

2005

Yahoo! Mon Yahoo! Mail

Recherche
sur le web

Recherche

YAHOO! MAIL
FRANCEBonjour, antandao2
[Se déconnecter, Infos compte]

Accueil - Aide

AQUARELLE.com**35 roses à 25 € seulement !**

Livraison express partout en France 9 €

cliquez ici ▶

Mail

Adresses

Agenda

Notes

Nouveautés - Alertes SMS - Mises à jour - Options

Lire

Écrire

Écrire un SMS

Recherche Mail

Recher

Essayez Photomail
pour envoyer vos
photos**Dossiers**

[Ajouter - Modifier]

Boîte de réception
(27)

Brouillons

Envoyés

Spams (13) [Vider]

Corbeille [Vider]

Besoin d'argent ?
COFIDISÉpargne Orange
50€ offerts!Pleins de promos
Look VoyagesSéjours de rêve
Cliquez ici

Précédent | Suivant | Retour aux messages

Supprimer

Répondre

Faire suivre

Spam

Dép

Ce message n'a pas de drapeau. [Ajouter un drapeau - Marquer comme non lu]

De: "parepdk" <parepdk@sentoo.sn> Ajouter au carnet d'adresses**À:** antandao2@yahoo.fr**Objet:** Fw: études complémentaires sur préparation PNDL**Date:** Sat, 19 Nov 2005 12:54:47 -0000*Copie au journal de la cellule de SO, et au PRRP pour étude et avis*

----- Original Message -----

From: "Cheikh A B FALL" <cheikhabf@yahoo.fr>

To: <ab.cisse@primature.sn>; <egilganhunt@worldbank.org>; <etoure@worldbank.org>; "khardiata Lo Ndiaye" <afds@sentoo.thiam> <mthiam@worldbank.org>; "Mor badiane Tine"

<mortine.pnir@sentoo.sn>;

<stheunynck@worldbank.org>; "youssou lo" <cro@sentoo.sn>

Cc: <ab.cisse@primature.sn>; "abdoulaye LO" <ndoupalo@yahoo.silla>

<abysilla@yahoo.fr>; "Amsatou NIANG" <niang_amsatou@yahoo.Mbaye> <bambaye371@yahoo.fr>; "cheikh saad sambe" <afds@se

"Demba

Niang" <demba_niang@yahoo.fr>; "farba SARR" <farbalamine@hFodX

camara" <camoufo56@yahoo.fr>; "ibrahima niang" <ibasiga@yaKhalifa

MBOUP" <khalifa@ucad.sn>; "khalifa GuXye" <khalifgueye@yah"keich

ndiaye" <kheichndiaye@yahoo.fr>; <ldjahlin@worldbank.org>; ndiaye"

<maguetten@yahoo.fr>; "Mamadou DIARRA" <maadiarra@sentoo.s

kane" <mkane.pnir@sentoo.sn>; "michel seck" <seck_michel@yahoo.f

thiam" <mthiam@worldbank.org>; "Mor badiane Tine" <mortine.pnir@s

"moustapha barry" <moustaphabarry@yahoo.fr>; "Moustapha Ba<bosquiersn@yahoo.fr>; "ndioba diXne" <daps1@sentoo.sn>; "

<ouwade@voila.fr>; "Ousmane KA" <parepdk@sentoo.sn>; "rama

gadio" <rama.gadio@caramail.com>; "Serigne FALL" <mmai@sentoo.sn>

<walyfal@yahoo.fr>; "youssou lo" <cro@sentoo.sn>

Sent: Wednesday, November 16, 2005 5:55 PM

Subject: études complémentaires sur préparation PNDL

Reçu 21/11/05 385

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – un But – une Foi



UNION DES ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX (UAEL)



ETUDE RELATIVE AUX RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES ET LES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES DE BASE (OCB)

Par

FALILOU MBACKE CISSE

Consultant

Octobre 2005



Cellule d'Appui aux Elus Locaux

31, rue Camot - Place de l'Indépendance
Dakar B.P. 362 Dakar rp

Tel : 842 50 59 – Fax : 842 50 62

Email : cael@sentoo.sn ; URL : www.uael.sn

populations instituent de plus en plus des OCB. Portées par l'expérience de leurs pratiques supplétives ou complémentaires au service public de proximité, mais aussi encouragées par la forte exigence des projets et des programmes de développement en matière de participation communautaire, ces OCB revendiquent une plus grande place dans la conduite des affaires publiques locales. On assiste dès lors à un foisonnement des OCB avec de fortes prétentions de compétences et de légitimités.

Le paradoxe est que ces deux dynamiques de renforcement du positionnement et du rôle de ces acteurs sur le territoire se fait de façon parallèle, et souvent antagonique. Elle est vécue comme une tension entre les différents protagonistes de l'action publique locale. En vérité, la participation communautaire semble achopper fondamentalement sur les perceptions et les pratiques des acteurs.

C'est pourquoi, le sens et les mécanismes de la participation communautaire doivent être précisés davantage surtout dans les relations entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base très souvent marquées par la défiance.

En effet, au-delà des passions, une approche raisonnée et objective de la participation communautaire doit être arrêtée et partagée entre tous les acteurs locaux. Cette approche consensuelle doit être recherchée dans trois directions : d'abord, l'affirmation de la position, à la fois irremplaçable et incontournable, des collectivités locales dans les politiques locales, et sur le territoire local. Une telle reconnaissance conditionne leurs rapports avec les autres catégories d'acteurs locaux. Ensuite, il importe de s'accorder sur le contenu de la participation communautaire afin de le confronter aux possibilités offertes par le système actuel. Enfin, pour être effective et pertinente, la participation communautaire doit réunir des conditions d'opérationnalité à la fois réalistes et pragmatiques.

A l'analyse, il peut être objectivement soutenu que la participation communautaire est un choix de méthode qui renforce les collectivités locales (I). Elle exprime des besoins auxquels les textes législatifs et les cadres institutionnels apportent déjà des réponses satisfaisantes (II) et dont les stratégies et les modalités de mise en œuvre sont bel et bien à la portée des collectivités locales (III).

I – LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE : UN CHOIX DE METHODE QUI RENFORCE LES COLLECTIVITES LOCALES

La participation communautaire n'est pas une fin, elle doit être prise pour ce qu'elle est : une approche pour la réalisation d'objectifs dans lesquels les collectivités locales ont un rôle décisif et une place primordiale. Comme le rappelait avec pertinence Gérard Fomerand, les collectivités locales ont « des fonctions de gestion et d'organisation dont la mission est d'arriver conjointement à la réalisation des objectifs généraux arrêtés par les autorités publiques »¹, en l'occurrence ceux relatifs à la décentralisation et au développement local. Il s'ensuit que la participation peut être perçue comme un choix de méthode au service d'un projet politique de renforcement de la légitimité de l'Etat par le biais des collectivités locales (A), mais aussi un choix de méthode au service d'un projet socio-économique de

¹ Gérard Fomerand, L'audit des collectivités locales en France et dans les pays francophones, LGDJ 1991, p.24

développement des territoires qui relève de la responsabilité première des collectivités locales (B).

A – Un choix de méthode au service d'un projet politique de renforcement de la légitimité de l'Etat par le biais des collectivités locales

Le projet en question est la décentralisation qui poursuit le dessein politique d'une plus grande légitimation des Institutions publiques par sa capacité potentielle à produire une réponse aux besoins des populations, tout en les incluant en tant que destinataires de l'action publique. La décentralisation est donc porteuse d'un double mouvement : un renforcement des pouvoirs publics au plus près des populations (1), et l'introduction active et responsable de celles-ci dans le jeu local (2). Il est essentiel d'insister sur ce fait car de la compréhension de cette relation de complémentarité et de simultanéité entre ces deux mouvements dépendent les perceptions et les pratiques des acteurs relatives à la participation communautaire.

1. Un renforcement des pouvoirs publics au plus près des populations

La décentralisation comme réponse à la crise de l'Etat – Nation repose sur une hypothèse simple : la proximité est un facteur favorisant la démocratie locale dans la mesure où elle permet et rend possible une implication directe du citoyen dans la formulation et la conduite des affaires locales. Cette insertion du citoyen dans le circuit politico – institutionnel aura pour conséquence immédiate la définition pertinente d'un intérêt local spécifique, puis sa mise en relation directe avec l'action publique locale qui lui répond. Par son efficacité donc, cette action publique légitime aura fait la preuve de la capacité des collectivités locales, accru leur crédibilité et légitimé leur leadership. Ses relations avec les institutions publiques locales ayant ainsi trouvé un sens réel, le citoyen reconnaît les pouvoirs publics, et s'en identifie d'abord au niveau local, puis au plan national.

Dans cette optique, le Sénégal a posé un jalon supplémentaire dans le processus de décentralisation, qu'il a initié de longue date, avec l'adoption d'un arsenal de textes législatifs et réglementaires pour introduire une réforme qui prend effectivement en charge le double mouvement évoqué, et qui définit « l'ensemble des règles qui organisent la démocratie locale »².

Du point de vue des institutions locales, la réforme de 1996 a revêtu trois dimensions essentielles.

La première est l'augmentation du nombre des collectivités locales à travers la création d'un troisième ordre d'administration locale avec l'érection des régions administratives en entités infra – étatiques décentralisées. Cette « réforme institutionnelle de la région est commandée par ...le rapprochement des décisions à la base... »³. Après la commune et la communauté rurale, la région est ainsi instituée. Dans la foulée, les communes d'arrondissement ont vu le jour, et certaines localités sont érigées en communes.

² Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, exposé des motifs

³ Ibidem

La deuxième dimension est sans conteste le transfert de neuf domaines de compétences de l'Etat central aux collectivités locales. Ces compétences transférées qui s'ajoutent aux compétences générales couvrent des domaines où l'intérêt socio-économique est très marqué. De ce fait, la loi accroît les interventions des collectivités locales, et ce, dans des secteurs de proximité.

La troisième dimension de la réforme de 1996 concerne le renforcement des moyens d'action des collectivités locales, notamment les moyens juridiques d'action avec le réaménagement du principe de libre administration des collectivités locales. En effet, le contrôle de légalité *a posteriori* est instauré pour certains actes des collectivités locales.

Il est donc important de remarquer que dans ces différents aspects de la réforme de 1996, les collectivités locales ont été renforcées. En même temps, c'est le pouvoir de l'Etat qui est renforcé et qui est redistribué au sein de l'Etat dans la mesure où les collectivités locales, même avec une personnalité juridique propre, n'existent pas en dehors de l'Etat.

Dès lors la participation communautaire, en tant qu'approche de la démocratie locale ne pourrait s'inscrire dans une logique de « désadministration » des territoires locaux au profit des citoyens et de leurs organisations. Les collectivités locales sont des démembrements de l'Etat. En tant que tel, leur renforcement à travers la réforme de 1996 est la preuve éloquent que la décentralisation, ce n'est pas moins d'Etat. C'est un autre rapport entre l'Etat et les populations locales.

2. L'introduction active et responsable des populations dans le jeu local

Du point de vue des populations, donc du citoyen et des OCB, la réforme de 1996 assure une ouverture du jeu local à cette catégorie d'acteurs. En effet, outre l'évocation du souci de rapprochement des décisions de la base et la référence expresse à la démocratie locale, le Code des collectivités locales prévoit un certain nombre de dispositions concrètes comme le partenariat et la concertation avec les OCB, le pouvoir d'initiative et de proposition de tout citoyen et de toute OCB, les possibilités d'accès à l'information, ainsi que les possibilités de contribution et d'exercice du contrôle qui lui sont sous-jacentes.

Au demeurant, un lien de consolidation mutuelle existe entre le renforcement institutionnel des collectivités locales et la consécration d'une démocratie locale participative à travers l'exercice effectif d'une citoyenneté locale. Il est même évident.

Les institutions, pour être fortes et crédibles, ont besoin d'une légitimité, d'une large légitimité que ne confère pas seulement et exclusivement l'élection au suffrage universel. La démocratie représentative peut présenter des limites, et elle recèle un potentiel d'effets pervers qui peuvent enclencher ou parachever le processus de perte de légitimité des institutions publiques. Elle doit être harmonieusement contrebalancée par la démocratie participative. En effet, le défi de la légitimité est qu'aujourd'hui, le citoyen reconnaisse les institutions et s'en identifie à tous les niveaux. Or le citoyen est de plus en plus exigeant. Il veut une action publique efficace et efficiente, c'est à dire qui intègre ses préoccupations quotidiennes et qui leur apporte une solution juste et durable. Pour ce faire, il ne manifeste plus son

adhésion que lorsqu'il est appelé, par delà les élections, à participer directement à la vie locale, depuis la formulation des politiques jusqu'à la perception de leurs retombées bénéfiques. C'est pour le citoyen la garantie d'une parfaite adéquation entre ses intérêts, ses attentes et l'action publique.

Dans le même temps, il est évident que la citoyenneté locale active ne peut se développer et prospérer que dans un contexte où les institutions sont fortes et légitimes. Plus une collectivité locale bénéficie de la reconnaissance et de la collaboration positive des populations, plus ses responsables seront enclins à contribuer à la création d'un cadre et de mécanismes propres à permettre une participation citoyenne significative dans la conduite des affaires locales. En ce sens, les institutions, à leur tour, reconnaîtront et renforceront sagement les dynamiques participatives existantes.

En faisant donc ce choix de méthode, il est attendu une gouvernance locale légitime qui se définit comme l'art de gérer les affaires publiques locales, et d'exercer les pouvoirs y afférents au service d'un intérêt local spécifique, avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs.

B – Un choix de méthode au service d'un projet socio-économique de développement des territoires qui relève de la responsabilité première des collectivités locales

Un Etat légitime, c'est aussi un projet de développement socio-économique pour répondre aux aspirations des citoyens. Aujourd'hui, il s'agit pour l'Etat d'inspirer librement le sens et les orientations d'un tel projet, et surtout de le fonder essentiellement sur ses propres capacités. Il y a donc de la part de l'Etat une conscience et une volonté de définir son propre projet de développement (sens orientation), en partant des réalités endogènes, notamment de sa « capacité à se développer » qui pose la question du potentiel, et de sa « capacité de se développer » qui renvoie aux ressources immédiatement mobilisables et à la stratégie devant permettre l'éclosion du potentiel.

Cette perspective pose la problématique du point d'ancrage du potentiel et des ressources, c'est-à-dire le territoire local comme « brique de base » du développement socio-économique. En effet, le consensus est fait maintenant que le local peut être le niveau de promotion d'un développement harmonieux à dimension humaine. Valorisé comme unité de production de consommation, mais aussi comme échelle pertinente de planification, le local a assurément un rôle essentiel et irremplaçable dans les mutations qualitatives profondes attendues dans le champ de la gouvernance économique.

C'est probablement pourquoi, le législateur sénégalais a placé les collectivités locales au cœur des dynamiques territoriales de développement socio-économique (1) qui supposent nécessairement une approche inclusive de concertation et de participation (2).

1. Les collectivités locales au cœur des dynamiques territoriales de développement socio-économique

Au terme de l'article 3 du code des collectivités locales, la mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt local relève des collectivités locales. Cette disposition est renforcée par les articles 25, 88 et 196 du même code relativement à la responsabilité de la région, de la commune et de la communauté rurale dans le développement local.

La loi n° 96 - 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales confirme et amplifie cette vocation des collectivités locales en ce qu'elle met à leur charge l'obligation légale d'élaborer leurs plans de développement⁴. Ainsi, les collectivités locales se retrouvent, en matière de développement local, avec une compétence à la fois générale et particulière.

La responsabilité légale et première des collectivités locales dans le projet de développement local est indiscutable. Toutefois, elles ont grandement conscience que de telles compétences s'exercent nécessairement avec la contribution des autres acteurs locaux, dans la mesure où le développement local se construit dans une dynamique inclusive de concertation et de participation.

2. Une approche inclusive de concertation et de participation

Cela est évident si l'on sait que le développement local renvoie globalement au processus par lequel se valorise et se transforme l'espace territorial de base à travers ses atouts réels et ses contraintes objectives. Il postule dès lors, que les acteurs, tous les acteurs, s'accordent et s'engagent avec une conscience commune, et une volonté populaire, dans une démarche collective de progrès au niveau local. Plus exactement, Jacqueline Mengin définit le développement local comme une «intervention structurée, organisée, à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales»⁵.

L'intervention structurée et organisée poursuit l'objectif de mettre de l'ordre dans les acteurs et dans leurs actions, et d'assurer ainsi un fonctionnement optimal du jeu et du développement local. Elle renvoie précisément à l'idée d'une multitude d'acteurs, tous légitimes à agir, mais dont les actions, les positions et les rôles respectifs doivent être définis, puis harmonieusement agencés. Elle implique aussi la solidarité entre tous les acteurs.

En se fondant sur la dévolution des compétences que la loi organise à leur profit, les collectivités locales sont nécessairement responsables de la structuration et de l'organisation du développement local, à travers la planification notamment. Dans ce sens, la compétence des collectivités locales doit davantage s'analyser comme un rôle d'initiative⁶, d'animation, d'impulsion, de coordination, et de contrôle d'un

⁴ Articles 43 à 46 de la loi.

⁵ Jacqueline Mengin, Guide du développement local, L'Harmattan, 1989, p.7

⁶ Sans en avoir l'exclusivité dans tous les cas

II – LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE EXPRIME DES BESOINS AUXQUELS LES TEXTES LEGISLATIFS ET LES CADRES INSTITUTIONNELS APPORTENT DEJA DES REPONSES SATISFAISANTES

La participation communautaire est sans conteste un concept galvaudé du fait de la perception qu'en ont les acteurs. Alors que tout le monde y a intérêt, elle tourne très souvent à l'affrontement et à la contestation. Elle devient plus compréhensible, et les points de litiges diminuent dès lors qu'elle est analysée en rapport avec les projets politiques et socio-économiques susmentionnés. Elle peut l'être davantage si son contenu est clairement exprimé puis confronté aux possibilités de prise en charge offertes par le système actuel.

A notre connaissance, il n'existe pas un document public partagé par tous les acteurs locaux, et qui définit le contenu de la participation communautaire. Cependant, des productions diverses et éparses sont disponibles dans un contexte où les acteurs locaux se réunissent et débattent de plus en plus sur ce thème. Toutefois, leur analyse transversale fait ressortir cinq conditions essentielles qui fondent la participation communautaire, et qui sont clairement exprimées dans un document de référence qui est la « Charte Africaine du Partenariat entre Habitants et Collectivités locales».

Elaborée en 2000 par un forum interafricain des habitants, représentant des organisations de base venant de 15 pays d'Afrique⁷ de l'Ouest, de l'Est et du Sud, la Charte Africaine du Partenariat a été discutée et proposée aux collectivités locales à l'occasion de la deuxième session d'Africités qui a réuni les élus locaux d'Afrique à Windhoek.

La Charte Africaine du Partenariat énonce une série de principes directeurs définissant l'ensemble des conditions d'un partenariat authentique entre les habitants et les collectivités locales. Elle s'inscrit dans un rapport de saine collaboration entre ces différents acteurs en tant qu'elle affirme la centralité des collectivités locales dans la problématique de participation. En effet, la Charte énonce clairement que les collectivités locales adhérentes (à la charte) s'engagent « à travailler avec les populations et les communautés de base...par un processus de travail collectif visant à élaborer des règles du jeu local de partenariat». Elle a une approche positive de la participation dont les objectifs se ramènent à une meilleure gouvernance, une plus grande transparence et une meilleure réponse aux besoins essentiels des populations.

Toutes finalités qui supposent la réunion de cinq principales conditions de la participation communautaire que sont la reconnaissance mutuelle (A) l'accès à l'information (B), la contribution à la délibération (C), l'implication dans l'action concrète (D), et enfin la possibilité de contrôle (E).

⁷ 8 de ces pays sont francophones (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo) et 7 anglophones (Afrique du Sud, Namibie, Nigeria, Tanzanie, Uganda, Zambie, Zimbabwe).

A – La reconnaissance mutuelle

Elle est la condition première de la participation communautaire. La reconnaissance suppose que les acteurs soient connus, s'acceptent et se respectent mutuellement. En somme, c'est l'acceptation par tout un chacun de la consécration, de la diversité et de la complémentarité des acteurs et des actions qu'ils développent sur le territoire local.

Il s'agit de considérer que les citoyens et les OCB, malgré leurs limites objectives en termes de représentativité limitée, d'existence temporelle aléatoire, de présence spatiale circonscrite, et d'intervention spécialisée sont porteurs d'intérêts et nourrissent des dynamiques intéressantes pour la communauté locale. Il importe dès lors de les prendre en compte et de les valoriser dans le jeu local.

D'un autre côté, il faut admettre que les collectivités locales, démembrements de l'Etat sont une émanation et une incarnation de la puissance publique. Composées sur la base d'élections démocratiques, elles sont les représentants de l'ensemble des populations locales. En tant que tel, elles sont les organisatrices du jeu local, et les seuls garants de l'intérêt local spécifique. Il faut donc les concevoir, malgré leurs difficultés diverses, comme des instances et des cadres vers lesquels convergent tous les acteurs et toutes les dynamiques du territoire local.

Le législateur sénégalais a, de façon fort judicieuse, intégré cette préoccupation notamment à travers les dispositions du Code des collectivités locales relatives au renforcement des collectivités locales et à la prise en compte des citoyens et de leurs organisations dans la démocratie et dans le processus de développement à la base. En effet, l'article 3 du code définit des prérogatives, des droits et des devoirs pour les acteurs locaux. A côté des collectivités locales, il fait expressément référence aux mouvements associatifs, aux groupements à caractère communautaire, aux personnes physiques, aux personnes morales, aux habitants et aux contribuables. En ce sens, cette disposition peut bien être avancée comme fondement légal de la participation.

Par delà le bon sens et les exigences de rationalisation de l'action publique locale, la loi offre bien une base de justification à la reconnaissance mutuelle entre les collectivités locales et les autres catégories d'acteurs locaux.

B – L'accès à l'information

La participation implique également « la mise en place d'un système d'information adapté aux besoins des communautés », selon la Charte africaine de partenariat. De ce point de vue, la loi organise plusieurs modalités d'information du citoyen.

D'abord, l'article 3 du code offre la possibilité à tout habitant et à tout contribuable sur le territoire de se faire communiquer, de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux de l'assemblée délibérante locale, des budgets, des comptes et des arrêtés. Sur la base d'une démarche volontaire, les citoyens peuvent accéder à toutes les informations contenues dans les documents précités, et qui, de par leur nature, renseignent de manière exhaustive sur l'état et les actions des collectivités locales.

Le Code des collectivités locales aménage aussi, au profit des populations locales, des opportunités d'accès direct à l'information lorsqu'il proclame, dans ses articles 47, 157 et 225, le caractère public des séances des assemblées locales que sont le conseil régional, le conseil municipal et le conseil rural. Ces opportunités sont considérables si l'on sait que ces conseils sont les instances dans lesquelles les collectivités locales règlent les affaires locales, conformément aux articles 25, 88 et 194 du code. C'est dire qu'en admettant la présence des populations locales dans les instances où se discute, se décide, et se contrôle le projet politique local, la loi garantit l'information des acteurs et la transparence du jeu local.

Deux autres canaux d'information sont également institués par le code des collectivités locales, notamment en ses articles 160 et 226. Il s'agit de l'obligation d'affichage des comptes-rendus des séances des conseils délibérants au siège des collectivités locales. Il y a aussi l'obligation qui leur est faite de tenir un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat, dans lequel sont inscrites toutes les délibérations et qui peut être consulté par le public.

Il est donc établi que pour l'accès des populations locales à l'information, deux paradoxes peuvent être relevés. C'est d'une part, l'insistante demande des citoyens et de leurs organisations à plus d'information et de transparence alors que la loi leur garantit de nombreuses possibilités d'accès à l'information. C'est, d'autre part, le peu d'usage qui est fait des dispositions évoquées, et qui appellent très souvent une démarche volontaire du citoyen.

C – La contribution à la délibération

C'est une exigence que l'on retrouve dans la Charte Africaine de Partenariat qui pose la nécessité d'un « ...processus participatif d'élaboration des décisions... ». Sans remettre en cause le pouvoir de décision des élus, les populations locales demandent à être associées aux discussions des collectivités locales. De ce point de vue, la loi apporte également des réponses.

Le caractère public des séances des assemblées locales, tel que posé par les articles 47, 157 et 225 du code, est une occasion pour faire participer les populations au débat sur les affaires locales. En droit, rien n'empêche les conseils locaux d'entendre les populations locales à l'occasion de leur réunion. La seule précaution procédurale à prendre est de suspendre la séance lorsque la parole doit être donnée à un non élu. Ce mécanisme souvent ignoré, en tout cas peu utilisé, peut permettre une participation directe des citoyens, organisés ou non, aux délibérations locales.

Par ailleurs, la réforme de 1996 prévoit bien, au terme de l'article 3 du code, que les collectivités locales peuvent associer « en partenariat, ...à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire ». Cette modalité de participation implique nécessairement la contribution à la délibération. Elle va même au-delà en ce qu'elle institue le partenariat.

L'autre possibilité donnée aux populations et aux organisations de contribuer à la délibération concerne la faculté que la loi leur reconnaît de faire aux exécutifs locaux

« toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions ». Ainsi, ce pouvoir de proposition que l'article 3 du code confère aux personnes physiques et morales est considérable d'abord par le champ qu'il couvre, ensuite par la large définition des bénéficiaires, et enfin par sa finalité, en l'occurrence la mise en lien des dynamiques locales qui induit le dialogue et la concertation.

Enfin, les commissions des collectivités locales peuvent servir de cadres dans lesquels les populations et les organisations vont contribuer à la délibération locale.

En effet, le Code des collectivités locales prévoit tantôt l'obligation, tantôt la faculté pour les assemblées délibérantes de former, en leur sein, des commissions « pour l'étude des questions entrant dans leurs attributions ». En effet, au terme de l'article 44 de cette loi, le conseil régional forme de droit quatre commissions limitativement énumérées⁸. Pour toute autre commission, et avec les autres catégories de collectivités locales, elles ont la latitude d'en déterminer le nombre et la spécialisation, comme le précisent le dernier alinéa de l'article 44 toujours pour la région, l'article 162 pour la commune et l'article 229 pour la communauté rurale.

Elles ont vocation à préparer et à aider à l'exercice des attributions locales. En ce sens, les commissions ont un rôle fondamental dans la compréhension par l'assemblée locale des enjeux des délibérations qui lui sont soumises, dans la maîtrise par l'exécutif local des modalités de mise en œuvre de ces délibérations, et aussi dans l'esprit avec lequel l'administration doit appliquer ces délibérations.

Composées d'élus de la collectivité locale, ces commissions peuvent cependant recevoir la participation de toute personne dont la compétence peut éclairer les travaux, selon l'expression de la loi.

Lieu de jonction des différents organes de la collectivité locale, les commissions sont une opportunité de participation citoyenne à la délibération.

D – L'implication dans l'action concrète

Sur la base des expériences échangées entre les populations de divers pays du continent, le préambule de la Charte Africaine de Partenariat établit un constat juste : la diversité et l'intelligence des initiatives prises par les habitants pour prendre en charge certains de leurs besoins. Aussitôt, il précise qu'il ne faudrait pas que « ces initiatives soient l'occasion pour les pouvoirs publics de se décharger de leurs responsabilités. Les populations ne sont pas en mesure de faire face seules, et ne le souhaitent pas ».

C'est dire qu'à travers la participation, les habitants proclament que leur action ne peut et ne doit ni remplacer, ni concurrencer l'action des collectivités locales. Et c'est pourquoi, poursuit la Charte, ils en appellent « avec force, à un réel partenariat ».

⁸ Commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ; commission de l'éducation de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ; commission des finances, du plan et du développement économique ; commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Ici encore, l'article 3 du code des collectivités locales apporte la réponse qui sied en ce qu'il reconnaît encore une fois la possibilité pour les collectivités locales de s'associer « en partenariat, ...à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire ».

L'exécution des plans de développement local des différentes collectivités locales peut être également une opportunité d'implication des acteurs de base qui se verraient confier la prise en charge directe ou déléguée de certaines actions à entreprendre, ou de certaines réalisations à faire. En effet, et par delà leur participation au processus d'élaboration du plan de développement local, les organisations communautaires peuvent être appelées à prendre une part active dans divers aspects de sa mise en œuvre. Le plan de développement deviendrait ainsi un terrain d'application concrète du partenariat entre les collectivités locales et les OCB.

E – La possibilité de contrôle

C'est une dimension essentielle de la participation communautaire. De ce point de vue, la Charte considère d'abord que « le partenariat suppose la confiance mutuelle », ensuite que « la transparence de l'information, du processus de décision, de l'établissement des priorités, des stratégies et de l'action doit être la règle pour tous les partenaires », et qu'enfin, « les partenaires...s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres, et au public ».

Dans le fond, cette préoccupation est prise en charge de façon transversale à travers toutes les réponses que le législateur a apportées aux conditions d'information, de délibération et de partenariat. En utilisant toutes les voies de participation définies, les populations et les organisations exercent simultanément un contrôle d'autant plus efficace qu'il est concomitant à la décision et à l'action.

Au total, il apparaît que le cadre légal de la réforme de 1996 intègre effectivement le besoin et les conditions d'une participation des populations et de leurs organisations à la gestion des affaires locales. En vérité, il n'y a pas lieu de concevoir des modalités de participation en marge des collectivités locales. Toutes les propositions tendant à une mise en œuvre de cette participation communautaire peuvent et doivent s'inscrire dans le dispositif institutionnel local défini par le législateur. Cependant, cela suppose, à tout le moins, que soient trouvées des modalités concrètes d'application et d'approfondissement du dispositif légal et institutionnel de la participation.

Cela est d'autant plus possible que de telles mesures d'opérationnalité de la participation peuvent être définies et assurées par les collectivités locales.

III – LES STRATEGIES ET LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE SONT BEL ET BIEN A LA PORTEE DES COLLECTIVITES LOCALES

La participation se définit à la fois par les possibilités et les garanties qu'offre la loi, mais aussi par la pratique des acteurs. En effet, pour être satisfaisantes, les réponses du législateur à la nécessité de participation n'en sont pas moins

perfectibles. Tout en respectant leur esprit, et dans la droite ligne de leurs objectifs, il est possible et souhaitable de les renforcer soit par le biais de mesures complémentaires, soit à travers des mesures permettant leur concrétisation.

Dans ce sens, les collectivités locales peuvent concevoir et proposer une stratégie apte à ancrer la participation dans le quotidien (A), mais aussi des mécanismes adaptés à la mise en œuvre de la participation (B).

A – Une stratégie apte à ancrer la participation dans le quotidien

La nécessité d'une collaboration continue entre tous les acteurs locaux, mais aussi la nécessité d'une harmonisation permanente des actions commandent que la participation soit, pour chaque acteur, une préoccupation de tout instant. Dans cet objectif, il est essentiel que l'ensemble des acteurs s'accorde sur le sens et la portée de la participation. Il est tout aussi essentiel que ces acteurs soient organisés et que leur projet pour le territoire soit global et concret.

Ces exigences peuvent se réaliser, entre autres, à travers l'élaboration d'une charte locale de participation (1), la mise place d'un système d'information local sur les acteurs et les actions de développement à la base (2), et la reconnaissance du plan de développement local comme le point d'ancrage de toute intervention (3), et enfin le renforcement de capacités des acteurs locaux (4).

1. L'élaboration d'une charte locale de participation

A l'initiative des collectivités locales, cette charte doit être le cadre de référence de la pratique participative sur le territoire. Elle doit permettre à tous les acteurs de s'accorder sur une compréhension commune et partagée de la participation. En même temps, elle doit traduire leur conscience, leur volonté et leur engagement à respecter cette vision partagée, et à y conformer toutes leurs actions. Elle énonce les principes directeurs, l'éthique et les modalités de la participation.

Eléments de reconnaissance mutuelle et d'une saine approche de la participation, la charte est un outil stratégique important. Au-delà des collectivités locales et des seules organisations communautaires, cette charte pourrait être proposée aux organisations non gouvernementales, aux services déconcentrés, aux représentants de l'Etat, au secteur privé, aux autres légitimités sur le territoire, aux partenaires au développement etc. En tout état de cause, elle doit guider l'action quotidienne de tout acteur qui s'y engage, et par conséquent, elle est opposable aux tiers.

2. La mise en place d'un système d'information local sur les acteurs et les actions de développement à la base

Il s'agit de répertorier l'ensemble des organisations et de collecter des informations fiables sur leur statut, leur projet, leurs activités, leur agenda, et leurs partenaires éventuels.

Elle repose fondamentalement sur un souci de rationalisation de l'organisation et du développement du territoire. Celui suppose nécessairement que la collectivité locale

dispose d'un fichier qui le renseigne permanemment sur toutes les interventions au niveau du territoire.

Donc, à l'initiative et sous la responsabilité de la collectivité locale, cette base de données est destinée à l'ensemble des acteurs locaux. Elle est porteuse au moins d'une triple opportunité.

D'abord, elle favorise la connaissance et la reconnaissance entre tous les acteurs de base, et permet ainsi de décroisonner les initiatives, d'organiser les échanges d'expériences, de mutualiser les carnets d'adresses et les informations disponibles, d'harmoniser les agendas. Dans ce sens, cette base de données peut être un véritable « organizer » du jeu local.

Ensuite, elle offre à la collectivité locale l'occasion d'une plus grande maîtrise des actions qui se développent dans son ressort territorial à travers la collaboration active et permanente qu'elle induit, à travers aussi toute l'information qu'elle apporte.

Enfin, cette base de données peut être l'outil qui permet la mise en œuvre effective de certaines dispositions législatives relatives à la participation. Par exemple, en rapport avec les thèmes des délibérations du conseil local, ou des travaux des commissions, la collectivité locale peut prendre l'initiative d'adresser des invitations aux acteurs intéressés, ou de leur porter une information qui les concerne.

La constitution de cette base de données et sa mise à jour permanente sont d'autant plus importantes qu'elles doivent être des points d'engagement fort des différents acteurs, notamment à travers la charte locale de participation. En effet, ils doivent tous s'engager à s'y inscrire, à permettre son actualisation constante, à la visiter régulièrement, et à en faire un usage conforme à sa destination. Dans le même temps, le système doit être organisé au niveau le plus proche possible des acteurs de sorte à faciliter l'inscription et l'interaction.

3. La reconnaissance du plan de développement local comme le point d'ancrage de toute intervention sur le territoire local

Le projet collectif du développement local, et la vision globale qui le sous-tend, commande l'identification, l'organisation et un agencement de toutes les interventions des acteurs sur le territoire. Les plans de développement local que la loi met à la charge des collectivités locales entrent bien dans cette logique de définition, de convergence et de cristallisation des aspirations et des dynamiques locales.

Il est donc impératif que tous les acteurs locaux acceptent d'en faire un « aiguillon » ou une « feuille de route » dans l'exécution de leur programme. Outre la logique collective intrinsèque qui lui est attachée, le plan de développement local peut être accepté comme tel en raison du processus inclusif et interactif à la base de son élaboration.

Une modalité pratique de faire du plan de développement local le point de convergence de toute action des acteurs locaux pourrait résider dans l'acceptation de chacun de soumettre son projet d'intervention à l'appréciation critique des autres, et particulièrement à la vérification de son parfait phasage avec le plan de

développement local. Or dans la mesure où, de part la loi les collectivités locales sont garants des documents de planification, alors elles doivent être en même temps les garants de l'harmonisation entre le plan de développement local et les projets ou les programmes des autres acteurs. Elles pourraient alors être chargées par les autres acteurs de certifier, par un acte motivé, la conformité des interventions au projet collectif.

Loin de l'idée de contrôle, cet exercice doit être vu par chaque acteur de base comme sa volonté et son engagement de consolider la cohésion politique et sociale de son territoire, comme la manifestation de sa claire conscience que l'intérêt local spécifique à la base du plan de développement local ne doit être ni perturbé, ni compromis par des actions isolées et ignorées des autres ; enfin il doit être vu comme une stratégie de recherche d'efficacité et d'efficacité pour le développement local au profit de tous et de chacun.

Toutefois, le plan de développement local n'est pas forcément exhaustif, encore qu'il définit des priorités. Cela implique que les nouvelles opportunités qui se présentent aux acteurs, et qui ne correspondent pas exactement aux actions prévues initialement, doivent quand même être envisagées en lien avec le plan de développement local. Dans cette perspective, elles doivent être l'objet de négociations avec les collectivités locales qui auront une approche à la fois souple et opportuniste.

Pour atteindre cet objectif que le plan de développement local soit le point d'ancrage des diverses interventions sur le territoire local, il faut qu'il soit fortement articulé à la charte locale de partenariat dont il va traduire les principes généraux en actions précises. Or justement, un principe général de l'action publique locale est de considérer que « la participation de tous aux affaires publiques conditionne l'expression des besoins de chacun et la recherche collective de réponse dans l'intérêt commun »⁹.

4. Le renforcement de capacités des acteurs locaux

Comme le rappelle Pierre Calame, « l'idée même de partenariat évoque celle d'une société instituée avec des acteurs sociaux organisés et incarnant de façon naturelle les différentes forces et les divers intérêts de la société »¹⁰. Le fait donc qu'un acteur soit reconnu des autres et qu'il soit invité à participer au projet collectif est déjà un facteur favorable à son institution. Mais pour que cela soit durable et bénéfique au territoire et à la communauté, il faut véritablement que cet acteur soit « bien outillé ». En d'autres termes, ce qui importe ce n'est pas simplement que les acteurs aient la possibilité de participer. Il faut également qu'ils aient les capacités nécessaires pour participer.

Il s'agit donc de trouver une démarche qui permet à chaque acteur de développer et de renforcer ses capacités à exercer son rôle dans la participation communautaire. La participation au projet collectif à travers la construction d'une parole collective, la

⁹ Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, Cahier de propositions « Changeons l'Afrique. 15 propositions pour commencer... », janvier 2003

¹⁰ Pierre Calame, La démocratie en miettes « Pour une révolution de la gouvernance », Editions Charles Léopold Mayer, P. 257

prise en charge de l'action publique, la gestion des biens publics, appellent des compétences plus que la seule volonté et l'intuition pour faire.

Ainsi, un renforcement de capacités des acteurs doit être envisagé dans leur domaine de compétences respectives, et en matière de gestion. Surtout, il faut que les acteurs soient fortement sensibilisés et bien formés dans les approches, les enjeux et les modalités de partenariat.

B – Des mécanismes adaptés à la mise en œuvre de la participation

L'entrée en intelligibilité des acteurs, le dialogue et le projet collectif qui en émerge, appellent des mécanismes concrets de partenariat. Dans ce sens, la Charte africaine de partenariat stipule que « le partenariat ne peut demeurer informel. Il nécessite des lieux et un cadre de dialogue. Il doit se traduire par des obligations contractuelles fondées sur l'identification des capacités et des potentialités de chacun ».

Avec les possibilités et les garanties offertes par la loi, il est possible de développer une pratique dans le sens de rendre opérationnelle l'idée de partenariat ou de participation. Elle peut consister dans la mise en place de cadres de partenariat (1), et dans la contractualisation des liens de partenariat (2).

1. La mise en place de cadres de partenariat

Dans la perspective du partenariat, ces cadres doivent être conçus comme des lieux de concertation, d'échanges et de propositions, mais aussi comme des co-acteurs de la mise en œuvre de l'action publique locale. Ils regroupent des acteurs locaux soit sur une base territoriale, ou sur une base thématique.

▪ Le cadre de partenariat à base territoriale

L'option de cadre de partenariat sur une base territoriale est une modalité pratique de rapprochement des préoccupations de la base car chaque citoyen est supposé avoir une maîtrise suffisante de la problématique du développement de son environnement immédiat, tout au moins, en lien avec ses intérêts propres.

Le cadre participatif peut être concrétisé à l'échelle du quartier, d'un groupe de quartier ou du village. Il appelle une organisation particulière qui, surtout, ne doit pas reposer uniquement sur les autorités publiques déconcentrées ou décentralisées que sont les chefs de quartier, les chefs de village ou encore les conseillers résidant dans cette aire géographique. A l'évidence, cette organisation ne peut pas contribuer non plus à les mettre hors jeu.

Il importe dès lors que le cadre de partenariat à base territoriale réunisse, en plus des élus et du chef de la localité, les représentants des associations, des groupements ou des groupes constitués du quartier ou du village. Les services déconcentrés de l'Etat ainsi que les représentants des programmes ou projets intervenant dans le village ou le quartier peuvent être aussi utilement associés comme observateurs.

En se fondant sur le cadre de vie, une telle doit être également une garantie de pleine participation des citoyens. En effet, au côté des OCB et des acteurs publics, une mobilisation directe des populations doit être possible sur cet échelon territorial, et qui permettrait d'éviter les risques de confiscation de la parole des habitants inhérents au mode de fonctionnement des organisations et à leur pratique de « délégation de pouvoirs ».

- Le cadre de partenariat à base thématique

L'expression citoyenne ne saurait être circonscrite au proche cadre de vie. Certaines problématiques qui appellent la participation sont transversales et, en conséquence, elles doivent être abordées à une plus grande échelle, et par un plus grand nombre d'acteurs. Mais aussi pour éviter l'esprit de clocher qui s'accommode mal d'un développement global du territoire, les cadres de partenariat à base territoriale peuvent être complétés ou croisés par des cadres de partenariat à base thématique travaillant à l'échelle de la collectivité locale toute entière sur des sujets qui ne peuvent être traités qu'à cette échelle, tels que la santé, l'éducation, le développement économique, les services publics.

Comme le soutient avec pertinence Marion Gret, les cadres participatifs thématiques « n'ont pas de territoire de référence autre que celui de la collectivité locale entière et leur objet essentiel est d'élaborer des programmes, et non plus spécifiquement des projets précis, comme la construction d'une école ou l'asphaltage d'une route, ou encore des projets intégrés de relogement, qui occupent généralement »¹¹ les cadres participatifs territoriaux.

Sur le même schéma que les cadres de partenariat à base territoriale, les cadres de partenariats à base thématique doivent être composés d'élus qui ont des responsabilités particulières dans les thématiques abordées, des représentants des différentes catégories socioprofessionnelles intéressées, des représentants des services déconcentrés responsables des politiques sectorielles concernées. En tout état de cause, ces cadres ne doivent pas être fermés à la participation individuelle.

Les cadres participatifs territoriaux ou thématiques peuvent être soit permanents, soit ad hoc. Ils peuvent être institués et animés par la collectivité locale selon les besoins et les enjeux en présence. Tout comme, des réunions ponctuelles peuvent être convoquées par la collectivité locale selon les enjeux en présence, soit au niveau territorial de base, soit en rapport avec une thématique.

La création de tels cadres doit être formalisée par un acte de la collectivité locale mais leur mise en place doit reposer sur une démarche de participation pour déterminer les modes d'organisation et de fonctionnement les plus adaptés. La manière dont cette phase sera menée, déterminera la suite du processus de collaboration, car il s'agit ici d'un premier niveau de participation où les populations et leurs organisations sont appelées, dans un dialogue avec la collectivité locale, à instituer les structures et à élaborer les règles du jeu.

¹¹ Marion Gret, IHEAL Paris III, chercheur associée au CREDAL et au CERAD, La démocratie participative à l'épreuve de l'échelle, janvier 2003, 18 pages

2. La contractualisation des liens de partenariat

En plus de la charte locale de partenariat, les collectivités locales doivent désormais formaliser leur lien de partenariat avec les organisations communautaires de base, notamment à travers la contractualisation. En se dotant ainsi d'outils appropriés pour exercer pleinement leurs prérogatives de « maître du jeu local », les collectivités locales apportent également une réponse au reproche qui leur est fait de ne laisser se développer les initiatives communautaires que dans des domaines à l'abandon, des domaines auxquels elles ne vouent aucun intérêt.

Cette contractualisation pourra revêtir plusieurs formes selon l'objet du partenariat. On peut distinguer la co-gestion, la gestion déléguée, la maîtrise d'ouvrage déléguée ou le protocole d'entente.

- La co-gestion

La co-gestion renvoie étymologiquement au mode d'organisation des entreprises allemandes lorsque le patronat a permis que des décisions puissent être prises, appliquées et assumées statutairement avec la participation des travailleurs.

Ramenée à la gestion des affaires publiques locales, elle va consister pour la collectivité locale à s'associer à d'autres acteurs locaux pour prendre en charge, de façon collégiale, l'organisation et le fonctionnement d'un service public de proximité, ou la gestion d'un bien public ou d'une infrastructure.

La co-gestion est d'abord un mode de changement des rapports entre les acteurs. Elle « vise de par sa conception, la coopération et elle est par conséquent incompatible avec toute forme d'idéologie basée sur la confrontation. Là où elle fonctionne dans un esprit de coopération, elle constitue un moyen de d'intégration sociale »¹².

Elle est autant un moyen de gestion efficace et efficiente. En effet, la co-gestion rend les décisions plus légitimes et les actions plus aisées à conduire, en tant qu'elle est fondée sur le partage accepté des prises de décisions et sur une participation à toutes les phases du processus de gestion d'un bien ou d'un service public.

La co-gestion est une technique qui sied particulièrement à la gestion des infrastructures comme les marchés ou les gares routières. Ces lieux reçoivent public et appellent des mesures de police et de sécurité particulières. Ils contribuent aussi largement au budget des collectivités locales. Dans le même temps, ils sont parfois des lieux de tension entre les différents acteurs locaux et sont des niches pour certaines collectivités. Pour toutes ces considérations, entre autres, les collectivités locales peuvent décider de co-gérer ces équipements avec les commerçants ou les transports.

¹² Fondation Bertelsmann, Fondation Hans Bockler, Co-gestion et nouvelles cultures d'entreprises « bilan et perspectives », recommandation de la commission co-gestion, 1998, 83 pages

Par ailleurs, le service public de la santé est une illustration de la pratique de co-gestion à travers les comités de gestion prévus par les textes réglementaires, notamment le décret n° 96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action. Aussi bien leur composition que leurs attributions font des comités de gestion des cadres de co-gestion d'un tel service public.

- La gestion déléguée

Elle consiste pour une collectivité locale à confier, sous sa responsabilité et sa surveillance, l'exécution d'un service public ou la gestion d'un bien public à un autre acteur.

En tant qu'elle porte sur un service public ou sur un bien collectif, la délégation ne doit pas échapper à la surveillance de la collectivité locale délégante. Aussi bien la définition du service public que de la délégation rendent inévitable un contrôle sur le délégataire¹³. Au surplus, la délégation, par le fait qu'elle naît d'un contrat administratif, implique une prérogative de direction en faveur de la personne publique délégante.

Dans les contrats de délégation, les collectivités locales ont d'autant plus l'obligation et la latitude d'exercer ce contrôle que c'est sur ce fait que se fonde parfois le juge pour reconnaître l'existence d'une véritable concession de service public, par opposition à une concession d'entreprise d'intérêt général.

Au demeurant, l'absence ou l'insuffisance de ce contrôle sur les activités du délégataire peut engager la responsabilité de la personne publique délégante. Cette rigueur jurisprudentielle est à la mesure de la force de l'obligation de maîtrise qui pèse sur la collectivité locale, alors même que le contrat de délégation n'en fait pas cas de façon expresse. En effet, celui-ci ne peut qu'en aménager les modalités, mais jamais en exclure le principe.

Il apparaît donc que la nécessité d'une maîtrise du service délégué ne peut être ni écartée, ni relativisée. Cette nécessité de maîtrise commande un contrôle technique, un contrôle financier et un contrôle de qualité des prestations du délégataire.

A ce titre, elle constitue pour les collectivités locales la garantie à la fois pour la continuité du service public et pour la pérennité du bien collectif. Dès lors, la délégation doit absolument intervenir sur la base d'un cahier des charges très clair, et au profit des organisations communautaires qui ont développé une véritable compétence de gestion. Ce cahier des charges doit définir les modalités du contrôle, et notamment il peut instituer un comité de contrôle qui pourrait être composé des élus, des services de la collectivité locale, des services déconcentrés, des usagers du service publics, des représentants des milieux socioprofessionnels, des bénéficiaires directs d'une politique locale etc.

¹³ Le service public suppose que l'activité d'intérêt général à sa base ait un rattachement, même indirect, à une personne publique. Quant à la délégation, c'est une technique juridique qui consiste à « confier » seulement et non à abandonner le service public.

- La maîtrise d'ouvrage déléguée

Elle devrait permettre aux collectivités locales, en tant que maîtres d'ouvrage, de transférer en partie ou en totalité leurs pouvoirs à un autre acteur local, dans le cadre de l'exécution d'une prestation quelconque. Là aussi, et quel que soit le niveau de transfert opéré, la collectivité locale conserve toutes ses prérogatives, notamment le contrôle de l'activité déléguée.

Egalement consentie aux organisations ayant une compétence avérée, cette technique peut être un levier important du développement économique local et de la citoyenneté active.

- Le protocole d'entente

Sans impliquer directement les autres acteurs dans la gestion d'un service public ou d'un équipement collectif, un acteur leur aménage des possibilités de participation à des instances où d'une part, ils marquent leur « adhésion » et leur entente, et où d'autre part ils pourront, en tant qu'observateurs, s'informer et apporter leur contribution, en termes de compétences, de relations, de moyens divers etc. Il peut s'agir d'une implication dans le conseil d'administration ou dans l'assemblée générale d'une OCB, ou d'invitation régulière aux réunions ou aux déroulements d'activités.

Le protocole d'entente poursuit les objectifs de généraux de concorde et de courtoisie entre les acteurs, mais aussi de mutualisation d'expériences et des ressources de toutes sortes.

Conclusion

« On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt »¹⁴, tel pourrait être en définitive le fondement de la pratique de participation communautaire. Dès lors, il faut admettre que de la même façon que la main organise les relations entre les doigts, de la même manière les collectivités locales doivent organiser les relations entre les acteurs communautaires de base.

De par la loi, la responsabilité du développement local et de la démocratie locale incombe aux élus locaux en premier. Il importe donc qu'ils soient les interlocuteurs officiels de toutes les organisations qui développent des activités sur le territoire local.

Ainsi comprise, la participation sera un levier fort pour asseoir et approfondir la démocratie locale, mais aussi pour promouvoir un développement local harmonieux. Dans cet objectif, tous les mécanismes de participation souhaités par les programmes, et que les élus appellent de toutes leurs forces, doivent intégrer le

¹⁴ Collectif : « On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt », ECLM / Association Djoliba, Bamako, 1996

cadre légal et institutionnel existant. C'est là une condition de réussite de ces programmes, et le plus sûr moyen d'atteindre les objectifs des politiques publiques de renforcement de l'Etat à travers le développement et la démocratie à la base.

En vérité, l'Etat, les partenaires au développement, et les organisations non gouvernementales sont particulièrement interpellés. La problématique de la participation communautaire les engage aussi directement dans la mesure où ils doivent s'abstenir de toute démarche et de toute action tendant à mettre les collectivités locales hors circuit, ou à perturber le jeu local. Cela remettrait en cause non seulement la pertinence et les objectifs de leur intervention, mais surtout ils compromettraient de manière flagrante les finalités politiques et économiques de la décentralisation.

En définitive, tous les acteurs doivent se convaincre que le souci des collectivités locales de jouer leur partition dans le jeu local ne relève surtout pas d'une volonté d'accaparement. Bien au contraire, c'est l'affirmation de leur ferme volonté d'engager tous les acteurs, et d'organiser la recherche collective de réponse à l'intérêt local spécifique. Un tel point de vue est d'autant plus recevable que les collectivités locales n'ont pas d'objectifs introvertis. Elles sont des cadres et des structures dont toutes les œuvres ont pour seuls et uniques bénéficiaires les populations locales.

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES

1. La Charte Africaine de Partenariat entre Habitants et Collectivités locales, mai 2000, 11 pages ;
2. La décentralisation au Mali : du discours à la pratique, SNV et CEDELO, Bulletin 358, 88 pages ;
3. Pierre Calame, La démocratie en miettes, « Pour une révolution de la gouvernance », Editions Charles Léopold Mayer, avril 2003, 324 pages ;
4. Etude relative à la participation des citoyens bénéficiaires dans la gestion et la production des services de proximité, ACDI, septembre 1998, 47 pages ;
5. Réseau « Dialogues sur la Gouvernance », Vers une charte africaine pour une gouvernance légitime ;
6. Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, Cahier de propositions « Changeons l'Afrique. 15 propositions pour commencer... », janvier 2003
7. Réseau « Capacitation Citoyenne », Pas de formation citoyenne sans action sur le réel, le budget participatif de Porto Alegre, 32 pages ;
8. La démocratie participative à l'épreuve de l'échelle, Marion Gret, IHEAL Paris III/chercheur associée au CREDAL et au CERAD
9. Fondation Bertelsmann, Fondation Hans Bockler, Co-gestion et nouvelles cultures d'entreprises « bilan et perspectives », recommandation de la commission co-gestion, 1998, 83 pages
10. Rapport du comité de pilotage du programme de démocratie et gouvernance locale de l'USAID, Ministère chargé des collectivités locales , USAID, janvier 2003, 48 pages

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1. Monsieur Alioune THIAM, Responsable de la division recherche action de la Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL)
2. Monsieur Abdou Khadre LO, Conseiller régional à Thiès, membre de la commission « statut de l'élus local » de l'Union des Associations d'Elus Locaux (UAEL) ;
3. Monsieur Sidiki abdoul DAFF, Coordonnateur du Centre d'études et de Recherches populaires pour l'action citoyenne (CERPAC) ;
4. Monsieur Aliou Kandji, Chargé de l'appui aux organisations communautaires de base, Agence du Fonds de développement Social (AFDS).