



Amérique Latine

Episode n°4

La participation des acteurs non étatiques à l'action publique locale

Claire Launay-Gama :

Je poursuis avec le deuxième aspect de cette dimension politique de la gouvernance, qui est celui de la participation des acteurs non-étatiques et de leur incidence sur l'action publique locale. On vient de voir que la gouvernance oblige nécessairement à une évolution de l'institution publique locale et, notamment, à une formation différente ou, en tout cas, plus importante des fonctionnaires locaux, mais on observe aussi que l'inclusion des acteurs non-étatiques dans la gestion publique oblige à une nouvelle forme de gestion de l'action publique et à des effets différents sur cette même action publique.

L'Amérique Latine est un véritable laboratoire de participation citoyenne. De nombreux mécanismes ont été initiés et pratiqués par les institutions publiques ou par les organisations sociales pour exercer une coresponsabilité du pouvoir. On ne l'exprime pas tellement dans ces termes en Amérique Latine, on parle beaucoup plus de participation citoyenne, de concertation, de tables de concertation, de gestion publique concertée, de démocratie locale. On ne parle pas tellement de coresponsabilité alors qu'il s'agit vraiment de ça. L'enjeu est de savoir si les acteurs citoyens prennent réellement part au débat public ou si on en reste à une consultation de la part des institutions publiques pour s'enorgueillir d'avoir exercé une action publique concertée.

Donc, dans les années 80, on observe un revirement de situation. On passe, fin des années 80 / début des années 90, d'une action citoyenne très revendicative, très en attente d'un effort de l'État pour répondre à des aspirations sociales légitimes en faveur des droits et d'une équité sociale très lente à se mettre en place dans cette région d'Amérique Latine, on passe d'un système de revendication et d'une action revendicative de la part des organisations sociales à une incidence et un dialogue avec l'État pour une action publique différente. On n'est plus dans la polarisation État / Société civile ; on est plus dans une cohabitation État / Société civile. Un ancien coordinateur d'un gros réseau de la société civile qui s'appelle (*inaudible*) dit « *Aujourd'hui, la société civile commence à entrer dans les processus de concertation avec les acteurs politiques* ». C'était impensable dans les années 90, d'autant que l'on sortait d'une période de dictature assez prononcée. C'était impensable d'aller discuter avec des représentants de l'État. Le Pérou par exemple, qui est un lieu très intéressant et un laboratoire incroyable en matière d'initiatives citoyennes, met en place dans les années 2005-2006 une série de tables de dialogue sur la question des ressources naturelles. C'est, dans le monde, en Amérique Latine que l'on a le plus d'exemples de gestion concertée des ressources naturelles. Gestion concertée, c'est un grand mot, mais en tout cas, de processus ou d'initiatives qui essaient d'associer différents acteurs dans la gestion des ressources naturelles, puisque c'est un enjeu fondamental pour le développement de ces régions.

La société civile a certes défendu les intérêts de la population, mais il faut aussi bien voir, et ça c'est une différence avec les sociétés européennes, que, dans beaucoup de pays ou beaucoup de régions, notamment au niveau local, c'est la société civile qui s'est substituée à l'État. Les services de santé, les services d'éducation étaient en grande partie assumés ou assurés par des acteurs non-étatiques, pas par des acteurs de l'État. Cela a donc provoqué une formation bien meilleure et une expertise bien meilleure des organisations sociales, des

organisations de la société civile sur ces domaines-là que celles des fonctionnaires locaux qui arrivaient à un certain moment pour reprendre leur place dans le développement des villes ou des régions.

Cette question de la participation aborde donc l'existence et le lieu qu'occupent les acteurs non-étatiques dans l'espace public et, donc, l'influence directe ou indirecte qu'ils ont sur les institutions. On est en train d'aboutir à une gestion pluri-acteurs, une gestion publique pluri-acteurs et on ne parle pas uniquement de gouvernance comme capacité de l'État. On ne se réfère plus uniquement à la capacité institutionnelle, mais on est réellement dans un processus d'interaction.

Alors, qui sont ces acteurs non-étatiques ? Il y a une définition, l'accord de Cotonou, qui est un accord de coopération internationale, considère que les acteurs non-étatiques, ça c'est une rencontre qui a eu lieu à Cotonou au Bénin en 2000, recouvrent le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile dans toute sa diversité (article 6). Autant vous dire que cela reste flou. Les acteurs non-étatiques représentent un grand nombre de catégories de la société ou de populations d'un pays donné et cela signifie concrètement que la participation est ouverte à toute sorte d'acteurs, tel que le secteur privé, et que les entreprises vont se saisir aussi de cette possibilité pour intervenir dans les affaires publiques et pour intervenir dans les affaires de l'État. Ce sont des groupements de femmes, des organisations de base, des associations de défense des Droits de l'Homme, des organisations non-gouvernementales, des organisations religieuses, des coopératives paysannes, des universités, des institutions de recherche, des médias. On a un foisonnement d'acteurs qui, aujourd'hui, interviennent dans l'action publique sans nécessairement représenter tel ou tel individu de la société. On a aussi des individus qui participent dans l'action publique. Nous considérons donc que ces acteurs non-étatiques ne représentent pas uniquement les organisations de la société civile, mais aussi d'autres secteurs y compris le secteur privé. Il faut être vigilant sur les définitions.

On a aussi une diversité des thèmes de participation, c'est-à-dire que l'on ne participe pas que sur le secteur Droits de l'Homme, on ne participe pas que sur le secteur éducatif, on participe sur tous les secteurs. Sur le secteur par exemple de la gestion d'un fonds éducatif d'un collège, on va avoir trois organisations citoyennes qui vont suivre la façon dont le recteur va gérer les fonds qui proviennent de l'inscription de ses élèves et de voir s'ils sont bien gérés, au service des élèves, et non pas au service d'autres intérêts. On a, comme autre exemple, la construction d'un gazoduc qui se mène dans une des municipalités au Pérou. Comment les acteurs citoyens ont participé à la construction de ce gazoduc et comment les habitants ont demandé à l'entreprise de modifier tel ou tel schéma du gazoduc ? Comment d'autres participent à l'élaboration des politiques publiques quelles qu'elles soient dans des institutions spécifiques qui permettent aux acteurs de la société civile de donner leur avis ?

Il y a aussi une diversité des interlocuteurs, c'est-à-dire que les institutions qui sont objet de cette participation ne sont pas toujours les mairies, ne sont pas toujours les bureaux éducation des mairies, mais sont aussi les entreprises publiques qui sont responsables de tel ou tel chantier. C'est aussi le Ministère de l'intérieur qui va intervenir dans tel ou tel chantier. Quand les citoyens participent, ils s'adressent à une multitude d'interlocuteurs, et non pas uniquement aux maires, aussi à une série de fonctionnaires et de différents services, ce qui fait qu'il y a une multiplication des acteurs de la participation, mais aussi une multiplication des interlocuteurs. Parfois, on peut se retrouver à des tables de concertation avec 25 personnes représentées et cela peut aussi évidemment poser problème.

Quels sont les effets de cette participation des acteurs non-étatiques ? On en distingue deux rapidement, on pourrait en distinguer davantage, qui sont très importants à notre sens. La montée en compétence des acteurs, c'est-à-dire que la participation de la société civile n'a pas uniquement des effets sur les institutions publiques ; elle en a aussi sur les propres acteurs de la participation. On parle de montée en compétence des acteurs, c'est-à-dire que les acteurs de la société civile vont renforcer leur savoir-faire, leur expertise technique, leur expertise professionnelle, politique ; ils vont aussi apprendre à créer une sorte de *leadership*, qui n'est pas uniquement organisationnel, mais qui est aussi politique. Les organisations vont avoir une meilleure lecture de la complexité de la gestion publique et aussi des décideurs publics. Elles vont davantage anticiper les réactions des autorités publiques et leurs ambitions politiques. Du coup, cela peut éviter l'instrumentalisation politique qui peut être souvent négative et qui a souvent lieu en général dans les pays d'Amérique Latine. Les organisations apprennent donc à se mouvoir dans un paysage politique donné. Quant aux institutions, elles aussi bénéficient d'un renforcement de compétence. Combien d'acteurs ou de fonctionnaires nous disent avoir besoin, sur ce sujet-là, de l'aide des habitants ou de l'aide des organisations sociales, puisqu'elles ont géré à leur niveau dans leur projet ce service éducatif ou ce service de santé. Nous, fonctionnaires locaux, on profite donc de l'expertise des organisations paysannes, on profite de l'expertise des organisations de santé et on a besoin de ce regard extérieur pour pouvoir améliorer l'action publique.

En revanche, et j'en terminerai par-là, on a encore une influence assez limitée de cette participation sur les politiques publiques. Même si les acteurs non-étatiques participent à la gestion publique, leur niveau de responsabilité est différent. Les décideurs, de toute façon, sont ceux qui décident et, de toute façon, sont ceux qui décideront s'ils incluront ou non les critiques ou les demandes des organisations sociales. On en reste donc souvent à des modifications sommaires d'une politique publique, et non pas à des changements notoires sur la façon de gérer la ville ou sur la façon de gérer tel projet public. Autant on a une vraie mobilisation citoyenne sur l'organisation des projets, sur leur évolution, autant sur les effets et sur les politiques publiques, c'est encore limité et je pense que c'est un grand défi aujourd'hui, quand on parle de participation, que de s'intéresser aux effets, mais aussi à la façon dont on coproduit l'action publique et dont on considère la responsabilité des acteurs citoyens. Est-ce qu'ils peuvent avoir le même niveau de responsabilité ou non ? Est-ce que leur point de vue est intégré à 100 % dans les décisions publiques ou non ? Et ça, c'est l'enjeu actuel de la participation des acteurs non-étatiques dans l'action publique.