



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

Pérou : la cohabitation active entre gouvernements locaux et initiatives de communautés

Paul Maquet Makedonski

sociologue, Pérou



Dans le contexte du processus électoral mené au Pérou en 1980, qui a remis la démocratie locale à l'ordre du jour après de décennies d'administrations nommées par le pouvoir exécutif, plusieurs gouvernements municipaux élus tant à Lima comme dans le reste du pays ont fait le relevé des expériences de gestion municipale innovatrices. Une des principales caractéristiques de telles administrations était de mettre l'accent d'une manière inédite, sur le développement de relations de collaboration entre les organisations sociales de base et les gouvernements locaux, et même, dans de certains cas, d'essayer des formules de co-gestion avec la population.

Ces expériences se développent dans un contexte bien particulier : l'effondrement du modèle fordiste, la redécouverte de l'importance du «local», pratiques surgies du processus de démocratisation en Amérique Latine, influence de chercheurs tels que Manuel Castells ; mais surtout immense capacité populaire d'inventer son propre chemin devant les insuffisances et l'incompréhension de l'Etat face à la dynamique de la société péruvienne.

Ainsi, dans des districts tels que Comas, Villa el Salvador, El Agustino, Vitarte dans la capitale Lima, et dans la province de Ilo (Moquegua), ont été menées des politiques participatives dans la prise des décisions ainsi que la construction d'instruments de formulation collective du budget municipal. Petit à petit ce genre de relation entre le gouvernement local et la population a gagné du terrain, et – en quelque sorte – est devenu pratique quotidienne parmi pas mal de municipalités partout dans le pays. Malheureusement la décennie des années quatre-vingt-dix, caractérisée par l'échec du premier



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

gouvernement de Alan Garcia, le terrorisme, et l'autoritarisme et la corruption du régime de Fujimori, a marqué un recul parfois brutal de la démocratie, des valeurs, et de la vie en commun. Le gouvernement local ne fait pas exception à la règle.

LE BUDGET PARTICIPATIF

Ce sera seulement pendant le gouvernement de transition du Dr. Valentín Paniagua et pendant celui d'Alejandro Toledo qu'a été reprise une perspective participative dans le domaine local. Pendant cette période, il faut rappeler quelques initiatives importantes :

- La création de la « Mesa Nacional de Lucha Contra la Pobreza » en janvier 2001 par le Président Valentín Paniagua (DS 001-2001, Promudeh), comme espace de concertation entre la société civile et l'État. Jusqu'à décembre 2002 existaient 650 tables dans tout le pays.
- La Loi 27680 (6 mars 2002), modifiant le chapitre XIV de l'article IV de la Constitution de 1993, reprend le processus de décentralisation ainsi que le processus de démocratie locale.
- La Loi de base de la décentralisation 27783 du 17 juillet 2002.
- La Loi de Municipalités 27792 (mai 2003) qui balise : a) les Plans de développement municipal concerté comme base de l'action et de l'engagement municipal ; b) les conseils municipaux de coordination locale ; c) le rôle des assemblées de délégués de la population.
- La Loi 28586 du Budget Participatif (15 juillet 2003), qui permet au palier local de disposer d'une partie du budget municipal, doit être décidée d'une manière participative.
- Le Règlement de la Loi du Budget Participatif, DS 171 - 2003 EF, et le guide du MEF pour les processus de planification du développement et de budget participatif (Résolution 010-2004-EF/760, instructif de 2004 et des années subséquentes).

Tous ces dispositifs forment un corpus juridique assez complet qui oblige les gouvernements locaux à incorporer formellement la citoyenneté dans la prise de décisions concernant les processus de planification et de gestion du développement.

LE PROCESSUS DE PARTICIPATION A SAN JUAN DE LURIGANCHO



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au
Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

Le budget participatif à San Juan de Lurigancho a été l'une des expériences les plus développées en milieu urbain au Pérou dans les dernières années.

Le district du San Juan de Lurigancho, au nord-est du Lima métropolitain, créé par loi 16382 le 13 janvier 1967, a une population de plus d'un million d'habitants. De ce fait il est le district le plus peuplé du pays. Cette population se trouve en grande partie en situation de pauvreté, et - dans beaucoup de cas - d'extrême pauvreté. À partir du 2005 le district dispose d'un système de participation construit tout au long d'un processus de travail où la société civile a joué un rôle important.

En 1998, les leaders des bidonvilles de la partie plus haute du district (Monténégro, Cangallo, Motupe), en collaboration avec les institutions de la société civile, ont élaboré une proposition d'organisation territoriale et ont constitué un Comité de développement qui unissait les résidents de la partie haute de San Juan. Cette première expérience permettra le dessin postérieur d'une proposition pour tout le district qui fut prise en considération par la municipalité. Appuyée sur cette proposition la société civile forma un comité chargé de rédiger un texte selon lequel les candidats aux élections municipales acceptaient de mener un processus participatif. Cependant, la nouvelle administration municipale dessina sa propre version d'organisation territoriale dans laquelle les sous-préfets (autorités nommées par le pouvoir exécutif), étaient les acteurs principaux.

En 1999, la Fondation Allemande F. Ebert, d'un prestige reconnu dans le pays, a souscrit un protocole d'entente avec la Municipalité pour élaborer un Plan municipal. Mais pendant son exécution, elle proposa une modification de perspective: plus qu'un plan municipal, elle propose de faire un plan de développement du district. La Municipalité créa une commission spéciale ainsi qu'une Table Consultative qui a animé la réalisation d'ateliers de zone, de secteur et de district. À la fin du processus le plan stratégique de développement 2000 - 2010 (PED) a été approuvé par l'ordonnance 003 de l'année 2000. Mais il sera appliqué seulement à partir de 2003 avec une nouvelle administration.

Dans un cadre de mobilisation nationale pour la démocratisation et de demande de participation, la Table de lutte contre la pauvreté fut créée dans le district entre 2001 et 2002. Avec l'appui d'un secrétariat technique constitué par les organisations non gouvernementales, elle a élaboré une proposition pour faciliter la participation active de la société civile dans ce processus de développement.



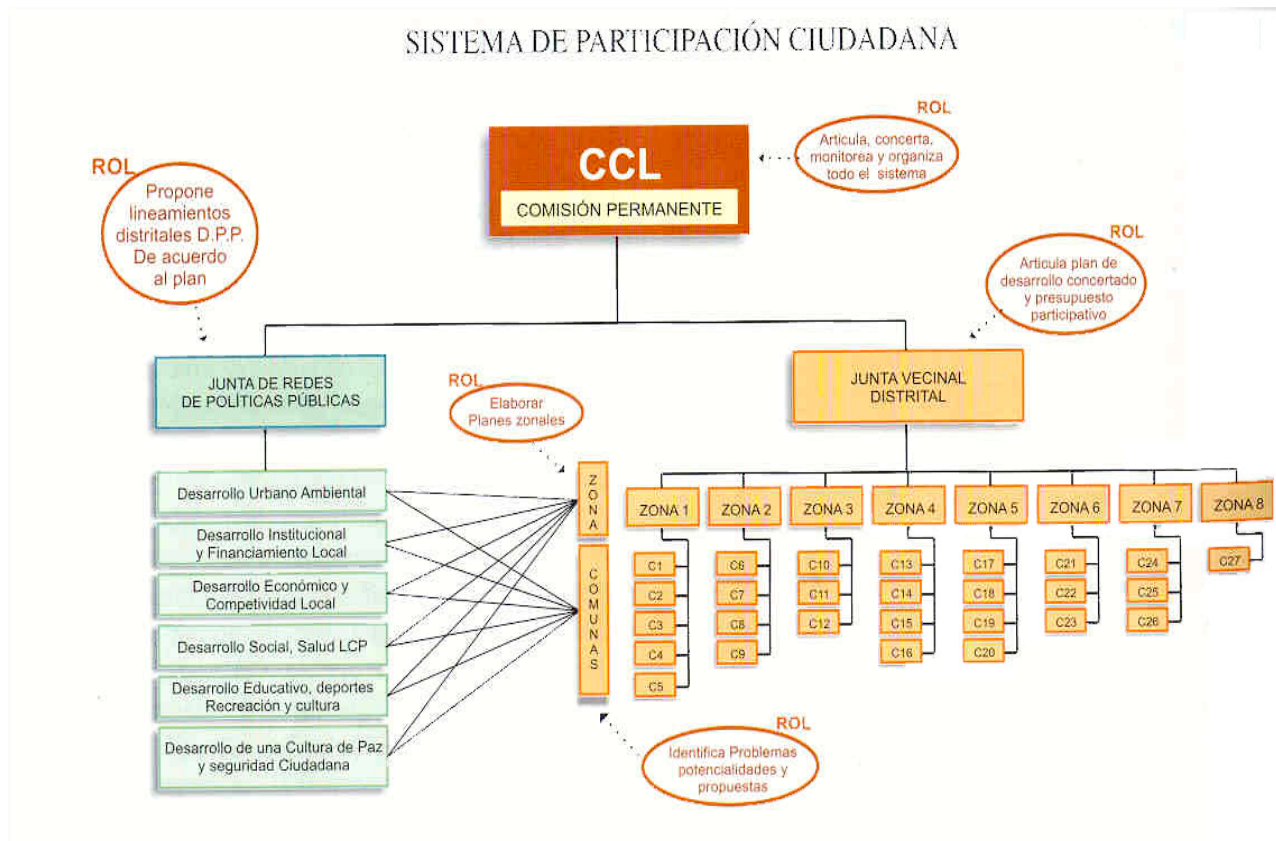
Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au
Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

En novembre 2002, dans une rencontre à la mairie de San Juan de Lurigancho, organisée par la Table de concertation, 10 de 13 candidats ont signé un acte les s'engageant à mettre en application le plan de développement stratégique approuvé en 2000.

Au niveau du pays, ce sera au cours du mois d'août 2003 qui commencera le processus de concrétisation des normes orientés à promouvoir la décentralisation et la participation. Dans ce cadre-ci, la municipalité approuva l'ordonnance 011 qui instituait le Conseil municipal de coordination locale et déterminait les zones et les communes à l'intérieur desquelles la population devrait formuler les projets relatifs au budget participatif. De même, elle organisa des tables thématiques pour le développement de propositions sectorielles concernant le plan stratégique. Et en novembre de la même année fit appel à des élections à propos du système de participation citoyenne pour la constitution du conseil municipal de coordination Locale, des Assemblées de résidents et des réseaux de politiques publiques. Par la suite, en mars 2004, la municipalité approuve l'ordonnance 030 qui précise les caractéristiques du système de participation. Comme résultat la 030 donne lieu à l'ordonnance 055. Le Conseil municipal de coordination locale est constitué par 22 personnes : le maire, 15 dirigeants et 6 représentants de la société civile. Sa fonction est d'orienter le fonctionnement du système de participation. Les réseaux de politiques publiques sont six et chacun a un comité de cinq représentants. Et les « Juntas vecinales » sont organisées à trois niveaux : une direction de district, huit comités de zone et 27 comités de commune.



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008



Ce système a fonctionné assez bien à San Juan de Lurigancho en 2006 et 2007 permettant à la population de participer, dans le plan de développement, à la formulation de programmes et à la sélection de projets destinés au Budget Participatif. L'institutionnalisation du système offre la possibilité de développer une prise de conscience de l'importance de participer dans les décisions et d'affirmer les droits citoyens. Malheureusement cette initiative démocratique a été contradictoire et est demeuré assez restreinte. Les demandes de participation et l'affirmation de droits ont été limitées par les craintes de l'administration municipale de voir le processus lui échapper des mains. Cette tension a eu comme résultat la déclaration unilatérale de réorganisation du système au début du 2008.

CANCHIS, CUSCO



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

La Province de Canchis située dans le sud-est du Pérou, dans la zone de la rivière du Vilcanota, à Cusco a une population de 101,645 habitants et une densité de 25.42 hab/km².

L'expérience remonte à 1999 et surgit comme réponse à l'existence d'un État très centralisateur et au contrôle que les groupes de pouvoir exerçaient sur les institutions publiques, le marché et la société, qui était très grand. Par conséquent, les possibilités de construire un processus démocratique étaient limitées.

L'expérience naît grâce une équipe de professionnels qui décident de participer aux élections et de «construire une voie démocratique de développement local». Une fois élus, ils mènent un processus orienté à ordonner, actualiser et développer la gestion locale, tout en appliquant la méthode participative de la planification stratégique.

L'emphase donnée fut dans un premier moment la consolidation institutionnelle et la récupération de la légitimité de la Municipalité. Pour cela on aura développé : a) un plan d'urgence ; b) un processus participatif de planification stratégique, c) le plan directeur, et d) la restructuration administrative. Ces actions réalisées ont été orientées à faciliter la participation de la population dans le gouvernement de sa communauté. Le citoyen fut considéré comme le sujet principal du développement.

Pendant sept mois, 93 ateliers communautaires, et sept ateliers de district se sont développés, ainsi que trois ateliers provinciaux. Environ trois mille personnes se sont mobilisées. En neuf mois de travail, le « Plan Canchis 2000 - 2010 » a été complété.

Un acteur important du processus a été l'équipe technique. Elle a dessiné le processus et le scénario de la participation des institutions publiques et privées (ONG de la province, organisations sociales de base-OSB, entrepreneurs moyens et petits, agriculteurs, entre autres).

Le Plan stratégique de développement de la Province 2000-2010 fut objet après une période de débat pour que la population donne son avis. Ce processus a été possible grâce à l'existence d'un espace qu'a assuré la participation massive de la population : l'Assemblée Populaire convoquée par le Front Unique de les intérêts Paysans (FUDIC).



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

Après, le travail se renforça avec l'installation des tables de concertation (commissions techniques spécialisées). Et le 13 octobre 2000, s'est installé le Comité de développement stratégique (CODEC) afin de rendre permanent le processus de planification et de concertation du développement local.

Comme instruments principaux de cette expérience nous avons :

- a) Les Tables de concertation (tourisme, commerce, production agricole, participation, violence, environnement) et le Comité de développement stratégique (CODEC) :
- b) Le Budget Participatif Municipal.

L'une des plus grandes difficultés pour le succès de cette expérience a été l'attitude de certains acteurs du processus. En effet, plusieurs autorités avaient « une résistance au changement » et reproduisaient les modèles de clientélisme, d'autoritarisme et de népotisme dans la gestion. D'un côté, le manque de conscience de la population elle-même justifia parfois la gestion des autorités. D'un autre côté, cette expérience n'a pas été suffisante pour assurer à la population un certain essor économique car les problèmes au niveau régional et national exigent des solutions articulées au processus de décentralisation. Il semble nécessaire construire des alliances stratégiques dans le contexte régional, macro régional et national.

UNE EXPERIENCE INNOVATRICE

Une expérience importante de développement est actuellement celle que se mène dans la zone rurale de Cusco, que rend possible l'innovation technique, l'augmentation de revenus familiaux ainsi qu'une meilleure qualité de vie des milliers de personnes que vivaient dans la pauvreté extrême. Cette initiative se réalise dans des endroits placés à quatre mille mètres du niveau de la mer, caractérisés par de difficiles conditions climatiques et la prédominance de la petite propriété, où chaque paysan possède tout au plus mille mètres carrés.

L'initiative, animée par l'Institut des alternatives agraires, a permis de former les « Yachachik » (groupe de leaders des communautés paysannes de Chollocami, Cusco), responsables d'un développement basé sur les capacités des habitants.



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

Les revenus ont augmenté d'une forme importante, entre 80 et 120 NS mensuels, à 500 et mille NS par mois pendant la première année. Dans les années à venir, les revenus des familles pourraient s'élever entre deux mille et trois mille NS mensuels.

Mais les améliorations ne sont pas seulement de l'ordre du niveau de vie. En effet, des innovations ont été réalisées pour élever la qualité de vie des paysans : cuisines avec cheminée, un système d'eau chaude pendant 24 heures, et des toilettes au moyen d'un système de biodégradation. L'autre avantage de ce projet est le petit investissement nécessaire pour son implantation. Par exemple, on estime qu'avec mille 100 NS par famille, elles peuvent accéder à la technologie permettant d'améliorer la productivité du terrain, de s'auto-provisionner et d'avoir des excédents pour les marchés de la zone.

QUELQUES REFLEXIONS PRELIMINAIRES

Les exemples montrés semblent nous dire que, au moins à l'intérieur des territoires marqués par la précarité, le développement local peut réussir plus au moins dans la mesure où la participation communautaire est plus active et plus consciente. En deuxième lieu, on constate que cette participation est plus dynamique lorsque la variable économique est un axe central. Mais nous ne devons pas oublier l'importance que joue l'existence d'une volonté politique claire ainsi que le leadership du gouvernement local. Au niveau des dispositifs de participation, au Pérou, se sont généralisées les tables de concertation comme espaces de dialogue, d'émergence de plans de développement local et les budgets participatifs.

Les principales difficultés se situent la plupart du temps dans :

1. La tendance à la déstructuration sociale et territoriale comme conséquence de la « mondialisation néolibérale ».
2. Les élites économiques ou le pouvoir politique qui font la sourde oreille aux besoins de dialogue. Et l'incompréhension du gouvernement national devant les expériences innovatrices.
3. Les préjugés idéologiques ou culturels.
4. La résistance au changement.
5. La passivité et le manque de conscience de la population.
6. La difficulté d'établir des alliances permettant faire face avec succès aux contraintes issues du contexte.



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

7. La subsistance à l'intérieur de certains secteurs d'une « culture de la confrontation ».
8. En ce qui concerne les dispositifs de participation, nous pourrions dire la chose suivante : si bien des tables de concertation permettent le développement d'un dialogue parfois assez efficace, nous voulons mettre l'accent sur deux contraintes : a) le plus souvent les conflits sociaux les plus aigus se développent en dehors des tables ; b) des acteurs très importants, tels que la grande entreprise, ne participent pas à la dynamique de ces espaces de concertation. Du côté des plans de développement, même s'ils sont obligatoires, ils demeurent parfois très généraux et ne signalent ni les mécanismes ni les dispositifs indispensables pour leur réalisation, ainsi que la provenance des ressources pour les mettre sur pied. Finalement, les budgets participatifs considèrent seulement une partie du budget municipal, leurs montants sont assez petits et les projets approuvés parfois n'arrivent pas à se concrétiser.

Comme nous l'avons vu, il se pose des problèmes complexes à résoudre, tant de court terme comme d'ordre structurel, qui ont une plus grande pertinence dans le contexte actuel de la mondialisation. Malgré tout cela, on peut constater une mutation très importante : même si elle n'est pas exclusive au Pérou, elle a une grande importance étant donné sa tradition autoritaire et d'exclusion : les espaces locaux et régionaux commencent à avoir une consistance propre à partir de l'établissement d'une relation - qu'était auparavant assez exceptionnelle – entre la population et l'administration locale. Ce n'est évidemment pas la panacée. Tout au contraire ! Mais nous pouvons dire qu'elle existe maintenant et ouvre des nouvelles possibilités du point de vue de la construction d'un État social fondé sur la base même de la société. Au point que dans ne pas mal de lieux, la structure pyramidale de l'Etat traditionnel se trouve débordée et réagit tardivement et sur la défensive aux demandes qui viennent « d'en bas ». En plus, comme on le sait déjà bien maintenant, ce mouvement local et régional ne s'arrête pas uniquement à formuler des demandes à l'Etat, mais en plus, concerte, propose et agit. On parle donc ici des « sociétés locales et régionales » qui deviennent assez fortes. Il est évident que cette nouvelle situation s'explique par des processus internes développés pendant des années (et qui ont été même reconnus au sein de la sphère législative), mais aussi par une nouvelle géographie mondiale qui assigne un rôle nouveau aux territoires. À ce propos, l'architecte chilien Carlos de Mattos (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile) signale (¹) qu'on assiste à une « deuxième révolution urbaine » marquée par les

¹ “LA TERCERA REVOLUCIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA, ¿HACIA LO URBANO



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au
Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

besoins de l'expansion capitaliste, l'évolution technologique et des communications et la prééminence des articulations en réseau. Le Pérou, ses villes et ses villages, ne sont pas exclus de cette dynamique. Donc maintenant, en plus de se préoccuper de la relation existante entre le local et le national il faut porter attention aux nouvelles relations qui se déroulent entre le local et le global, ainsi qu'au rôle que jouent les sociétés locales dans ce cadre-ci.

Nous serions tentés de dire qu'il s'agit à la fois d'une opportunité et d'une menace pour les territoires. La région Ica, par exemple, une des plus importantes à l'heure présente du point de vue économique grâce à l'agro-exportation, fut secouée il y a un an par un très fort tremblement de terre que dévasta presque complètement deux villes importantes et endommagea sérieusement une troisième. On a redécouvert tout d'un coup - d'une manière dramatique - les immenses inégalités présentes à Ica, la vulnérabilité sociale et la pauvreté toujours présente, malgré la propagande officielle. Subitement le pays a pris note qu'une activité économique, si prospère qu'elle soit, ne garantit pas en soi le développement régional ni l'amélioration des conditions de vie de la population. Et après des mois d'incertitude et d'inaction officielle, le gouvernement régional, les gouvernements locaux et les organisations de la société civile ont commencé un processus de rapprochement et de coopération.

Nous pouvons dire la même chose des territoires où se situent les grandes entreprises minières (une des activités de plus importantes du Pérou), qui, la plupart du temps, agissent sans écouter personne, et encore moins la population qui y habite. Une réponse logique est donc l'union des acteurs locaux pour défendre leurs droits économiques, sociaux, culturels, violés en permanence. Avec le silence de l'administration centrale.

La globalisation semble avoir défini des territoires nommés « viables » pour les différencier des territoires dits « non viables », « non compétitifs », où la seule alternative serait la survivance grâce à l'aide sociale. À Lima, ces deuxièmes seraient par exemple les territoires situés dans le haut des collines, A San Juan

GENERALIZADO? “, X Seminario Internacional, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Querétaro, Mayo 2008



Conférence internationale
Initiatives des communautés, politiques publiques et État social au Sud et au
Nord : Les défis de la prochaine décennie
Université du Québec en Outaouais
24 et 25 septembre 2008

de Lurigancho, Puente Piedra ou Huaycán, où habite en général une population qui vit l'extrême pauvreté. Mais ici aussi la tradition des territoires des Andes géographiquement non contigus mais constituant un seul espace, ainsi que les territoires « virtuels », fils de la globalisation, donnent une réponse différente. Car si on conçoit le territoire non comme un espace vide sinon comme une communauté vivante, on peut voir comment des espaces formellement lointains établissent des alliances qui finissent par rendre viable le tout. Au Pérou, des chercheurs tels que Teófilo Altamirano ou Jurgen Golte, ont étudié avec détail ce phénomène. Et une fois de plus on constate ici la pertinence de sociétés locales fortes.