

La population est consultée en aval du projet pour émettre des avis ou des propositions. Il faut particulièrement veiller à ce que la consultation soit effective, à savoir que les propositions soient prises en compte dans la suite du projet, et qu'elles ne soient pas, pour l'élu, un simple instrument de sondage de la population.

3. *La concertation*

La concertation consiste à associer la population et les élus dans l'instruction d'un dossier, la réalisation et le suivi d'un projet. La concertation dépend :

- en grande partie des élus, qui acceptent symboliquement ou concrètement de partager partiellement leur pouvoir et de débattre sur un pied d'égalité avec les habitants (ou leurs représentants) et les techniciens.
- des techniciens, qui reconnaissent ou non les représentants de la population comme des interlocuteurs légitimes. On remarque une certaine résistance de la part de ce groupe d'acteurs, qui, au nom de leurs compétences techniques, dévalorisent les compétences et les connaissances de la population.
- de la population : encline ou non à participer et débattre avec les pouvoirs publics, disposant ou non des informations nécessaires pour être en mesure de débattre...



4. La codécision

La codécision représente le stade ultime de la participation des habitants. Cette forme est encore assez rare tant il nécessite une refonte complète des logiques de l'action publique et un engagement quasi militant de la part des trois parties. L'initiative la plus connue est celle du budget participatif de Porto Alegre.

Le Budget Participatif Municipal au Brésil

Le budget participatif est un procédé par lequel des structures nouvellement créées, les assemblées régionales et le conseil du budget participatif participent à l'allocation des ressources et à la manière dont elles sont utilisées. Le conseil est composé de délégués élus lors de réunions régionales, issus de groupes de travail thématiques (transport, culture et loisir, santé, développement économique, gestion de la ville), des unions de villes et des associations de quartiers, et de représentants de gouvernements locaux. Les représentants du conseil sont chargés d'organiser les prochaines réunions, consultations, de représenter les priorités du district aux gouvernements municipaux, et d'établir et de suivre le budget local, en collaboration avec les représentants du gouvernement. Né à Porto Alegre, le budget participatif est aujourd'hui pratiqué à divers degrés dans 80 villes à travers le Brésil. Commencé en mai 2000, le processus sera appliqué à l'échelle nationale, sur près de 500 municipalités.

Source : Goetz and Gaventa, 2001

Forts de leur succès, les systèmes de budget participatif tendent à se développer à travers le monde, mais cette forme ultime de participation reste rare. Les expériences de gestion collective des déchets ou de participation populaire aux projets d'assainissement de l'eau sont les plus nombreuses. Et même si elles révèlent l'importante capacité de mobilisation des individus, ces expériences montrent toutefois que la participation populaire ne concerne pour l'instant que des domaines relevant de la gestion de survie. Il convient alors de s'interroger réellement sur le contenu, la forme et l'objectif réel de la participation populaire que l'on veut promouvoir à terme.

B. Les limites de la participation

1. Mobilisation pour une gestion urbaine participative ou réponse aux défaillances de l'Etat ?

➤ Le déficit de l'action publique en milieu urbain

La décentralisation et le transfert des compétences au niveau de la municipalité ou de la ville n'ont pas nécessairement été accompagnés d'un transfert de ressources. Ajouté à cela les effets des programmes d'ajustement structurel et des restrictions budgétaires qu'ils entraînent, les élus locaux parviennent difficilement à réunir les moyens financiers nécessaires pour assurer une bonne gestion de leur commune ou promouvoir un développement local. Ils tendent alors de se désengager des quartiers les plus défavorisés.

➤ Les initiatives populaires face au retrait de l'Etat

On observe aujourd'hui la « résurgence d'un discours sur la participation populaire (...) corrélée à la démocratisation de la gestion urbaine, voire à l'affirmation de la



citoyenneté (...) abondamment diffusée par les bailleurs de fonds, les acteurs de la coopération décentralisée appuyés par les ONG, les Etats et les pouvoirs locaux institutionnalisés »⁵.

En effet, les acteurs du développement et les autorités publiques ont remarqué que la politique d'assistance ne permettait pas de lutter efficacement contre la pauvreté urbaine. Au contraire, les nombreuses initiatives qui émergent dans les quartiers défavorisés montre les capacités d'auto-organisation et de mobilisation des ressources dont sont capables de faire preuve les « pauvres ». On évoque les quartiers comme **des pôles d'innovation sociale**. En effet, les initiatives des plus défavorisés dans le domaine de la gestion locale des services (autrefois publics) sont valorisées pour leur créativité et inventivité.

L'idée est, désormais, de valoriser le potentiel humain que représentent les pauvres, en faisant de l'appui aux initiatives et en contribuant au renforcement des capacités. Dans la mesure où ces initiatives semblent être efficaces, acceptées par les habitants et moins coûteuses pour les villes, la participation des habitants devient un alibi commode pour justifier le désengagement de l'Etat dans les quartiers les plus défavorisés.

2. Rompre avec le mythe de la participation

➤ Rompre avec le mythe d'une « aspiration naturelle des populations » à prendre part à la gestion urbaine

Il apparaît que « hors des périodes électorales, les citoyens participent rarement à la vie publique locale et s'investissent très peu dans le gouvernement de la cité au quotidien »⁶.

Certes, dans de nombreux quartiers défavorisés, il existe une multitude d'initiatives d'habitants qui se sont organisés pour gérer la collecte des déchets ou mettre en place un système d'assainissement de l'eau. Mais ces actions relèvent davantage **d'une logique de survie ou de débrouille pour combler les déficits de l'Etat que d'une mobilisation citoyenne autour d'un véritable projet collectif d'amélioration de l'environnement urbain**. « La participation populaire serait alors plus le signe d'un profond désarroi que d'une vision sociale renouvelée »⁷.

➤ Rompre avec l'illusion d'une réelle démocratisation de la gestion urbaine :

« En Afrique noire, la participation apparaît souvent comme le volet idéologiquement acceptable d'une théorie de l'efficacité économique à destination des plus pauvres. Elle est cependant rarement le moyen de promotion de la solidarité sociale »⁸.

Pour pallier les déficits de l'action publique, on exige des pauvres une contribution à l'aménagement local alors qu'elle est rarement demandée à des habitants des quartiers aisés. « La participation reste un mécanisme descendant, impulsé par le haut, souvent

⁵ DUBRESSON, A. & JAGLIN, S., « Gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie ? », in DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. (dir), Pouvoirs et cités d'Afrique noire : la décentralisation en question, Karthala, 1993

⁶ LE BRIS E., « Les villes à la merci d'un rapport paradoxal entre le local et le mondial. Réflexion à partir du cas de l'Afrique au sud du Sahara », in OSMONT A. & GOLDBLUM C., Villes et citadins dans la mondialisation, Karthala, 2003

⁷ ibid

⁸ DUBRESSON, A. & JAGLIN, S., « Gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie ? », in DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. (dir), Pouvoirs et cités d'Afrique noire : la décentralisation en question, Karthala, 1993.



synonyme d'investissement humain, mais plus rarement de partage du pouvoir ou de démocratisation »⁹.

A partir d'études de cas, Dubresson et Jaglin remarquent que les mobilisations urbaines les plus importantes sont le fait d'habitants de quartiers défavorisés pour rattraper des inégalités d'équipement par rapport à d'autres quartiers. Dans ce cas :

→ **La mobilisation populaire n'est pas le signe d'une exigence d'autonomie mais apparaît comme un appel aux opérateurs publics.**

→ **Cette mobilisation de rattrapage fonctionne tant que les pouvoirs publics répondent aux initiatives des collectifs de citoyens** (par une aide matérielle, des prestations de conseil, des efforts dans l'affectation de personnel, ...).

Mais, « les efforts exceptionnels déployés par les citoyens les moins favorisés deviennent insupportables lorsqu'ils apparaissent comme une forme institutionnalisée de discrimination entre les quartiers et que se perpétue une situation inégalitaire, entretenue par les politiques publiques d'investissement »¹⁰.

➤ **Rompre avec l'illusion que les habitants constituent une force unie, mobilisée spontanément autour d'un projet collectif**

→ **La notion d'intérêt et de mobilisation :**

La notion de communauté, de quartier recouvre des catégories d'acteurs sociologiquement hétérogènes. Un habitant, une micro-entreprise ou un balayeur n'ont pas les mêmes besoins ou intérêts à participer à une action collective. La mobilisation doit donc être comprise « comme un système de comportements collectifs hétérogènes qui renvoie à des perceptions, des représentations et des pratiques différentes »¹¹. La participation est donc directement liée aux intérêts de chacun. Ainsi pour les citoyens, participer à une campagne de nettoyage, c'est contribuer à une action collective qui va dans le sens de l'intérêt général du quartier ; mais c'est aussi se regrouper pour accéder à des ressources financières (micro-crédits, aide des ONG ou des bailleurs de fonds) voire à un emploi.

→ **La définition des priorités et des projets relève de jeu entre pouvoirs locaux :**

Les intérêts des acteurs urbains peuvent être divers et parfois s'opposer, leurs voix et leurs visions n'ont pas le même poids dans les décisions publiques. En outre, une réduction trop forte du rôle de prestataire de services de l'Etat se fera au détriment des citoyens les plus pauvres et risque d'ouvrir la voie à des dérapages de type mafieux, religieux ou claniques.

→ **Les habitants ne peuvent, et souvent ne veulent, agir que sur des projets ponctuels et à court terme dont les résultats seront immédiatement visibles.**

Une fois les équipements réalisés, les collectifs citoyens se dissolvent et demandent aux pouvoirs publics de prendre en charge la gestion sur le long terme des équipements nouveaux.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Bulle, S. « Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal », Gestion des Transformations Sociales MOST, document de discussion n°33, UNESCO, 1999.



C. De la participation populaire de survie à la participation au développement local durable

Les initiatives les plus nombreuses, en matière de participation populaire au développement local semblent donc relever davantage du domaine de l'urgence ou de la survie que d'un processus de développement durable. On remarque également que ces initiatives se développent plus particulièrement dans des contextes urbains, dont on peut supposer que les conditions de survie et d'extrême pauvreté --plus difficiles à supporter en ville que dans les campagnes du fait des pénuries de nourriture, de l'insalubrité, de la perte des liens de solidarité -- tendent à favoriser la créativité des habitants pour sortir de leur situation. Alors, on peut se demander « *comment, dans un tel contexte, réussir entre l'action au quotidien et la prospective, dans le cadre d'une stratégie de développement urbain durable* ». ¹² Il s'agit en effet de faire en sorte que les initiatives populaires soient plus qu'une simple réponse ponctuelle à des problèmes de gestion quotidienne de la ville, mais qu'elles s'orientent davantage vers une planification à long terme du développement local durable.

La seconde question est de savoir « *comment le développement local durable peut devenir un cheminement réalisé par l'ensemble des acteurs, y compris les couches sociales les plus défavorisées, selon des mécanismes de prise de décision élargis au plus grand nombre et conformément aux principes de citoyenneté active et de gouvernance partagée* » ¹³.

1. De la concertation locale... comme outil de participation populaire

➤ La concertation locale constitue un instrument de lutte contre la pauvreté

Dans la mesure où, en renforçant et en donnant la parole à ceux qui d'habitude ne l'ont pas, à savoir les pauvres, les femmes ou les jeunes, elle doit permettre à tous de participer au développement local. De même, la concertation locale doit permettre aux membres des communautés de parler directement aux autorités locales : ils s'en trouvent alors renforcés.

➔ La concertation locale doit permettre aux plus pauvres de s'exprimer et de peser sur la décision pour avoir accès aux services de base : en participant à la définition des projets qui les concernent et en faisant en sorte qu'ils répondent à leurs besoins.

➤ La concertation locale est un processus participatif impliquant tous les acteurs

Ce processus a pour but de créer du lien et de la communication entre tous les acteurs impliqués dans la promotion du développement et d'encourager les représentants locaux, les organisations internationales et locales à coopérer et coordonner leurs initiatives afin d'améliorer l'environnement urbain ou rural. La concertation est donc l'occasion pour les associations locales ou internationales, les autorités locales et les autres acteurs de se rencontrer et de débattre de problèmes communs. C'est l'occasion pour eux d'engager des partenariats pour résoudre ces problèmes.

¹² MONTEAU Wilfried, PIAL MEZALA Romuald, et SAHMY Badiaâ, Décider et gérer la ville autrement, enda Maghreb, Rabat, 2001.

¹³ ibid



- Les structures de concertation locale ou les rencontres formelles permettent la prise de conscience, de la part de tous ces acteurs, de l'importance des autres partenaires et d'en reconnaître les compétences. Parfois, les cadres de concertation deviennent également des espaces de résolution et de gestion de conflits, dans la mesure où ils permettent à tous de s'expliquer et donc de construire une relation de confiance, et à terme, de forger des partenariats.
- Mais il faut noter que les personnes sont davantage susceptibles de participer quand il existe une opportunité réelle de prendre part à la décision, et quand elles se sentent capables d'agir et d'influer sur la manière dont la décision est prise.

2. S'engager dans un processus de développement local durable

A un niveau davantage pratique, à savoir celui d'un projet, la concertation locale permet de renforcer l'efficacité et surtout la cohérence par rapport aux besoins et aux ressources locales.

Etape du projet	Problèmes, contradictions	Usage de la concertation locale
Formulation du programme	Définir les problèmes et définir les besoins. Mettre en compétition les revendications/requêtes entre les secteurs	Une consultation nationale collective permet des échanges de points de vue et l'établissement de critères.
Identification des problèmes	Les besoins régionaux s'opposent aux besoins locaux. Les besoins à court terme s'opposent aux besoins à long terme.	L'identification collective des problèmes permet une meilleure compréhension du contexte de la communauté et des besoins municipaux.
Montage	Manque d'innovation	Le montage collectif de projet permet d'intégrer un plan d'implantation
Implantation	Assurer le progrès. Assurer l'adéquation et la conformité à l'objectif du projet.	Les négociations collectives identifient les goulots d'étranglement et créent des alternatives qui peuvent être implantées rapidement.
Suivi	Permettre un retour adéquat et périodique. Gérer et pas seulement maintenir l'ordre dans le projet.	Les discussions collectives permettent de s'accorder plus rapidement et d'intégrer des mécanismes d'évaluation variés.
Evaluation	Impliquer tous les participants.	Une évaluation tout au long du projet implique les bénéficiaires et ceux qui implantent le projet.
Capitalisation	Intégrer les leçons de l'expérience Faire la distinction entre les impacts sur le long terme et ceux sur le court terme.	Partager les expériences et les leçons apprises a une incidence sur les politiques de développement au niveau local, national et régional.

Source : MONTEAU W., PIAL MEZALA R., et SAHMY B.:Décider et gérer la ville autrement, enda Maghreb, 2001.

Après avoir souligné les enjeux qui englobent la concertation locale, on procèdera, dans la partie suivante à l'examen de quatre études de cas.



Partie II : Etude de cas

Les cadres de concertation dans le département de Mbour, Sénégal

Sources : Entretien n°5 avec une des responsables de l'association Aube-Mbour, nombreux documents fournis.

La gestion participative de Villa El Salvador, Pérou

Sources :

- « Gestion participative d'un district populaire urbain : l'expérience de Villa El Salvador, Pérou », DIAL D 2737 du 1^{er} au 15 juillet 2004
- « Développement local, économie solidaire et coopération internationale aujourd'hui : l'expérience latino-américaine », Louis FAVREAU et Lucie FRECHETTE in « La solidarité internationale », *Nouvelles pratiques sociales*, Vol 15, numéro 1, 2002, Université du Québec à Montréal.

Les comités de développement locaux dans la province de Battambang, Cambodge

Source : Rapport final d'évaluation du F3E, mars 2001

Les comités de quartiers de L'Ile-Saint-Denis, France

Sources :

Entretien n°2 et entretien n°3 avec l'élue à la vie des quartiers et la chargée de développement local de l'Ile Saint Denis et nombreux documents fournis.

Remarques

Le choix de ces cas a été motivé par le fait que dans chacun d'entre eux, un ou plusieurs espaces de concertation locale a/ont été mis en place afin d'améliorer le processus de développement local. Il a semblé plus intéressant et plus pratique de choisir des études de cas ayant ce point commun et ceci, afin de permettre une analyse comparative. Toutefois, on a veillé à la diversité des exemples au niveau :

- de la zone géographique (Afrique, Amérique Latine, Asie, Europe) ;
- du contexte (urbain ou rural) ;
- de l'opérateur (collectivité locale, association locale ou ONG) ;



I. Les cadres de concertation de Mbour, Sénégal

Rmq : Pour compléter cette présentation, veuillez vous reporter à la [synthèse de l'entretien n°5](#)

Contexte

La mise en place des cadres de concertation dans le département de Mbour s'est faite en quatre étapes :

- La volonté de l'ensemble des acteurs du Nord et du Sud de travailler ensemble sur des actions ponctuelles ;
- La démarche de concertation apparaissait donc nécessaire : des animateurs ont été formés pour accompagner la population dans l'identification des besoins, pour faire remonter l'information et la diffuser à la population et pour la définition et la planification des programmes ;
- la mise en œuvre des programmes a nécessité une concertation entre les acteurs aux différents niveaux ;
- une réflexion préalable a permis de définir les compétences des différents acteurs des cadres de concertation (CC).

Rôle, fonctionnement et impacts des CC

➤ **Composition et fonctionnement**

- Les CC sont composés d'élus, de responsables de filières et de représentants d'organisations de la société civile ;
- Le fonctionnement des CC varie pour que les personnes s'approprient la structure et définissent eux-mêmes leurs règles : il n'y a pas de réunions à date fixe, ni d'assemblée générale (AG) régulièrement ;
- Par contre, ils ont tous un statut associatif, imposant une certaine démocratie interne.

➤ **Rôle**

- échanger et débattre d'une stratégie de développement local ;
- diagnostiquer, concevoir, évaluer la faisabilité et définir les grandes orientations des plans de développement local ;
- constituer un vecteur de communication pour les élus et les citoyens.

➤ **Démarche adoptée pour favoriser la concertation**

- montrer les atouts de la concertation en informant sur les possibilités offertes par le travail en concertation, sur les compétences de chacun ;
- s'appuyer sur des projets concrets pour instituer des habitudes de concertation ;
- impliquer la population en les informant de leurs droits et de leurs devoirs de citoyens.

Rôle de l'association Aube Mbour

- appui technique (renforcement des compétences après avoir fait un diagnostic des besoins : besoin en gestion) ;
- catalyseur et médiateur dans la concertation : soulève les problèmes et apporte un regard extérieur ;
- caution morale et légitimité par rapport aux bailleurs de fonds ou partenaires externes ;
- recherche de partenaires ;
- appui à la formation des animateurs (10).



Les forces des CC :

- **La découverte concrète** par les élus et la société civile de la possibilité d'un partage du pouvoir et d'une **gestion des affaires publiques**.
- Les CC sont devenus des **lieux de régulation entre les acteurs et entre les collectivités** (pression des uns et des autres pour la transparence et le respect des règles du CC)
- La population a également saisi **les règles de la concertation et ses intérêts**. Elle a ainsi empêché dans deux communes, la mainmise du Maire sur le CC¹⁴. Elle a même appris à faire un **chantage citoyen** : si les élus ne jouent pas le jeu de la concertation et veulent se réapproprier la structure, les citoyens se retirent. Par contre, s'ils acceptent de jouer le jeu, les citoyens participent activement et reconnaissent la légitimité des élus.
- Les CC ont permis à des **acteurs marginalisés (jeunes, femmes) d'exercer des responsabilités**, sur la base de leurs compétences, et non en fonction de leur liens de parenté.
- Les CC deviennent des **lieux d'innovation sociale et de redynamisation de la démocratie** : les pratiques routinières et la corruption dans les collectivités locales (CL) avaient poussé la population à se désintéresser de la chose publique.
- **Les préjugés entre élus et population se sont atténués**, même s'ils n'ont pas totalement disparus : les élus, de plus en plus souvent contrôlés et régulés par un pouvoir citoyen structuré, apparaissent moins redoutables parce que leurs prérogatives deviennent des atouts au service du développement local.

Les difficultés et faiblesses des CC

- **Les CC sont de nouveaux espaces de liberté peu codifiés :**
 - la jeunesse de ces structures dans lesquels il est difficile de tout contrôler ;
 - l'instrumentalisation du système de concertation par les responsables ;
 - l'émergence de personnes incompetentes et peu scrupuleuses profitant de l'absence de règles pour s'imposer.
- **La concurrence entre intérêt général et intérêts particuliers** (intérêts politiques, familiaux ou claniques...). Par exemple, le jeu de la politique politicienne peut influencer le processus de concertation locale en faisant que l' élu entreprenne les actions qui lui assureront la reconnaissance de ses électeurs.
- **Les CC : un enjeu de pouvoir et de ressources financières ou symboliques**
Les CC sont également des lieux où chacun tente de se réapproprier la structure au profit de ses propres intérêts. C'est le cas par exemple des leaders paysans, qui peuvent cumuler les mandats d'élus à la commune rurale, de responsables de cadres de concertation locaux (CCL) et de cadres de concertation départementaux (CCD), et leurs intérêts personnels. C'est également le cas des proches des responsables qui profitent de cet espace de confiance et de solidarité pour s'approprier des ressources.
- **Les CC sont des lieux d'interactions sociales : le jeu des acteurs.**
Ce sont des lieux où s'expriment la méfiance et les conflits entre les acteurs, où les stratégies des uns s'opposent à celles des autres. Le fossé entre élus et population

¹⁴ A Joal Fadiouth, la population, organisée dans les 17 quartiers de la ville, a résisté à la volonté de mainmise du Maire sur le CC en bloquant la dynamique lancée un an auparavant. Elle a réussi : les élus ont accepté de ne pas contrôler le dispositif de développement local de la commune, alors qu'ils lui votent, chaque année, 20 000 FF de subvention dans le cadre du budget communal.



demeure toujours. La confiance dans l'élu n'est jamais totale : par exemple, les populations ne paient pas toujours leurs impôts puisque les élus ne les y forcent pas (peur de perdre des voix) et que de toute façon, elles pensent que les ressources collectées iront servir les intérêts du clan ou de la famille de l'élu.

- **L'instrumentalisation du CCD** : des responsables de CCD ont fait valoir leur dynamiques départementales auprès des bailleurs pour capter des fonds et les ont détournés au profit de la CL ou de leur clan.

Tableau des dysfonctionnements établis à partir de l'entretien :

Dysfonctionnements actuels	Causes	Conséquences et solutions envisagées
Le CC devient une structure autoritaire avec un président tout puissant	Absence d'AG et de renouvellement des membres du bureau et du président Manque de combativité et de prise d'initiative des représentants de la société civile en réaction à cette déviance.	Manque de crédibilité par rapport à la population et désintérêt de la population par rapport au CC Le CC fonctionne en cercle fermé, à 2 ou 3 personnes et ne convoque plus les représentants de la société civile Le CC mène des projets qui conforte ses propres intérêts et se détache des besoins de la population Solution envisagée : Faire en sorte que les présidents participants au CC départemental et n'ayant pas fait d'AG dans leur CC local soient exclus.
Manque de représentativité des membres du CC	Les représentants sont désignés par Le chef de quartier et ne sont l'émanation de la population Les intérêts particuliers occultent parfois l'intérêt général	Solutions envisagées Faire en sorte que les animateurs informent la population sur les CC et les incitent à choisir leurs représentants de CC Le nombre des personnes et leur diversité obligent chacun à se concerter avec les autres et à mettre finalement ses intérêts particuliers de côté.
Perte du rôle de concertation du CCD	Le CC départemental est écrasé par le poids de gestion des projets et de la structure.	Solution envisagée : Créer un centre de ressources qui remplirait toutes ses fonctions administratives, de gestion et de recherches.

Facteurs favorisant la création, le bon fonctionnement et la pérennité des CC :

- la politique de décentralisation impulsée par l'Etat (loi créant les collectivités territoriales décentralisées, en 1998, mais ne reconnaissant encore que les communes urbaines comme fonctionnelles, en attendant de renforcer le dispositif au niveau rural)
- lois habilitant la participation des populations rurales au développement local (1996)
- une réelle volonté de concertation venue du terrain
- une réelle compréhension des intérêts de la concertation
- des responsables dynamiques
- un appui d'une ONG internationale



II. Le Plan Intégral de Développement de Villa El Salvador, Pérou

Villa El Salvador (VES) est un ancien bidonville de Lima. Devenue municipalité, VES compte aujourd'hui plus de 350 000 habitants et plus de 3000 associations. La municipalité se caractérise par son haut degré d'organisation sociale et est devenu un modèle de gestion participative, notamment autour de l'implantation du plan intégral de développement (PID).

Contexte :

➤ **Un contexte difficile jusqu'en 2001 :**

- La crise économique péruvienne, depuis 1975 : qui a entraîné précarisation des emplois et augmentation de la pauvreté. Ceci a favorisé l'émergence de nombreuses initiatives et mouvements populaires pour faire face à la crise.
- Le mouvement terroriste du Sentier Lumineux dans les années 1980 : qui a tenté de renverser le modèle de démocratie locale mis en place à VES
- Le gouvernement autoritaire de Fujimori dans les années 1990 : marqué par la corruption. Il a contribué à discréditer les institutions publiques et les partis politiques aux yeux de la population, mais a cependant permis, en réaction, de mobiliser les habitants et institutions de VES autour d'un plan intégral de développement et de la mise en place du budget participatif.

➤ **Un contexte politique favorable depuis 2001 (élection du Président Tolédo)**

- Le Pérou connaît une « transition démocratique » post-Fujimori, dont un des thèmes phares est la décentralisation.
- La loi organique des municipalités de 2003 : les autorités locales doivent mettre en place un plan de développement intégré et le budget participatif pour recevoir des ressources du gouvernement central.

Naissance et organisation de VES

➤ **A l'origine, une initiative de l'Etat et la mobilisation de l'Eglise et des mouvements sociaux**

En 1971, 200 familles occupent les terrains vagues de Villa El Salvador, dans la lointaine banlieue de Lima.

Le gouvernement militaire réformiste du général Velasco, nouvellement arrivé au pouvoir et sensible à la question des bidonvilles saisit l'occasion pour introduire une politique de planification urbaine participative.

L'Eglise a également joué un rôle très actif à travers son organisation paroissienne, les communautés chrétiennes et la promotion de l'éducation.

Les leaders associatifs et les mouvements sociaux, ont réussi à mobiliser la population, justement en réaction au contexte politique défavorable aux initiatives de participation populaire ou de démocratie locale.

Ainsi, en 1984, Villa El Salvador se détache enfin de Lima et peut élire son propre conseil municipal. Le pouvoir est partagé entre l'organisation communautaire de la population et la municipalité.

➤ **Les différentes étapes de l'expérience de VES**

1 – Un projet autogestionnaire fondé sur l'organisation communale → une identité locale et plusieurs générations de dirigeants surgissent.

2 - Le projet autogestionnaire s'est associé à un projet de développement → une structure urbaine ordonnée et un pôle d'activités productives et commerciales à partir des petites entreprises réunies autour d'un parc industriel.



3 - La reconnaissance officielle du district et la formation d'un gouvernement municipal, rendues nécessaires par l'expansion urbaine → une nouvelle forme de participation et de représentation politique de la population.

4 - Plutôt que de s'opposer à l'autogestion communale, les nouvelles autorités municipales ont cherché à s'articuler à leur gestion → une dynamique de concertation entre les représentants de la société civile et le gouvernement local, non sans tensions ni conflits.

5 - La stratégie municipale actuelle de Villa El Salvador est centrée sur la formulation et la gestion concertées d'un Plan intégral de développement, dont le budget participatif constitue un des instruments décisifs.

Les dispositifs mis en place

➤ **Les structures de participation communale**

- Organisation communale territoriale

Communauté urbaine autogestionnaire de VES (CUAVES) Conseil exécutif communal	Créée en 1974, cette instance dépend d'une Assemblée générale, et comprend un Conseil exécutif communal et un ensemble de secrétariats et conseils spécialisés.
Groupe résidentiel Représentants de 16 « comités de Manzanas » élus par les familles	Chaque groupe résidentiel comprend une Junte de direction centrale et des secrétariats dont les fonctions coïncident avec celles des comités de pâtés de maisons (comités de manzanas).
« Comité de Manzanas » 5 dirigeants élus par 24 lots	Chaque dirigeant est chargé d'une responsabilité spécifique : santé, éducation, production et services, commerce, et sécurité.
« Lots »	Chaque lot, ou Unité de résidences familiales, est groupé autour d'un espace commun, qui sert à la fois de place, de parc public et de lieu d'aménagement de services collectifs (crèche, poste de santé, installations sportives, etc.)

- Organisation communale fonctionnelle

Elle comprend toutes les associations de la commune, regroupées selon les secteurs d'activité ou les groupes d'intérêts particuliers (ex : associations de commerçants ou comités de promoteurs de santé).

- Les espaces de concertation : y participent jeunes et adultes et groupes, convoqués autour de thèmes spécifiques.

➤ **Planification et concertation pour le développement : le Plan Intégral de Développement (PID)**

Le processus participatif de VES repose désormais concrètement sur la formulation conjointe d'un plan intégral de développement (PID) par la population, les acteurs privés, les organisations locales et non gouvernementales et les autorités publiques. Un des instruments décisifs de cette pratique de la concertation est le budget participatif.

Objectifs

Ce processus participatif vise à la fois :

- à consolider la municipalité comme promoteur du développement local ;
- à assurer la participation communale ;
- à institutionnaliser la concertation systématique entre le gouvernement municipal et les différentes institutions publiques et privées.



Différentes étapes de mise en place du troisième PID.

Première étape : formulation et approbation du PID

Effectuée entre février et novembre 1999, cette étape comprend les activités suivantes :

- 1 - Forum « Participation, concertation et développement humain »** auquel participent plus de mille délégués.
 - > Dialogue autour des thèmes (santé, éducation, production et commerce, gouvernance).
 - > Un comité technique est créé, chargé de mobiliser la population à travers les espaces de discussion successifs.
- 2 - Ateliers par thèmes et par territoires.** La dynamique de travail de ces ateliers est soutenue par des équipes professionnelles de la municipalité et des organisations non gouvernementales.
- 3 - Consultations itinérantes** dans les quartiers et sondages d'opinion.
- 4 - Rencontre de femmes.**
- 5 - « Conclave de district »** qui réunit l'ensemble des acteurs du district, lesquels élaborent une vision commune du développement et les objectifs du PID.
- 6 - « Consultation citoyenne »** qui convoque les habitants à partir de 16 ans à voter pour valider la vision et établir les priorités des objectifs stratégiques pour les dix prochaines années.

Deuxième étape : gestion du PID 2001-2010

Elle commence par la définition des instruments et des procédures pour mettre en oeuvre le PID

- 1- Deuxième « Conclave de district »** chargé de préciser les modalités de gestion participative du PID et en particulier la mise en place du « budget participatif ».
- 2- Ateliers thématiques et par unité de territoire sur le PID**
- 3- Le modèle de gestion accordé** fonctionne à partir des **instances suivantes** :
 - Les Comités de développement territorial, constitués dans chacun des « territoires » ou secteurs qui forment le district.
 - Les Agences municipales de développement, créées par la municipalité pour renforcer sa capacité d'action au niveau des territoires et faciliter la participation communale dans la mise en oeuvre du budget participatif.
 - Les Tables de concertation thématiques (instances spécialisées couvrant les domaines de l'éducation, la santé, l'environnement, la jeunesse, les petites entreprises, etc....)

Conditions de réussite de l'expérience de développement local concerté :

- Une forte impulsion du gouvernement central et une politique de décentralisation ;
- Une intervention de soutien de l'État aux initiatives locales ;
- Des lois instaurant la concertation locale ;
- La présence active d'un gouvernement local ;
- Des mouvements sociaux locaux vigoureux (3000 associations) ;
- Une population organisée et mobilisée : « Ainsi, la combinaison entre l'affirmation d'une perspective stratégique de développement, l'organisation de la population et sa capacité de mobilisation a permis au projet de VES de progresser malgré tout »¹⁵ ;
- Un modèle de gestion du développement local « profondément ancré dans la tradition communautaire indienne »¹⁶ ;
- La participation active des ONG locales et internationales ;

¹⁵ DIAL D2737 du 1^{er} au 15 juillet 2004.

¹⁶ « Développement local, économie solidaire et coopération internationale aujourd'hui : l'expérience latino-américaine », Louis FAVREAU et Lucie FRECHETTE in « La solidarité internationale », *Nouvelles pratiques sociales*, Vol 15, numéro 1, 2002, Université du Québec à Montréal.



III. Projet d'appui aux initiatives locales dans la province de Battambang, Cambodge Handicap International /Action Nord-Sud

Contexte

Battambang est la seconde province économique du Cambodge. Elle est divisée en 13 districts comprenant 97 communes et 690 villages. La province a été longtemps stigmatisée par la guerre puisque parmi ces districts, quatre sont des anciennes régions Khmères Rouges et qui ont été réintégréées en 1997-98.

Le programme SEILA, mis en place à l'initiative du gouvernement cambodgien et bénéficiant de l'appui du PNUD a pour objectif de renforcer les relations entre les communautés villageoises, les administrations et le secteur privé et de favoriser la participation villageoise dans les décisions locales et la gestion des activités. Dans ce programme, plusieurs ONG, dont Handicap International/Action Nord Sud (HI/ANS) ont été mises à contribution afin de participer à la mise en place des comités de développement villageois (CDV) et les comités de développement communaux (CDC).

Rôle et fonctionnement des CDC et CDV

➤ Composition

Les **CDV** sont composés de **5 à 9 membres**, dont le chef de village inclus d'office et les représentants des villageois. Pour ces derniers, ce sont animateurs qui identifient les personnes représentatives de la collectivité et ensuite, les habitants du village élisent les représentants parmi les candidats proposés.

Dans les **CDC**, les postes de président et de vice-président sont d'office occupés par le chef de la commune et son adjoint. Les autres représentants sont élus en fonction de leur participation à la vie de la commune. Il y a également les représentants des CDV, choisis, du fait de leur rôle social ou de leur statut, car considérées comme des personnes importantes dans la collectivité (moines, prêtres, anciens).

➤ Rôle

Ces deux structures devront gérer, avec les villageois, des projets de développement, de réhabilitation ou d'urgence. Les membres des CDC sont chargés de la hiérarchisation des projets et de la représentation de la commune lors de l'atelier de District. Les CDV doivent également :

- **Elaborer des schémas directeurs de développement**, prenant en compte tous les aspects ;
- **Renforcer la relation entre les groupes bénéficiaires et les CDV ;**
- **Organiser la constitution de nouveau Groupes Bénéficiaires ;**
- **Poursuivre la recherche de financement externe ;**
- **Développer les relations avec les CDC.**

Le rôle des ONG et OI et notamment de HI/ANS

Pour les CDV et CDC, les organisations internationales et ONG sont des partenaires pour l'identification, le financement et la réalisation de projets de développement durable. Handicap International/ Action Nord-Sud a donc contribué à la réalisation de 43 CDV, ce



qui constitue près de 10% des CDV créés. Le rôle de HI/ANS consiste essentiellement en de l'accompagnement : des animateurs accompagnent les membres des CDV dans leurs démarches. Or contrairement aux autres ONG qui interviennent dans ce programme, HI/ANS a choisit de passer par des structures spécialisées (Infra, LDA ADA DEEP et ADC).

HI/ANS participe également au financement d'infrastructures villageoises, de formations et d'activités génératrices de revenus. L'ONG, comme d'autres, est centrée sur des activités de proximité et d'accompagnement des groupes de base dans la mise en œuvre des projets, telles que :

- **Accompagner la population dans ses démarches et dans l'expression de ses besoins** et accompagner les bénéficiaires des projets dans la mise en œuvre des projets ;
- **Former les représentants des CDV et CDC** ;
- **Favoriser la circulation de l'information** : permettre à tous de connaître les mécanismes décisionnels, les possibilités existantes et les informations nécessaires.

Les forces des CDC et CDV

- **Ces structures favorisent la concertation locale en permettant de :**
 - **recenser les besoins exprimés de la population** à chacun des échelons (villageois et communal) et les intégrer dans un processus global au niveau du district et de la province ;
 - **définir les priorités** en cherchant le consensus le plus large des populations et de l'administration ;
 - **favoriser l'implication des fonctionnaires** dans la construction de programmes locaux : ils devront se former et apprendre à construire des projets pour leurs communautés ;
 - **organiser les échanges d'information entre les opérateurs privés et publics**, et par ce biais, obliger à la concertation.
- **Les principes constitutifs des CDV et CDC permettent de favoriser l'expression de tous :**
 - **la démocratie** (grâce au processus d'élection) ;
 - **la représentativité sociale** (les membres éligibles sont des membres reconnus de la société) ;
 - **la représentativité administrative** (grâce à l'intégration automatique du chef de village au CDV) ;
 - **le respect du genre** : 40% de femmes ;
 - **l'approche « bottom-up »** : la réalisation des plans de développement communaux se fait à partir de l'identification des besoins des villageois.

Les difficultés et limites des CDC et CDV

- **Le jeu des acteurs et les conflits d'intérêts :**
 - au CDV : entre le chef du village et les représentants des villageois
 - au CDC : entre le chef de commune, ses adjoints et les représentants des CDV (en sachant que les décideurs traditionnels sont souvent présents à l'échelle de la commune)
 - à l'atelier du district : entre les CDC et les ONG.
- **Une démarche de concertation locale peu comprise et dont les résultats sont peu visibles par les acteurs locaux**
 - les responsables comprennent et maîtrisent peu la démarche des comités de développement
 - Les élites traditionnelles doivent composer avec les représentants de l'administration, ce qui est parfois difficile puisqu'elles n'ont pas forcément la notion de l'intérêt général et qu'elles ne se situent pas dans la même logique d'action.
 - A l'origine, ce sont les besoins identifiés par les villageois qui orientent les choix dans les PDV et PDC, mais finalement, ce sont les stratégies de financement et les ressources disponibles qui sont déterminantes.



- Les décisions de réalisation des projets et des équipements des villages et communes sont prises par des acteurs externes qui interviennent en fonction de leurs politiques et de leurs stratégies.
- **Le financement des projets :**
 - Peu de projets sont financés par les opérateurs. Les CDV qui n'ont pas de projets financés peuvent voir une démobilisation de leurs membres puisque, sans moyens, la justification du travail et des rencontres perd son sens.
 - Pas de logique apparente dans le choix des financements puisque les projets financés sont choisis par les ONG et l'administration au *district workshop*. Pour les opérateurs (ONG), ce système est perçu comme une bourse aux projets qui leur permet de gagner du temps sur l'identification des thèmes et des acteurs.
 - Il faut rechercher des moyens de financer les CDC et CDV.
- **Une démarche volontariste et conditionnée à l'obtention d'avantages, du fait :**
 - de la culture administrative des animateurs qui exécutent les directives des employeurs (ONG et Etat) davantage qu'ils ne prennent d'initiatives ;
 - des mécanismes de financement imposant une obligation de résultats et non de qualité ;
 - de la volonté des villageois de bénéficier des financements rapidement, sans moyens d'assumer leurs responsabilités.

Les résultats / impacts des CDV et CDC

- Les principes et la démarche s'avèrent peu porteurs de dynamiques locales.
- Les villageois sont dans une attitude d'acceptation passive des projets : L'initiative revient aux acteurs externes qui disent « *si vous faites un CDV ou un CDC, vous aurez...* ».
- Les réels bénéficiaires sont les élites villageoises.
- Les groupes bénéficiaires, une fois la démarche initiée, vont plus loin dans la réalisation des projets en initiant des projets secondaires.

Facteurs favorisant la création, le bon fonctionnement et la pérennité des CDV et CDC :

- La politique de décentralisation impulsée par le gouvernement cambodgien ;
- un soutien fort de l'Etat ;
- La présence des ONG internationales en appui (technique ou financier) ;
- Le dynamisme de certains groupes bénéficiaires ou de certains villageois ;
- L'implication des fonctionnaires ;
- La formalisation de ces structures de concertation : cf. les principes constitutifs
- la mise en œuvre des projets concrets pour les populations locales, en fonction de leurs besoins ;
- La capacité de créer des dynamiques locales ;
- Le respect des hiérarchies traditionnelles associé à un fonctionnement démocratique.



IV. Les comités de quartiers à l'Ile Saint Denis, de janvier 2003 à aujourd'hui...

Rmq : Cette courte présentation est basée sur la synthèse de [l'entretien n°2](#) et de [l'entretien n°3](#) . Pour plus de détails sur les démarches et processus, veuillez vous reporter à la synthèse des entretiens exposée en annexe de l'étude.

Contexte : Une équipe municipale issue du milieu associatif, une volonté politique forte de concertation avec la population

➤ Une ville pauvre et multiculturelle

, commune de la Seine Saint Denis, comptant 6800 habitants, est une ville assez pauvre, populaire, comptant peu d'industries ou de commerces. Les habitants sont majoritairement des ouvriers, techniciens, et d'origine étrangère. Le taux de chômage y est élevé et les problèmes de logements, entre autres, nombreux.

➤ Une équipe municipale issue du milieu associatif : la concertation comme processus naturel

Après cinquante années de mairie communiste, les élections municipales de 2001 ont donné un nouveau souffle à la commune en mettant à sa tête un maire Vert accompagné d'une équipe municipale issue du milieu associatif. Secondée par des fonctionnaires de la mairie, elle a impulsé une véritable démarche de démocratie participative. Parmi les dispositifs créés, l'étude de la mise en place et du fonctionnement de comités de quartiers offre un exemple intéressant de création de structure de concertation locale, impulsée par l'appareil politique.

D'abord, l'histoire et les idéaux des membres de l'équipe municipale ont fait naître un projet politique attentif à la démarche de démocratie participative, à la participation de la population et à la concertation locale. Ceci a favorisé, entre autres, la création des CDQ. De plus, leurs pratiques associatives ou leurs engagements de terrain leur permettent d'avoir une vision réaliste pour la ville. Le discours des élus met l'accent sur les deux ressources à valoriser : l'environnement privilégié que constitue l'île et la richesse humaine que constitue la population.

➤ Peu de contraintes légales mais une volonté politique de concertation

L'île-Saint-Denis s'appuie bien sûr sur les dispositifs de participation légaux existants et utilisés partout, « *lors d'enquêtes publiques ou d'opérations d'aménagement* ». Mais comme l'île-Saint-Denis ne compte que 6800 habitants, elle n'est pas concernée par la loi sur la démocratie de proximité. Donc « *c'est plus à partir d'une volonté politique qu'à partir d'obligation juridique que la démocratie participative se développe* ».

Naissance des CDQ

En janvier 2002, la municipalité met à disposition des habitants une enveloppe de 75 000 euros, gérée avec les habitants et destinée à financer les investissements de proximité, en fonction des besoins exprimés par les habitants. Pour l'organisation de ce processus¹⁷, la mairie a découpée la ville en quatre quartiers et décidé de lancer les CDQ en janvier 2003.

¹⁷ La démarche est expliquée dans la synthèse de [l'entretien n°2](#)



Rôle, fonctionnement et impact des CDQ

➤ **Rôle :**

- discuter des problèmes et identifier les besoins des habitants du quartier
- faire émerger les envies et les projets des habitants des quartiers
- informer les habitants sur les compétences de la mairie, leurs droits et leurs pouvoirs d'action sur dans l'action publique

➤ **Fonctionnement**

- Une réunion par mois par quartier,
- Présence d'au moins un(e) élue ou représentante de la mairie
- Essai de formalisation des méthodes et pratiques afin de lancer de véritables habitudes de concertation : ex : envois d'invitations, réunions à jour fixe.

➤ **Résultats**

- Un noyau dur d'une dizaine de personnes à peu près qui participent par comités. Environ 300 personnes différentes touchées sur l'année.
- la majorité des personnes qui participent sont des personnes déjà actives ou militant dans d'autres structures (syndicats, associations...).
- Un impact au-delà de la commune : Depuis que la commune est rentrée dans la Communauté d'agglomération de Plaine-commune, même des techniciens de la CA viennent aux réunions des CDQ pour écouter la parole des habitants.
- Débat surtout autour des problèmes de propreté et d'entretien du quartier

Rôle de la mairie dans la mise en place et l'accompagnement des CDQ :

- Appuyer le fonctionnement des CDQ (appui technique, méthodologique ou logistique)
Pendant la première année, la mairie de l'ISD ne voulait pas instaurer de cadre, et laisser les comités de quartier s'organiser assez librement, afin que les habitants s'approprient réellement la structure.
Ceci n'exclut pas le fait qu'elle essaie de faire respecter quelques règles afin que soient créées des habitudes de concertation : réunions à date fixe, avec des comptes rendus, des invitations formelles...
- Informer (et former) les habitants sur les champs de compétences de chacun, sur les actions en cours, sur ce sur quoi ils peuvent agir ou pas.
- Faire émerger la concertation locale et la parole de tous
- Accompagner les projets qui peuvent émerger des CDQ

Une formalisation des CDQ discutée et souhaitée par les membres des CDQ

- Un an après la naissance des CDQ, la mairie a proposé de créer une charte du CDQ afin de fixer son rôle, ses compétences, les devoirs et engagements de chacun et ainsi de donner plus de visibilité au CDQ.
- La mise en place de la charte obéit bien sûr au principe de la concertation locale¹⁸. Mais dans ce cas-là, la concertation s'apparente davantage à processus de navette entre le CDQ et la mairie qu'à une véritable confrontation et discussion commune. Le moment de rencontre entre les deux parties ne se fait qu'à la dernière étape de la concertation.

¹⁸ Les différentes étapes de la concertation sont décrites très précisément dans la synthèse de l'entretien n°2



- Les personnes de la mairie proposent un assouplissement de la charte, afin de ne pas fixer trop haut le seuil de leurs engagements, et ainsi, de ne pas risquer de décevoir les habitants et de décrédibiliser le processus de concertation locale.
- Ce processus de concertation est très long (un an) mais qui laisse à chacun (élus, habitants, techniciens) le temps de s'approprier la charte et d'intégrer la démarche de concertation.

Tableau récapitulatif des dysfonctionnements et améliorations possibles des CDQ

Dysfonctionnements actuels	Causes	Améliorations ou contraintes pouvant être apportées par la Charte
Manque de visibilité des CQ et flou autour de leur rôle	Manque de compétences et de moyens pour la communication sur les CDQ. Utilisation du support écrit pour la communication alors que « <i>ce n'est pas forcément le moyen le plus pertinent, mais c'est le plus rapide</i> ».	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Fixe par écrit le rôle et les fonctions du CQ ♦ Officialise et crédibilise ces structures
Manque de représentativité des participants Difficulté à identifier un interlocuteur pour le quartier Manque de mobilisation de la part des participants et habitants encore « frileux »	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Les participants ne viennent représenter que leurs intérêts particuliers, ♦ Les habitants ne sont pas constitués en associations ♦ Ils ne se sentent pas « <i>investis d'une mission</i> » ♦ Ils ne vont pas consulter les gens du quartier pour recueillir leurs avis et le transmettre à la mairie ♦ Les habitants veulent bien participer mais « <i>ne veulent pas sauter le pas et être identifiés comme interlocuteurs</i> ». 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Oblige les responsables identifiés comme tels d'aller demander l'avis aux habitants de leurs quartiers, et donc d'aller chercher les informations et de les faire remonter. ♦ Met en place un système qui permet aux personnes qui ne peuvent pas participer mais qui sont intéressées de donner leur avis¹⁹
Manque de suivi et d'accompagnement des initiatives issues de la population de la part de la mairie	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Manque de moyens financiers et humains, manque de temps. ♦ Manque de mobilisation de la part des habitants ♦ Culture administrative française et habitude de travail qui n'est pas facilitatrice 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Engage les élus et des techniciens à communiquer et à travailler avec la population ♦ Rajoute des contraintes à la mairie en terme de fonctionnement, des lenteurs ♦ Rajoute une <i>exigence de rigueur</i> pour la mairie, <i>pour avoir l'air crédible</i>

¹⁹ Les avis des comités de quartier seront diffusés à la population dans le journal municipal. Passé un délai de carence d'un mois, s'il n'y a pas une quinzaine de personnes qui s'est manifestée contre l'avis, l'avis sera adopté.



Partie III : Analyse

I. Les espaces de concertation : des structures et des rôles diversifiés

A. Les espaces de concertation informels et non institutionnalisés

La majorité des études de cas choisies portent sur la mise en place d'espaces de concertation formalisés. Toutefois, dans certains cas, parallèlement à ces cadres de concertation, des espaces de négociation ou de discussion se sont développés, soit pour régler un problème particulier relatif à un projet, soit pour apporter des éclaircissements et mener des débats sur un enjeu collectif.

Exemple 1 : La journée du budget transparent dans le département de Mbour, Sénégal

L'association Aube-Mbour, qui a appuyé la mise en place de certains cadres de concertation, a également organisé des journées du budget transparent dans le département de Mbour. Lors de ces journées le maire et les habitants de la commune sont réunis afin de discuter ensemble du fonctionnement et de l'état du budget communal. Cet espace de concertation/discussion a une vocation pédagogique :

- informer les habitants sur le fonctionnement du budget et leur permettre de comprendre pourquoi tels ou tels travaux n'ont pas pu être réalisés (notamment parce qu'ils ne paient pas leurs impôts) ;
- permettre au Maire de communiquer avec ses habitants et leur expliquer, par exemple, que sans ressources, il ne peut rien faire ;
- renouveler le rapport entre l'élu et ses citoyens, instaurer une certaine confiance en les rapprochant, et tenter de diminuer les préjugés concernant la corruption de l'élu.

Source : [entretien n°5](#) avec une responsable de l'association Aube Mbour

Exemple 2 : Les réunions en pied d'immeuble à l'Ile Saint Denis

Avant même la création des comités de quartiers, et dans le but de gérer l'enveloppe budgétaire destinée aux investissements de proximité, enveloppe devant être discutée avec les habitants et répartie en fonction de leurs besoins, la mairie de l'Ile Saint Denis avait organisé vingt réunions en pied d'immeuble. Plus de 200 personnes y ont participé. Ces réunions étaient destinées à recenser les souhaits des habitants en matière d'investissements. Une fois les souhaits recensés, ils étaient traités par les services techniques de la mairie et quatre nouvelles réunions avec les habitants ont permis d'affiner les demandes.

En l'absence d'espaces de concertation formalisés, ces réunions ponctuelles ont permis de lancer la démarche de concertation de la mairie. Les rencontres, organisées dans les quartiers-mêmes montrent la réelle volonté de la mairie d'associer les habitants à la définition de leurs propres projets.

Source : [entretien n°2](#) et [entretien n°3](#) avec une chargée de développement local et une élue à la mairie de l'Ile Saint Denis



Ces espaces de concertation non institutionnalisés et ponctuels permettent d'améliorer la communication entre élus, techniciens, habitants et associations. L'absence de règles ou de cadres rigides et l'absence d'obligation de concertation peuvent rendre la concertation plus spontanée et libre. Le caractère informel de la discussion et l'absence d'engagements permettent également à tous de s'exprimer et d'apprendre progressivement les principes de la concertation. Toutefois, ces espaces de concertation ne constituent nullement un espace de représentation de tous, puisque chacun y parle en son nom.

B. Les cadres formels de concertation

La majorité des études de cas choisies expose la mise en place et le fonctionnement de cadre de concertation formels et institutionnalisés. Souvent ces cadres réunissent acteurs privés organisés (représentants de filières, d'associations villageoises, d'organisations paysannes) et acteurs publics (les communes et les services techniques déconcentrés). Dans tous les cas, ces cadres de concertation formalisés ont été créés par ou avec le soutien de l'Etat. Elles ont pour but, de renforcer la gestion participative des ressources communes et de contribuer à un développement local concerté.

Cependant, on peut les distinguer en fonction de :

➤ **leur contexte de mise en place :**

- dans le cadre de la politique de décentralisation de l'Etat.

Ces nouveaux cadres de concertation sont créés par l'Etat, pour porter le processus de décentralisation tout en y introduisant une démarche participative.

« Or ces nouveaux cadres créés dans les contextes de mise en place de la décentralisation risquent d'être en décalage avec les objets de développement local »²⁰ : Pour être reconnues comme structures légitimes et efficaces, il faudra :

1. que la commune nouvellement créée et son élu, acquièrent une légitimité politique et territoriale aux yeux des villageois/ habitants.
2. que les cadres de concertations créés sur cette nouvelle base territoriale soient réellement en mesure de répondre aux priorités définies par tous.

Exemple : les comités de développement villageois de Battambang au Cambodge

Les comités de développement villageois ont été mis en place par l'Etat dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement cambodgien. Plus précisément la création de ces comités de développement font l'objet du programme gouvernemental SEILA : il s'agit renforcer les relations entre les communautés villageoises, les administrations et le secteur privé en élaborant ensemble des schémas directeurs de développement.

- indépendamment de la politique de décentralisation

Ils ont été créés pour répondre à un besoin de cohérence dans le développement local et pour renforcer la démocratie et la concertation locales. C'est le cas pour les instances de gestion participative de [Villa El Salvador](#), pour les cadres de concertation locaux et du cadre de concertation départemental de [Mbour](#) au Sénégal ou les comités de quartiers de [l'Île Saint Denis](#).

²⁰ « Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences », Traverses n°11, janvier 2002.



➤ **leur rôle :**

- **une instance de proposition** et de définition du développement local au service de l'Etat : le cadre de concertation (CC) est chargé de définir un plan de développement local avec les différents acteurs de la commune : le CC est donc un outil de définition des besoins au service d'un instrument institutionnel de développement local. Dans ce cas, le CC n'est pas opérateur. Il conserve son rôle de lieu de rencontre, d'échanges et de débats, mais, en l'absence de résultats concrets, il peut vite perdre de son sens aux yeux des participants.

- **une instance de décision et d'exécution** : le cadre de concertation est le lieu dans lequel les acteurs du développement local se rencontrent. Les acteurs sont chargés de choisir des projets de développement local parmi ceux qui sont proposés par les habitants, associations et ensuite de les concrétiser.

C. La concertation sans cadre formel

Pour la mise en place de projets, une concertation et une contractualisation entre les différents acteurs peut exister sans qu'il y ait forcément un cadre de concertation. Les acteurs peuvent choisir de s'allier pour mettre en œuvre un projet ponctuel de façon plus efficace. Cette contractualisation peut alors être le point de départ d'une concertation et d'une collaboration à long terme. C'est le cas, par exemple du [programme de vaccination décentralisée du CHODAK](#), une équipe d'animateurs et de chercheurs d'Enda Tiers Monde et du SEPH (Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine), dans les quartiers de Dakar. L'équipe et ses animateurs sociaux ont pensé que la campagne de vaccination qu'ils désiraient mettre en place serait plus efficace s'ils s'alliaient avec les forces de la mairie. Après de nombreux efforts de collaboration, ils ont réussi à travailler avec les services municipaux et à établir une concertation sur le long terme.

II. La concertation locale : l'influence du contexte

A. Les facteurs sociopolitiques locaux

« L'efficacité de l'appui aux institutions qui produisent du développement local dépend des contextes sociopolitiques nationaux »²¹

1. Le degré de démocratisation du pays

Le régime politique influe fortement sur les conditions dans lesquelles se déroule la concertation locale.

➤ **Un régime autoritaire**

La concertation, sous un régime autoritaire apparaît d'emblée plus difficile car :

- L'Etat est peu soucieux de l'intérêt général et de prendre en compte les besoins de la population.

²¹ « Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences », Traverses n°11, janvier 2002



- Il existe peu d'espaces offerts pour les associations : elles sont réprimées ou sont menottées par l'Etat.

- ➔ Elles sont contraintes d'agir dans la plus grande discrétion et rejettent, quand cela est possible, toute collaboration avec les autorités publiques.
- ➔ La méfiance inspirée par l'Etat risque donc de laisser des traces en terme de concertation locale.

➤ **Une jeune démocratie**

Dans une jeune démocratie, toutes les habitudes de concertation entre les associations, encore naissantes, et l'Etat, doivent être créées.

- ➔ Des dispositifs légaux doivent tout d'abord reconnaître les associations comme acteurs indépendants sur la scène publique.
- ➔ La méfiance traditionnelle entre associations et Etat doit être surpassée
- ➔ Chaque partenaire doit encore trouver sa place et situer son rôle sur la scène politique, définie par de nouvelles règles démocratiques.

Exemple : En Indonésie, par exemple, maintenant que le régime se démocratise peu à peu, il s'agit tout d'abord de lutter pour la reconnaissance et l'indépendance des ONG, avant de lutter pour que la concertation locale soit pratiquée. (cf. [entretien n°4](#))

Dans ce contexte, on assiste donc à l'essor d'un mouvement associatif encore jeune et parfois politisé. Leur relation par rapport à l'Etat demeure encore ambiguë, entre désir de reconnaissance et peur d'être trop visibles et de subir la répression de l'Etat.

➤ **Un régime démocratique**

Dans un régime démocratique, la concertation locale peut être plus simple à mettre en place, puisque a priori :

- ➔ Les associations et ONG peuvent s'exprimer et travailler librement.
- ➔ L'Etat est favorable au travail de concertation et de consultation de la population ou des associations.
- ➔ Il existe des dispositifs légaux favorisant : la reconnaissance des associations, la participation de la population et la création de structures de concertation.

Toutefois, ce constat est à nuancer puisque certaines dérives existent. La concertation peut n'être qu'un leurre. Par exemple, en Inde, considérée par certains comme « la plus grande démocratie du monde », l'Etat est davantage enclin à faire de la concertation avec les ONG qu'il contrôle.

2. D'une culture d'opposition à une pratique de la concertation

Dans tous ces cas, on remarque donc que les relations historiques entre l'Etat et la société civile ou la population conditionnent les pratiques de concertation locale. Les préjugés envers l'Etat et son attitude « condescendante » ou paternaliste avec les citoyens rend difficile les discussions avec les plus pauvres, qui eux, ont perdu toute confiance en l'Etat.

Exemple : D'après un responsable d'une ONG, en Asie du Sud, il existe, de la part des ONG ou associations, « une énorme méfiance envers tout ce qui vient de l'Etat, qui a joué le jeu des puissants et des élites et qui continue à le faire ».

Outre cette culture d'opposition, le désengagement de l'Etat au niveau social---et plus particulièrement en ce qui concerne les services publics -- fait que les mouvements



sociaux et les ONG ont pris l'habitude de « plutôt jouer le rôle de ce qui n'est pas fait par l'Etat »²².

3. Etat du processus de décentralisation

La décentralisation en Amérique Latine et en Afrique est un processus venu de l'Etat et des bailleurs de fonds. La décentralisation détermine le pouvoir laissé aux communes et aux associations par l'ancien Etat central.

Ainsi, la décentralisation en créant de nouveaux territoires, offre un nouvel espace politique dans lequel la population peut s'investir. Or, quand le processus de décentralisation n'est que récemment mis en place ou mal organisé :

- ➔ Les territoires ne sont pas reconnus par les habitants. Ces derniers ne s'investissent pas dans les nouvelles structures qui apparaissent alors comme une nouvelle réforme de l'Etat, impulsée par le haut et qui n'aura aucune répercussion concrète.
- ➔ Les communes rurales ou urbaines disposent encore de très peu de ressources, de compétences et de moyens.

4. Le contexte légal

Le contexte légal détermine le statut, l'espace de liberté et le rôle des associations ou de la population dans la concertation locale.

Dans un pays, trois cas peuvent se présenter :

- ➔ Il n'y a aucun dispositif légal reconnaissant les associations ou les compétences de la population.
- ➔ Des lois qui reconnaissent les associations existent, mais elles ne prévoient pas de dispositifs de participation ou de concertation formels.
- ➔ Des lois qui incitent ou imposent la participation de la population et des associations et qui permettent ou obligent la création de structures de concertation locale.

Relativement à la partie précédente, il faut également tenir compte de toutes les lois décentralisatrices qui créent de nouveaux espaces d'actions.

5. Rural/urbain

Suivant que l'espace de concertation locale est créé dans un contexte rural ou urbain, les facteurs de réussite ou les obstacles peuvent différer.

➤ Dans les communes urbaines :

La multiplicité des acteurs et des compétences peut complexifier le processus de concertation locale. Toutefois, plus structurés, obligés de travailler ensemble sur un territoire restreint, confrontés aux limites de leurs actions, les acteurs en milieu urbain devraient être plus enclins à collaborer. Toutefois, ce contexte peut parfois aviver la concurrence entre ONG.

De plus, travailler à l'échelle des quartiers : « permet de vraiment travailler avec les habitants et la population »²³.

➤ Dans les communes rurales

La concertation locale n'apparaît pas forcément comme une nécessité :

- Il existe davantage d'espaces de concertation traditionnels, mais qui sont davantage destinés à gérer les conflits locaux qu'à produire du développement local.

²² ibid.

²³ [Entretien n°1](#)



- De plus, la décentralisation encore récente fait que le milieu rural ne dispose pas de la légitimité ni des compétences et ressources dont dispose le milieu urbain.

Exemple : en Amérique latine, « dans les campagnes, on se place davantage dans la revendication, parce qu'on ne dispose pas de compétences suffisantes pour faire des propositions concrètes ». Et si la proposition n'est pas exposée de manière administrative, « le technicien vient et la jette »²⁴.

- Enfin, dans le milieu rural, la pauvreté et la précarité apparaissent moins criantes qu'en ville, puisque les solidarités familiales semblent encore opérantes. Les problèmes sont davantage réglés par ce biais que par une organisation collective sous forme d'associations.

Dans ce contexte, les études de cas examinés nous montrent bien que cela prend davantage de temps pour que les villageois s'organisent et investissent ces nouveaux espaces.

B. Le jeu des acteurs : l'espace de concertation locale comme arène politique

Les acteurs du développement

L'Etat : au travers des ses politiques sectorielles, il définit les grandes orientations du développement

Les bailleurs de fonds : au travers de leur programme d'intervention, ils contribuent à mettre en œuvre au développement.

Les collectivités locales : au travers des compétences transférés par l'Etat dans le champ du développement local, notamment par l'établissement des plans de développement local

Les ONG : par l'appui technique et financier aux groupements locaux

Les associations locales : par la définition des besoins et la réalisation de projets locaux.

La population locale

1. Les espaces de concertation face aux systèmes de pouvoir locaux :

Les espaces de concertation locale sont censés être les lieux dans lesquels les membres de la société discutent pour décider des solutions qui satisferont l'intérêt général. Toutefois, on remarque encore souvent que dans les espaces de concertation locale, l'intérêt général n'est pas toujours le moteur de participation des membres. L'espace de concertation devient une arène dans laquelle les différents acteurs du développement viennent défendre leurs propres intérêts et essaient de retirer le plus de bénéfices financiers et symboliques possibles.

Tout d'abord, quand un projet ou un espace de concertation est monté, il faut prendre garde à ne pas y reproduire les inégalités de pouvoir. En Afrique sub-saharienne, par exemple, le pouvoir politique peut s'exprimer sous des formes assez peu démocratiques : « *patrimonialisme, clientélisme, rapport aîné-cadet, clivage ethnique* »²⁵.

²⁴ [Entretien n°4](#)

²⁵ LE BRIS, E. : « Quelques constats sur le mouvement associatif en Afrique Subsaharienne », in [Les ONG et la ville au Maghreb : de la prospective urbaine à l'action qu quotidien](#), Séminaire régional Rabat (Maroc), octobre 1995, enda Maghreb, p90.



Le système clientéliste, par exemple, nuit à la promotion de l'intérêt général recherché dans les espaces de concertation locale dans la mesure où ceci « amène à confondre le patrimoine public et son patrimoine personnel »²⁶. Cette « politique du ventre », comme elle est appelée en Afrique Subsaharienne, tend donc à renforcer les inégalités de répartition des ressources et richesses.

De même, les femmes et les jeunes de certaines minorités sont souvent considérés comme des cadets sociaux et « il n'y a pas un système de domination qui ne soit fondé sur ce clivage dans cette partie du monde »²⁷.

Tous ces clivages ou système de régulation coutumier, risquent de nuire au fonctionnement démocratique de l'espace de concertation, dans la mesure où la défense des intérêts particuliers du groupe (du clan, de la famille, du chef politique, de l'ethnie), occulte l'intérêt général.

Le défi lancé aux espaces de concertation n'est donc pas d'ignorer ces systèmes de régulation du pouvoir, mais de savoir s'y adapter tout en essayant de d'atténuer les caractères inégalitaires de l'intérieur.

Exemple :

Les principes constitutifs des [comités de développement villageois dans la province de Battambang, au Cambodge](#), font en sorte que soit respectée la représentativité démocratique, mais également la représentativité coutumière du village : un certain nombre de siège est donc réservé aux personnes qui tiennent un rôle important dans le village, tel que le moine ou l'instituteur.

Il s'agit également d'utiliser aux mieux les ressources de tous, sachant que les chefs coutumiers possèdent un pouvoir de mobilisation que les élus ne possèdent pas nécessairement. Dans [le projet CHODAK](#), réalisé dans une banlieue de Dakar, l'équipe a peu à peu appris à utiliser les réseaux de communication traditionnels (chefs coutumiers, imams, « bouche à oreille»), beaucoup plus efficaces que les moyens de communications écrits (affiches, tract, plaquettes) utilisés par les ONG.

Des intérêts particuliers à l'intérêt général ?

Ainsi on pourra se demander si, une fois que les intérêts de la concertation seront intégrés, que la mobilisation de tous sera suffisamment importante pour exercer une pression sur le groupe, que la population sera organisée en structures démocratiques, les espaces de concertation pourront alors réellement être des espaces dans lesquels sera bâti le développement local, en vertu de l'intérêt général.

²⁶ Ibid.

²⁷ idem.



Tableau synthétique des représentations et rôles des acteurs du développement local

Acteurs	Rôles et comportements habituels	Attitudes et comportements attendus	Stratégies pour changer les attitudes et comportement	Résultats attendus
Elus locaux	Autorité et pouvoir local : - manque de savoir-faire, - gains de pouvoir - patronage	Représentation démocratique de tous les citoyens	- Renforcement de capacités, - Etablissement des priorités	- à l'écoute de la demande sociale - budget participatif - droit à l'information
Fonctionnaires	- Contrôlent le pouvoir - Influencent les élus	Application des plans, support technique, approche participative, fonctionnaires responsables		
Elites locales	Liens avec les officiels, Capturent les bénéfices	Partage des ressources	- Encourager le leadership responsable, l'implication dans des structures organisées	Plaidoyer à tous les niveaux
Locaux marginalisés	Passifs par rapports aux changements	Participation active citoyenne		

Source : « Panel Presentations on Various Participatory Local Governance Planning Approaches », *The International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance, Bandung, Indonesia, 20-27 January 2002*, Logolink : www.ids.ac.uk

Dans la partie suivante, on examinera surtout les forces et faiblesses des deux principaux groupes en confrontation dans les structures de concertation locale, à savoir, les élus et les associations locales.

2. L'équipe municipale ou les élus

➤ La concertation locale ne peut se faire sans la participation des élus.

Ce sont les acteurs :

- qui sont investis de la légitimité politique pour agir sur le développement local ;
- qui disposent du pouvoir de décision en dernier ressort ;
- qui permettent ou non de rendre concrets les résultats de la concertation locale.

➤ Leur investissement dans une démarche de concertation locale dépend de :

- leur disposition à partager leur pouvoir et de leur esprit d'ouverture ;
- leur compréhension des intérêts de la concertation locale ;
- l'étendue des compétences et ressources attribuées par l'Etat : les élus manquent souvent de ressources et de compétences dans un contexte de décentralisation encore jeune.
- leur confiance par rapport à la population et la reconnaissance de ses compétences : une forte tradition étatique et bureaucratique peut parfois amener les élus à mépriser la population et les associations, considérées comme «incultes», ou incompetentes.



- leur sensibilisation par rapport au monde associatif : si les élus ont déjà côtoyé le milieu associatif, ils seront davantage enclin à coopérer avec, une fois élus, et cela facilitera la démarche de concertation locale.
- leurs habitudes de travailler en concertation avec des partenaires divers.
- leur intégrité : si les élus sont corrompus, les partenaires seront peu disposés à coopérer, dans la mesure où ils sauront que la concertation n'aura que très peu d'effets. De même, dans un système clientéliste, les élus peuvent avoir tendance à se concerter davantage avec les associations ou personnes qui seront de leur clans/partis.

3. Forces et faiblesses du mouvement associatif et des mouvements sociaux

➤ **Le rôle des associations locales dans la concertation locale dépend :**

- ➔ **de la prise de conscience de leur force sociopolitique ;**

Exemple :

Au Brésil, en contestation aux inégalités, de nombreux mouvements sociaux ont émergé en ville et à la campagne. « Ces mouvements émergent, se capitalisent et se consolident pour devenir un parti de masse, avec de nombreux militants et plusieurs tendances en son sein. [...] Au Brésil, on a la chance d'avoir un parti constitué, issu des luttes sociales et du renouveau du syndicalisme »²⁸.

- ➔ **de leur expertise technique et de leur capacité d'organisation ;**
- ➔ **de leurs capacités de réponse aux demandes sociales et de la reconnaissance des habitants :** « Les gens sont plus prompts à faire confiance aux leaders du mouvement associatif qui oeuvrent réellement pour les intérêts de la communauté [...] mais le leader associatif court le même risque de rejet si ces actions et ses appels à la mobilisation ne donnent pas de résultats susceptibles de renforcer son crédit »²⁹.

➤ **Faiblesses des associations et des mouvements sociaux**

Dans les études de cas examinées, les principales faiblesses des associations locales pouvant gêner la concertation locale étaient les suivantes :

- ➔ **Difficulté de reconnaissance de la part de l'Etat, de la commune et des bailleurs :** la concertation locale est donc réduite puisque les associations ne sont pas reconnues en tant qu'actrices légitimes du développement local.
- ➔ **Difficulté à s'imposer comme force de négociation dans la concertation publique.**
- ➔ **Associations très politisées ou religieuses :**
 - une faiblesse pour la concertation locale si les conflits idéologiques empêchent toutes discussions. C'est le cas, par exemple, des cadres de concertation de **Mbour** à leurs débuts : Les élus étaient réticents à y prendre part car ils pensaient que c'était une structure manipulée par l'opposition.

²⁸ [Entretien n°4](#)

²⁹ LY, H., SOUMARE, M., WADE, S. : Organisations communautaires et associations de quartier en milieu urbain ouest-africain, Etudes et recherches n°220, enda Tiers-monde, Dakar, 2002, 121 p.



- Toutefois, dans certains cas, les participants comprennent l'objet de la structure de concertation, à savoir, « le développement local », et font donc le jeu de la concertation, sans transformer la structure en arène politique. C'est le cas, par exemple, des personnes de l'opposition politique dans les comités de quartiers de [l'Ile-Saint-Denis](#).
- Manque de représentativité : les besoins des habitants sont mal identifiés et les actions réalisées ne feront que satisfaire les intérêts d'un groupe.
- Manque d'organisation de la population : cela peut poser des problèmes de représentativité de la population, de recensement des besoins de la population, de manque de visibilité et de l'absence d'interlocuteurs : ex mairie de [l'Ile-Saint-Denis](#).
- Concurrence entre associations pour obtenir les financements disponibles sur les projets discutés dans les structures de concertation.

Au travers des études de cas, il apparaît parfois que les projets connaissent des difficultés à saisir tous les conflits ou toutes les rivalités internes qui peuvent réduire l'efficacité des projets.

Enseignements :

Les ONG qui appuient la création des espaces de concertation locale doivent donc, d'une part, s'inscrire dans le contexte sociopolitique du territoire sur lesquelles elles agissent, et d'autre part, tenir compte du jeu complexe mené par les différents acteurs autour du projet.

1. Une attention particulière doit donc être portée au processus de décentralisation à l'œuvre, afin de mesurer les nouvelles ressources locales disponibles et l'étendue de l'espace laissé aux acteurs locaux.
2. L'ONG doit être particulièrement vigilante quant à son rôle dans l'évolution des rapports de force entre les acteurs locaux :
 - Les projets examinés tendent à renforcer le rôle et la légitimité des associations locales (ou filières économiques, dans le cas des cadres de concertation de [Mbour](#))
 - Les ONG doivent veiller à prendre en compte et associer les communes dans les projets d'appui aux initiatives locales.
 - Elles devraient également prendre garde à ne pas décrédibiliser le rôle des communes dans le développement local aux yeux de la population. Leurs actions devraient davantage renforcer la légitimité des communes en associant les élus ou les techniciens administratifs aux projets.
 - Les projets devraient permettre de renforcer le poids politique des organisations locales face à l'Etat et à la commune, tout en promouvant un esprit de partenariat et non d'opposition.
 - Les projets devraient permettre d'appuyer « l'émergence ou le renforcement de nouvelles légitimités associatives sans qu'il n'y ait forcément d'opposition avec les légitimités coutumières »³⁰.

³⁰ « Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences », Traverses n°11, Groupes Initiatives, Paris, janvier 2002.



III. Quelles démarches pour quels résultats ?

A. Qui impulse la démarche de concertation ?

1. *Quand la démarche de concertation vient du politique*

➤ Une volonté politique forte

Un des facteurs essentiel favorisant ou non la concertation locale est le facteur politique. Selon que l'élu est disposé ou non à faire de la concertation, selon qu'il en a fait son principe d'action ou pas, le processus de concertation locale dans une commune peut aboutir à une réelle participation de la société civile ou à un simple simulacre de démocratie participative. Plusieurs exemples peuvent donc venir appuyer notre argumentation.

Exemple 1

Dans la commune de Ile Saint Denis : la démarche d'une équipe municipale issue du monde associatif

C'est grâce à l'arrivée, en 2001, d'une équipe municipale composée essentiellement de personnes issues du monde associatif que la commune s'est lancée dans une réelle démarche de concertation avec la population. Ayant acquis cette approche du développement local (la participation et la concertation) dans leurs pratiques associatives, l'équipe semble donc être animée par une réelle volonté de réaliser ce projet politique et social.

➔ **Plusieurs dispositifs de concertation ont été mis en place** (Fonds d'initiatives locales, Comités de quartiers, Commissions municipales publiques...).

➔ **Toutefois**, il semble que : - la mairie porte encore trop souvent les projets
- que les habitants soient encore trop frileux pour s'engager vraiment

➔ La mairie et les associations de la commune réfléchissent donc à la manière d'inciter davantage les citoyens à se mobiliser et à agir pour le développement local.

Source : Entretiens avec l'élue à la vie des quartiers et la chargée de développement local à la mairie de l'Ile Saint Denis.

Exemple 2

Le Budget Participatif de Porto Alegre : la démarche d'un parti politique populaire

Le parti des travailleurs (PT) est un parti de masse qui s'est servi du budget participatif comme moyen de faire participer la population. « *La mise en place du budget participatif n'est donc pas issue d'une volonté populaire. Le PT a provoqué et impulsé le processus, conformément à sa "façon 'pétiste' de gouverner", à savoir, avec le peuple* ». Aujourd'hui, soutenu par une volonté politique forte dans les municipalités et au sein du gouvernement, le budget participatif et les structures de concertation créés à cette fin continuent de se développer dans tout le Brésil et deviennent peu à peu la norme dans la gestion du budget municipal.

Source : [Entretien n°4](#) avec la responsable du secteur Amérique Latine de Frères des Hommes

Dans le premier exemple, l'expérience associative des élus a été un facteur déterminant de la concertation locale. Cela a permis de renforcer les compétences en concertation



de la commune et leurs capacités à prendre en compte les enjeux de la population. Toutefois, il arrive parfois que « *les élus renoncent à leur appartenance associative dès qu'elle constitue une entrave à leur stratégie visant à contrôler les biens qui arrivent localement* »³¹. De plus, une fois passés « de l'autre côté de la barrière », ces élus peuvent ne plus bénéficier de la confiance de la population ou apparaître comme des traîtres aux yeux des associations.

Enfin, même si la volonté politique d'un groupe d'élus ou d'un parti détermine fortement la mise en place et la pérennisation d'une démarche de concertation locale, il arrive également que le jeu politique fausse la démarche de concertation locale.

Une instrumentalisation de la part du politique

En effet, l'instrumentalisation de la démarche de participation ou de concertation par l'Etat ou les autorités publiques met en danger tout le processus de concertation locale et permet des abus de pouvoirs encore plus dangereux, puisqu'ils sont masqués par le discours de la participation. Quelques exemples le démontrent

Contre-exemple 1

La concertation parfois contrainte en Asie du Sud

L'Etat indien organise de temps à autres de vastes concertations « populaires » dans lequel il convoque les ONG. Mais la concertation n'est souvent qu'une simple consultation et les avis émis par la population ou les associations locales semblent généralement être peu pris en compte. Ce détournement de la concertation par l'Etat en Asie du Sud, explique en partie pourquoi il existe encore une certaine réticence et méfiance, de la part des ONG indépendantes, à travailler avec l'Etat. Ainsi, en Asie du Sud le paysage associatif local et des ONG est assez clairement divisé. D'un côté, il y a les ONG indépendantes qui travaillent assez rarement avec l'Etat, et de l'autre, il y a celles que l'on nomme ironiquement *GONGO*, *Government Owned Non Governmental Organization*, les ONG dépendantes de l'Etat, créés, gérés ou soumises à lui.

Source : Entretien avec un responsable d'une ONG travaillant sur l'Asie

Le calendrier électoral, par exemple, peut favoriser la multiplication des procédures de concertation ou de consultation.

En outre, les dispositifs de concertation peuvent très vite être instrumentalisés par les pouvoirs publics. Et si les citoyens ne sont pas assez réactifs ces concertations peuvent davantage devenir consultations a posteriori et légitimation de l'action publique que co-gestion ou participation.

³¹ Blundo G, « Elus locaux et courtiers en développement au Sénégal : trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », in Courtiers en développement, Karthala-Apad, Paris, 2000, p 71-100, in « Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences », Traverses n°11, janvier 2002



Contre-exemple 2

La tentative de mainmise de la mairie sur le cadre de concertation dans la commune de Joal Fadiouth, Sénégal

« La population, organisée en 17 quartiers, a résisté au début du processus à la volonté de « mainmise » du Maire sur leur mouvement citoyen, au prix d'un blocage de la dynamique amorcée un an auparavant. Cette résistance a été payante et les élus ont accepté de ne pas diriger et contrôler le dispositif de développement local de la commune, alors qu'ils lui votent, chaque année, une subvention de 20 000 FF dans le cadre de son budget municipal ».

Source : Extraits du rapport de l'association Aube-Mbour : « Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rurale, à l'échelle d'un département : le cas de Mbour, au Sénégal ».

Enseignements :

1. La sensibilité des élus locaux par rapport au monde associatif ou à la population détermine la mise en place d'une démarche de concertation locale.
2. L'appui et le soutien d'une volonté politique forte sont des facteurs essentiels dans l'impulsion et l'ancrage institutionnel d'une démarche de concertation locale.
3. Une démarche de concertation locale peut également être instrumentalisée par le pouvoir politique si la population ne s'implique pas des dispositifs de participation mis en place.
4. La démarche de concertation locale ne peut être portée seulement par une force politique. Elle doit être également appropriée par les acteurs et les habitants, afin qu'elle soit efficiente et pérenne.

2. Quand la démarche de concertation locale vient de la loi...

La démarche de concertation peut également être impulsée par la voie légale. Ceci s'avère nécessaire non seulement pour inciter des autorités publiques peut enclines à travailler avec la population, mais également pour doter les citoyens de la légitimité qui leur est nécessaire pour participer à la décision publique.

Exemple : Des instances créées par la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002, en France

« La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité rend obligatoire (entre autres) :
- **les conseils de quartier**, pour les communes de plus de 80 000 habitants. Chaque quartier est doté d'un conseil dont la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par le conseil municipal. Comité citoyen, conseil de quartier, comité de voisinage, conseil de la vie locale... une multitude de dispositifs aux intitulés variés et au fonctionnement tout aussi divers a ainsi vu le jour en France.

Selon la loi, les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.



- **les commissions consultatives compétentes pour les services publics locaux, pour les régions, départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes (comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants)**

Cette commission, comprend des représentants d'associations locales, nommés par la collectivité territoriale ainsi que des élus de la collectivité territoriale ou de l'EPCI. La concertation au sein de cette commission porte sur les modalités de gestion des services publics locaux : gestion de l'eau, assainissement, équipements sportifs... »

Source : « La démocratie participative en voie d'institutionnalisation ? », La documentation française, le 28 juillet 2004, site Internet : <http://www.vie-publique.fr>

Contre-exemple : la création de cadres de concertation contraints par la loi

« Les décennies 70 et 80 ont été marquées par l'approfondissement de la politique de décentralisation, et notamment par l'instauration des communautés rurales à travers la loi n° 72-02 de février 1972, premiers jalons de la décentralisation au Sénégal. Cette loi a permis aux populations rurales, en particulier, de s'impliquer dans la gestion des affaires locales.

Elle a été approfondie par les lois de 90 et 96 qui imposent la création de cadres de concertation. En outre, au niveau de la région est créée depuis le 5 mai 1998 une Agence Régionale de Développement (ARD), chargée de stimuler le développement régional et local. Elle est le maître d'œuvre dans l'élaboration du Plan Régional de Développement Intégré (PRDI), des Plans d'Investissements Communaux (PIC) et des plans locaux de développement (PLD) ».

Malheureusement, l'institutionnalisation et la contrainte exercée par la loi a également favorisé l'émergence de nombreux cadres de concertation artificiels, dont le seul but était de capter les ressources distribuées par l'Etat ou les bailleurs de fonds internationaux.

Source : « Réformes institutionnelles des dernières décennies », Programme national de bonne gouvernance, Gouvernement du Sénégal. Site Internet : <http://www.pnbq.gouv.sn>
Entretien n°5 avec une responsable de l'association Aube Mbour et documents.

Enseignements :

1. L'instauration par la voie légale d'un dispositif de concertation locale peut biaiser la participation ou la concertation.

2. Une démarche de concertation locale, impulsée par un dispositif légal, ne peut être efficace si elle n'est comprise ni appropriée, dès le départ, par la population. Dans le cas contraire, la structure créée risque de n'être qu'une structure vide de contenu, ou manipulée par les plus puissants.

3. Quand la démarche de concertation vient des acteurs du développement ...

➤ Une volonté de concertation entre les acteurs du développement local

Dans cette partie, il ne s'agit pas de parler des espaces de concertation de type « traditionnel », destinés par exemple à régler les conflits autour de la gestion des terres ou de l'eau. On évoquera des espaces de concertation qui se sont constitués progressivement, sans l'impulsion de l'Etat, mais avec une réelle volonté de concertation et de coordination de la part de différents acteurs du développement, pour :



- favoriser l'implication de tous dans la gestion de « la chose publique » ;
- trouver des solutions ensemble, en fonction des besoins de tous et en utilisant les compétences locales ;
- améliorer l'efficacité des initiatives isolées par la mise en synergie des actions et favoriser un processus de développement local concerté.

Exemple : la naissance des cadres de concertation dans le département de Mbour

Ces cadres de concertation, avant d'être institutionnalisés par la loi, se sont constitués d'une manière informelle, à partir de la volonté des acteurs de développement local de travailler en concertation.

« A Fissel, nous nous sommes mis à créer un "cadre" entre nous alors qu'à ce moment on ne savait même pas quel gouvernement allait, un jour, "régionaliser". Il faut comprendre que la décentralisation n'est pas le développement local. La première est une option politique et administrative légiférée par l'Etat, alors que la seconde est une option -partagée entre acteurs à la base (politiques, société civile et techniciens)- de poursuivre ensemble une démarche pour la construction d'une société désirée.

Donc, le PLD de Fissel, est une initiative des gens de Fissel accompagnés par un partenaire technique français, le CIEPAC (Centre International pour l'Education Permanente et l'Aménagement Concerté) avec l'appui financier des gens de l'Aube, mais également des gens de la CR. Les trois premiers CAD ont aussi été créés avec l'aide du CIEPAC.

Avec l'avènement de la décentralisation (en 1998), nous nous sommes rendus compte de l'importance de ce que nous avons déjà fait. Parce qu'il se trouve des communautés rurales qui n'avaient encore rien fait au moment où on parlait de la décentralisation. Alors que nous, au moins, on se trouvait avec un début de concertation avancée et même des outils de gestion en place ; c'est à dire une CAD qui marche et où tous les acteurs au niveau de la communauté se retrouvent ».

Source : « Le foisonnement des "Cadres de concertation" à Mbour (Sénégal) », site du Forum Européen sur la coopération au développement rural : <http://forum.inter-reseaux.net>

➤ **Une impulsion donnée par une ONG/ un bailleur de fond international**

Parfois, la démarche de concertation locale n'est pas impulsée par les acteurs locaux, mais davantage insufflée de l'extérieur, par un bailleur de fond ou une ONG internationale, souvent en réponse de demande d'appui de la part de l'Etat.

Exemple : les comités de développement villageois dans la province de Battambang, Cambodge

Comme il a été décrit dans l'étude de cas, les villageois n'ont pas été très actifs dans la constitution des CDV. Mais ceci peut s'expliquer, comme cela est fait dans le rapport d'évaluation du F3E, par les règles de fonctionnement et le processus de mise en place des comités de développement villageois (CDV) :

- ➔ **Les ONG ont parfois utilisé des arguments économiques ou financiers pour inciter les villageois à créer ces cadres, face à leur manque de motivation.**
- ➔ **Les faibles financements et la manière dont ils sont attribués, à savoir, par les ONG ou l'Etat, décrédibilisent le rôle du CDV et démotivent les villageois qui ne perçoivent pas les effets directs de la concertation**
- ➔ **Il n'est donc pas étonnant que les CDV souffrent de dysfonctionnements importants et que les villageois ne se sont pas saisi de la démarche de concertation.**



Enseignements

1. La création d'un dispositif de concertation locale doit être réalisée de manière concertée, avec les acteurs qui y participeront, et ne doit pas être imposée.
2. Quand la démarche de concertation est impulsée par une demande et un dynamisme local fort, elle a davantage de chance d'être appropriée par l'ensemble de la population car :
 - les habitants se voient expliquer par leurs pairs les intérêts de la concertation locale ;
 - les leaders associatifs, les animateurs sociaux ou les chefs coutumiers ont davantage les moyens de mobiliser les habitants qu'une ONG extérieure ;
 - le cadre de concertation a davantage de chance de répondre aux besoins de la population : les habitants voient concrètement les intérêts de la concertation locale.
3. Si des alliances sont faites de manière artificielle et qu'elles ne sont motivées que par des financements potentiels, elles risquent d'éclater quand l'un des partenaires ou bailleurs de fonds part. (mécanisme de pérennisation, renforcement des capacités...)
4. Les cadres de concertation mis en place par un intervenant extérieur peuvent bénéficier d'une certaine légitimité aux yeux des bailleurs de fonds internationaux ou des autorités publiques. Cela peut donc faciliter le travail de concertation.
5. Par contre, ces cadres risquent de disparaître, une fois l'ONG partie, si :
 - le cadre de concertation n'est qu'une structure destinée à capter des fonds pour servir les intérêts d'un groupe de personnes ;
 - le cadre de concertation ne dispose pas de fonds propres pour assurer son fonctionnement ;
 - le cadre ne bénéficie d'aucune crédibilité aux yeux de la population, ni de légitimité aux yeux des autorités locales.

B. Comment favoriser une démarche de concertation ?

1. Le rôle d'impulsion d'une ONG

Pour l'instant, on remarque que la concertation locale est souvent impulsée par un organe extérieur, que ce soit une ONG internationale ou l'Etat. Comme cela a souvent été souligné dans les projets de la Composante « Développement local » du PCM, l'ONG française est souvent la pierre angulaire de la concertation.

Elle impulse le processus de concertation en en faisant une condition de financements

Sa présence donne de la crédibilité aux ONG locales impliquées dans le processus par rapport aux bailleurs de fonds et aux autorités locales

Elle incite les acteurs locaux à travailler ensemble

Bénéficiant de l'expertise technique, de ressources financières et de la légitimité aux yeux de l'Etat et des bailleurs de fonds, l'ONG peut donc avoir le rôle :

- de médiateur ;
- de caution morale ;
- d'appui technique et financier.

Le processus de concertation locale dépend donc de la démarche que l'ONG va adopter dans son projet.



2. Adopter une démarche globale ou une stratégie du coup par coup ?

➤ **Impulser une démarche globale**

Dans la majorité des études de cas abordés, une démarche globale de concertation a été impulsée en créant des espaces de concertation dans lesquels étaient représentés :

- le pouvoir politique (l'élu, le chef du village...);
- l'équipe administrative ou technique de la commune ;
- les représentants de la société civile ;
- la population, organisée en association ou non.

La création de ces structures répond à une stratégie globale de concertation, le plus souvent impulsée par l'Etat (dans le cadre de la décentralisation) ou imposée par un bailleur de fond ou une ONG extérieur, en vertu des bénéfices avérés de la concertation locale. Cependant, la création « forcée » de ces structures risque de donner naissance à des structures artificielles.

➤ **La stratégie du « coup par coup »**

Le programme de vaccination décentralisée du CHODAK, montre comment l'équipe a échoué dans sa tentative d'imposer une concertation entre les animateurs du CHODAK, l'équipe des centres de santé communautaire, les techniciens de la mairie et l'équipe administrative. Pour arriver à une concertation, ou du moins à un travail en commun, l'équipe du CHODAK a donc adopté une stratégie du coup par coup, en s'adaptant aux intérêts que chacun avait dans la concertation, en instaurant progressivement des habitudes de concertation avant que des partenariats réels ne soient contractualisés.

Enseignements

1. Les espaces de concertation doivent être formalisés progressivement, par des règles définies par les participants eux-mêmes, au terme d'un processus de concertation.
2. En faisant en sorte que les ressources attribuées à un projet mené de façon concertée ne soit pas excessive, on peut s'assurer que les motivations des acteurs locaux pour participer à ce projet commun ne soit pas uniquement d'ordre financier.

3. Promouvoir une nouvelle vision de la relation Etat/autorités locales/ONG/population

Démontrer les avantages de la concertation par :

➤ **Des réunions publiques, des rencontres, des ateliers et des formations sur les possibilités offertes par la concertation locale et le travail en commun.**

Ces temps de rencontre entre associations, populations, autorités publiques et techniciens sont l'occasion pour tous d'apprendre les forces et faiblesses des autres acteurs du développement local et ainsi de surmonter peu à peu les préjugés des uns par rapport aux autres. Chacun peut donc se voir moins comme concurrent que comme partenaire.

Exemples :



- Une concertation menée dans le cadre d'un programme sur la protection de l'environnement et la gestion des déchets au Pakistan (Programme LIFE du PNUD, Khuda ki Bustee, Hyderabad), les différents groupes d'acteurs (populations, ONG, autorités locales) ont compris le rôle respectif qu'ils pouvaient jouer dans le développement local. Leur perception quant à ce rôle a complètement changé. Par exemple, la population pensait auparavant que les actions de développement local devaient être menées par les autorités locales. Désormais, elles sont prêtes à les financer partiellement, à prendre des responsabilités et engager des actions en matière de développement local.

- Les journées du [budget transparent](#) organisées par l'association Aube-Mbour

➤ **Une approche pédagogiques sur les rôles et les limites de compétences de chacun**

Exemple : l'approche pédagogique de la mairie de [l'Ile-Saint-Denis](#)

Les personnes de la mairie responsables des Comités de Quartiers (CDQ) insistent bien sur le souci pédagogique qui guide les réunions des CDQ. En effet, les CDQ doivent être des lieux d'apprentissage, d'abord, et d'exercice, ensuite, de la citoyenneté, de la concertation locale et du travail en partenariat entre la mairie et ses habitants. Ce ne sont pas des espaces de conflits mais des espaces dans lesquels les habitants apprennent jouent leur rôle dans la commune. Ces espaces de dialogue permettent également aux personnes de la mairie d'expliquer quelles sont les compétences de chacun.

4. Habituer les acteurs à travailler ensemble

➤ **Commencer par du concret :**

Les intérêts de la concertation ne peuvent être réellement compris que s'ils sont appliqués à la réalisation d'un projet concret. En effet, dans les cas où la concertation ne donne pas de résultats visibles, les participants se démobilisent (Exemple: les Comités de développement villageois de la province de [Battambang](#), Cambodge).

Pour mobiliser la participation de tous, les structures de concertation étudiées se sont quasiment toutes constituées pour :

- la réalisation concertée d'un plan de développement local (ex : les CDV de [Battambang](#), les instances convoquées pour la mise en place du plan intégré de développement de [Villa El Salvador](#)) ;
- la gestion concertée d'une certaine somme d'argent (ex : l'enveloppe budgétaire municipale destinée aux investissements de proximités pour les CDQ) ;
- la résolution concertée de problèmes d'intérêt commun et la gestion commune des services « publics » (ex : les tables de concertation et la gestion participative de [Villa El Salvador](#)).

➤ **Instaurer des habitudes de concertation sur de petits projets :**

Pour impulser une démarche de concertation, il apparaît souvent plus efficace de ne pas se lancer dans la mise en place d'un projet trop lourd à gérer et qui ne risque pas d'aboutir.



Le travail en commun, sur de petits projets, permet au contraire :

- d'instaurer des habitudes de concertation et de travail en commun ;
- de montrer les intérêts de la concertation par la réalisation d'actions concrètes, visibles et répondant aux besoins locaux ;
- de mobiliser les compétences de tous, et les moyens locaux, sans faire nécessairement appel à des financements extérieurs.

5. Renforcer les compétences locales

Le renforcement des capacités des organisations locales est un facteur de promotion des secteurs défavorisés de la société.

- ➔ Les groupes les plus défavorisés doivent acquérir les moyens de s'organiser, d'exprimer leurs attentes et de peser sur les décisions des institutions publiques.
- ➔ « Les organisations qui les représentent doivent être suffisamment fortes pour constituer à la fois un contre-pouvoir capable de lutter contre l'inertie ou certaines dérives des institutions municipales, et des relais locaux à même de réaliser des activités d'utilité publique au plus près des communautés défavorisés »³².

Donc, en matière de renforcement des compétences locales, plusieurs questions doivent être posées :

- ➔ Quels sont les profils de compétences des gouvernements locaux et la société civile ? Une fois les compétences identifiées, il sera possible de les harmoniser pour que gouvernements locaux et société civile puisse faire de la concertation locale et du développement local ensemble.
- ➔ Quel serait l'équilibre idéal entre les compétences techniques et les compétences non techniques (à définir) ?
- ➔ Quels sont les moyens les plus efficaces pour renforcer, et les gouvernements locaux, et la société civile ?

Une ONG peut donc envisager plusieurs manières de renforcer les compétences locales :

➔ Par des formations

Ces formations sont à destination :

- des cadres associatifs ;
- des cadres communaux et des services administratifs de la mairie.

Les formations sont, le plus souvent, dispensées à partir d'un diagnostic destiné à évaluer les besoins des bénéficiaires. De plus, on cherche à former des animateurs sociaux ou des formateurs locaux qui seront chargés de faciliter la démarche de concertation et de l'accompagner, une fois celle-ci mise en place.

Dans la majorité des cas, les formations dispensées sont destinées à renforcer :

- les compétences techniques, car les associations et les communes sont encore jeunes : compétences en gestion, en communication, en recherche de partenariat et de financements ;
- les connaissances juridiques et institutionnelles, car les associations et les autorités communales doivent connaître les modes de fonctionnement de leurs partenaires : les droits et devoirs de chacun, le droit foncier, le fonctionnement des institutions, des associations ;

³² LY, H., SOUMARE, M., WADE, S. : Organisations communautaires et associations de quartier en milieu urbain ouest-africain, Etudes et recherches n°220, enda Tiers-monde, Dakar, 2002



- la connaissance des dispositifs légaux de participation ;
- la pratique des démarches participatives (ceci est particulièrement le cas pour les projets de coopération décentralisée, dans lesquels la mairie française dispense souvent des formations sur ce thème).

Plus particulièrement, les formations à destination des associations locales visent à leur permettre :

DE COMPRENDRE :

- les schémas de politiques nationales
- leur position et leur rôle : avoir conscience de leurs potentialités
- leur environnement culturel et communautaire
- le contexte environnant

D'APPRENDRE à :

- lire les orientations de projets souvent écrits de manière trop complexe
- traduire les besoins/souhaits de la population dans un langage correct

DE TRAVAILLER AVEC D'AUTRES ACTEURS :

- Faire du plaidoyer et du lobbying
- Négocier
- Travailler en équipe

D'AVOIR DES INFORMATIONS SUR la transparence, la responsabilité et le degré de confiance dans les relations entre le gouvernement local et les communautés

DE METTRE EN PLACE

- Des outils pour informer la communauté et l'aider à comprendre les accords et ce qui va se passer ensuite
- Des outils pour que la communauté soit informée constamment

Source : « Panel Presentations on Various Participatory Local Governance Planning Approaches », The International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance, Bandung, Indonesia, 20-27 January 2002, Logolink : www.ids.ac.uk

➤ **Par les échanges d'expériences et de pratiques.**

Les compétences locales peuvent également être renforcées grâce à l'organisation d'échanges d'expériences ou de visites de terrain. L'avantage de ces pratiques consiste à montrer concrètement aux acteurs les intérêts et les problèmes rencontrés par d'autres acteurs comme eux pratiquant la concertation locale. Ces pratiques peuvent donner lieu à des résultats très satisfaisants. Par exemple, des membres d'un cadre de concertation local de Mbour sont allés dans un autre centre de concertation local du département afin de les aider à résoudre les problèmes auxquels ils étaient confrontés, en leur faisant part de leurs propres expériences.

Bien sûr, la pratique de ces échanges d'expériences n'est **utile que si l'expérience est capitalisée et contextualisée avant d'être ensuite restituée.**

➤ **Par la légitimité acquise dans les cadres de concertation**

Le renforcement de compétences peut également être fait de manière indirecte, sans qu'une formation particulière ait été nécessaire, mais grâce à la participation au cadre de concertation. Ainsi, selon une responsable de l'association Aube-Mbour « *il y a beaucoup de gens des cadres de concertation qui sont devenus des élus, parce qu'ils ont pris une certaine connaissance de la vie de la collectivité, et ils ont eu envie de s'impliquer davantage, et ils sont devenus des élus. C'est là qu'on se dit qu'il y a eut un*



renforcement des capacités, même s'il n'y pas eu de formations précises. Les gens se développent dans ces cadres, ils prennent des responsabilités, ils voient les choses autrement, ils partagent davantage et donc après, ils « s'investissent au niveau local ». Ces personnes sont donc passées d'une légitimité associative à une légitimité démocratique grâce à leur passage dans ces nouveaux espaces.

➤ **Par la mise en place d'un centre de ressources**

La mise en place d'un centre de ressources peut s'avérer être un bon moyen de renforcer les compétences locales, celles de la société civile et celles de la commune. En effet, ces centres de ressources peuvent être :

- des lieux de formation et d'autoformation dans lesquels chacun peut disposer d'outils méthodologiques, de cours ou d'études nécessaires à la réalisation d'un projet ;
- des lieux d'information, notamment sur les dispositifs et les moyens dont chacun dispose pour participer ;
- des lieux de relais, dans lesquels on met en contact des acteurs du développement local ;
- des structures d'appui ou de soutien dans lesquelles certaines personnes ressources sont à même d'épauler les acteurs du développement local dans leur démarche.
-

C. Quels outils de formalisation des espaces de concertation locale ?

Dans les études de cas examinées, principalement deux démarches ont été adoptées :

- soit on a choisi de laisser les espaces de concertation se structurer eux-mêmes ;
- soit des règles de constitution des cadres de concertation ont été imposées dès leur création.

Dans le premier cas, la démarche a été de faire en sorte que les acteurs s'organisent eux-mêmes et s'approprient la structure. C'est le cas, par exemple, des cadres de concertation locaux de Mbour : chaque cadre de concertation fonctionne différemment selon les communes rurales. L'association Aube-Mbour refuse de faire ingérence et d'imposer des règles strictes de fonctionnement, si ce n'est celle de fonctionner comme une association. Le nombre de participants ou la tenue des assemblées générales, entre autres, est laissé au libre-arbitre des participants. Les règles sont définies au fur et à mesure, par les participants eux-mêmes. Toutefois, ces structures de concertation, encore jeunes et dotées de peu de règles, risquent d'être instrumentalisées par ceux qui sauront imposer les règles servant leurs propres intérêts. Eviter ce problème dépend en majeure partie de la capacité de mobilisation et du contrôle interne qui peut s'exercer à l'intérieur de ce cadre. S'il n'existe pas de fort soutien de la part de la population, la structure de concertation peut donc vite devenir une structure autocratique.

Face à ces dysfonctionnements, certaines règles doivent donc être édictées, que ce soit par l'ONG responsable de ces structures, ou collectivement par tous les participants. Les règles apparaissent davantage comme nécessaires et utiles pour garantir le bien de tous, que comme une contrainte.

1. Les principes constitutifs des cadres de concertation comme garanties de représentativité et de légitimité :

Les principes constitutifs des comités de développement villageois dans la province de Battambang, au Cambodge semblent donc être très utiles pour que soient respectées :

- la légitimité politique ;
- la légitimité coutumière ;



- la représentativité des sexes ;
- la représentativité de la société civile.

2. Le fonctionnement associatif comme garantie de démocratie interne

Le fonctionnement associatif (un membre=une voix ; élection du conseil d'administration; tenue d'une AG....) est souvent la contrainte minimum imposée aux participants du cadre de concertation dans la mesure où c'est le garant de la démocratie au sein de cet espace.

Toutefois, en l'absence d'une mobilisation forte, ce garde-fou ne peut être efficace.

3. Les chartes comme outil de régulation

Les chartes contractualisant les relations entre les différents partenaires de l'espace de concertation locale peuvent parfois s'avérer utiles pour :

- clarifier et fixer les rôles de chacun dans l'espace de concertation ;
- faire prendre conscience à chacun de ses devoirs et de ses engagements ;
- responsabiliser tous les acteurs ;
- fixer des règles de fonctionnement, décidées par tous ;
- donner de la visibilité à la structure ;
- donner de la légitimité à l'espace de concertation en l'institutionnalisant.

Ces chartes peuvent n'être que symboliques et n'avoir aucune utilité concrète : c'est le cas des chartes régissant les cadres de concertation de [Mbour](#). Le contrôle et les pressions internes semblent être un moyen plus efficace d'éviter les dérives.

Par contre, dans le cas des comités de quartiers, la charte a été reconnue comme une nécessité de la part des participants eux-mêmes, en vertu des avantages décrits ci-dessus. La formalisation de ces nouveaux espaces de concertation locale apparaît alors comme un enjeu de taille, une fois l'espace créé.

Enseignements

1. La création d'une structure de concertation doit se faire elle-même de façon concertée mais pas de force ni artificiellement : le processus doit incarner le principe.
2. Il faut formaliser progressivement la concertation locale : en créant une structure de concertation, en établissant une convention avec la commune et en réalisant des projets en commun



CONCLUSION

Au terme de cette étude, plusieurs enseignements ou pistes de réflexion se dégagent.

I. Des concepts aux pratiques...

Après avoir confronté les principes portés par les concepts de participation, de démocratie participative ou de gouvernance, aux diverses pratiques de concertation locale étudiées, on s'aperçoit que deux formes de participation se côtoient.

A. La participation en réponse aux défaillances de l'Etat et à la crise de la démocratie

Les formes de participation et de concertation les plus répandues sont celles qui sont destinées à associer la population pour qu'elle assume, avec les autorités municipales, des services autrefois publics. Ces initiatives populaires sont censées répondre aux besoins de base de la population (eau, assainissement, déchets), en particulier dans les quartiers défavorisés où l'Etat s'est désengagé. En plus d'avoir démontré l'ingéniosité et la créativité des pauvres pour améliorer leur environnement, ces initiatives ont eu le mérite de montrer :

- que les démunis disposaient de ressources importantes ;
- qu'ils étaient capables de s'organiser ;
- que la participation populaire pouvait être un moyen efficace de lutter contre la pauvreté, en adoptant des solutions adaptées au contexte.

Ainsi, même si les vertus de la participation ont parfois été exploitées par les bailleurs de fonds internationaux et les Etats, pour justifier des restrictions budgétaires dans le domaine social, la multiplication de ces initiatives a le mérite d'avoir permis la reconnaissance des habitants, des pauvres et des associations locales comme acteurs légitimes du développement local.

Ainsi, l'entrée de la société civile et de l'individu dans la gestion de la ville ou de la commune rurale semble être devenue un processus irréversible qui s'impose peu à peu aux pouvoirs publics en témoignent les évolutions légales et institutionnelles à l'œuvre dans le Monde : lois reconnaissant les associations, lois reconnaissant des compétences aux habitants en matière de gestion des affaires locales, lois imposant la création de structures de concertation....

B. Les structures de développement local concerté : les nouveaux espoirs de participation ?

Grâce aux processus de décentralisation, de nouveaux espaces de participation ou d'expression se sont ouverts pour les habitants. Dans les processus de décentralisation les plus récents, par exemple, les autorités publiques semblent avoir compris la nécessité d'associer ces nouveaux acteurs à la gestion du développement local. Le processus de décentralisation a donc été accompagné de la mise en place de structures de concertation locale, les conseils ou comités de développement local.

Il faut remarquer qu'indépendamment du processus de décentralisation, des espaces de concertation locale ont également vu le jour, non pas uniquement pour répondre aux besoins urgents de la population, mais pour essayer d'associer les habitants au développement local durable. Ces espaces semblent s'être créés davantage dans les villes, à savoir là où le besoin de cohérence et de mise en synergie des acteurs était le plus criant.



C. Les impacts des espaces de concertation locale

1. L'instauration d'habitudes de concertation

Malgré les difficultés et les dysfonctionnements rencontrés, ces espaces de concertation ont le mérite d'avoir impulsé des habitudes de concertation entre les divers acteurs du développement local. Ayant découvert les avantages et les inconvénients à travailler ensemble, ayant dépassé les préjugés concernant l'élite, la société civile ou l'habitant, ayant pratiqué la concertation, les acteurs du développement local sont davantage disposés à dialoguer et réaliser de manière conjointe des projets de développement local. La concertation devient donc progressivement une démarche naturelle.

2. La mise en synergie de divers acteurs pour un développement local cohérent et efficace

Ces espaces de concertation permettent de réunir les divers acteurs du développement local et de créer des synergies entre eux. La connaissance des projets des autres acteurs agissant sur le même territoire, la coordination des actions de chacun et la réunion des compétences de tous au service d'un ou plusieurs projets, permet de donner plus de cohérence et d'efficacité au développement local.

II. Les obstacles à la concertation locale

Malgré ces résultats fort encourageants, les espaces de concertation locale semblent encore rencontrer de nombreux obstacles.

A. Les contraintes de la concertation

Tout d'abord, la concertation est un processus :

- qui exige du temps (il faut que les acteurs consacrent du temps aux réunions...);
- qui ajoute du travail (il faut organiser et gérer le processus, communiquer les résultats à la population, rédiger des documents de vulgarisation scientifique...);
- qui engage de nouvelles responsabilités (les représentants des habitants doivent recueillir la parole de tous, les élus doivent respecter leurs nouveaux engagements);
- qui peut davantage ralentir le processus de décision qu'il ne l'accélère;
- qui peut faire émerger de nouveaux conflits sans résoudre les anciens.

Ainsi, les contraintes imposées peuvent provoquer les réticences de certains à s'engager dans un processus de concertation.

B. Les limites de la concertation locale

En outre, les structures de concertation connaissent encore beaucoup de limites, relatives non seulement à l'environnement dans lequel elles se trouvent, mais également aux divers acteurs qui les composent.

1. Les limites :

Economiques :

- le financement des structures de concertation ;
- les ressources des collectivités locales (l'absence de fiscalité locale, faibles dotations en ressources humaines et financières);
- les ressources des associations locales.



Institutionnelles/légales :

- les dispositifs légaux de participation ;
- l'état du processus de décentralisation (et les ressources allouées).

Sociales, culturelles et historiques :

- les systèmes/principes hiérarchiques de certaines sociétés ;
- la compréhension de l'intérêt général ;
- les relations entre l'Etat, les autorités publiques et la population (organisée ou non en associations).

2. Forces et faiblesses des acteurs locaux : Tableau récapitulatif

	ONG	Associations locales, Organisation des communautés de base	Autorités locales
Forces	Expertise technique. Bonne capacité de négociation. Réseau développé. Solutions innovantes	Forte participation des femmes Crédibilité par rapport à la population Bonne connaissance du contexte et des besoins locaux Capacité de mobilisation de la population Utilisation de solutions peu coûteuses	Institutions établies Autorité pour la prise de décision Implante les projets Soutient les projets Ont le soutien du gouvernement national
Faiblesses	Peu de ressources financières Peu de liens avec le secteur privé En conflit avec le gouvernement Manque de compétences techniques	Manque : - d'expérience en participation - d'initiative collective - d'accès au crédit - de ressources, de compétences - de marge de manœuvre (contrôle de l'Etat) Méconnaissance : - du rôle et des compétences des autres acteurs - des intérêts de la concertation locale Faibles compétences en organisation Faible réseau	Manque : - de ressources financières - de compétences techniques - de crédibilité par rapport à la population - de liberté (contrôlé par le gouvernement central) Fonctionnement bureaucratique Sous-utilisent les ressources Utilisent des solutions coûteuses
Réponses possibles d'une ONG extérieure	Ateliers de renforcement des compétences Encourager la coopération avec les autorités locales	Mobiliser des ressources Construire des réseaux Construire les compétences d'organisation Renforcement des compétences des cadres communaux et associatifs	Initier le dialogue Encourager la coopération avec les ONG

3. La participation des pauvres aux espaces de concertation locale

On peut enfin se demander si ces espaces ont permis de réellement faire émerger et prendre en compte la parole des pauvres dans le processus de développement local. Ceci semble encore assez rare dans les comités/conseils de développement local. Si les espaces tels que les forums ou les tables de concertation --qui sont davantage des espaces d'expression que de décision -- permettent de faire émerger la parole des pauvres, les conseils de développement local n'y parviennent que grâce aux associations locales. C'est le rôle des associations locales que de faire peser la voix des pauvres dans la décision publique, quand elles sont représentatives de la population et non pas de groupes d'intérêts.



En résumé

Ce sur quoi il faut porter attention en ce qui concerne les dimensions :

- historique et politique :

- Existe-t-il une tradition de concertation entre l'Etat et les associations locales ou les mouvements sociaux ?
- Est-on dans un régime démocratique ?
- Quelles marges de manœuvre et quelles possibilités de dialogue existe-t-il ?
- Les élus locaux sont-ils disposés à dialoguer avec les associations locales ? Quels espaces ont-ils déjà mis en place ? Quelles structures de concertation existe-t-il ?
- La notion d'intérêt général est-elle ancrée dans les habitudes des élus locaux ou des associations ?
- Les associations sont-elles fortement politisées ? Est-ce que cela a une incidence sur la concertation ?

- institutionnelle et légale :

- Comment le processus de décentralisation évolue-t-il ? Comment travailler avec les communes nouvellement créées ?
- Comment s'insérer dans les nouveaux espaces de concertations créés (les comités/conseils de développement local) ? Comment aider les associations locales à profiter de ces opportunités de participation ?
- Sur quels dispositifs légaux s'appuyer pour favoriser la concertation locale ?

- sociale et culturelle

- Quelles sont les relations de pouvoir qui existent entre les différents acteurs ?
- Comment tenir compte des hiérarchies traditionnelles sans reproduire les inégalités dans les structures de concertation locale ?
- Quelle est la force des associations locales ? Sont-elles représentatives de la population ? Sont-elles reconnues par l'Etat ?

- économique

- De quelles ressources humaines et financières disposent les espaces de concertation créés ?
- Qui organise et gère les espaces créés ?
- Y a-t-il des enjeux économiques ou financiers forts autour de cet espace ? Existe-t-il une concurrence entre les associations en vue de capter les ressources de la structure de concertation ?

- organisationnelle

- Ces structures bénéficient-elles d'un soutien actif de la part de l'ONG ? Quel est le rôle de l'ONG dans cette structure ? Est-ce le seul garant de la légitimité ou de la crédibilité de la structure ?
- L'espace de concertation locale entretient-il des liens avec l'Etat ? S'inscrit-il dans un réseau national ?



C. La viabilité de ces espaces de concertation

Tous les facteurs et limites précédemment cités pèsent sur la viabilité financière et institutionnelle de ces structures. On peut alors se poser diverses questions concernant :

1. La viabilité financière

- D'où proviennent les ressources de la structure ?
- Qui apporte des ressources et sous quelle forme ?
- L'ONG apporte-t-elle un appui financier important ?
- Dans ce cas, existent-ils des dispositifs prévus pour remplacer les apports de l'ONG, après son départ ?

2. La viabilité institutionnelle

- Ces structures sont-elles reconnues aux yeux de la population ? des élus ? des techniciens ou services administratifs ? des associations locales ?
- Les liens entre la commune et les associations se sont-ils contractualisés ? Y a-t-il des liens/contrats entre la commune et une association qui ont été impulsés grâce à la concertation ? Y a-t-il eu de nouveaux espaces de dialogue impulsés grâce à la dynamique de concertation ?

Trop souvent encore, ce sont les bailleurs de fonds internationaux ou les ONG internationales qui conditionnent la viabilité financière ou institutionnelle des structures de concertation locale : l'importance des financements ou la légitimité qu'ils apportent ne doivent pas constituer les seuls ciments de ces structures. Il faut donc envisager, dès leur mise en place, des dispositifs qui suppléeront aux ressources apportées par l'extérieur, afin que le processus de développement local s'autonomise.

III. De la diversité aux points communs...

A. Des structures très variées en réponse à des contextes et objectifs variés

La diversité des structures fait la richesse de cette nouvelle façon de gouverner et d'agir pour le développement local. Avant tout, cette diversité des structures de concertation témoigne de la nécessité d'adaptation de chaque structure à son environnement local. Ce n'est que de cette manière qu'elles auront la possibilité d'être appropriées et de répondre aux besoins de tous. Il ne faut donc pas chercher à imposer un modèle universel. Toutefois, quelques « principes » ou règles communes semblent faciliter leur bon fonctionnement.

B. Quelques principes récurrents

Le fonctionnement de l'espace de concertation locale incarne son principe :

1. La mise en place d'une structure de concertation doit se faire en concertation avec les participants potentiels.
2. Les règles régissant la structure de concertation doivent être issues de la concertation entre tous les participants.
3. Les décisions doivent être prises en concertation.



La diversité fait la richesse :

1. La diversité des participants à l'espace de concertation permet de garantir la meilleure représentation de la société possible.
2. La diversité et le nombre des participants permettent d'exercer un contrôle interne au sein de la structure.

« Laisser le temps au temps »... , « on n'apprend qu'en marchant »

1. L'apprentissage de la concertation est un processus long : il faut laisser le temps aux différents acteurs de s'approprier l'espace de concertation, de s'habituer et d'en apprendre les règles.
2. En découvrant par eux-mêmes les dysfonctionnements ou les problèmes qui émergent dans ces espaces, les acteurs apprennent à trouver des solutions adaptées, à édicter de nouvelles règles, dont ils auront bien compris l'utilité.

La clarté et la transparence facilitent la compréhension et la participation

1. Quand les domaines de compétences (déterminées en fonction des capacités de chacun) sont bien fixées, que la légitimité de chaque représentant à participer est bien expliquée à tous, la concertation au sein de la structure s'engage mieux.
2. Quand les participants voient les résultats de la concertation se concrétiser, ils sont plus enclins à participer activement.
3. Les règles, quand elles existent, doivent être respectées scrupuleusement et appliquées à tous pour que la structure de concertation soit crédible aux yeux de tous.

« Small is beautiful »

1. En commençant par la réalisation de petits projets, qui ne nécessitent pas de ressources extérieures et qui ont davantage de chances d'aboutir, les acteurs de l'espace de concertation locale voient les résultats de leur action et apprennent progressivement à travailler ensemble.
2. En commençant par répondre aux besoins prioritaires de la population (assainissement, habitat, gestion des déchets), les espaces de concertation locale ont davantage de chance de s'ancrer et d'acquérir de la crédibilité aux yeux de la population.

Pour conclure...

Les expériences de concertation locale ouvrent de nouvelles perspectives dans le champ du développement local. Permettant aux acteurs de s'extraire des relations conflictuelles au profit d'une mise en synergie des actions, ressources et compétences, les espaces de concertation locale semblent être désormais des passages obligés, que ce soit pour l'Etat ou les ONG. La mobilisation de l'ensemble des acteurs, dans leur diversité, sera déterminante pour que les structures de concertation puissent devenir des piliers du développement local et incarnent réellement les principes de la gouvernance participative.



BIBLIOGRAPHIE

Démocratie participative

- CASTEIGTS M., « La gouvernance urbaine : entre science et idéologie », Rencontres Internationales sur la Démocratie et le management local, ENAP, mai 2003. (http://www.univ-pau.fr/~ville-m/pdf/Communications/052_Casteigts.pdf)
- DUTILLEUX, C., « Vive le budget participatif ! » Alternatives économiques, 2001/01, 188p. p 32-34.
- GONTCHAROFF, G., « Démocratie participative, quelques règles du jeu » in Citoyens : la lettre de la vie nouvelle, 2001/2006. p 4-9
- HOLEC, N. & BRUNET-JOLIVALD, G., « La gouvernance urbaine » in De la gouvernance des économies à celles des territoires, Centre de documentation de l'urbanisme, 1999. <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/gouvernance.htm>
- LAFAYE C., « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? », in ANDREW C. & CARDINAL L., La démocratie à l'épreuve de la gouvernance, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001. (http://www.sociologia.unimib.it/mastersqs/dida/testidue/5_lafaye.pdf)
- LE GALES P., « A chaque ville sa gouvernance », in Revue des Sciences Humaines, Décider, Gérer, Réformer : les voies de la gouvernance, Hors série n°44, mars-avril-mai 2004.

Décentralisation et développement local

- NEU, D. : « Développement local et décentralisation : points de vue », Notes méthodologiques du GRET n°4, GRET, Paris, Mai 2003.
- RUTAKE, P. : Développement décentralisé : Mutations politiques, pouvoir local et développement communal au Burundi, PUBLISUD/ACCT, 1992/12, 146p.
- SEBAHARA, P. : « Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local : expériences d'une commune du Burkina Faso », Document de réflexion ECDDP 21, ECDP, Maastricht, 2000.

Participation populaire et concertation locale



- CIEPAC, CRID, La participation populaire au développement, S.L : S.N., S.D. 16p
- GAVENTA, J. : « Towards Participatory Local Governance : Six Propositions for Discussion », Currents, Institute of Development Studies, 2002. www.ids.ac.uk
- « Panel Presentations on Various Participatory Local Governance Planning Approaches », The International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance, Bandoung, Indonesia, 20-27 January 2002, Logolink : www.ids.ac.uk
- GARABAGHI, N.K., Problématiques de la participation des populations au développement, UNESCO, division de l'étude du développement, 1983/06, 97p.
- CEDIDELP, Villes et développement durable : des expériences à échanger, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1998/06 116p
- CEDIDELP, Villes et développement durable : des expériences à échanger : troisième recueil, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001/12, 157p.
- MASSIAH G : « Démocratie et développement dans le débat international sur la ville et l'habitat », in OSMONT A. & GOLDBLUM C., Villes et citadins dans la mondialisation, Karthala, Paris, 2003.
- MERKLEN, D. : Politique de lutte contre la pauvreté urbaine : un cadre général pour l'action, UNESCO, 2001, 46p (MOST : documents de politiques sociales, 8)

Afrique

- BULLE, S. « Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal », Gestion des Transformations Sociales MOST, document de discussion n°33, UNESCO, 1999.
- DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. « Gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie ? », in DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. (dir), Pouvoirs et cités d'Afrique noire : la décentralisation en question, Karthala, 1993.
- Enda Europe : « Compte-rendu de la semaine du Sud du 8 au 12 avril 2002 en préparation du sommet de Johannesburg », Paris, 2002.
- Enda Maghreb - Amsed : Les ONG et la ville au Maghreb, de la prospective urbaine à l'action au quotidien. Séminaire régional Rabat (Maroc) - 26/28 octobre 1995.
- LE BRIS E., « Les villes à la merci d'un rapport paradoxal entre le local et le mondial. Réflexion à partir du cas de l'Afrique au sud du Sahara », in OSMONT A. & GOLDBLUM C., Villes et citadins dans la mondialisation, Karthala, 2003



- LY, H., SOUMARE, M., WADE, S. : Organisations communautaires et associations de quartier en milieu urbain ouest-africain, Etudes et recherches n°220, enda Tiers-monde, Dakar, 2002, 121 p.
- MONTEAU W., PIAL MEZALA R., et SAHMY B.:Décider et gérer la ville autrement, enda Maghreb, 2001.
- PIERMAY J-L, « Dynamismes et pouvoirs locaux en Afrique Centrale : une chance pour l'encadrement urbain », in DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. (dir), Pouvoirs et cités d'Afrique noire : la décentralisation en question, Karthala, 1993.

Amérique Latine

- BAIERLE, S. : « Transformation and empowerment through the Participatory Budget », in Logolink: International Workshop on Participatory Planning Approaches for Local Governance, Bandung, Indonesia, 20-27 January 2002, www.ids.ac.uk
- CABANNES, Y. : Une ville pour tous : nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains : l'expérience de Fortaleza au Brésil, Fondation Charles Léopold Mayer, 2001/09, 81p.
- CABANNES, Y. : « From community development and *mutirao* to housing finance and casa melhor in Fortaleza, Brazil », in Journal of Environment and Urbanization, April 1997.
- DIAL : « Pérou : Gestion participative d'un district populaire urbain : l'expérience de Villa El Salvador », DIAL D2727 du 1^{er} au 15 juillet 2004, www.dial-infos.org
- FAVREAU, L. & FRECHETTE, L. : « Développement local et économie solidaire en Amérique Latine : des expériences innovatrices », Cahiers de la Chaire de recherches du Canada en développement des collectivités, Série « Pratiques économiques et sociales n°21 », Université du Québec en Outaouais, Mai 2002.
- RIBEIRO, R.M. : Economie, citoyenneté et démocratie : un regard sur les secteurs populaires en Amérique Latine, Frères des Hommes, Paris, 2003, 92p.

Asie

- Enda Vietnam : « Services urbains et participation des habitants au Vietnam », Mékong Initiatives n°3, 2001 : www.mekong-initiatives.org
- F3E : Rapport d'évaluation de HI/ANS : Projet d'appui aux initiatives locales dans la province de Battambang, Cambodge, Handicap International /Action Nord-Sud. F3E, 2000.



ANNEXES

Tableau récapitulatif des entretiens

Synthèse des entretiens

Etude de cas complémentaire



Tableau récapitulatif des entretiens

Personnes interrogées	Fonction	Date	Lieu	Principaux thèmes abordés
Catherine LENFANT-LEGLU	Membre de l'association Aube-Mbour et Chargée des relations internationales à l'UNADEL	01. 07.2004	Locaux d'enda Europe	Les cadres de concertation de Mbour, Sénégal
Pierre LEFEVRE	Administrateur de l'UNADEL	01.07.2004	Locaux d'enda Europe	Le contexte institutionnel favorisant la concertation locale en France
Christel de MULLENHEIM	Chargée de mission à la coopération décentralisée de la communauté d'agglomération d'Evry	02.07.2004	Locaux d'enda Europe	Les actions de coopération décentralisée de la communauté d'agglomération d'Evry à Kayes, Mali
Emmanuelle DOMRAULT	Chargée de développement local à la mairie de l'île Saint Denis	06.07.2004	mairie de l'île Saint Denis	Les dispositifs de concertation locale de la commune de l'île Saint Denis, notamment les comités de quartier.
Rosa Miriam RIBEIRO	Responsable du secteur Amérique latine et Caraïbes de Frères des Hommes	09.07.2004	Locaux de FDH, Paris	Les structures de concertation locale et les relations entre autorités publiques/ mouvements sociaux/associations en Amérique Latine
Harsh KAPOOR	Responsable du secteur Asie de Frères des Hommes	09.07.2004	Locaux de FDH, Paris	Les relations entre autorités publiques/mouvements sociaux/associations en Asie
Elisabeth MASSE BOURGAIN	Adjointe à la vie des quartiers et au Contrat Educatif Local de la mairie de l'île-Saint-Denis	12.07.2004	mairie de l'île-Saint-Denis	Réflexions sur le contexte associatif algérien et émergence de la démocratie participative à l'île-Saint-Denis



Synthèses d'entretiens

Compte- rendu d'entretien

Christel de Mullenheim,
Chargée de mission coopération décentralisée à la communauté d'agglomération
Evry Centre Essonne,

réalisé le 2 juillet 2004 par Kanitha Kernem,
dans les locaux d'Enda Europe

Abréviations

CD : Coopération décentralisée

CAE : Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne

CDAE : CD de la CAE

Contexte : Aux origines de la coopération : la présence d'une forte communauté malienne dans la CAE

La présence dans l'agglomération d'Evry d'une forte communauté malienne, majoritairement originaire de Kayes explique que des élus, sensibilisés aux relations Nord-Sud, aient souhaité signer un accord de jumelage avec la ville de Kayes en 1990.

Suite à cela, des citoyens de l'agglomération voulant s'investir dans le partenariat ont décidé de créer une association : « Les Amis de Kayes ». Cette association mène des actions d'éducation au développement et soutient des associations à Kayes (en particulier un centre de formation pour jeunes femmes).

I. Les actions menées à Kayes

1. L'appui à la municipalité

A Kayes, la CAE fait essentiellement de l'appui institutionnel à la Mairie afin de renforcer les compétences de ses services. Elle appuie notamment ses Services Techniques (STM) dans la mise en place d'actions d'assainissement et de lutte contre l'érosion. Un jeune ingénieur français est mis à disposition des STM et des formations d'élus et de techniciens sont réalisées régulièrement.

2. Une démarche participative

La CAE appuie également la Commune de Kayes dans la mise en place de dynamiques de quartier, afin que celle-ci travaille davantage avec la population. Ce volet dynamiques de quartier consiste à réunir régulièrement : un animateur malien (salaire de la CAE), la commune de Kayes et des habitants du quartier concerné. Le travail de l'animateur malien consiste donc à aider la commune à identifier les besoins de la population, avec la population, puis à les accompagner dans le montage et la réalisation de projets sur leur quartier.

Résultats :

➔ « L'appropriation par la population de son propre développement »

Ex : La population s'est organisée pour gérer les problèmes d'assainissement et de déchets, en utilisant ses propres ressources et avec des solutions adaptées au contexte.

➔ « La population réalise que la commune (Mairie) est présente sur la ville », Les préjugés à l'égard des élus (corruption, désintérêt...) semble diminuer.

➔ Une démarche de concertation locale a été impulsée, des élus plus accessibles :

- il y a des réunions de travail assez fréquentes entre la population et la Mairie.
- des formations pratiques ont été dispensées, par un bureau d'études, aux élus, aux cadres communaux et aux chefs de quartier sur les enjeux du développement local et le montage de projet.



Facteurs de réussite :

- Le travail à l'échelle d'une commune de 100 000 habitants, dans les quartiers : « *cette échelle-là permet de vraiment travailler avec les habitants et la population* »
- Fort dynamisme associatif dans la commune de Kayes

Limites :

- Manque de moyens et de compétences de la commune de Kayes
- Peu d'actions visibles de la commune
- Logique de captage de fonds de la Commune.

Perspectives :

- Faire en sorte que la commune travaille davantage avec ses associations
- La CDAE ne travaille pas directement avec les associations maliennes sur place, mais pourra appuyer la commune de Kayes dans cette démarche, si la commune en exprime le souhait.

3. La maison du Jumelage

Cette structure a été créée au début du jumelage, pour favoriser les actions liées au développement socioculturel de la CAE, et conformément au souhait de la commune de Kayes qui désirait également créer un espace de loisirs pour les jeunes.

Résultat :

Une structure reconnue par tous, dans laquelle de nombreux événements et concerts sont organisés.

Limites :

- Pas de coordinateur des actions dans la maison du Jumelage
- La maison du jumelage sert encore trop souvent de lieu d'organisation d'événements. Elle ne vit pas encore assez, du fait notamment de l'absence de coordinateur des activités.
- C'est la CDAE qui, par l'intermédiaire de son chargé de mission finance un peu la gestion de ce centre culturel. La Mairie n'est donc pas autonome dans la gestion de cette structure.

II. La CD «comme 'prétexte' pour faire du développement chez nous » : les actions impulsées par la Coopération décentralisée dans la CAE

1. Les actions d'éducation au développement

- L'agglomération d'Evry est caractérisée par son côté multiculturel
- L'ouverture aux autres et la compréhension mutuelle deviennent donc des enjeux importants.
- On peut alors se baser sur le partenariat entre Kayes et la CAE pour mettre en place des actions d'éducation au développement dans les écoles.

Ex :- le projet Kotéba (théâtre qui véhicule un message éducatif)/côté école lors de la semaine de la solidarité internationale 2003, sur le thème de l'éducation et des droits de l'enfant.

- les chantiers de jeunes

Résultats :

- Travail en réseau depuis le montage du projet, avec de multiples partenaires : écoles, associations de Maliens ou qui travaillent au le Mali, mutualité de l'Essonne, deux associations pour l'insertion des jeunes.
- « Ce qui est sûr, c'est que maintenant, il y a des choses qui ont été mises en place. On sait qu'on peut travailler ensemble, qu'on peut mener des projets ensemble, d'éducation au développement.

2. Le projet d'échanges entre jeunes, en partenariat avec l'association 'les Amis de Kayes'

En 2001, un projet a été monté entre la CDAE et l'association des amis de Kayes impliquant :



- les jeunes étudiants d'Evry village (un quartier résidentiel), issus d'un milieu plutôt confortable
 - les jeunes du quartier des pyramides nés en France de parents maliens
- Ils sont partis tous ensemble à Kayes pour monter une pièce de théâtre à la maison du Jumelage.

Résultats :

Au-delà de l'échange avec les Maliens, sur place, ce projet a eu un impact assez important dans la CAE, dans la mesure où il a permis à des jeunes de différents quartiers de se rencontrer, de se connaître et de se comprendre.

3. L'appui aux dynamiques locales de la CAE

- La mise en place de la CD a permis d'impulser des partenariats entre associations de la CAE et les associations de Kayes
- La CDAE sert de médiatrice entre les associations ici et là-bas, et d'appui technique, si besoin est. Le rôle de la CDAE consiste donc, à faire de l'appui aux dynamiques locales, là-bas, et indirectement, ici également.

Résultats :

- « *En terme de développement local, c'est justement important de montrer que la CD dépasse le cadre institutionnel* » Ces partenariats entre associations, permettent de donner une dimension plus humaine et citoyenne à la coopération.
- La coopération entre la CDAE et les associations de la CAE permet également de donner un peu plus de cohérence à la coopération réalisée avec Kayes, sans pour autant que les associations ne perdent leur indépendance ou leur autonomie.
- Le service communication est associé à l'action de coopération décentralisée de la Communauté d'Agglomération : une publication trimestrielle a été mise en place en 2002 "Agglocoopération" afin de mieux informer nos partenaires et les citoyens "d'ici et de là-bas", un lien coopération a été créé sur le site Internet.

Limites :

- Ce sont toujours les mêmes structures qui sont mobilisées
- Difficulté à toucher d'autres types de structures, telles que les universités
- Difficultés de travailler de façon transversale avec les différents services de la Communauté d'Agglomération qui ne saisissent pas toujours leur intérêt dans ce partenariat.



Synthèse d'entretien n°2

Emmanuelle Domrault,
chargée de développement local à la mairie de l'Île Saint Denis,

réalisé le 6 juillet 2004 par Kanitha Kernem,
à la mairie de l'Île Saint Denis.

Durée : 10h – 11h30

Enregistré avec magnétophone.

Liste des abréviations :

ISD : Ile Saint Denis

CDQ : Comité de quartier

FIL : Fond d'Initiative Local

I. Le contexte d'émergence de la démocratie participative à l'Île Saint Denis

A. l'arrivée d'une équipe municipale militante en 2001

- Des élus « *issus du militantisme associatif et d'une sensibilité de gauche globale* » succèdent à une cinquantaine d'années de communisme sur la ville : un nouvel élan politique est donc donné (le Maire est Vert, mais la majorité des membres de l'équipe n'est pas encartée) par des personnes qui « *ont senti les limites de l'engagement associatif et sont passés de l'autre côté de la barrière* ».
- L'histoire associative des élus explique leur volonté de mettre en œuvre une véritable démarche sociale et participative. Cela a été finalement « *un cheminement complètement naturel* » pour eux. Les élus faisaient partie de l'association Ebullition (née en 1988 en réaction au fort vote FN dans la commune), et/ou d'autres associations.
- Les pratiques associatives et les idéaux des élus expliquent leur réelle « *volonté d'être à l'écoute de la population et de faire participer les habitants, qu'ils soient dans des associations ou non* ».

B. Une volonté politique plutôt qu'une contrainte légale ou institutionnelle

- L'ISD s'appuie bien sûr sur les dispositifs de participation légaux existants et utilisés partout, « *lors d'enquêtes publiques ou d'opérations d'aménagement* ».
- Mais comme l'ISD ne compte que 6800 habitants, elle n'est pas concernée par la loi sur la démocratie de proximité.
- Donc « *c'est plus à partir d'une volonté politique qu'à partir d'obligation juridique que la démocratie participative se développe* ».

C. Un projet politique réaliste, fondé sur une forte connaissance des ressources du terrain

- L'ISD est une ville pauvre, populaire, comptant peu d'industries ou de commerces. Les habitants sont majoritairement des ouvriers et techniciens, et beaucoup sont d'origine étrangère.
- Mais le discours des élus tend à mettre en avant les deux ressources à valoriser :
 - « *un environnement extraordinaire* »
 - « *une richesse humaine qu'il faut valoriser, qu'il faut accompagner dans ses projets, à qui il faut permettre de s'épanouir, et à qui il faut permettre de se prendre en main, de participer etc....* » Une population multiculturelle, ce qui constitue une richesse.

II. Les dispositifs mis en place :



A. Une maire adjointe déléguée à la vie des quartiers été nommée, Elisabeth Masse-Bourgain.

B. Le CVA (Conseil de la Vie associative) et le FIL (Fonds d'Initiatives Locales)

Le CVA est une structure regroupant une soixantaine d'associations et qui décide de l'attribution du FIL (voté ensuite en conseil municipal). Le FIL est un fond pour soutenir les projets ponctuels d'associations ou d'habitants.

Le CVA est également un lieu de rencontres et d'échanges entre les associations.

C. Les commissions municipales ouvertes aux publics

Avec plus ou moins de succès. (Les finances publiques ne semblent pas attirer beaucoup de monde, contrairement aux commissions sur cadre de vie et urbanisme)

D. L'APUD (Atelier Public d'Urbanisme et de Déplacements Urbains)

Mis en place lors du projet de passage du tramway à l'ISD : à l'origine, la RATP, la DDE prévoyait de faire détruire le pont de l'ISD. Mais l'APUD, réunissant des techniciens et des habitants, ont fait des visites dans d'autres villes, et avec l'aide d'un expert, ont mené une contre-expertise.

Résultats :

- des réunions de concertation où la DDE a dû s'adapter à un public comprenant des habitants.
- Influence sur de grosses institutions publiques technocratiques qui ont dû adopter d'autres modes de vision, de réflexion, notamment en apprenant à prendre en compte l'avis des habitants.

E. De l'enveloppe municipale pour les travaux de proximité...

→ En 2002, l'équipe municipale a décidé de mettre en place une petite enveloppe de 75 000 euros pour des investissements de proximité, qui sera discutée avec les habitants et qui serait répartie en fonction des besoins exprimés par les habitants.

La démarche :

- ♦ mai-juin 2002 : 20 réunions en pied d'immeubles ont été organisées : plus de 200 personnes ont participé à ces réunions : « *on a recensé les souhaits des habitants en matière d'investissements* ».



- ♦ « *on l'a fait mouliner par les services techniques* »



- ♦ en novembre 2002 : 4 réunions (on a découpé la ville en 4 quartiers) : « *on a affiné les demandes des habitants en matière d'investissement de proximité* ».



→ Sur la lancée, la mairie a décidé de mettre en place les CDQ : « On a voulu se servir de cette démarche sur les investissements de proximité pour lancer les comités de quartiers ».

F. ... aux comités de quartier

En janvier 2003, la mairie a organisé une grande réunion avec l'ensemble des gens qui avaient été aux réunions précédentes. A partir de la gestion de l'enveloppe pour les travaux de proximité, sont donc créés les CDQ.

1. La démarche adoptée par la mairie et le fonctionnement des CDQ :



La démarche

Janvier 2003-Janvier 2004 : « L'idée de la ville, c'était de ne pas instaurer un cadre ».

- ➔ L'idée, c'est à la fois de faire émerger les envies de discussion des gens et à la fois de faire de la pédagogie : informer les gens sur les champs de compétences de chacun, sur les actions en cours, sur ce sur quoi ils peuvent agir ou pas.
- ➔ La mairie laisse les choses s'organiser mais elle essaie quand même de créer des habitudes au sein de comités de quartier, pour que ce système de concertation se pérennise : à date fixe, avec des comptes rendus, des invitations formelles...

Le fonctionnement :

- ➔ Quatre réunions par mois au total sur la ville, une réunion par quartier à laquelle assiste soit l'élue à la vie des quartiers, soit la chargée de développement local.

2. Les résultats

- ➔ Il y a un noyau dur d'une dizaine de personnes à peu près qui participent par comités. « *Gravitent autour de ces personnes une trentaine, et je pense que sur l'année, on a touché environ 300 personnes différentes, qui sont venues à un moment ou à un autre* ».
- ➔ Depuis que la commune est rentrée dans la Communauté d'agglomération de Plaine-commune, même des techniciens de la CA viennent aux réunions des CDQ pour écouter la parole des habitants. Le changement d'échelle a été réussi.
- ➔ Mais la majorité des personnes qui participent sont des personnes qui participent dans d'autres structures (syndicats, associations...).
- ➔ On parle surtout des problèmes de propreté et d'entretien du quartier, mais à terme, la mairie souhaite qu'il y ait des débats sur les questions d'éducation, de culture, sur tout ce qui touche à la vie des quartiers.

3. Janvier 2004 : vers la formalisation des comités de quartier ? La mise en place d'une charte

- ◆ Février 2004 : réunion de bilan et proposition d'une charte
Réunion avec tout le noyau dur : satisfaisant qu'il n'y ait pas d'essoufflement : une dynamique lancée ?
 - des exemples d'autres villes : on a regardé comment les choses s'organisaient ailleurs et on a réuni différents modèles de chartes de comités de quartiers.
 - Travail en petit groupe :
 - autour du bilan et de l'avenir des comités de quartier
 - autour du projet de charte
- ◆ Mars 2004 : Travail autour de la charte dans chaque comité de quartier
- ◆ Avril 2004 : Assemblée des comités de quartier
- ◆ Aujourd'hui : Discussion avec les élus et les cadres de la mairie
 - en bureau municipal,
 - lors du conseil des cadres
 - conseil municipal → modifications : proposition d'assouplissement de la charte, non pas parce qu'ils ne veulent pas s'engager dans la démarche, mais parce qu'ils ont peur de décevoir et de promettre trop.
- ◆ Septembre 2004 : présentation des proposition de modification aux comités de quartier, discussion



- ♦ Discussion en conseil municipal extraordinaire (avec coupures et possibilité d'interventions des habitants)

Bilan :

- ➔ « Là où on a fait une erreur, c'est qu'on aurait dû prévoir une confrontation plus tôt entre le conseil municipal et les habitants, de manière à ce qu'il y ait plus d'échanges. C'est vrai que là, c'est un peu un effet de balancier, on se renvoie la balle... »
- ➔ Mais c'est un processus long qui laisse à chacun (élus, habitants, techniciens) le temps de s'approprier la charte et d'intégrer la démarche de concertation.

Conclusion et perspectives

Un vrai processus de démocratie participative a été lancé à l'ISD. Mais mettre en place des structures et des habitudes de concertation constitue un processus long que chacun doit s'approprier.

La prochaine étape : insuffler la culture participative au sein même des services de la mairie, pour changer les habitudes de travail et faire en sorte qu'on ne crée pas forcément des structures de concertation ad hoc, mais qu'il y ait de la concertation au sein de chaque service pour « ne pas faire seulement du service à la population, mais avec la population ».



**Tableau récapitulatif des dysfonctionnements et améliorations possibles
Des CDQ**

Dysfonctionnements actuels	Causes	Améliorations ou contraintes pouvant être apportées par la Charte
Manque de visibilité des CQ et flou autour de leur rôle	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Manque de compétences et de moyens pour la communication sur les CDQ³³. ♦ Utilisation du support écrit pour la communication alors que « <i>ce n'est pas forcément le moyen le plus pertinent, mais c'est le plus rapide</i> ». 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Fixe par écrit le rôle et les fonctions du CQ ♦ Officialise et crédibilise ces structures
<p>Manque de représentativité des participants³⁴</p> <p>Difficulté à identifier un interlocuteur pour le quartier</p> <p>Manque de mobilisation de la part des participants et habitants encore « frileux »³⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Les participants ne viennent représenter que leurs intérêts particuliers, ♦ Les habitants ne sont pas constitués en associations ♦ Ils ne se sentent pas « <i>investis d'une mission</i> » ♦ Ils ne vont pas consulter les gens du quartier pour recueillir leurs avis et le transmettre à la mairie ♦ Les habitants veulent bien participer mais « <i>ne veulent pas sauter le pas et être identifiés comme interlocuteurs</i> ». 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Oblige les responsables identifiés comme tels d'aller demander l'avis aux habitants de leurs quartiers, et donc d'aller chercher les informations et de les faire remonter. ♦ Met en place un système qui permet aux personnes qui ne peuvent pas participer mais qui sont intéressées de donner leur avis³⁶
Manque de suivi et d'accompagnement des initiatives issues de la population de la part de la mairie ³⁷	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Manque de moyens financiers et humains, manque de temps. ♦ Manque de mobilisation de la part des habitants ♦ Culture administrative française et habitude de travail qui n'est pas facilitatrice 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Engage les élus et des techniciens à communiquer et à travailler avec la population ♦ Rajoute des contraintes à la mairie en terme de fonctionnement, des lenteurs³⁸ ♦ Rajoute une <i>exigence de rigueur</i> pour la Mairie³⁹, <i>pour avoir l'air crédible</i>

³³ « *En matière de communication, c'est le service qui fait, et pas la communication. Donc on n'est pas bon, et on n'en a pas les moyens* ».

³⁴ « *Ils ne peuvent pas parler au nom de tout le quartier. Par contre, comme il y a un noyau dur de personnes qui viennent, il faut quand même qu'ils se sentent investis d'une mission et qu'ils puissent être identifiés par la population, si elle veut faire passer des messages et qu'ils aillent quand même recueillir les avis des habitants.* ».

³⁵ « *C'est vrai qu'on porte encore les projets, les habitants sont d'accord pour faire, pour participer, mais de là à ce qu'ils disent : « on va organiser le repas de quartier », par exemple, bon...il faut encore qu'on soit un peu là.* »

³⁶ Les avis des comités de quartier seront diffusés à la population dans le journal municipal. Passé un délai de carence d'un mois, s'il n'y a pas une quinzaine de personnes qui s'est manifestée contre l'avis, l'avis sera adopté.

³⁷ « *Il faut arriver à être assez réactif, pour que, pour tout projet qui peut émerger du CDQ, on se donne les moyens de l'accompagner fortement pour que ça les incite à continuer* ».

³⁸ « *Elle peut parfois retarder les choses, elle peut obliger à produire des documents qui n'étaient pas prévus, donc c'est du boulot en plus. Et comme on est une ville qui a peu de moyens humains et financier, ça pèse sur l'administration communale* ».



Synthèse d'entretien n°3

Elisabeth Masse-Bourgain, adjointe à la vie des quartiers et au Contrat Educatif Local de la mairie de l'Île Saint Denis,

**réalisé le 11 juillet 2004 par Kanitha Kernem,
à la mairie de l'Île Saint Denis.**

Durée : 14h30 – 16h00
Enregistré avec magnétophone.

Liste des abréviations :

ISD : Ile Saint Denis

CDQ : Comité de quartier

FIL : Fonds d'Initiatives Locales

I. Réflexions à partir de visite de deux expériences algériennes

Madame Masse-Bourgain s'est rendue, dans le cadre d'une mission d'appui pour le compte de la CIMADE, dans deux associations algériennes ayant monté des écoles de la seconde chance, «l'étoile culturelle d'Akbou» et «l'école du citoyen» d'Alger.

A. L'association «l'étoile culturelle d'Akbou»

1. Un travail de dynamisation locale, portant sur la culture et sur l'entraide. Les facteurs de réussite :

- La principale force de cette association est constituée par une équipe d'animateurs dynamiques « *qui ont réussi à mettre en place et maintenir une mouvance jeune autour d'eux* ».
- Ensuite, c'est parce qu'elle a réussi à répondre à un vrai besoin local que l'association a pu s'ancrer réellement dans la ville et « *qui est reconnue, parce qu'elle rend service* ».
- Enfin, le contexte rural semble avoir permis à l'association d'agir et de mieux s'ancrer dans la commune, d'être reconnue sans trop craindre de répression.

2. Un projet mobilisant une pluralité d'acteurs

- La mairie leur prête un local
- Certaines entreprises locales apportent également leur soutien
- L'association entretient des relations avec les lycées et collèges environnants
- L'UE européenne et la CIMADE leur apportent des fonds (et un appui)

B. «L'école du jeune citoyen d'Alger»

Un projet qui a encore du mal à s'inscrire sur le territoire :

- Le coordinateur vient du quartier, mais les instituteurs viennent de l'extérieur

→ Un contexte urbain plus sensible :

- l'association semble encore se situer dans un rapport ambiguë par rapport à l'Etat : « *je pense que les gens de l'école du citoyen, à la fois, veulent être reconnus et inscrits dans le territoire, qu'on parle d'eux, et mais c'est assez ambigu, parce qu'ils ne veulent pas non plus qu'on en parle trop, faire trop de vagues* ».

³⁹ « On n'a pas le droit à l'échec. Si on se plante, les habitants se demandent pourquoi ils devraient continuer à venir.



- L'école s'est ouverte dans un quartier d'Alger « où il y a beaucoup d'intégristes [...] et la structure n'était pas trop visible, justement parce qu'il y a encore la peur ».
- Une concertation difficile avec les autres associations : « Il y a une méfiance entre les associations du fait de l'histoire difficile de l'Algérie », « il y a pas mal de personnes de mouvements associatifs qui, quand ils ont pris un peu de poids dans la vie associative, se sont fait aspirés par les partis politiques au pouvoirs ».

II. L'émergence et le développement de la démocratie participative à l'île Saint Denis

A. L'histoire politique de l'ISD et

1. L'ISD communiste

L'ISD est une ville populaire et majoritairement ouvrière.

La municipalité a été communiste pendant une cinquantaine d'année, et « cette direction communiste irriguait tous les mouvements associatifs ». On avait « une société organisée et dynamisée par un PC très fort ». Tout ceci était permis par un contexte particulier, les 30 glorieuses et le développement économique.

2. La crise des 1980's.

Les fermetures d'usines sur l'ISD, le chômage, un climat de morosité et de désenchantement, des problèmes sociaux qui s'accumulent, la perte d'influence du PC constituaient le décor général de l'ISD dans les 1980's. Ceci a favorisé entre autres, la forte hausse du FN lors des élections de 1988.

3. Le sursaut et le renouveau du mouvement associatif de l'ISD

- En réaction à cette hausse du FN, des habitants se sont réunis et ont décidé de créer d'une association, Ebullition. « C'était un mouvement citoyen, c'était un mouvement citoyen avec des gens qui ne se contentaient pas de dénoncer ce qui allait mal mais qui cherchaient à amorcer eux-mêmes des solutions, et en les trouvant, d'interpeller les pouvoirs publics [...] ce n'était pas une démarche de revendication mais une démarche de construction ».
- Ce premier mouvement a redynamisé pleins d'initiatives sur des thématiques anciennes et nouvelles : défense de l'environnement, économie solidaire, valorisation du caractère multiculturel de l'île, lutte pour le droit de vote des immigrés.

B. L'arrivée de la nouvelle équipe municipale aux élections municipales de 2001

1. Une équipe municipale majoritairement issue du monde associatif

- « Une forte volonté de redynamiser la ville en suscitant au maximum les initiatives de tout le monde »
- « Une forte volonté de valoriser l'environnement et de réflexion sur de nouveaux modes de vie »

2. Une équipe hétérogène qui avait encore peu d'expérience dans l'administration

- « Le rythme, les modes de décision associatif et municipal sont différents », mais « chacun essaie de se mettre là où on était le plus compétent ».
- « Il y a le côté de l'administration, on ne pas faire ce qu'on veut, il faut respecter les procédures, les votes de budget... ».

3. Les tensions entre pratiques associatives et fonctions d'élue

- Le fonctionnement associatif semble beaucoup plus souple : compte tenue de la petite dimension d'une association, il est plus simple de se réunir, de décider et d'agir rapidement.
- Il existe donc une contradiction forte entre fonction d'élue, avec des contraintes administratives et budgétaires et les principes d'action associatifs.
- La démarche municipale semble être plus globale, et quand on la met au service de la promotion des initiatives citoyennes, elle a davantage d'impact.

C. Démarches, bilan et perspectives



1. «Philosophie» de la mairie : appuyer la richesse humaine de l'ISD

→ Mettre en pratique la concertation locale et faire des citoyens des acteurs du développement local

- « En gros, l'idée, c'est qu'il n'y ait pas une décision qui soit prise sans qu'il y ait consultation des habitants, et sans qu'on leur donne les billes pour peser sur les décisions »
- « Utiliser les compétences des habitants pour que eux-mêmes prennent du pouvoir sur les décisions qu'on prend ».

→ L'appui au développement du mouvement associatif

Car l'équipe municipale est persuadée que « la plupart des choses se font à travers le développement des initiatives des citoyens ».

« Notre principal rôle, pour développer le territoire et ancrer le mieux être dans le territoire, c'est ça, c'est que les gens qui ont un projet puissent le réaliser ».

2. Les démarches adoptées

→ Accompagner les projets :

- repérer les envies et les projets (par exemple, dans les CDQ)
- accompagner le montage et la réalisation des projets des citoyens
- mettre en synergie des personnes qui travaillent sur le même thème et qui peuvent s'entraider
- susciter l'entraide et le co-développement

→ Adopter une approche pédagogique et travailler sur l'éducation

- dans les comités de quartiers, par exemple (voir entretien avec Emmanuelle Domrault)
- la mise en place du PEL (Plan Educatif Local) : dont l'un des objectifs serait de résoudre les problèmes d'éducation et de rapport aux jeunes en les mettant en confiance pour qu'ils s'investissent davantage sur la scène publique. *« Il faut leur donner des signes forts pour que qu'ils s'y mettent et il faut leur donner une place ».*

→ Engager une réflexion collective sur « la dynamique de participation des habitants »

- au sein du monde associatif : les associations du PHARES (Pôle d'Hospitalité d'Activités à Rayonnement Ecologique et Solidaire) s'interrogent sur les facteurs de participation et sur l'impact réel de leur action.
- au sein de la mairie : un sociologue de l'ISD a été engagé pour mener une enquête sur les motivations de la participation des habitants, à partir d'un échantillon de 300 personnes.

3. Les dispositifs mis en place (voir entretien avec Emmanuelle Domrault)

→ Les Comités De Quartiers

→ Le Fonds d'Initiatives Locales

→ Les commissions municipales ouvertes au public

→ L'Atelier Public d'Urbanisme et de Déplacements



Synthèse d'entretien n°4

**Rosa Miriam RIBEIRO : responsable du secteur Amérique latine et Caraïbes
de Frères des Hommes**

et

**Harsh KAPOOR : responsable du secteur Asie
de Frères des Hommes**

**réalisé le 9 juillet 2004 par Kanitha Kernem,
dans les locaux de Frères des Hommes, à Paris**

Durée : 16h-17h30

Enregistré avec magnétophone

I. Réflexions sur les pratiques de concertation locale en Amérique Latine

1. Le contexte de la concertation locale en Amérique Latine

➔ Une relation Etat- société historiquement inégalitaire

« Le concours de force est inégal, historiquement, ce sont les pouvoirs économiques qui ont toujours eu la primauté dans les rapports avec l'Etat. Et dernièrement, d'autres secteurs sociaux (la société civile) qui essaient d'y peser ».

« L'Etat se veut pour l'intérêt général de tout le monde, mais dans la pratique cela se fait surtout pour les intérêts de ceux qui ont le plus de moyens matériels.

➔ Les mouvements sociaux en lutte contre les inégalités

Les mouvements sociaux sont en général criminalisés lorsqu'ils ont voulu changer des rapports de force inégalitaires, historiquement ancrés.

Aujourd'hui, en Amérique latine, les mouvements sociaux commencent à être reconnus.

2. La crise de la démocratie représentative et le renforcement des mouvements citoyens

Pour l'instant, le système de représentation se fait sur la base des partis, mais il y a des percées de la part des secteurs sociaux :

➔ **Au Mexique**, par exemple, il y a ce qu'on appelle **l'élú-citoyen** : c'est une personne qui prend la casquette du parti pour pouvoir être élue, mais qui agit dans l'instance parlementaire en tant que citoyen... organisé, sans faire le jeu ni rentrer dans la logique des partis politiques.

Illustrations:

- Un maire, un élu-citoyen a du démissionné puisqu'il subissait trop de pression des membres du parti politique pour qu'il agisse dans leur sens.
- Un député, un élu-citoyen, issu d'un mouvement social paysan, a pu exercer son mandat, « sans renier son travail de citoyen »
- Un autre maire, issu d'une association locale, a pu exercer deux mandats et gérer la municipalité en lien et en accord avec la population

>> « Tout cela dépend des conjonctures locales, du degré d'organisation et de l'implication de celle-ci au sein de la société »

➔ Au Brésil,

- « Avoir un parti de masse constitué est une chance et une opportunité, surtout parce qu'il est issu des luttes sociales et du renouveau du syndicalisme »
- L'émergence de nombreux mouvements sociaux, à la campagne et à la ville (Mouvement des Sans-Terre, mouvements de femmes, mouvement noir...) est un facteur très favorable au renouveau du politique, de la démocratie...



Impacts:

- « Peu de partis émergent, se consolident et se capitalisent pour devenir un parti de masse, avec pas mal de militants et plusieurs tendance en son sein». *C'est encore aujourd'hui du PT, au Brésil...*
- Les personnes élues issues de ces mouvements, sympathisants, adhérentes ou proches des partis plus progressistes Parti des Travailleurs, ont général des façons différentes de gouverner. Ces personnes sont aussi plus habituées à la concertation sociale, de part leurs pratiques. La scène politique devient donc également une scène de discussion sociale et politique quotidienne.

→ Les différences de contexte rural/urbain

Les concertations se passent davantage en ville, là où les enjeux économiques et politiques sont plus visibles et où on dispose plus de services publics, facilitant les rencontres, l'établissement de mécanismes... Dans le milieu rural, il y a des activités de production (pêche, agricultures) priment sur celles de service ou d'industries. Il y a d'autres formes de concertation, à partir des organisations paysannes qui discutent pour, revendiquer ou mener des actions communes.

Dans les campagnes, on se place encore davantage dans la revendication que pour la formulation de propositions concrètes, étant donnée les conditions locales de vie et de travail, ainsi que les besoins en matière de compétences.

Dans les processus et les espaces de concertation, les propositions sont exposées de manière rigoureuse, si les acteurs sociaux ne les font pas, les politiciens ou les techniciens les font.

3. Les formes de concertation locale en Amérique Latine

→ La concertation sous-tend souvent :

- la négociation
- la pression sociale sur d'autres acteurs publics et privés
- le dialogue et la médiation social

« La société cherche à, par le moyen de ses organisations, de prendre partie dans la gestion publique locale, notamment par le biais de propositions, parfois même un certain suivi (monitoring) et contrôle social des réalisations des autorités publiques ».

→ Des structures de concertation locale très variées, pas de forme universelle

Au Brésil : des forums thématiques, des conseils sectoriels (de santé, d'éducation, budget participatif...)

Au Pérou : des "mesas"/tables de concertation.

« Il n'y a pas de recettes, pas de modèles. Le point commun, c'est l'enjeu commun : pour changer quelque chose, il faut changer la relation Etat-Société ».

→ Un processus pérenne

Concernant la pérennité de ces mécanismes, «ils sont appelés à rester, à se développer, même si ils adoptent d'autres formes car ils ont un cheminement non linéaire. Il est ainsi car la démocratie représentative formelle a montré ses limites et il s'agit d'élargir et d'approfondir les règles et les pratiques démocratiques, encore une fois, qui modifie l'actuel (et historique) relation état-société »

« Je pense que c'est vraiment un phénomène irréversible, face à cette demande d'une nouvelle relation sociale, à toutes ces limites qu'on voit dans le système démocratique traditionnel ».

→ La participation des pauvres au processus de concertation locale

Les personnes sont mobilisées, parce que les problèmes traités concernent leur vie quotidienne. A partir de cette première mobilisation, des leaders émergent et continuent le travail de mobilisation.

« Je ne dis pas que c'est la favela entière qui participe », mais la participation y est favorisée par le fait qu'il y ait une forte relation de voisinage, de proximité... :

« Quand je défends quelque chose pour moi en terme de travail dans la communauté, que je veuille ou non, cela a trait à mon voisin qui est dans la même situation ».



La force de ces espaces/structures de concertation locale et des acteurs sociaux issus des milieux populaires:

Un espace dans lesquels les acteurs sociaux, voire les personnes, peuvent s'exprimer. Parmi ces acteurs, en général les mouvements sociaux ont plus de moyens de mobilisation, que les ONG. Mais en général, elles s'associent à ces mouvements, parfois se font leur voix de ces mouvements lorsqu'ils qui n'ont pas acquis une certaine reconnaissance institutionnelle ou qu'ils sont émergents.

Leurs faiblesses

Ce sont les faiblesses propres des acteurs, issus des segments (énormes) des exclus de la population.

Leur seule force est dans l'union, et la mobilisation, face à des acteurs économiques, par exemple, qui disposent du pouvoir de l'argent.

Mais, pour l'instant, ces acteurs ne sont que dans une phase initiale de leur consolidation.: Ils sont encore fragiles et vulnérables, mais ils cherchent à se doter des-moyens pour se donner des forces et pouvoir agir avec d'autres qui s'inscrivent dans une recherche et direction similaire et/ou proches.

4. La concertation locale impulsée par un partenaire locale à Recife, Brésil

A Recife (capitale de Pernambuco, dans la région nord-est), FDH appuie le **Centre Josué de Castro** dans son travail de soutien à l'économie populaire et solidaire (génératrice de revenus). Ce travail associe nettement les activités économiques des milieux populaires aux expressions de citoyenneté et de participation sociale. Il intègre ainsi des activités à la fois spécifiques et articulées, telles que :

- **la formation** : acquisition d'une qualification technique en matière de production, de compétences commerciales, de gestion, d'organisation sociale et économique, de mise en relation, d'accès aux services (crédit, par exemple)... La formation travaille aussi les aspects éthiques, solidaires et relationnels
- **le soutien direct et indirect à la formation / consolidation d'acteurs sociaux issus de ces milieux**, comme moyen de viabilité de leurs efforts et de représentation auprès des autorités (participation dans les espaces de concertation) pour améliorer les conditions de travail et de vie (habitat, santé, éducation,...) des concernés et ses voisins.

Source : site de FDH : <http://www.france-fdh.org/galerie/bresilcjc/galeriebresilcjc.htm>

L'entretien a permis de développer le travail effectué par le centre pour renforcer la concertation locale :

- ➔ Le Centre et FDH sont bien conscients que ce n'est ni eux, ni aucune autre ONG qui peuvent résoudre les problèmes d'exclusion sociale et économique des favelas.
- ➔ La stratégie partagée est donc :
 - de renforcer les acteurs locaux, les organisations de base
 - d'accompagner ces acteurs dans leurs négociations ou concertations avec les pouvoirs publics
 - Défendre leur cause auprès des institutions publiques et d'autres acteurs concernés dans les espaces constitués de négociation/concertation.

Résultats :

Suite à la demande sociale manifestée dans les luttes pour le sol urbain, dans les années 80, la municipalité a créé les ZEIS (des favelas transformées en Zones Spéciales d'Intérêt Social, de par sa sigle en portugais. Les favelas sont alors enregistrées, officialisées) et institué un espace de concertation, le Forum PREZEIS.

Dans ces espaces de concertation, les autorités publiques et les organisations de base et associations locales «vont négocier et se mettre d'accord » sur les demandes des communautés (ZEIS), en essayant de trouver ensemble des solutions appropriées, notamment des services publics, pour améliorer les conditions et l'environnement favorisant ces localités».

Le Centre Josué de Castro accompagne et assiste donc ces acteurs. A partir du travail en lien avec FDH, le Forum du PREZEIS s'est ouvert à la discussion dans le champ du travail et de l'emploi sur le plan local (les arrondissements et/ou les communautés), tant dans le repérage des



problèmes et du potentiel local que dans la formulation de propositions. Ce travail prend en compte les liens avec les dynamiques locales de développement.

5. Le rôle de FDH en Amérique Latine

→ Un appui aux organisations sociales : le renforcement des acteurs locaux

FDH se place davantage dans l'observation et l'accompagnement des processus en cours, sur place, en faisant de l'appui auprès de leurs partenaires, qui agissent auprès de la population et des pouvoirs publics.

→ L'appui à la concertation locale : une démarche "naturelle"

FDH appuie la concertation à tous les niveaux, en particulier sur le plan local : il s'agit d'un renforcement des pratiques déjà réalisées par ses partenaires.

« Parfois, on se bat, les partenaires et nous, pour participer aussi aux programmes gouvernementaux, même si ce sont des programmes de compensation sociale, parce que cela va toujours dans le sens de la recherche d'un nouveau type de relation avec l'Etat et d'une utilisation plus appropriée des fonds publics au bénéfice des secteurs démunis de la population ».

→ La création de partenariat au Nord-Sud

Dans l'exemple mentionné plus haut, FDH essaie de renforcer la municipalité de Recife (qui a à sa tête un maire de gauche, progressiste), de façon indirecte, en promouvant les articulations entre elle et les organisations sociales locales (dont nos partenaires) et, dans ce cadre, les relations de collaboration réciproque avec la municipalité de Nantes. C'est ainsi que cette collaboration inclut, parmi d'autres domaines, celui de l'économie populaire et solidaire et celui de la participation des citoyens, par exemple.



Synthèse d'entretien n°5

Catherine LENFANT-LEGLU,
Membre de l'association Aube-Mbour et chargée des relations
internationales
à l'UNADEL

réalisés le 1^{er} et le 21 juillet 2004 par Kanitha Kernem,
dans les locaux d'Enda Europe

Le 1^{er} juillet
Durée : 16h-17h30
Non enregistré (problème technique)

Le 21 juillet
Durée : 9h30-10h30
Enregistré

Abréviations :

CD : Conseil de développement
CC : Cadre de concertation

CCL : Cadre de concertation local
CCD : Cadre de concertation départemental

I. Vision du développement local et de la démocratie participative développée par l'UNADEL et expérience française.

Le développement local participatif

L'UNADEL entend agir sur un territoire, plus ou moins grand. Cet organisme réunit des élus, des techniciens, des fonctionnaires, des bureaux d'études, des universitaires, des organismes d'appui qui partagent la même vision du développement local, à savoir une mobilisation de ressources à partir de dynamiques locales.

Trois points définissent l'UNADEL :

- l'action sur le territoire : un territoire approprié et vécu, qui ne correspond pas forcément au découpage administratif
- un programme global qui entend répondre à tous les besoins de l'homme, et pas seulement aux besoins économiques
- la concertation et l'implication de tous les acteurs

L'émergence d'un processus de développement local participatif

Une mobilisation forte de tous les acteurs émerge quand un territoire connaît de nombreux problèmes. La mobilisation et la réaction de la population sont là en réponse à des difficultés (par exemple, dans les zones sinistrées, les régions désindustrialisées...).

Une volonté forte de la part de tous les acteurs

Les lois Pasqua et Voynet qui imposent les CDP et font émerger les notions de pays

Les conseils de développement : l'expérience du CD en Champagne Ardenne

Le CD a été créé sans concertation. Ceci a donc abouti à d'assez mauvais résultats en terme de concertation ou de collaboration.

Les élus ont tenté de phagocytter le CD et de le monopoliser, de l'instrumentaliser : « par principe, les élus n'aiment pas la concertation »

>> Les associations essaient peu à peu de se réapproprier le CD. Leur stratégie repose sur l'implication à la base de tous.



II. Les cadres de concertation à Mbour (Sénégal)

A. Origines et mise en place des CC

Le département de l'Aube est en relation avec celui de Mbour au Sénégal depuis 1975. Il y a ainsi des liens de coopération entre trois collectivités de Mbour, et trois communes de l'Aube.

1. de la structuration de filière...

→ Au début, Aube-Mbour avait pour mission d'aider les maraîchers de Mbour, mais ils se sont aperçus qu'au-delà des compétences purement techniques, il fallait les aider à s'organiser, eux et tous les acteurs impliqués dans cette filière économique.

→ Le but de ces filières économiques est :

« d'essayer de voir quels étaient les problèmes de chacun et comment ensemble on pouvait essayer de les régler ».

« faire un lien entre les élus et le secteur économique »

et ainsi de les inciter davantage à travailler avec les CL et les élus et « qu'ils se rendent compte que leurs intérêts privés à eux pouvait générer des choses dans l'intérêt général de la collectivité ».

→ Mise en place

Organisation d'un atelier de 2 à 3 jours : identification des professions de chacun, des problèmes, besoins...



Organisation d'une filière, avec les personnes intéressées



La filière se constitue en association et est porteuse de projets,
identifiés et mis en place en concertation avec l'ensemble des acteurs de la filière

Aujourd'hui, il y a 7 filières économiques qui ont des représentants au niveau local, membre du CCL et un représentant élu (représentant inter filière) au niveau départemental au CCD. La concertation a donc commencé par une concertation autour d'un intérêt économique.

2. ... à la création de structure de concertation

L'initiative est partie des communes de là-bas, qui se sont dit : « et si on se réunissait ? ». C'est l'idée des Sénégalais et des animateurs qui ont ressenti le besoin de travailler ensemble, avec un élu qui s'est associé au projet.

Les CC ont donc été créés progressivement en réunissant élus, responsable d'organisation de la société civile et responsable de filière.

Au début, il y avait une certaine peur de la part des élus car ils pensaient que c'était les partis d'opposition qui étaient à l'origine des cadres de concertation et que ces cadres seraient le siège de rivalités politiques. Mais peu à peu, ils ont saisi le rôle, les fonctions de ces structures.

Les CC devaient également aider à dépasser les préjugés entre les élus et la population : les élus sont corrompus et la population est incompétente

Les CC doivent être des structures qui favorisent la gestion concertée des collectivités locales, en conformité avec les besoins et les souhaits des habitants et les compétences et les ressources des CL.

B. Démarche et fonctionnement des CC :

1. La démarche adoptée dans les CC pour favoriser la concertation locale

→ instaurer une confiance par rapport aux élus et mettre en avant les atouts de la concertation



« Montrer que les uns sans les autres, c'est pas la peine, qu'il faut agir ensemble pour être efficace ».

- **impliquer les gens** en leur faisant prendre conscience que ce sont des citoyens avec des droits et des devoirs.
- **apprendre aux acteurs à travailler ensemble** : par des réunions, par des montages de petits projets.
- mettre en place **la formation d'animateurs** (10 par CL) avec un travail de diagnostic préalable >> renforcement en capacité de gestion
- **s'appuyer sur des projets concrets**, tel que le plan de développement local (PDL), ou la maison de formation des femmes, autour desquels s'organise la concertation entre les élus et la population
- **informer et entretenir une relation directe avec la population**, notamment par l'intermédiaire des animateurs.

2. un fonctionnement à la carte mais avec une certaine volonté de formalisation ?

→ **Chaque cadre de concertation fonctionne comme il veut :**

Au début, l'association Aube-Mbour ne désirait pas que les CC soient opérateurs de projets, afin que leur rôle de structure de concertation demeure. Mais finalement, c'est plus simple d'avoir un CC opérateur comme interlocuteur du projet.

Les CC comptent donc des élus, des représentants des organisations de la société civile et des représentants des filières économiques. Les réunions se font à date variable, suivant les CC.

→ **« Il faut que les gens s'approprient la structure, mais il faut qu'il y ait des règles »**

Les CC devraient donc avoir :

- le statut d'association (et donc un fonctionnement démocratique, et au moins une AG tous les 2 ans ; en principe, le président n'est pas un élu) ;
- un conventionnement avec leur CL (et donc sa participation financière), mais cela dépend de l'élu et du dynamisme du CC.

→ **Une charte peu utile**

Les associations partenaires ont défini au début une charte de travail en commun, mettant en valeur une certaine éthique. Or, dans la mesure où la charte est « faite pour éviter les dérapages » et que les dérapages sont vite rectifiés par les membres du CC en interne, la charte semble donc être inutile.

3. le rôle de l'association Aube-Mbour

- **Un appui technique plus que financier :** disposant de peu de moyens, l'association Aube/France-Mbour/Sénégal ne peut apporter beaucoup de ressources financières. Par contre elle vient en appui technique (renforcement de compétences, appui en gestion)
- **Un catalyseur et un médiateur :** « quand il y a des problèmes qui n'arrivent pas à s'exprimer, on aide sûrement en discutant, en apportant un œil extérieur ».
- **La recherche de partenaire**
- **Une caution morale et une légitimité :** par rapport aux partenaires et bailleurs de fonds extérieurs.

4. le rôle du CC pour la commune ou la CL

- **une structure de proposition**, avec le pouvoir d'influencer et d'aider la commune à prendre les orientations qui correspondent le plus aux besoins de la population.
- **un bon vecteur de communication pour les élus et un bon moyen de connaître l'opinion de la population sur ses actions**



C. Les résultats

1. Des résultats encourageants

→ Le principe de la concertation et ses bienfaits semblent être bien compris de tous :

- ♦ **L'habitude de la concertation** : les élus et les organisations de la société civile semblent avoir pris l'habitude de se parler et d'essayer de travailler ensemble.
- ♦ **Un arbitrage interne** : le nombre, la diversité des personnes et des responsabilités permet un contrôle interne et le règlement des dysfonctionnements. « *Si on monte un projet et que l'élu tire trop la couverture, il va se faire rappeler à l'ordre* », par les autres.
- ♦ **Un climat de confiance et de compréhension** : l'organisation de la journée du budget transparent a par exemple permis de à la population de comprendre les difficultés des maires.
- ♦ **La participation régulière des représentants**, malgré l'absence de résultats visibles, montre bien qu'ils ont compris l'intérêt de la concertation.
- ♦ **Le renforcement des capacités, même de manière indirecte** : « *il y a beaucoup de gens des cadres de concertation qui sont devenus des élus, parce qu'ils ont pris une certaine connaissance de la vie de la collectivité, et ils ont eu envie de s'impliquer davantage, et ils sont devenus des élus* ».

→ Des CC qui ont intégré ou dépassé peu à peu les caractéristiques culturelles :

- ♦ **Les femmes** : au début, il y avait très peu de femmes dans les CC malgré leur volonté d'y participer. L'association les a donc incité à devenir élue, responsable d'association/organisation ou responsable de filière pour pouvoir participer au CC. Aujourd'hui, dans les CC, « *elles ont acquis un droit de parole* » et 4 femmes font partie des 11 membres du bureau du CCD. De plus, les CC dont la présidence est assurée par une femme semble mieux fonctionner parce qu'« *elles ne se noient pas dans de grandes palabres, et elles font des choses et elles les font avec l'appui des collectivités* ».
- ♦ **Les jeunes** : ils n'osaient pas parler et pensent qu'ils ne sont pas écoutés mais en leur expliquant que, dans une association, leur voix compte autant que celles des aînés, l'association les a incité à s'investir davantage. Et il semble que les aînés, « *même s'ils ne veulent pas perdre la face, tiennent compte de ce que les jeunes disent et demandent* ».
- ♦ **Facteurs favorisant la concertation et la participation** :
 - « *les Sénégalais savent s'écouter entre eux, ce qu'on ne sait pas toujours faire ici* »
 - les CC permettent de montrer qu'on est bon et généreux : « *Dans les CC, les gens ne veulent pas voir l'air d'être égoïstes. Ils veulent montrer qu'ils sont les plus ouverts* ».
 - les personnes utilisent leurs caractéristiques culturelles dans la concertation : « *Ils sont vraiment en prise avec le terrain, donc ils jouent avec, ils sont dedans, c'est leur vie [...] Je ne pense pas que [les caractéristiques culturelles] soient un frein, un obstacle* ».

→ Le développement des CC

- ♦ **L'effet d'entraînement et les échanges de pratiques** : « *ils sont solidaires[...]ils ne sont plus enfermés dans leur CL, ils peuvent aller voir ailleurs comment ça se passe et ainsi provoquer que les autres évoluent de la même façon que ceux qui vont plus vite* ».
- ♦ **De plus en plus de personnes touchées et intéressées**. Les personnes qui participent sont souvent celles qui sont déjà actives dans leurs milieux professionnels. « *Ce ne sont pas des gens 'intéressés' juste pour gagner quatre sous de plus...Ils y mettent beaucoup de temps, d'énergie et de bonne volonté* »



2. Tableau récapitulatif des dysfonctionnements

Dysfonctionnements actuels	Causes	Conséquences et solutions envisagées
Le CC devient une structure autoritaire avec un président tout puissant	absence d'AG et de renouvellement des membres du bureau et du président manque de combativité et de prise d'initiative des représentants de la société civile en réaction à cette déviance.	manque de crédibilité par rapport à la population et désintérêt de la population par rapport au CC le CC fonctionne en cercle fermé, à 2 ou 3 personnes et ne convoque plus les représentants de la société civile le CC mène des projets qui conforte ses propres intérêts et se détache des besoins de la population Solution envisagée : Faire en sorte que les présidents participants au CC départemental et n'ayant pas fait d'AG dans leur CC local soient exclus.
Manque de représentativité des membres du CC	les représentants sont désignés par le chef de quartier et ne sont l'émanation de la population les intérêts particuliers occultent parfois l'intérêt général	Solutions envisagées Faire en sorte que les animateurs informent la population sur les CC et les incitent à choisir leurs représentants de CC - Le nombre des personnes et leur diversité obligent chacun à se concerter avec les autres et à mettre finalement ses intérêts particuliers de côté.
Perte du rôle de concertation du CC départemental	- le CC départemental est écrasé par le poids de gestion des projets et de la structure.	Solution envisagée : Créer un centre de ressources qui remplirait toutes ses fonctions administratives, de gestion et de recherches.



Etude de cas complémentaire

« La vaccination ou la pédagogie de l'intérêt » : le CHODAK dans le quartier du Grand Yoff de Dakar

1. Une opération semée d'obstacles « politiques » ou sociaux

De 1979 à 1983, l'équipe du CHODAK, comprenant une équipe d'animateurs et de chercheurs d'enda TM et du Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine (SEPH) essaie de mettre en place un programme de vaccination décentralisé dans le quartier du Grand Yoff. Le but de cette expérience est « *d'impliquer pleinement les services administratifs dans une relation contractuelle avec les habitants [...], dans un partenariat qui reconnaisse les compétences de chacun* »⁴⁰.

→ La naissance de l'opération santé

Tout d'abord, une enquête est réalisée par l'équipe afin de déterminer les besoins sanitaires de la population, et des réunions sont tenues afin d'expliquer les actions futures de l'ONG. Le CHODAK n'entend pas intervenir directement mais plutôt soutenir les initiatives de groupes et renforcer les capacités locales.

Dans le quartier sont donc créés environ 15 groupes de pesée (ce qui représente entre 200 et 300 femmes) auxquels sont dispensés des formations/ discussions à visée essentiellement préventives. Mais le besoin d'un soutien de techniciens de la santé se fait de plus en plus sentir, dans la mesure où les animateurs sociaux n'ont pas une réelle formation médicale et qu'ils n'entendent pas se substituer au personnel de santé déjà existant dans le quartier. On fait donc appel au chef du poste de santé de la localité, voyant là une formidable occasion de renforcer le partenariat entre les services administratifs de santé et la population.

→ Le conflit avec les services administratifs locaux de santé

Or, après une courte période où on laisse le poste de santé superviser et s'investir dans les actions menées par le CHODAK, un conflit naît de la crainte de voir le service administratif reprendre entièrement l'opération. « *Or, il importe vivement que [l'action santé] puisse sauvegarder son indépendance et son originalité pour justifier son existence* »⁴¹. Au terme du conflit, on choisit de mener les actions de santé indépendamment des services administratifs.

→ L'opposition des professionnels de la santé/des techniciens locaux

Mais le réel besoin de s'associer avec les partenaires locaux compétents se fait une nouvelle fois sentir. En effet, les professionnels de la santé font courir des rumeurs selon lesquelles, entre autre, le CHODAK « *aurait fortement encouragé l'audace des agents communautaires [...] [qui auraient dispensé] des soins à des enfants qui en auraient succombé* »⁴². Pour tenter de résoudre le conflit plus haut dans l'échelle hiérarchique, l'équipe du CHODAK demande à ses supérieurs hiérarchiques de prendre contact avec ceux des techniciens locaux. Mais ils semblent que ces personnes se sont placés sous la protection de leur chef de lignage administratif respectif et qu'aucune sanction ne peut donc leur être appliquée.

⁴⁰ Ndione, E. S. : Dynamique urbaine d'une société en grappe, enda, Dakar, 1987, p 99.

⁴¹ Idem, p 101.

⁴² Idem



→ Le recours aux hauts responsables des services administratifs concernés

L'équipe du CHODAK cherche alors à établir avec les hauts responsables des services de santé un accord de travail espérant ainsi impliquer les techniciens locaux. Même si ces derniers comprennent la démarche du CHODAK, ils semblent qu'ils ne puissent que rester impuissants face à l'agent incriminé qui peut être un chef lignager. Toute perspective de partenariat est donc abandonnée momentanément.

→ Une opération menée seule par le CHODAK mais ne répondant pas aux demandes de la population

Les actions initiées par le CHODAK (pesées quotidiennes, démonstration culinaire, causeries) se poursuivent, mais la population demande des actes médicaux de plus en plus spécialisés. Voyant que les animateurs du CHODAK ne peuvent répondre à leurs demandes, les groupes de pesée initialement constitués se dissolvent peu à peu et des membres de l'équipe quittent le projet.

2. D'une stratégie globale à une stratégie du coup par coup

→ La « pédagogie de l'intérêt »

En 1983, l'équipe doit donc remettre en cause son approche pour impliquer les techniciens de santé locaux, implication qui apparaît désormais indispensable à la poursuite des actions de santé du CHODAK. L'équipe du CHODAK va donc opter pour une « *pédagogie de l'intérêt* », à savoir « [se] départir de [leurs] préjugés et repérer les intérêts des personnels de santé pour les prendre en compte »⁴³. Pour ce faire, une enquête est menée auprès de tous les acteurs impliqués et a permis de déterminer les réelles ou potentielles sources de motivation et intérêts de chacun. Il apparaît ainsi que :

- « *les femmes participent au groupe de pesée, considérée comme acte de santé sans grande portée, pour signifier leur loyauté au délégué de quartier et au responsable politique qui parraine l'action* »⁴⁴. Leur participation n'est donc motivée que par des considérations d'ordre sociaux ou lignagers, sauf quand il s'agit d'actes médicaux spécialisés.
- Les techniciens du poste de santé, quant à eux, ne seraient intéressés à participer au projet que « *s'ils ont la possibilité de tirer profit de la participation, notamment s'ils assurent le contrôle technique de toute l'opération et peuvent gagner une promotion professionnelle* ».

→ La stratégie du coup par coup

Saisissant l'occasion du lancement d'une campagne de vaccination dans le quartier par le ministère de la santé, l'équipe du CHODAK cherche une nouvelle fois à renouveler son partenariat avec les services de santé locaux. Elle conçoit donc un programme de vaccination décentralisé dans les sous-quartiers dont elle confie la supervision aux postes de santé de la localité. L'équipe parvient même à briser les réticences du Service des Grandes Endémies (SGE), qui craignait « *de perdre le monopole de l'opération* ».

L'équipe va chercher à satisfaire les intérêts de tous les acteurs afin que chacun participe au projet. Pour que les services administratifs de santé coopèrent, le CHODAK engage un assistant social infirmier. Le CHODAK motive la participation des techniciens de santé en leur avançant la possibilité de vacciner de 200 enfants dans la matinée, « chiffre qui n'a pas encore été atteint dans toute la circonscription médicale » et qui va leur permettre « d'attirer l'attention de leurs supérieurs hiérarchiques ». Pour surmonter la barrière du SGE qui, pour se protéger, disait qu'il fallait installer une chaîne de froid pour conserver les vaccins, le CHODAK a équipé le poste de santé d'un réfrigérateur.

De même, pour la diffusion de l'information, CHODAK tire les enseignements des expériences passées. En effet, l'opération puisard avait l'efficacité des réseaux coutumiers dans la diffusion de l'information. *Dans la campagne de vaccination, l'équipe a utilisé le même procédé : ils se rendent « auprès des délégués de quartier, des notables et des têtes de réseaux*

⁴³ Idem, p 101.

⁴⁴ Idem, p 103.



qui saisissent bien l'enjeu. Chacun d'eux va donner son mot d'ordre à tous les membres de son lignage »⁴⁵. La vaccination est même rappelée à tous quand l'imam lance un appel au haut-parleur le matin même de l'opération.

Malgré quelques difficultés techniques ou logistiques (mais ne tenant plus à des considérations d'ordre politique ou stratégique) l'opération se déroule avec succès...jusqu'au moment où, sur ordre du technicien du Service des Grandes Endémies (SGE) envoyé sur place pour superviser l'opération, les infirmiers doivent arrêter les vaccinations pour cause de poussière et d'inquiétude face à une situation nouvelle». L'erreur a donc été de ne pas prendre en compte « dans leur stratégie le service des grandes endémies parce que trop distant d' [eux] ». Finalement, après négociation avec le technicien, l'action est reconduite le lendemain.

La seconde opération de vaccination se déroule alors avec succès (180 enfants vaccinés), même si la moitié des enfants n'ont pas pu être vaccinés, manque de vaccins. Tous les acteurs ont travaillé ensemble : le délégué du SGE a supervisé l'opération ; les techniciens de santé locaux ont réalisé les vaccinations ; les membres du comité de santé, les notables des quartiers et les agents de santé communautaire secondent les infirmiers et veillent au maintien de l'ordre et au suivi administratif. L'opération a été un tel succès que le poste de santé communautaire a été habilité par le SGE et que les responsables envisagent d'étendre cette expérience de coopération à d'autres quartiers.

⁴⁵ Idem, p 104.