

« LA MUNICIPALITÉ, C'EST NOUS TOUS. » COMMENT LA COOPÉRATION SUISSE SOUTIENT LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION EN BOLIVIE

La Bolivie, l'un des pays les plus pauvres d'Amérique latine, traverse actuellement une période agitée : l'Etat a engagé des réformes en profondeur et des mesures économiques radicales, auxquelles s'ajoute un processus de changement de la société. Confrontée à ces mutations, la coopération au développement peine à concentrer ses actions. Parmi les réformes clés mises en œuvre dans le cadre de la décentralisation, la municipalisation du pays, entamée au milieu des années 1980, a sonné le glas des structures centralisées du passé. La DDC soutient cette démarche depuis le début.

Dans le bureau du maire de chaque municipalité de Bolivie, même dans les villages les plus reculés, le voyageur tombe inmanquablement sur le volumineux atlas des statistiques des communes. La publication, en 1999, des cartes géographiques de plus de 300 municipalités a posé un jalon sur le chemin de la décentralisation du pays. Pour la première fois de leur histoire, les communes découvraient leur étendue réelle et les frontières précises de leur territoire. En publiant et en diffusant ce nouvel ouvrage de référence élaboré par des spécialistes boliviens, la DDC célébrait ses 30 ans de partenariat avec ce pays andin. L'atlas statistique est devenu le témoin visible de l'importance donnée à la municipalisation par un pays qui, par le passé, avait systématiquement méprisé l'autogestion locale.

« Nous avons souvent pris des risques pour soutenir les projets en Bolivie », explique Marco Rossi, ancien ambassadeur de Suisse à La Paz. Au milieu des années 1990, le gouvernement central a radicalement changé son système de distribution des fonds publics, ce qui a entraîné un renforcement sans précédent des communes. Dans ce contexte, l'encoura-



Ces enfants peuvent se réjouir : au cours de la dernière décennie, les perspectives d'avenir se sont améliorées, en particulier dans les municipalités rurales ; et la décentralisation y est pour beaucoup.

gement de l'autonomie des municipalités est devenu le fil conducteur de nombreux projets de la DDC. « Il ne s'agissait pas seulement de répartir différemment les revenus de l'Etat, mais aussi d'intégrer pas à pas les citoyens dans les décisions qui les concernaient directement », souligne Marco Rossi.

AUGMENTER LES FONDS OCTROYÉS AUX RÉGIONS RURALES

Pour de nombreux Boliviens, une chose est sûre : le processus de décentralisation et de délégation du pouvoir aux instances locales est irréversible. Nul n'oserait remettre en question les réformes intervenues récemment. En vertu de la loi de participation populaire, 20% des recettes fiscales de l'Etat doivent être redistribuées aux quelque 300 municipalités du pays. Une démarche inédite, qui a prin-

cipalement profité aux régions rurales majoritairement peuplées d'indigènes, qui avaient été oubliées par l'Etat durant des générations. La loi de participation populaire a eu pour effet de transférer aux communes la responsabilité de gérer et d'entretenir les routes et chemins locaux, d'améliorer les infrastructures scolaires et sanitaires et de promouvoir le développement économique et social. Le nouveau texte légal a aussi posé les bases nécessaires pour que les communes utilisent les fonds publics de façon correcte et qu'elles en rendent dûment compte à leurs citoyens.

Un manuel destiné aux gestionnaires de ce programme, élaboré à l'initiative de l'un des projets de la DDC, reflète les changements intervenus du point de vue de la population rurale : « Depuis 1994, année de l'introduction de la loi de participation populaire, beaucoup de choses ont changé. Avant, personne ne nous prenait

au sérieux. Les plans étaient dessinés par des ingénieurs et des techniciens ignorant tout du monde rural et de la situation des communes. Nombre des projets élaborés étaient inutilisables car complètement inadaptés – de l'argent jeté par les fenêtres. Nous n'avions pour ainsi dire aucun moyen d'influer sur le destin de nos communes. A partir de 1994, nous avons dû apprendre à développer des compétences d'autogestion : nous nous sommes mis à élaborer des projets, non seulement à court terme, mais aussi orientés vers l'avenir. En bref, nous avons appris à appliquer la planification communale participative. »

Au cours des années 1980 déjà, soit dix ans avant l'adoption de la loi de participation populaire, la DDC a lancé plusieurs projets destinés à préparer le terrain pour la décentralisation. Conseiller de la DDC durant de nombreuses années, le sociologue bolivien Carlos Carafa se souvient de cette époque des pionniers. Des méthodes de planification participatives ont été expérimentées au niveau de micro-régions, puis documentées. La DDC a soutenu des institutions étatiques pour le développement dans les départements du sud de la Bolivie dans l'élaboration de plans de développement régionaux, du jamais vu jusque-là. « Lorsque la loi est entrée en vigueur, la Bolivie était déjà dotée d'un groupe de spécialistes aguerris », salue Carlos Carafa. Le vice-ministère de la participation populaire était à peine créé que la DDC fournissait

déjà des moyens pour permettre aux premières équipes de se mettre au travail.

DU CENTRALISME À L'AUTOGESTION LOCALE

Au cours des dernières décennies, la décentralisation a été l'un des projets de réforme politique les plus importants à l'échelle mondiale. La Bolivie ne constitue pas une exception : la coopération internationale au développement a vu dans le renforcement des communes une occasion de promouvoir la démocratie et l'égalité des droits. En outre, les initiatives à l'échelon local ont créé l'opportunité unique de moderniser les structures de l'administration publique, de réduire la pauvreté et de stimuler l'économie locale au niveau des municipalités et des régions. Aux côtés de la Banque mondiale, des Etats-Unis et de l'Espagne, la Suisse a fait partie des principaux bailleurs de fonds pour la mise en œuvre des réformes en Bolivie tandis que, parallèlement, les transferts de l'Etat central prenaient une ampleur spectaculaire. Entre 2000 et 2006, les communes sont à l'origine de pas moins de 46% des investissements publics du pays.

Diverses évaluations indépendantes font état de résultats positifs. A titre d'exemple, on a observé une amélioration

de la qualité des systèmes d'éducation et de santé. La capacité des instances locales de négocier avec le gouvernement central à La Paz a été renforcée. Nombreux sont les citoyens qui ont pris conscience de leurs droits et de leurs obligations, semant ainsi les germes d'une citoyenneté active. Simultanément au renforcement des institutions locales, des règles démocratiques ont été créées pour régir l'accès au pouvoir. Aujourd'hui, la plupart des maires des municipalités rurales sont issus de la communauté paysanne ou indigène. Autant de réalisations qui traduisent dans les faits l'exigence populaire « ojtas al poder », c'est-à-dire « les sandales au pouvoir ».

UNE NOUVELLE CULTURE DÉMOCRATIQUE

Dans le cadre du Programme d'appui à la démocratie au niveau municipal (PADEM), des centaines d'hommes et de femmes des hauts plateaux, des vallées et des plaines ont été formés pour devenir les promoteurs de la participation populaire. Leur engagement a contribué de manière décisive à renforcer les moyens d'action des citoyens dans de nombreuses communes. L'objectif était de donner aux groupes marginalisés les capacités nécessaires pour accéder aux ressources et participer au processus de décision. « Pour la première fois dans l'histoire de la Bolivie, la municipalisation offre la possibilité de donner le pouvoir aux organisations paysannes ou indigènes et, ainsi, de démocratiser le pouvoir local », précise Renata Hofmann. En Bolivie depuis plus de 30 ans, cette sociologue suisse a assuré la coordination des travaux du PADEM sur mandat de l'organisation non gouvernementale AOS/Solidar Suisse durant les années décisives du programme. Pour Renata Hofmann, l'une des caractéristiques emblématiques de la municipalisation en Bolivie est « la participation radicale des habitants lors de la planification et du contrôle de l'administration communale ». L'inclusion des citoyens dans le processus d'élaboration des plans de développement municipaux ou leur travail au sein des comités de surveillance en sont des exemples marquants. Le PADEM aura bientôt 20 ans, une durée remarquable pour un projet soutenu par la DDC, mais une durée justifiée, selon Renata Hofmann : « Ce dont il s'agit ici, c'est de modifier les comportements, et cela ne se fait pas du jour au lendemain ».



Barrage de protection : entre 2000 et 2006, les municipalités renforcées ont couvert quelque 46% des dépenses nationales pour les infrastructures.



Davantage de démocratie : les programmes de décentralisation encouragent la participation des femmes à la vie politique.

Les premiers gestionnaires du PADEM n'avaient pas pour ambition d'être eux-mêmes des acteurs, mais voulaient simplement fournir de l'aide en facilitant le dialogue au niveau communal entre les citoyens, les autorités et les organisations de la société civile existantes. Leur mot d'ordre était « La municipalité, c'est nous tous ». Lors d'ateliers élargis organisés en général trois fois par année dans les municipalités, les représentants des autorités ou des citoyens pouvaient s'informer, échanger leurs expériences, mener des réflexions conjointes et parvenir à des accords. Le tout sous le signe du respect pour l'appartenance culturelle de chaque intervenant et pour les traditions et les savoirs locaux différents. Ces réunions se déroulaient en quechua, en aymara ou encore en guarani, en particulier lorsque les participants ne maîtrisaient pas l'espagnol. La participation active des femmes et l'égalité entre les sexes sont rapidement devenues la norme. « Nous savons que l'autonomisation et la démocratisation ne peut émaner des organisations de la société civile qu'à partir du moment où la participation et la représentation équilibrée des femmes sont garanties », souligne une promotrice de la participation populaire. Le fait que les équipes du projet PADEM soient toujours mixtes avait valeur de symbole : l'homme et la femme formaient le tandem décrit dans la culture aymara par l'expression « chacha-warmi ».

Martin Pérez, économiste et actuel directeur d'AOS/Solidar Suisse en Bolivie, énumère les tâches de base de son mandat. D'abord, les citoyens doivent connaître leurs droits et leurs obligations. Ils doivent ensuite avoir les moyens de proposer des solutions aux problèmes de leur commune et d'exercer le contrôle social de la collectivité. Enfin, il s'agit de créer un environnement propice à l'avènement de nouveaux dirigeants communaux. « Le PADEM s'est fixé pour objectif de développer une nouvelle culture démocratique au sein des organisations afin de soutenir le processus de décentralisation », précise Martin Pérez. La question de savoir comment d'autres communes pouvaient profiter des expériences réalisées dans le cadre du projet s'est rapidement posée. L'association faïtière des communes de Bolivie (FAM) a joué ici un rôle déterminant, puisqu'elle a permis de toucher plus de la moitié des communes du pays, en particulier rurales. La collaboration de centaines de journalistes locaux a également été précieuse, plus de 200 membres de cette corporation ayant été formés pour garantir la qualité de la diffusion de l'information. La plate-forme Internet www.doctoraedicilia.com est aujourd'hui numéro un dans la diffusion de l'information et l'échange d'idées et de procédures dans le domaine de la municipalisation.

RÉDUIRE LES DISTANCES POUR AMÉLIORER LES SERVICES

« Si la population n'avait pas rapidement constaté des résultats, les réformes en vue de la décentralisation introduites dans le sillage de la loi de participation populaire auraient échoué », affirme Marcelo Barrón Arce, économiste bolivien et chargé de programme de la DDC. « Au début, les communes n'avaient pas les compétences de gestion nécessaires », commente Roberto Laserna, chercheur sur le thème de la décentralisation. Il ajoute : « Dès que la loi est entrée en vigueur et que les communes ont commencé à toucher des fonds, elles ont engagé du personnel et constitué des équipes composées, entre autres, de leurs propres techniciens. » La réponse des bailleurs de fonds internationaux ne s'est pas fait attendre : afin d'accélérer la décentralisation, le gouvernement bolivien a fait appel au soutien de la Banque mondiale et de la DDC, et un Programme d'appui au développement régional (PDCR) a été lancé conjointement. « Contrairement à d'autres projets, où le Nord apporte le savoir-faire, le PDCR a pris en considération les attentes concrètes des différentes communes », se félicite Marcelo Barrón Arce. Les besoins spécifiques de chaque commune ont été intégrés lors de l'attribution des fonds et de la formation spécialisée.

Plus de la moitié des quelque 300 municipalités ont sollicité le PDCR. A l'origine, la règle prévoyait que les communes couvrent 40% de la somme totale nécessaire à la construction des infrastructures par des fonds propres. « Nombre d'entre elles ont eu du mal à réunir les capitaux nécessaires, si bien que nous avons abaissé la proportion de fonds propres à 25% », explique Marcelo Barrón Arce. De cette manière, des municipalités plus petites ont pu participer, et les projets ont pu être menés à bien plus rapidement. Depuis ses débuts, le programme PDCR a permis de financer des projets représentant au total plus de 170 millions de dollars, dont 60 millions ont été versés par les communes en contrepartie du soutien international. La Banque mondiale a contribué à hauteur de 90 millions de dollars, la Suisse et le Danemark, de 11 millions de dollars chacun. « Avant la mise en œuvre, il y avait la formation », détaille Marcelo Barrón Arce. Le programme a permis de construire et d'entretenir des milliers de kilomètres de routes secondaires, de



La moitié environ des quelque 300 municipalités boliviennes, dont de nombreuses municipalités périphériques, sont soutenues par des programmes de la DDC.

ponts et des infrastructures de production, notamment les systèmes d'irrigation. Les paysans ont souvent bénéficié de meilleures voies de communication qui leur ont fait gagner du temps lors de la livraison de leurs produits sur les marchés ou aux points de collecte. L'accès aux services sociaux tels que les écoles et les hôpitaux a été facilité. Il a en outre été possible d'élaborer des business plans et de lancer de nouvelles activités dans les communes, dont la promotion du tourisme. Peu à peu, les projets ont débordé les frontières des municipalités. Le PDCR a soutenu en priorité des projets incluant des associations communales et l'élaboration de plans de développement régionaux.

GÉRER ET PRODUIRE

Le processus de municipalisation a toutefois été semé d'embûches. Et Roberto Laserna de confirmer : « Les transferts du gouvernement central, qui étaient pour ainsi dire automatiques, ont mis les communes dans un état de dépendance malsain. La dynamique économique a pris naissance hors des frontières municipales. Il s'en est suivi une sorte de divorce entre gouvernement local et dynamique économique, qui a dissocié la santé des finances communales de l'économie locale. »

« La question de la production est tout sauf secondaire », insiste Carlos Carafa. Le Programme d'appui au développement de l'économie rurale (PADER) lancé par la DDC s'est précisément attaché à cet aspect du développement. Des activités économiques ont été soutenues à l'échelon des communes, par exemple sous la forme de soutien à des producteurs de pêches dans la vallée de Cochabamba ou à des producteurs de cacahuètes et d'ail à Chuquisaca. A Chiquitanía, zone située dans les plaines, le programme a financé des manifestations culturelles. Le PADER a apporté un soutien systématique à la politique du « Compro Boliviano » (j'achète bolivien), afin de permettre aux petites et moyennes entreprises d'accéder elles aussi à des mandats publics. Carlos Carafa se souvient d'un programme de l'Etat qui garantissait un petit déjeuner à chaque écolier. Certes, mais avec quels aliments ? Le PADER avait alors lancé une initiative permettant aux agriculteurs de fournir les aliments nécessaires aux écoles des environs. Et Carlos Carafa de constater : « Aujourd'hui, le petit déjeuner à l'école est une réalité dans pratiquement toutes les communes ; la proposition concrète du PADER a joué un rôle de catalyseur pour le développement local. »

LA DÉCENTRALISATION CONTINUE

la DDC a récemment adopté la « Stratégie de la Coopération suisse avec la Bolivie pour les années 2013 – 2016 ». Le soutien important à la décentralisation en faveur des associations communales et du Ministère des autonomies territoriales reste d'actualité, la priorité étant donnée à l'amélioration des services de l'Etat pour l'éducation et la santé à l'échelon des communes. Il s'agit par ailleurs de renforcer le rôle des femmes dans les postes publics et de faciliter l'accès des groupes de population défavorisés à la jurisprudence.

Lien vers la stratégie pour la Bolivie : [www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Pays/Amerique latine et Caraïbes/Bolivie?view=extended](http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Pays/Amerique%20latine%20et%20Caraibes/Bolivie?view=extended)

Plus d'infos sur la municipalisation et la décentralisation (en espagnol uniquement) : Se hace camino al sembrar. Revista anual 2008-2009. Ed. COSUDE, La Paz 2009 www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia/es/Pagina_principal/Revistas

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DDC
Division Amérique latine
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
Tél.: +41 31 322 00 00
E-mail: info@deza.admin.ch
www.ddc.admin.ch

Photos

Cooperación Suiza – COSUDE en Bolivia

Information supplémentaire

www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia

Cette publication est également disponible en allemand, anglais et espagnol