



**Marylaure Crettaz,
Pascal Arnold, Hilmar Stetter**
Gouvernance locale
Expériences de projets
suisses dans quatre continents

Auteurs

Marylaure Crettaz, géologue, avec plusieurs années d'expérience professionnelle en Europe de l'Est, en Afrique et en Amérique Latine, a été « Junior Programme Officer » (programme de relève de la DDC) au siège d'Intercooperation en 2003/2004. Depuis octobre 2004, elle est rattachée au programme (ressources naturelles et gouvernance locale) d'Intercooperation dans les Andes.

Pascal Arnold, avocat, est membre de l'équipe Développement Local et Municipal d'Intercooperation. Son travail se concentre sur l'Europe de l'Est et l'Asie.

Hilmar Stetter, socio-économiste, est responsable de l'équipe Développement Local et Municipal d'Intercooperation. Son travail se concentre essentiellement sur l'Europe de l'Est, l'Afrique et l'Amérique Latine.

Gouvernance locale : Expériences de projets suisses dans quatre continents

Remerciements	2
Préface	3
1 Introduction	4
2 Objectifs principaux	5
3 Définitions de base et approches	6
4 Bonne gouvernance: situation dans les pays analysés	11
5 Les expériences d'IC et les leçons apprises en bonne gouvernance	17
6 Conclusions	23
7 Annexe	24
Notes	

Remerciements

Les auteurs remercient tous les projets leur ayant fourni toutes les précieuses informations résumées dans cette publication. Lucia Orti de la délégation IC dans les Andes et Jeannot Rabearison de la délégation IC Madagascar, ainsi que Pilar Fernandez et Nicole Brack du siège d'Intercooperation, ont effectué les traductions. Les remerciements vont aussi à Claudia Greco et Viviane Smette pour la finalisation de ce document. Felix von Sury, directeur d'IC, s'est quant à lui chargé de l'édition.

Le soutien financier de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), division Gouvernance, pour la publication de ce document est apprécié à sa juste valeur.

Préface

La bonne gouvernance est devenue, à juste titre, ces dernières années un concept prépondérant dans la coopération au développement. La bonne gouvernance ramène la gouvernance locale du niveau conceptuel voire même quasi virtuel à une application concrète. «Local» signifie proche des citoyens et de dimension humaine. «Local» signifie par conséquent aussi variable et à portée des efforts de développement.

Au fil des années de travail avec des projets liés à la gouvernance locale dans les pays en voie de développement et en transition, Intercooperation a accumulé des expériences et un savoir considérables qui valent la peine d'être résumés et partagés.

Ce qui me frappe le plus, comme politicien chevronné et praticien de la gouvernance locale en Suisse, ce sont les similarités mais aussi certaines différences entre la situation dans notre pays et la situation dans les pays en transition et en voie de développement. Les efforts constants des gouvernements locaux dans le but d'être reconnus et de trouver suffisamment de fonds pour l'exécution de leurs diverses tâches semblent être un phénomène universel autant que la lutte d'influence entre l'administration et les élus. Ce qui est différent en Suisse et qui est à l'origine de son succès comme modèle de gouvernance locale, même en Europe, c'est le rôle positif des partis politiques. Les partis politiques en Suisse

ont toujours représenté l'ensemble des citoyens et de la société civile. Au travers de ces partis, toutes les couches de la société ont leur mot à dire dans la prise de décision. Pas besoin d'instruments supplémentaires tels que plate-formes ou forums. Mais en Suisse, comme ailleurs en Europe, la représentation démocratique n'est plus ce qu'elle était. Avec une participation aux élections de 40 % ou moins, certains segments de la société ne sont plus représentés en politique. Qui a le droit de prendre la parole au nom des jeunes, des exclus, des immigrants, des personnes âgées ?

Le temps est venu où il n'y a plus seulement les pays en voie de développement ou en transition qui apprennent de nos expériences mais où nous, supposés «développés», devons désapprendre et apprendre à bénéficier de ce qui se fait ailleurs. Cette publication est un outil utile pour cet échange mutuel.

Elmar Ledergerber
Maire de la ville de Zürich
Président du Conseil de Fondation
d'Intercooperation

1 Introduction

Durant ces dernières années, Intercooperation (IC) a porté un intérêt particulier au thème de la gouvernance locale et diverses expériences ont été acquises depuis 2002 par les projets dans les pays en développement et en transition. «Gouvernance locale et société civile» a été considéré comme un des trois domaines d'activité d'Intercooperation dans la «politique et principes d'IC». Au siège, une équipe thématique «Développement Local et Municipal» (DLM) a été créée pour renforcer l'orientation de l'institution ainsi que ses capacités dans ce domaine.

En 2004, IC a réalisé une enquête interne de gestion du savoir en gouvernance locale, rassemblant les expériences de divers projets financés par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) et exécutés par IC.

2

Objectifs principaux

Cette enquête visait à faire un inventaire des expériences, des leçons apprises et des bonnes pratiques dans les domaines de la gouvernance locale et de la décentralisation, avec les objectifs suivants :

- clarifier les termes fondamentaux, concepts et définitions se rapportant à la gouvernance locale dans les projets et programmes IC ;
- évaluer et mettre à disposition les informations sur les développements majeurs et les discussions actuelles sur le « débat autour de la gouvernance locale » au niveau international ;
- diffuser les expériences au sein d'IC, promouvoir les échanges et interactions au moyen d'un réseau de gouvernance locale ;
- analyser et capitaliser les expériences partagées, en vue de tirer des leçons apprises communes et d'initier des processus d'apprentissage communs.

Douze projets d'IC de par le monde ont été sélectionnés et ont rempli un questionnaire détaillé sur la gouvernance locale et la décentralisation. La liste de ces projets se trouve en annexe.

Les analyses couvrent les projets dans les pays suivants :

Bosnie et Herzégovine,
Serbie et Monténégro

Inde, Népal, Pakistan

Madagascar, Mali, Tanzanie

Bolivie, Equateur, El Salvador, Honduras,
Nicaragua, Pérou

Cette publication de la série IC synthétise et analyse les informations recueillies et les rend accessibles à un cercle élargi de personnes, que ce soient des acteurs du développement intéressés par une vision globale de la gouvernance locale ou que ce soient des experts de la gouvernance désirant en connaître davantage sur les expériences pratiques des projets.

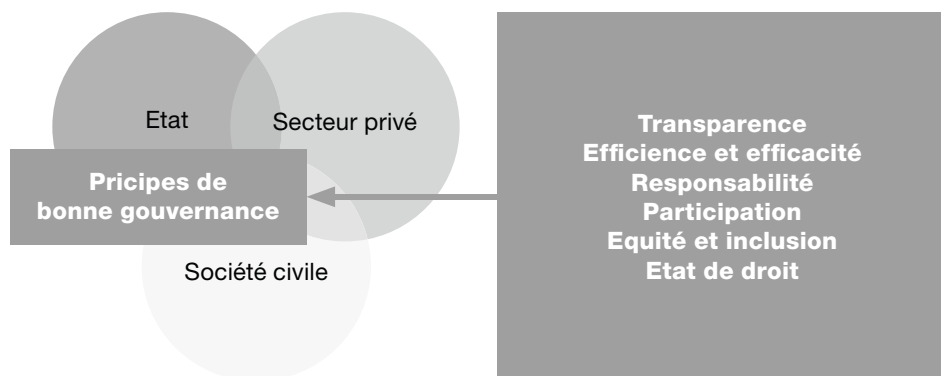
3 Définitions de base et approches

Gouvernance

«La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.»¹

La gouvernance englobe l'Etat, mais elle le transcende en incluant aussi le secteur privé et la société civile. Leurs rôles sont les suivants :

- L'état crée un environnement légal et politique favorable;
- Le secteur privé crée des emplois et des revenus (entreprises privées, associations d'entreprises, secteur informel sur la place du marché);
- La société civile facilite les interactions politiques et sociales – encourageant les groupes à prendre part aux activités économiques, sociales et politiques (par exemple: syndicats; ONGs; groupes de femmes, linguistiques, culturels et religieux; oeuvres de bienfaisance; clubs de sports et de société; organisations de développement de la communauté et de coopératives; groupes environnementaux; associations professionnelles; institutions politiques et académiques; média).



La gouvernance implique une relation de confiance, de coopération et de changement d'attitude de tous les acteurs concernés. Le secteur public devrait concentrer ses efforts sur les problèmes des citoyens d'une manière transparente et responsable. La société civile et le secteur privé devraient être sensibilisés et responsabilisés face aux affaires publiques. Puisque chaque acteur a ses forces et ses faiblesses, l'objectif principal d'appui au processus de gouvernance consiste à développer une synergie entre les trois acteurs principaux pour un partenariat solide, basé sur les principes de la bonne gouvernance.

Gouvernance locale

La gouvernance locale fait le lien entre les processus de démocratisation et de décentralisation au niveau local.

La gouvernance locale se concentre sur le processus à travers lequel les parties prenantes locales interagissent pour déterminer l'agenda local de développement et pour gérer les ressources qui permettent la mise en oeuvre des priorités² du développement.

La gouvernance locale fait référence à la façon dont la société s'organise (politiquement) au niveau local/municipal pour assumer un certain nombre de fonctions publiques. Une gouvernance locale démocratique implique un partenariat entre les principaux acteurs de la société dans la conception et la mise en oeuvre de la politique publique, la résolution des pro-

blèmes publics, ainsi que l'allocation et la gestion des ressources publiques.³

Bonne gouvernance

Une définition restreinte de la bonne gouvernance se résume à l'amélioration du rôle du gouvernement en matière d'administration et de gestion, ainsi qu'à une administration se concentrant sur l'efficacité et l'efficacités. Une définition plus élargie englobe le rôle politique du gouvernement ainsi que la construction de la responsabilité politique («accountability») et la participation de toutes les parties prenantes dans un processus de prise de décision. Comme il n'existe pas de modèle standard ni de définition, Intercooperation adopte la définition plus élargie du PNUD. L'approche «bonne gouvernance» du PNUD est cohérente avec l'approche de la DDC.

«La bonne gouvernance est l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux d'une manière participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace, équitable et promeut un état de droit.»⁴

«La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques se basent sur des consensus généraux au sein de la société et que les voix des plus démunis et des couches les plus vulnérables sont entendues lors des prises de décisions sur l'octroi de ressources

Les différentes formes de décentralisation⁵

Décentralisation politique : a pour objectif d'améliorer la participation active de la population dans le processus de prise de décision politique. Elle part du principe que les autorités locales se sentent plus responsables envers leurs électeurs et savent mieux représenter les intérêts locaux.

Décentralisation administrative : répartition des responsabilités aux différents niveaux d'autorités gouvernementales pour mener à bien les tâches publiques. L'administration centrale délègue la responsabilité de la planification locale et régionale, de la gestion opérationnelle et en partie du financement à des autorités subordonnées. On peut distinguer trois formes de décentralisation administrative :

- **Déconcentration :** transfert de certaines compétences et responsabilités des capitales vers des unités régionales ou locales qui représentent le gouvernement central; c'est la forme la plus faible de la décentralisation.
- **Délégation :** transfert de certaines compétences décisionnelles et de responsabilités opérationnelles à des autorités régionales qui possèdent un certain degré d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central tout en demeurant sous sa responsabilité.
- **Dévolution :** transfert de pouvoirs de décision, financiers et de gestion à des gouvernements locaux autonomes. La plupart du temps, il s'agit de municipalités avec des organes élus localement et dont les responsabilités et pouvoir sont limités au niveau territorial.

Décentralisation fiscale : transfert de compétences fiscales et financières : les autorités locales et régionales ont accès aux ressources nécessaires et ont le pouvoir de prendre des décisions financières.

Décentralisation économique : transfert des fonctions du secteur public au secteur privé (privatisation ou dérégulation).

de développement. Elle se compose d'éléments essentiels tels que la responsabilité politique, des cadres légaux équitables et fiables, une transparence bureaucratique, une gestion du secteur public efficace et efficiente, un développement participatif et l'instauration et la protection des droits de l'homme.»⁶

Cette définition de la bonne gouvernance se concentre sur des principes majeurs qui doivent être précisés selon les circonstances, en collaboration avec les parties prenantes et les partenaires en tenant compte du contexte historique, culturel et social.

Approche basée sur le droit (« rights-based-approach »)

Dans son appui aux processus de gouvernance locale, IC adopte l'approche basée sur le droit, où les interventions sont basées sur le principe que les gens sont tout d'abord considérés comme des citoyens ayant des droits fondamentaux, non négociables et qu'ils peuvent revendiquer. Les principes de responsabilité, transparence, égalité, non-discrimination et participation des citoyens font partie de ces droits. La bonne gouvernance est donc étroitement liée à la protection des minorités, à un développement où le genre est équilibré et à une aide aux groupes marginalisés et démunis. Il s'ensuit que les lois et les réglementations sont élaborées et mises en oeuvre de façon non discriminatoire par un système judiciaire rapide, impartial et

efficace et que les droits de l'homme sont assurés et protégés par les autorités compétentes. Les mêmes principes forment la politique de la DDC dans ce domaine.⁷

Décentralisation

«La décentralisation décrit la délégation de compétences et de responsabilités en matière d'accomplissement de tâches publiques de l'état central à des autorités locales ou régionales ou au secteur privé. A la fin de ce processus, toutes les entités étatiques devraient opérer de façon décentralisée.»⁸

Gouvernance locale, décentralisation, développement et réduction de la pauvreté

Durant les dernières années, le rôle et la fonction des différents niveaux étatiques et leurs relations avec les citoyens et le secteur privé sont devenus des sujets importants pour la politique et les stratégies de développement. Dans les pays en transition particulièrement, le rôle et la fonction des structures étatiques ont été mis à mal par les nouvelles forces démocratiques et par une nouvelle compréhension du rôle-clé de l'état évoluant vers un état libéral et moderne.

Il existe un consensus international que la bonne gouvernance est un élément-clé et une condition préalable à un développement économique et social, pacifique, démocratique et durable.

Un processus de décentralisation est en cours dans plus de quatre-vingt pays en voie de développement et en transition. Les nouveaux gouvernements locaux et les institutions étatiques décentralisées sont sous la pression de la société civile et des initiatives locales afin d'être plus participatifs, responsables et efficaces.

A travers différents efforts pour soutenir les processus de gouvernance et de décentralisation, plusieurs expériences ont montré qu'il est crucial de se concentrer sur le niveau local pour être près de la population.

Une décentralisation cohérente et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont toutes les deux des outils importants et des conditions préalables pour la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, car elles peuvent contribuer à :

- Une implication et une participation plus intenses de la société civile dans les affaires publiques et la création de mécanismes de coopération innovateurs ;
- Donner aux gens la possibilité d'exprimer leurs besoins réels et leurs priorités et de trouver des solutions correspondant à leur situation, en assumant la responsabilité ;
- Renforcer les initiatives locales en vue d'un développement économique et social ;
- Un fonctionnement des autorités locales et des services publics plus compétent, efficace, transparent et responsable ;

- Donner aux minorités et aux groupes marginalisés – hommes et femmes – la possibilité de présenter leurs besoins et leurs problèmes;
- Une meilleure gestion des diversités locales en tenant compte du contexte économique, social et historique actuel.

Principales approches et principes de travail d'IC⁹

Même si des mécanismes participatifs et des approches multi-acteurs impliquant les autorités locales existent dans presque tous les projets d'IC, l'approche spécifique de la gouvernance est d'un autre type: les projets soutiennent et renforcent les autorités locales et/ou s'adressent et assistent les acteurs de la société civile et du secteur privé en tant que citoyens dotés de droits et de responsabilités.

Dans certains programmes, IC soutient directement les processus de gouvernance locale et de décentralisation, ceci étant l'objectif principal (par exemple: projets de développement municipal en Europe du Sud-Est, programmes d'appui à la décentralisation en Inde). Dans d'autres programmes, la gouvernance locale et la décentralisation font plutôt figure de «thème transversal», quand le programme apporte un appui indirect aux processus de gouvernance locale (par exemple: gestion des ressources communautaires telles que forêt, eau, terre; partenariats public-privé dans des

secteurs spécifiques; services environnementaux; développement économique local). Ces processus ont comme objectif ultime d'améliorer les moyens d'existence des populations pauvres et vulnérables en augmentant ses revenus et/ou à travers une gestion durable des ressources naturelles, menée de façon démocratique, participative et non discriminatoire.

Les principes de travail suivants s'appliquent aux projets IC liés à la gouvernance locale:

- Se concentrer sur le niveau local, avec une approche basée sur la demande, allant de bas en haut, travaillant essentiellement dans un environnement rural;
- Une approche multi-partenaires, incluant différents acteurs et niveaux étatiques;
- Encourager la participation des pauvres, des femmes et des groupes marginalisés;
- Faciliter, coordonner et travailler avec des organisations locales et des experts locaux;
- Mettre en réseau et échanger les expériences, partager le savoir et diffuser les bonnes pratiques.

4

Bonne gouvernance : situation dans les pays analysés

La bonne gouvernance occupe une place prépondérante dans un certain nombre d'organismes internationaux et d'organismes de développement. Plusieurs pays ont élaboré des stratégies et des politiques de gouvernance avec des plans d'action spécifiques (la plupart du temps comme faisant partie de leur Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, DSRP) et dans de nombreux cas, l'état de bonne gouvernance est une condition pour être en mesure de recevoir un financement international (principe de conditionnalité). Un suivi du processus de gouvernance est souvent difficile, car il implique différents acteurs à différents niveaux dans un système de coopération complexe. La Banque Mondiale a essayé « d'évaluer la qualité de gouvernance » par pays suivant un certain nombre d'éléments de bonne gouvernance (voix et responsabilité, contrôle de la corruption, stabilité politique, efficacité du gouvernement, état de droit, qualité régulatrice).¹⁰

Dans les douze pays sélectionnés dans ce dossier, plusieurs similarités concernant les objectifs communs, les problèmes et les défis ont été identifiées.

Perception des critères de bonne gouvernance

Transparence, réceptivité du gouvernement

La plupart des gouvernements pris en considération dans ce document sont perçus comme étant non transparents.

Même si des efforts ont été faits pour que les offres publiques soient mises au concours, pour établir des forums de discussion ouverts et pour publier les budgets, les citoyens pensent que la corruption et le clientélisme restent toujours monnaie courante. Les structures anti-corruption ne sont pas à l'abri de soupçons (Tanzanie) et il est fréquemment considéré que la corruption est plus élevée au niveau national qu'au niveau local (Népal, Pérou). Cependant, le fait que les gouvernements locaux soient élus de façon démocratique ne veut pas dire que la gestion des affaires publiques est transparente (Madagascar). Les gouvernements communiquent souvent à travers des documents écrits, alors que les habitants des campagnes ont plus l'habitude de s'exprimer oralement, ce qui veut dire que l'information n'atteindra pas la majorité des citoyens (Mali).

Les systèmes de multipartisme adoptés récemment ont souvent mené à la création d'une multitude de petits partis ou de partis mal organisés. Les mouvements d'opposition en sont encore à un stade préliminaire dans beaucoup de pays en voie de développement. L'absence de transparence conduit à un manque de confiance général vis-à-vis des partis politiques et des autorités.

Compétence et efficacité des services publics

Dans la plupart des cas, les services publics ont la réputation de ne pas être com-

pétents (très chers et pas compétents en Bosnie et Herzégovine) et les membres élus des gouvernements comme n'étant pas préparés ni formés (manque de professionnalisme, faibles capacités, bureaucraties archaïques, mauvaise gestion, système de suivi peu fiable). Cette situation concerne en particulier les autorités locales élues récemment dans plusieurs pays. La qualité médiocre des services pourrait être expliquée par le fait que les fonctionnaires sont choisis plus pour leur appartenance politique que pour leur valeur (Pakistan).

Responsabilité vis-à-vis de la société civile

Un secteur public travaillant de manière responsable devrait montrer que le travail a été accompli selon les règles et devrait donc s'attendre à des critiques et des questions de la part des citoyens. En réalité, certains représentants élus se sentent plus responsables vis-à-vis de leur parti politique que de l'entité qu'ils représentent (Bosnie et Herzégovine). Dans beaucoup de cas, les citoyens expriment leurs revendications par des sanctions au moment des élections mais il n'existe pas de système de réclamation clair en place (Mali). Le suivi social (comités de vigilance¹¹ au sein de la communauté, budgétisation participative et tables ronde consultatives) est plus pratiqué en Amérique du Sud que dans d'autres pays en voie de développement mentionnés dans ce document. En Bolivie, les comités de vigilance contrôlent la gestion financière de

la municipalité et peuvent demander au Congrès de geler les comptes de la municipalité s'il existe des suspicions de fraude ou de sérieux soupçons de mauvaise gestion. Cependant, en pratique, ces comités ne fonctionnent pas toujours et leur composition est souvent peu représentative (résidents urbains uniquement, influencés par des partis politiques).

Voix des citoyens et participation

En général et dans la plupart des régions, la participation de la société civile est en train de s'améliorer et des mécanismes de consultation sont mis en place à différents niveaux (par exemple forum de planification villageoise au Sikkim). Le taux de participation aux votations et aux élections a augmenté, sauf en Europe du Sud-Est où la participation a récemment diminué (image négative des politiciens et lassitude des élections).

Dans certains cas, la société civile n'est cependant pas motivée à participer dans les affaires publiques, ceci étant essentiellement dû au manque de confiance envers les politiciens et le refus des membres du gouvernement à partager le pouvoir (la société civile étant quelquefois perçue comme une menace à leur autorité). L'éducation civique devrait atteindre toutes les couches de la société et aider à changer la mentalité et amener les gens à devenir des citoyens responsables. Le rôle des media (particulièrement la radio qui peut atteindre des zones reculées) devrait être prédominant pour permettre

à la société civile d'être au courant des politiques et orientations du gouvernement. En outre, les citoyens doivent apprendre à participer dans les affaires publiques car c'est une nouvelle opportunité pour certains d'entre eux (habituels aux « états providence »). Les forums ouverts et les plate-formes d'échanges réunissant la société civile et les membres du gouvernement sont une première étape importante pour construire/restaurer un processus de confiance (Pakistan). Les ONGs ont aussi un rôle important à jouer pour motiver la société civile à participer à la vie publique. Malheureusement, seules peu d'ONGs abordent ce sujet dans les zones rurales (Madagascar) et dans ce cas, leurs interventions n'ont qu'un faible impact.

Équité et inclusion des minorités et des groupes marginalisés

En politique, on ne se soucie pas beaucoup d'inclure les groupes marginalisés et dans certains cas, il s'agit avant tout d'un argument de propagande des campagnes politiques plus qu'un souci véritable qui concerne les autorités (Madagascar). Les questions de genre se limitent souvent au quota de femmes représentées à l'assemblée et dans l'exécutif. Cependant, dans la plupart des cas, les femmes élues n'ont pas la capacité nécessaire ni le pouvoir d'assumer véritablement leurs fonctions ou alors elles font figure de « faire-valoir » (par exemple « la femme sarpanch » en Inde).

Etat de droit

Dans bon nombre de pays, il existe des doutes sur l'autonomie du pouvoir judiciaire et il est généralement admis que la justice est encore influencée par la politique et l'économie. Au niveau local, les systèmes judiciaires traditionnels prévalent toujours (Madagascar). Les lois et les réglementations ne sont souvent pas mises en pratique et certains droits ne peuvent pas être revendiqués devant un tribunal. L'instauration de l'Etat de droit s'est améliorée en Europe du Sud-Est suite à la pression de la communauté internationale.

Processus de décentralisation : enjeux principaux

Tous les pays couverts par cette étude connaissent un processus de décentralisation, à différentes étapes de sa mise en oeuvre, de son aboutissement et de son expérimentation. Le processus est souvent accompagné de réformes de la législation et de nouvelles lois.

Le cadre légal et sa mise en oeuvre

Dans la plupart des pays, les lois concernant la décentralisation ou la participation existent seulement depuis peu (Pérou, Bolivie, Mali, Pakistan, Amérique Centrale). Les changements relatifs à ce cadre légal ont été encouragés et soutenus par la communauté internationale mais leur mise en oeuvre ne s'applique pas toujours comme prévu (fossé entre la loi et la réalité).

Décentralisation financière

Les gouvernements locaux ont généralement très peu de moyens financiers et dépendent largement des transferts du gouvernement central et des subventions. Les transferts du trésor central aux gouvernements locaux varient d'un contexte à l'autre : de 20 % en Bolivie à 4 % en Amérique Centrale (en moyenne 10 %). Dans certains cas, l'attribution de fonds aux régions n'est pas standard mais influencée par la politique (Pakistan). De plus, il existe très peu de possibilité de prélever des taxes au niveau local, vu le manque de ressources des populations rurales. Cependant, de nouvelles politiques de décentralisation encouragent les municipalités à générer des revenus localement et à contribuer au développement économique de leur région (Pérou).

Décentralisation politique

Malgré qu'ils aient été élus démocratiquement, les membres du gouvernement local ne peuvent pas légiférer et ont peu d'autonomie dans la prise de décisions (outre les ordonnances qui peuvent être délivrées au niveau local mais toujours avec l'approbation du gouvernement central). De plus, les membres du gouvernement local ne possèdent généralement pas les capacités requises pour l'élaboration stratégique des plans municipaux qui sont un outil d'une valeur pratique limitée.

Le niveau intermédiaire (région, district, canton, etc.) n'est pas toujours bien établi

et n'a que très peu d'autonomie politique (Madagascar, Amérique Centrale). C'est peut-être la raison pour laquelle, dans bon nombre de projets, le niveau méso fait souvent défaut et l'approche locale s'oppose aux thèmes d'intérêt nationaux. Quand la structure politique régionale n'existe pas, il apparaît que des approches géographiques (telles que les associations inter-municipales, associations de maires ou les entités de bassins versants) sont une garantie pour la diffusion des bonnes pratiques et des expériences et permet d'atteindre un dialogue politique d'assez haut niveau. Cette nouvelle tendance se dessine spécialement en Amérique du Sud (associations régionales de municipalités), à Madagascar (regroupements intercommunaux), ainsi qu'en Europe du Sud-Est (association de villes et municipalités, Serbie).

Décentralisation administrative

Certaines tâches, telles que la santé, l'éducation et l'infrastructure, sont déléguées au gouvernement local. D'autres, considérées comme plus stratégiques, telles que la sécurité, la défense ou les affaires étrangères, restent sous la responsabilité du gouvernement central. Généralement, les décisions importantes concernant la gestion des ressources naturelles (concessions, autorisation de prospection) sont du ressort du gouvernement central qui empêche ainsi l'allocation des ressources aux communautés locales.

Deux systèmes parallèles et parfois opposés cohabitent dans de nombreux contextes : une déconcentration administrative directive (de haut en bas), avec la délocalisation des fonctionnaires vers des régions et sous-régions et la décentralisation politique, qui est plus proche d'un processus démocratique ascendant (de bas en haut). Les problèmes de coordination entre les deux systèmes et l'attribution des rôles sont souvent les problèmes les plus fréquemment rencontrés (Madagascar).

Décentralisation et gestion des ressources naturelles (GRN)

Dans de nombreux projets d'IC, la gestion durable des ressources naturelles est le sujet central. Au fil des années, l'approche technique a fait place à une approche intégrée ou approche « software » (augmentation des capacités, techniques de négociation, développement institutionnel, etc.) en impliquant divers acteurs tels que le gouvernement local et la société civile, sous forme d'associations rurales ou groupes d'utilisateurs (foresterie communautaire ou gestion communautaire des ressources). Cette nouvelle approche englobe largement la gouvernance puisqu'elle inclut la dimension politique, le pouvoir de décision ainsi que l'accès aux ressources financières. Dans le même ordre d'idée, des thèmes plus généraux tels que la participation, les droits de l'homme, le genre, l'inclusion des groupes marginalisés, l'accès équitable aux ressources naturelles, font l'objet d'une attention

particulière. Ce type d'approche crée par la suite de nouvelles opportunités de discussions (forums ouverts), réunissant différents acteurs dans le but de discuter et trouver des solutions aux questions relatives à la GRN.

La GRN et la gouvernance sont liées, plus particulièrement dans des situations où la gestion des ressources naturelles (RN) est déléguée aux structures locales. Dans certains cas, la communauté locale s'avère être le meilleur acteur pour gérer les RN dont elle bénéficie directement (proximité géographique, connaissance locale). Pourtant, certains opposants à la décentralisation avancent l'idée qu'une gestion locale peut mener à une mauvaise utilisation et à des abus par les élites locales et causer des dégâts environnementaux. En général, la gestion des RN est décentralisée mais pas les avantages économiques découlant des concessions.¹² Dans le cas du Nicaragua,¹³ la loi exige l'aval du gouvernement municipal avant toute décision du gouvernement central concernant des autorisations d'extraction ou de concession. Les gouvernements locaux ont aussi le droit de toucher 25 % des revenus générés par ce genre de contrat. En réalité, dans la plupart des cas, les opinions des municipalités ne sont souvent pas requises ni entendues et les fonds ne sont pas transférés.

Il est généralement reconnu que le gouvernement central doit avoir un regard sur

les politiques de GRN et élaborer le cadre légal sans toutefois trop interférer dans la gestion quotidienne des ressources. En pratique, les gouvernements centraux hésitent à partager leur pouvoir sur la GRN et préfèrent garder le contrôle des RN génératrices de revenus (beaucoup plus que des autres secteurs publics tels que la santé et l'éducation).

Il est un peu surprenant de voir que les questions foncières (occupation et propriété) ainsi que les droits d'utilisation ne sont jamais mentionnés d'une manière explicite par les projets. Il est pourtant important, dans la perspective d'une bonne gouvernance, de tenir compte de la question d'équité et d'accès à la terre.

5

Les expériences d'IC et les leçons apprises en bonne gouvernance

Le chapitre suivant présente les leçons apprises les plus importantes, tirées des réponses au questionnaire soumis aux douze projets sélectionnés.¹⁴

Partenaires et groupes cibles

Dans la plupart des projets d'IC, les groupes cibles sont le gouvernement (central, régional ou local) et la société civile (ONG, associations rurales, organisations de base communautaires, groupes d'utilisateurs de la forêt ou groupes de citoyens non organisés). Il est important de travailler et de promouvoir les plate-formes multi-partenaires et de soutenir au moins deux acteurs. Certains projets sont passés d'une « approche unilatérale » (coopération soit avec le gouvernement soit avec la société civile) à une « approche à deux entrées » (comme SAHA qui a inclus récemment les autorités comme groupes cibles).

Seul dans peu de cas, le secteur privé est considéré comme groupe cible spécifique (activités du secteur laitier en Tanzanie), car en général il est considéré comme faisant partie de la société civile (associations de paysans). Faute de différenciation, ce manque engendre une mauvaise approche du projet. Néanmoins, le secteur privé est présent dans les projets à travers les prestataires de service ou les consultants. La perception de qui appartient ou non au secteur privé varie d'un contexte à l'autre.

Le choix des partenaires est essentiel. Il est crucial de soutenir des groupes/municipa-

lités/parties prenantes motivés et intéressés qui peuvent être décrits comme étant des « champions », « moteurs » ou « agents de changement », pour assurer le succès du projet. Une approche compétitive peut être une bonne solution pour motiver les partenaires.

Le niveau régional doit être inclus et pris en considération en tant que partenaire-clé en vue d'une plus large diffusion et intégration des résultats (par exemple le forum de consultation régionale au Pakistan).

Stratégies d'intervention

« Empowerment » des partenaires

La principale stratégie d'intervention est le développement de la capacité des partenaires qu'ils soient membres de gouvernement local (ou des politiciens qui viennent d'être élus) ou groupes de la société civile (associations, groupes d'utilisateurs). Le projet doit avoir un concept de développement de capacités, incluant le développement institutionnel, la formation des formateurs, le soutien, le suivi des acteurs ayant déjà été formés et l'évaluation sur le terrain. Il devrait fournir des outils aux groupes cible, permettant l'« empowerment » des acteurs locaux et la validation du savoir local. Il est vital de soutenir les structures de développement des capacités existantes – au lieu de créer des formations parallèles – et de coordonner avec les autres projets et bailleurs.

Pour qu'un changement soit efficace et durable, la coopération (formelle) avec les «équipes de changement» municipales/locales est essentielle et permet de s'assurer de l'appropriation de la gouvernance locale.

Un autre élément clé toujours présent et nécessaire est l'approche participative à toutes les étapes de la gestion du projet: planification à la base, institutionnalisation de l'approche de bas en haut («bottom-up») et gestion participative à l'intérieur même du projet. La planification participative au niveau villageois est, par exemple, une occasion pour les paysans d'utiliser leur droit légal dans le but de prendre une décision et d'impliquer les segments les plus démunis de la communauté.

Le soutien de plate-formes multi-acteurs est une intervention centrale, réunissant les parties prenantes (associations de paysans avec le gouvernement local ou différents prestataires de service), permettant discussions, négociations, prises de décisions, résolutions de conflits et organisations de débats publics sur les réglementations et politiques. Dû à la forte influence du contexte (politique) dans les projets traitant de la gouvernance, il est important d'avoir des réseaux de partenaires variés et de bien observer le contexte pour pouvoir réagir aux changements.

Il est important d'investir dans la création de confiance ou dans la réconciliation, le changement d'attitude et la responsabilisation des acteurs, y compris de la société civile. Le chemin de la bonne gouvernance commence souvent au niveau de l'individu (éthique, comportement).

L'information, la communication et les plaidoyers («advocacy») sont des outils importants permettant de rappeler à la société civile et aux gouvernements leurs droits et leurs responsabilités. Le rôle des media (la radio en particulier) est d'informer les citoyens à propos de la position du gouvernement et de donner la parole à la société civile dans les questions d'affaires publiques. Il est important de former les partenaires des projets dans la manière de s'y prendre avec les media et de savoir les utiliser à bon escient (défendre une cause).

Si le projet fournit un appui financier (fonds fiduciaires), il est important de prévoir un co-financement ou des mécanismes de partage des coûts pour augmenter ou améliorer l'appropriation des processus par les partenaires.

Pour avoir un véritable partenariat entre gouvernement et acteurs de la société civile, il est important de fournir un appui spécifique aux groupes de la société civile qui souvent ne possèdent pas les informations, le savoir et les structures organisationnelles nécessaires.

Une bonne façon de susciter l'intérêt de la société civile serait de traiter des sujets d'intérêt public tels que la sécurité rurale, les infrastructures et les droits fonciers ou d'identifier des agents « moteur » qui pourront générer un effet rassembleur. Il est important de conscientiser la société civile vers un changement d'attitude à propos de la citoyenneté, afin que les citoyens assument leurs devoirs et revendiquent leurs droits.

Il est également important de donner une valeur aux connaissances locales ou indigènes et de les prendre en considération à chaque intervention, ce qui permet de mieux comprendre la réalité.

L'approche basée sur la demande reconnaît les droits et les responsabilités de chacun et permet de transformer les besoins et aspirations des gens en projets.

Diffusion/dialogue politique

Beaucoup de projets voient les phases pilotes mener à des processus de capitalisations. Du temps et des ressources doivent être investis dans la capitalisation des expériences et la diffusion des bonnes pratiques.

Les différents niveaux d'intervention doivent être liés par une diffusion horizontale et verticale et doivent être intégrés dans le but d'influencer les politiques régionales et nationales et d'éviter l'isolement du niveau local des autres instances de décision.

En vue d'initier un dialogue politique à plus haut niveau, il est essentiel d'avoir assez d'expériences validées. Et dans ce sens, cela ne peut être fait au début d'un programme.

Position du projet/programme

Le rôle du projet est souvent celui de facilitateur qui met en relation les partenaires et les parties prenantes dans un forum de discussion et de prises de décision. Le projet ne met plus en oeuvre des actions mais son rôle principal consiste à appuyer les partenaires, le développement de capacités, la formation, le développement organisationnel et institutionnel, le soutien (« coaching »), les moyens financiers (co-financement), etc.

Des termes clairs de partenariat doivent être définis et approuvés tout au début du projet afin d'éviter tout malentendu sur les rôles de chaque partenaire y compris le rôle du projet.

Les outils utilisés

La plupart des outils utilisés lors des phases distinctes de la gestion de cycle de projet sont également utilisés dans d'autres programmes qui n'ont pas de composante gouvernance. A l'avenir, IC pourrait et devrait mieux évaluer et développer les outils spécifiquement liés à la gouvernance. Quelques-uns de ces outils sont mentionnés ci-après :

Planification

- Outils de planification participative
- « Mapping » des institutions
- Evaluation de la performance municipale

Mise en œuvre

- Forums de négociation
- Mise en œuvre participative
- Budgétisation participative
- Plan de développement municipal/régional
- Manuel de gestion : guide du maire

Suivi/évaluation

- Auto-évaluation
- Suivi et évaluation participatifs
- Suivi du contexte sur le processus de décentralisation
- Enquête auprès des citoyens sur la qualité des services publics
- Audit public
- Mécanismes de feedback des citoyens

Genre et groupes marginalisés

La question du genre est mentionnée dans beaucoup de projets. Dans certains cas (Tanzanie, Mali), le genre figure parmi les thèmes principaux, dans d'autres cas où le genre est un thème transversal, des évaluations récentes ont recommandé de renforcer ce thème dans les phases à venir (Amérique Centrale, Pérou, Népal).

La principale leçon apprise est la suivante: si le projet se concentre sur l'aspect

genre, il a un impact certain sur les ménages et au niveau des groupes (politiques, statut de la femme).

Au Mali, le projet a animé et encadré un groupe thématique (groupe de réflexion) sur des sujets liés au genre.

Le terme « groupe marginalisé » peut s'interpréter de diverses manières selon le contexte. Si nous entendons par groupes marginalisés les personnes pauvres ou les plus pauvres, alors la majorité des projets ont une philosophie pro-pauvres et dirigent leurs actions vers ce groupe. Si au contraire nous entendons par marginalisés les minorités ethniques, les indigènes ou les castes victimes de discrimination, alors ce thème est rarement mentionné comme tel par les projets de cette étude.

Il est important d'avoir des interventions et des actions spécifiques en faveur de groupes marginalisés, ainsi qu'un système de suivi adéquat. Il est par exemple nécessaire de prêter une attention particulière aux gens ne possédant pas de terre dans un projet de GRN ou de donner un appui spécifique à une minorité à travers des fonds et subsides. Il est également important d'impliquer les communautés locales minoritaires dans des actions pilotes. Un autre exemple se rapportant au projet de foresterie communautaire au Népal a permis d'améliorer la cohésion sociale en incluant les démunis, les pauvres, les « dalits » et les femmes dans les actions du projet.

Il est essentiel de travailler au niveau le plus proche des gens pour assurer une participation des groupes marginalisés. On constate au Népal que le porte-à-porte est la seule façon d'intégrer les personnes pauvres, parce que ces derniers ne peuvent pas se permettre de participer aux activités du projet étant donné qu'ils ne peuvent pas abandonner leur foyer pour aller aux réunions.

Il est à noter que l'inclusion n'est pas une affaire de quota mais de changement de mentalité qui doit être étudié à un autre niveau (au niveau du foyer et des structures traditionnelles).

Problèmes majeurs/embûches

Les problèmes rencontrés le plus souvent sont les suivants:

Au niveau politique

- Les membres élus du gouvernement ne veulent pas partager le pouvoir avec la société civile;
- Manque de transparence des dirigeants de la communauté;
- Risque d'isoler les municipalités des autres niveaux de décision;
- Injustice de la société se reflétant dans les groupes d'utilisateurs (les élites dominent et les pauvres ne sont pas représentés);
- Les politiques publiques ne correspondant pas toujours aux réalités et dynamiques locales;

- Les contributions de la société civile ne sont pas prises en considération dans les plans de développement local;
- Volonté politique freinée par la bureaucratie léthargique.

Au niveau du projet

- Création de structures parallèles et affaiblissement des canaux d'information locaux et des niveaux de décision existants;
- Les structures dépendent trop des projets: manque de durabilité;
- Confusion des rôles: tentation de se substituer aux acteurs au lieu de renforcer leurs capacités et leurs initiatives;
- Utilisation d'anciennes méthodes pour aborder de nouveaux sujets: par exemple en travaillant uniquement avec la bureaucratie ou avec le gouvernement central;
- Trop de dépendance d'un petit groupe de consultants.

Bonnes pratiques et produits de savoir-faire

Ci-dessous, certaines des bonnes pratiques provenant des projets sélectionnés:

- Bulletin d'information sur la gouvernance locale pour diffusion dans les régions rurales (Sikkim, Inde);
- Appui aux « moteurs » ou « driving forces » (Bosnie et Herzégovine);
- Animation d'un groupe sur le genre (Mali);

- Etude sur la politique fiscale municipale (Madagascar), qui est généralement un des problèmes majeurs de tout processus de décentralisation;
- Recherche-action: diriger les activités de gouvernance avec l'outil «d'encadrement sur la gouvernance», exercice d'auto réflexion pour les groupes d'utilisateurs des ressources forestières (Népal);
- Appui aux plans de développement local (Pérou, Bosnie et Herzégovine, Madagascar);
- Développement d'un système d'information (Bosnie et Herzégovine), activation de la circulation d'information (Bolivie);
- Compétition pour les meilleures pratiques en gouvernance locale entre les municipalités (Bosnie et Herzégovine);
- Planification, mise en oeuvre et suivi participatifs; approches participatives et partage des coûts (co-financement assurant la notion d'appropriation des partenaires – autogestion des finances); système transparent de planification (Népal);
- Participation des différentes catégories sociales dans les concertations (Madagascar);
- Mise en oeuvre de projets basés sur la communauté qui responsabilisent les acteurs à travers d'une inversion des flux découlant d'une approche basée sur la demande (Amérique Centrale, Madagascar, Bolivie);
- Renforcement des structures déjà en place (Tanzanie);
- Réunir les membres du gouvernement, les bureaucrates et la société civile pour aider à rendre les activités du gouvernement transparentes (Sikkim, Inde);
- Développement économique local et appui aux communes productrices comme une approche intégrée de la gouvernance locale (Amérique Centrale);
- Intégration du niveau local au niveau national, en utilisant le niveau méso (forum régional) comme un levier (Pakistan, Amérique Centrale);
- Promotion d'un apprentissage mutuel pour renforcer les capacités des autorités locales et des représentants des institutions (Pérou);
- Institutionnalisation d'échanges entre les acteurs: associations de paysans, municipalités, entités de développement (Pérou);
- La foresterie communale traite les questions de la pauvreté par l'inclusion et la participation des gens pauvres dans les activités du projet (Népal);
- Elaboration participative des budgets municipaux (Pérou).

Produits utiles de pratiques de bonne gouvernance locale :

- 1 Code de bonne gouvernance locale (Bosnie et Herzégovine)
- 2 Outil d'encadrement sur la gouvernance (Népal)

6 Conclusions

IC a développé des approches similaires sur la gouvernance locale dans différents continents, incluant les pays en voie de développement et les pays en transition.

- Il est à remarquer que l'approche basée sur la demande – utilisée dans la plupart des projets – est clairement spécifiée dans certains projets tels qu'à Madagascar, en Bolivie et en Amérique Centrale. C'est probablement la meilleure façon de donner la parole aux pauvres, de s'assurer de la bonne direction prise par le projet et d'assurer une durabilité.
- La plupart des projets encouragent les plate-formes de discussion et d'échanges, permettant la participation des différents acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux), pour les réunir en vue de prendre des décisions communes sur leur propre développement.
- L'approche participative et sa mise en œuvre au moyen de différents outils techniques est présente à toutes les étapes de la gestion du cycle de projet. Elle est encore plus importante dans les projets de gouvernance locale que dans les projets techniques.
- Les problèmes sont en général les mêmes d'un contexte à l'autre : absence de volonté politique, difficulté de motiver la société civile, peu de changements sur le terrain en dépit d'un bon cadre légal. Lorsque les gouvernements locaux et la gestion de services publics restent dans les mains des élites locales, l'implication des groupes marginalisés

dans la prise de décisions et leur accès aux services risquent d'être réduits.

- Le rôle du projet est toujours de faciliter les échanges, de réunir les acteurs et d'appuyer les processus. Pour cette raison, des capacités telles que conseils, encadrement, modération et gestion des conflits sont nécessaires.
- Travaillant sur des questions de gouvernance dans des contextes politiques parfois sensibles avec des partenariats multiples nécessite une bonne connaissance de la situation et un suivi particulier et adapté du contexte. Il est plus risqué de travailler avec des membres élus du gouvernement qu'avec l'administration parce que le projet est plus affecté par des changements politiques. Le soutien à la décentralisation et à une meilleure gouvernance locale peut être contra-productive dans les cas où les exigences minimales dans le cadre institutionnel et légal ne sont pas remplies et où la délégation de pouvoir n'est pas assortie d'un renforcement des capacités au niveau local.
- Une bonne gouvernance locale est liée à la promotion du développement local (économique). Le potentiel pour un tel développement n'existe pas partout dans la même mesure, mais une meilleure gouvernance locale renforce généralement l'accès aux ressources financières locales et diminue la dépendance de transferts de la part du gouvernement central ou de l'assistance internationale.

7 Annexe

Liste des projets IC sélectionnés ayant trait à la gouvernance locale

(tous les projets sont financés par le Gouvernement suisse)

Nom du projet	Approche
Jèkasy (programme d'appui aux organisations paysannes pour la valorisation des ressources naturelles), Mali	GRN et gouvernance locale: appui aux organisations paysannes dans leurs négociations avec les autorités locales
SAHA , Madagascar	Programme de développement rural: appui à la société civile; gouvernance locale comme nouveau thème.
SHDDP (Southern Highlands Dairy Development Project), Tanzanie	Appui aux organisations paysannes; thème de la gouvernance introduit dans la dernière phase du projet (projet clôturé fin 2003)
ISPS (Indo-Swiss Project Sikkim), Inde	Approche de développement humain et institutionnel: renforcement de la gouvernance et de la société civile; appui au processus de décentralisation
NSCFP (Nepal Swiss Community Forestry Project), Népal	Foresterie communautaire (gestion décentralisée des forêts): appui aux groupes d'utilisateurs des ressources forestières
CBRM (Community Based Sustainable Resource Management Program), Pakistan	Ciblé sur le développement humain et institutionnel du secteur GRN à travers de l'organisation de forums régionaux
PASOLAC (Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas), Amérique Centrale	Promotion d'une agriculture durable par un réseau d'institutions; nouvel intérêt pour le développement économique local
ATICA (Agua-Tierra-Campesina), Bolivie	Promotion d'une GRN durable en collaboration avec les autorités municipales et les communautés paysannes
MASAL (Manejo Sostenible de Agua y Suelo en Laderas), Pérou	Promotion de plate-formes de diverses entités (municipalités, associations paysannes, etc.); appui aux municipalités rurales
Camaren (Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales Renovables), Equateur	Consortium d'entités publiques et privées visant à la promotion de la GRN; organisation de forum des ressources hydriques
MDP (Municipal Development Project), Bosnie et Herzégovine	Appui aux municipalités (services, plans de développement); renforcement de la participation de la société civile
MSP (Municipal Support Program), Serbie	Promotion de la gestion municipale (développement organisationnel, ressources humaines, amélioration des services publics)

Notes

- 1 <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>
- 2 site web SNV www.snvworld.org
- 3 Adapté de ADF USA www.adfusa.org
- 4 <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>
- 5 Décentralisation – document d'orientation, DDC 2001
- 6 <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>
- 7 Division Gouvernance de la DDC, Integrating Human Rights and Poverty Reduction, Working Paper: Towards a human rights based approach for SDC, 2004
- 8 Décentralisation – document d'orientation, DDC 2001
- 9 aussi le IC Topic Paper intitulé Développement Municipal et Décentralisation'
- 10 <http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/>
- 11 P. Pacheco: What lies behind Decentralisation? Forest, Powers and Actors in Lowland Bolivia
- 12 Jesse C. Ribot: La Décentralisation Démocratique des RN
- 13 Anne M. Larson: Formal decentralisation and the imperative of decentralisation from below: a case study of NRM in Nicaragua
- 14 voir annexe

Impressum

Photo de couverture:

Assemblée de village à Tadong-Rinchenpong (Sikkim-Ouest), Inde

Layout:

Atelier Bundi, Boll

Composition:

Ackermanndruck AG, Liebefeld

Tirage:

1000 ang., 500 fr., 500 esp., octobre 2005

Avis:

Cette publication est également disponible en anglais et en espagnol

Commande auprès de:

Intercooperation, Case postale 6724, CH-3001 Berne

Site Internet: www.intercooperation.ch

Série IC no 5

inter cooperation

Natural Resource Management
Rural Economy
Local Governance and Civil Society

Maulbeerstrasse 10
Case postale 6724
CH-3001 Berne, Suisse

T +41 31 385 10 10
F +41 31 385 10 09
info@intercooperation.ch
www.intercooperation.ch

Série IC no 1:
Politique et Planification Forestières
Gérard Buttoud et Jean-Marie Samyn

Série IC no 2:
Proyectos forestales andinos
Henning Weise, Kai Schrader, et al.

Série IC no 3:
The Contribution of Forests and Trees to
Poverty Alleviation
Christoph Dür

Série IC no 4:
Livelihood and Livestock
Felix Bachmann