



Amérique Latine

Episode n°5

Etude de la relation entre gouvernants et gouvernés en Amérique latine à travers deux études de cas

Claire Launay-Gama :

Nous poursuivons la réflexion sur la gouvernance et, donc, sur la relation entre gouvernant et gouverné, avec deux études de cas latino-américaines.

La première : comment les citoyens ont infléchi la planification des municipalités, ce que l'on appelle les contrats de plans d'une municipalité, en sachant qu'en Amérique Latine, un maire est élu et, dans la première année de son mandat, il est tenu de présenter à la population le plan d'actions des quatre ans et de mener la rédaction de ce plan d'actions avec différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés. On va prendre en compte ce premier cas et on va voir dans quelle mesure cela facilite ou cela ne facilite pas les relations entre les citoyens et les autorités publiques, mais en tout cas, le maire a obligation d'élaborer son plan de façon concertée. Un deuxième cas qui est plus une réaction spontanée d'un mouvement citoyen chilien, en défense de ses droits environnementaux dans une région de la côte chilienne, au Nord de Santiago. Je vous propose de détailler chacun des cas et de faire une comparaison à la fin, de voir quelles sont les similitudes, les différences, mais aussi d'étudier cette interaction d'acteurs et de voir dans quelle mesure elle a eu des effets ou non sur l'action publique comme on le développait dans la séquence précédente.

Premier cas : Comment les citoyens peuvent-ils influencer la planification d'une ville, d'une municipalité ?

On a ici un exemple tout à fait intéressant en Colombie. Dans le cadre de sa première année de mandat, le mandat doit présenter à la population son plan de développement local. On appelle cela « *plan de développement local* ». Pour élaborer ce plan de développement local, il y a une institution qui est créée par la constitution nationale, qui s'appelle le « *conseil territorial de planification* ». Ce conseil territorial de planification est composé de différents acteurs, notamment de représentants des secteurs économiques de la ville, de représentants des secteurs sociaux, de représentants des secteurs écologiques et des autorités publiques. Ce conseil territorial de planification est le lieu citoyen d'élaboration du plan de développement local de la municipalité en question, mais ses membres, en tout cas, sont nommés par le maire. Là, il y a donc une difficulté dans la mesure où les membres du CTP sont cooptés d'une certaine façon. En plus, le CTP n'a pas nécessairement un budget d'actions ; il est donc soumis à la bonne volonté de ses représentants pour fonctionner.

Une organisation colombienne qui s'appelle « *Transparencia por Colombia* », qui travaille sur les questions de transparence et de lutte contre la corruption, a monté une initiative pilote dans 9 villes de Colombie, qui était d'accompagner ces conseils territoriaux dans l'élaboration des plans de développement locaux, de les accompagner d'une expertise et aussi de proposer que ces conseils infléchissent les plans de développement locaux sur les questions de lutte contre la corruption et les questions de transparence et que ces conseils fassent en sorte que les plans de développement locaux soient intègres dans leurs principes et aussi dans l'exécution des principes de transparence dans la gestion publique.

On s'est aperçu, sur ces neuf municipalités qui avaient été choisies, que seulement trois ont réagi, c'est-à-dire un pourcentage assez faible, pour mettre en place cet accompagnement et travailler à ce que les autorités publiques respectent ces principes de transparence et de corruption. On a essayé de regarder quelles avaient été les modalités de dialogue entre ces conseils territoriaux et les autorités publiques et comment s'était construite cette parole citoyenne et, surtout, quels effets elle avait eus. En fait, on s'aperçoit qu'il y a eu quand même, dans trois sur neuf, une présence réelle dans les plans de développement locaux des thèmes de transparence, mais de façon globale, c'est-à-dire que l'on considère que notre ville va être transparente ces quatre prochaines années, mais pas de façon sectorielle. On ne détaille pas dans le secteur de l'eau comment on va faire pour que notre ville soit plus transparente, comment on va faire pour que les processus de contrats qui sont menés avec les entreprises publiques sur la gestion de l'eau ou la gestion des transports soit plus transparente. Il y a quand même une intégration, une prise en compte des principes de transparence, simplement de façon encore très générale.

Ensuite, on se rend compte que le travail de ces conseils territoriaux de planification a une influence, puisque, comme c'est une institution qui est prévue par la loi, qui est encadrée par la loi, le maire est bien obligé de tenir compte des recommandations de ce conseil territorial, mais dans la mesure où les membres de ce conseil ont été cooptés et ont été nommés par le maire, évidemment, il n'y aura pas forcément de regard critique de la part de ces conseils sur l'action publique en place. C'est donc aussi une limite de ces conseils territoriaux de planification. Néanmoins, sur différents aspects, différents secteurs de l'action publique, des maires ou des fonctionnaires ont reconnu que l'existence de ce conseil et sa représentation assez diversifiée de la société locale ont permis d'approfondir tel ou tel sujet ; c'est devenu un lieu d'expertise pour les autorités publiques sur tel ou tel sujet dans l'élaboration du plan. On a même vu parfois des conseils territoriaux réaliser le travail et la rédaction du plan de développement local, que normalement les fonctionnaires auraient dû assumer. Il y a donc des processus d'interaction qui sont tout à fait intéressants et qui démontrent que, même si les effets de cette planification concertée sont encore assez limités, puisqu'en fin de compte, le plan de développement sera voté et passera indépendamment des revendications de ces conseils territoriaux de planification, il y a quand même un dialogue qui se met en place et un lieu d'expertise qui se construit progressivement. Cela a donc des effets positifs. Voilà pour le premier cas. Je passe au deuxième cas.

2^{ème} cas

C'est là plutôt une réaction spontanée. On est moins dans un système de gestion concertée, prévu par la loi et dans une réflexion de la politique municipale de développement. Là, on est plus sur l'installation d'une multinationale dans une région qui s'appelle Coquimbo, qui se trouve au Nord de Santiago du Chili. L'installation d'une centrale électrique qui va provoquer chez les habitants une réaction spontanée et qui va déboucher sur un conflit, un conflit terrible entre les entreprises, l'État et les autorités locales, puisque les citoyens ont décidé de mener un contrôle de l'installation de cette centrale électrique et d'essayer d'éviter son installation tout simplement. Là, encore une fois, comme dans beaucoup de systèmes latino-américains, nous avons un système législatif qui prévoit la consultation des citoyens sous les 60 jours de la décision d'installer une entreprise multinationale ou une centrale électrique comme cela a été le cas de consulter les citoyens sous les 60 jours, mais en fait, un, les citoyens ne sont pas toujours informés de l'installation de la centrale électrique et, deux, on considère cette obligation légale seulement dans 10 % des cas, c'est-à-dire qu'il faut que ce soit une grosse multinationale qui s'installe pour que cette procédure de consultation citoyenne soit mise en place. Dans ce cas, il n'y a pas eu de consultation citoyenne

préalable et la commission nationale de l'environnement chilien est l'instance auprès de laquelle les citoyens ont pu s'adresser pour essayer de suivre le processus d'installation de cette centrale électrique. La chance, en tout cas, selon cette expérience qui nous est relatée, c'est que, pour affronter ce scénario, le Directeur de cette commission a décidé d'inclure d'emblée les représentations des organisations sociales à la table des négociations et, donc, ce qui devait se transformer en un conflit s'est plutôt transformé en une négociation assez longue et difficile sur la façon dont cela allait s'installer. La centrale électrique s'est installée de toute façon, mais dans des conditions et selon des modalités différentes à celles qui auraient pu être mises en place sans consultation citoyenne.

Je vais vite sur ce deuxième cas, mais l'on voit que, dans les deux cas, on a, d'une part, une participation plus institutionnalisée, dans l'autre cas, une participation beaucoup plus spontanée, mais que, dans les deux cas, elle est prévue par la loi. Simplement, les effets et l'application de la loi sont différents suivant les cas et il y a un manque d'information publique qui permet aux citoyens de réagir à temps, en temps et en heure. C'est souvent la critique qui est faite. Néanmoins, on observe quand même la mise en place d'un dialogue alors qu'il n'y avait pas de tradition de dialogue en général dans ces pays, surtout au Chili qui a vécu une longue dictature entre l'État et la société civile. Ça, c'est un premier effet, c'est-à-dire que, dans les deux cas, s'il n'y avait pas eu ces tables ou ces espaces de concertation, le dialogue n'aurait pas été mis en place. Il y a aussi une fragilité des institutions publiques sur le mode d'association des organisations de la société civile. Les fonctionnaires n'ont pas nécessairement l'habitude et, souvent, sont de bonne foi, ne savent pas comment associer les organisations citoyennes ni comment mener le dialogue. Donc, ce n'est pas nécessairement un manque de volonté, c'est plutôt un manque de savoir-faire. Là, on observe dans les deux cas que, si un fonctionnaire a une volonté un peu plus importante et un savoir-faire dans l'élaboration d'une négociation, on va aboutir à des effets. A l'inverse, si les fonctionnaires expriment peu d'intérêt, on risque d'aboutir à un conflit. Donc, ces deux cas démontrent plutôt une volonté de dialogue avec les organisations.

On a aussi un facteur temps qui joue dans l'instauration d'une confiance entre les acteurs et aussi l'opportunité du thème. Il y a souvent, derrière l'installation d'une centrale électrique, des intérêts forts, des intérêts politiques en jeu et, donc, une volonté de l'État d'imposer à la municipalité l'installation de cette centrale électrique sans nécessairement avoir intégré d'autres demandes. Puis, il y a aussi une hétérogénéité des régions, des contextes qui fait que la participation citoyenne n'est pas toujours menée de la même façon au Chili ou en Colombie ou dans une municipalité de tant d'habitants ou dans une municipalité d'un autre calibre. Les deux cas démontrent une diversité des processus de participation, mais l'instauration progressive d'une confiance entre acteurs. Voilà.