

AVANCÉES ET FRAGILITÉS DE LA DÉMOCRATISATION

*par Henryane de Chaponay **

Dans les pays latino-américains, les avancées de la démocratie se heurtent à la pauvreté et aux inégalités qui freinent la démocratisation.

L'évolution des sociétés latino-américaines montre des avancées dans les processus de démocratisation et une participation croissante de la société civile. De façon schématique, il est possible de distinguer quatre secteurs : le développement local avec la relation entre pouvoirs publics et citoyens ; l'environnement avec la montée de la conscience écologique ; le développement des revendications indiennes et de leurs formes d'organisation ; le champ économique dans lequel s'inscrivent plusieurs formes d'action : campagnes de dénonciation des accords internationaux (TLC- ALCA) (1) et de la dette, mobilisation autour des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, renforcement des réseaux de soutien à l'économie solidaire, foisonnement des initiatives qui s'y rapportent (formes coopératives, monnaies complémentaires...).

Il faut noter la participation croissante des femmes dans les initiatives, les mouvements et les réseaux. De même, celle des jeunes qui s'investissent prioritairement dans les questions liées à l'environnement et à la lutte contre la pauvreté. Ils sont d'ailleurs parmi les principales victimes de la pauvreté.

Beaucoup de ces avancées sont relativement peu visibles, pour deux raisons : les médias jouent sur le sensationnalisme et le catastrophisme ; ces initiatives sont dispersées et leur pénétration encore minoritaire par rapport aux grandes masses de la population.

Les freins et fragilités de la démocratisation sont dus aux inégalités criantes, à la corruption et aux trafics (drogue, blanchiment d'argent...) qui ont des effets sur l'augmentation de la violence.

Avancées et mobilisations, réseaux locaux et continentaux

■ Malgré les limites de la décentralisation, les élections de ces dernières années ont porté au pouvoir local des équipes municipales à préoccupation sociale, sinon de gauche, dans bien des villes importantes et des zones plus rurales. Il existe donc de nombreuses ébauches de processus qui allient démocratie représenta-

** Présidente
du Centre d'Études
du Développement
en Amérique Latine
(CEDAL)*

(1) TLC : traités de libre commerce - ALCA ; en français Zone de Libre Échange des Amériques (ZLEA)

tive et participative. L'exemple le plus connu est celui du budget participatif. L'expérience développée à Porto Alegre a inspiré beaucoup de municipalités brésiliennes et s'est répandue dans d'autres pays d'Amérique latine. Au Brésil, il y a aussi l'expérience des conseils thématiques municipaux (2). Quant aux expériences participatives locales, alliant à la fois des actions éducatives, de préservation de l'environnement et de création d'activités économiques, elles sont très nombreuses mais dispersées (3).

■ Depuis Rio 1992, les associations écologiques et de défense de l'environnement se sont multipliées et cette dimension des problèmes a été reprise pas des ONG de développement. Ainsi au Brésil, la FASE (4) participe activement au « Réseau brésilien de Justice Environnementale » composé de très nombreuses organisations. C'est en septembre 2001 (5) que le réseau international fut créé et ses objectifs énoncés dans une déclaration de lancement qui explicite combien, dans des sociétés inégales du point de vue économique et social, ce sont les populations pauvres ou discriminées qui souffrent davantage des problèmes de pollution et de dégradation de l'environnement. Il faut signaler à ce propos la question stratégique de l'eau. Ainsi, lors des dernières élections en Uruguay, gagnées par une coalition de gauche, le vote populaire s'est opposé à la privatisation de l'eau, confirmant que l'accès à l'eau est un droit fondamental de tous. Au Mexique, une large mobilisation a permis tout récemment la création du MAPDER (6).

■ On observe la montée des revendications indiennes et leur présence marquée dans les enjeux de société (7), particulièrement lors de grandes marches et manifestations de masse en Équateur, en Colombie et en Bolivie. Une vingtaine de pays étaient représentés pour la déclaration finale de la deuxième rencontre des peuples et nationalités indigènes de Abya Yala (nom donné par eux à l'Amérique latine) tenue à Quito en juillet 2004 (8). Les thèmes majeurs en discussion furent la terre et les ressources naturelles, l'autodétermination, la propriété des connaissances indigènes, la pluri-nationalité, la participation politique. Les peuples indigènes étaient fortement présents au Forum Social des Amériques qui s'est tenu à Quito en juillet 2004. « Ils émergent de plus en plus massivement sur la scène politique et font valoir de mieux en mieux leur propre point de vue, qui est original et qui, s'il était mieux écouté, serait une source réelle de transformation pour le continent » (9). Au Brésil, les indiens prennent de plus en plus d'initiatives pour faire reconnaître leurs droits et leur contribution à la société.

■ La mobilisation contre les accords de libre échange que veulent imposer les USA à l'ensemble des pays d'Amérique latine s'est fortement développée ces dernières années dans tous les pays. Au niveau continental, de fortes mobilisations ont lieu à l'occasion de réunions de chefs d'État et un énorme effort est

(2) Ou conseils sectoriels de politiques publiques. Ceux-ci résultent de la mobilisation populaire autour de la Constitution à la fin des années 1980 et ont été institutionnalisés par la suite.

(3) De nombreux séminaires et publications essaient d'évaluer l'impact de ces expériences ou d'en faire le bilan.

(4) FASE : Fédération des organisations pour l'aide sociale et l'éducation

(5) Lors d'un colloque international réunissant des représentants de mouvements sociaux, de syndicats, d'ONG, d'associations écologiques, d'organisations afro-américaines, indigènes et de chercheurs universitaires du Brésil, du Chili, de l'Uruguay et des USA.

(6) Mouvement des Mexicains victimes des barrages et pour la défense des rivières.

(7) Les derniers numéros de *DIAL* et de nombreux bulletins d'*ALAI* (Quito) rendent compte de plusieurs événements et prises de position dans ce sens.

(8) Voir la revue *DIAL* du 15 octobre 2004 (D2749).

(9) *DIAL* (D2750).



fait pour diffuser des textes d'analyse qui étayent les positions et éclairent les enjeux.

Au Chili, de nombreuses organisations de la société civile, participant à la Plate-forme Interaméricaine des Droits Humains, de la Démocratie et du Développement, viennent de publier un premier rapport de la société civile sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels (10).

De même, on observe la croissance des réseaux et des forums qui relient entre elles de nombreuses expériences d'économie solidaire. Le réseau brésilien participe d'un Forum national dont font partie également des municipalités et qui est en dialogue avec le gouvernement actuel à travers le Secrétariat à l'Économie Solidaire rattaché au Ministère du Travail.

Parmi les avancées, il faut justement signaler le rôle joué par les processus des Forums sociaux mondiaux, nationaux, régionaux et thématiques depuis 2001. La création de ces espaces de rencontres « alter-mondialistes » a beaucoup contribué à relancer et internationaliser les différentes expressions de la société civile. Elle a permis la rencontre et l'échange entre de nombreuses expériences et a suscité d'autres initiatives comme le Forum des autorités locales.

Un processus vulnérable

Même si la fin des années 1980 a été marquée par la sortie des dictatures et le rétablissement formel d'institutions démocratiques, celles-ci restent fragiles. Les obstacles aux avancées démocratiques sont nombreux, à commencer par les inégalités criantes entre ceux qui cumulent les héritages de la colonisation et du racisme – construits sur les différentes formes d'esclavage et d'exploitation humaine – et les nouvelles classes riches, dont les fortunes sont acquises grâce au fonctionnement des « sociétés de marché », par le commerce international, la spéculation financière et les alliances avec des familles de l'oligarchie traditionnelle, autant que grâce à la corruption et aux trafics de tous genres. Ces minorités, qui possèdent souvent plus de la moitié des richesses et des revenus de l'ensemble de la société, résistent fortement à une plus juste répartition des richesses et s'agrippent à leur « rente de situation ». Il existe bien sûr des exceptions ou minorités dans ces milieux qui essaient d'avoir une influence pour changer certaines règles du jeu, mais le poids des résistances est le plus fort.

On peut donc se poser la question : est-il possible de parler de démocratie dans ces situations ? Démocratie pour qui, et pour quoi ? La question est en débat dans les cercles intellectuels progressistes de la plupart des pays, en allant au delà de la simple

(10) Ce gros rapport fourmille de renseignements sur la réalité chilienne. C'est la société civile qui a pris l'initiative de cette production à défaut de rapport rédigé par les États signataires de la Plate-forme.

Depuis l'ouverture du processus de municipalisation au Pérou, en 1980, diverses expériences ont été tentées pour que la population soit active auprès des autorités élues. Les plus connues sont celles de villes importantes comme Villa El Salvador, Ilo, Cajamarca, Huanta. Dans des régions rurales du Pérou se sont aussi déroulées des expériences qui sont restées inconnues du fait de l'isolement géographique et politique des zones rurales et de la violence qui y règne. Des municipalités rurales ont donc décidé de s'organiser en réseau pour éviter cet oubli (1).

Limatambo : les paysans gouvernent pour la première fois

L'une des expériences les plus importantes a eu lieu dans un district rural de la région de Cuzco, à Limatambo (2). Pendant longtemps, la gestion municipale a été accaparée par les gros propriétaires. Avec la réforme agraire, dans la période de 1969 à 1974, ces caciques ont perdu leurs terres mais gardé leur pouvoir politique. Face à cela, les paysans de Limatambo ont décidé de s'organiser politiquement, de participer aux élections municipales et, après de multiples tentatives, ils sont parvenus à gagner la mairie en 1992.

Les paysans de Limatambo, qui ne parlent que quechua, ont décidé de « faire ce que les autres n'avaient jamais fait » : la prise de décision en partenariat avec la population. Ils ont donc choisi une forme d'organisation au sein de laquelle les paysans pourraient participer. Cette organisation est le *Consejo Comunal Vecinal* (Conseil communal de proximité, CCV). Le plus difficile fut de penser et de constituer cette institution avec tous les habitants ; le plus important fut le respect de la communauté traditionnelle paysanne.

Ce conseil, réuni quatre fois par an, a

trois grandes prérogatives : décider, gérer, fiscaliser. Il approuve le plan stratégique, le plan opérationnel et le budget annuel. Il accomplit la fonction « législative », mais a aussi le pouvoir exécutif pour garantir la réalisation des accords. Il traite aussi de l'utilisation sociale des fonds réunis par l'impôt et du comportement des autorités.

La gestion municipale constitue la référence centrale, tant du Conseil Municipal que du CCV, et conditionne leurs relations. Le Conseil municipal, instance première, est constitué du maire et de cinq conseillers, il s'entoure de commissions qui ont des fonctions de fiscalisation et d'appui législatif. Le CCV constitue l'espace de concertation et de participation. Son bureau directeur, composé d'un président, d'un secrétaire et de trois rapporteurs, est chargé de diriger les assemblées trimestrielles et de vérifier la mise en application des accords, jusqu'à l'installation de la nouvelle assemblée. Toutes ces charges sont renouvelées à chaque assemblée, qui comprend six délégués de chaque communauté, auxquels se joignent les représentants des organisations professionnelles et sociales du district, les autorités municipales, et d'autres autorités locales propres à chaque communauté.

Espace de liaison entre les institutions, la Coordination des autorités est née de leur propre initiative. Y participent le juge de paix, les organismes publics décentralisés et d'autres autorités, comme le curé de la paroisse. Les autorités ont été amenées à comprendre la nature *sui generis* du processus et à s'adapter malgré les quelques difficultés du début. Aujourd'hui, les paysans et le maire de Limatambo ont réussi à vaincre toutes les difficultés dans les débats, et toutes les opinions peuvent

(1) Le REMURPE regroupe plus de 300 municipalités.

(2) Ce district de 8413 habitants s'étend sur 512 kilomètres carrés, à une altitude qui varie entre 2300 et 4200 mètres.

s'exprimer. Ce système de décision a été étendu à la province d'Anta.

Santo Domingo : s'appuyer sur ce qui existe pour construire un avenir partagé

Après son passage au secrétariat collégial de la Confédération Paysanne du Pérou, un dirigeant paysan de la région de Piura a décidé de se présenter aux élections municipales de 1998 dans son district d'origine, Santo Domingo, qui se trouve situé dans le bassin du rio La Gallega, entre 2500 et 3000 mètres d'altitude (3).

Le maire élu et son équipe ont estimé qu'à Santo Domingo il fallait d'abord chercher le moyen de faire participer la population à la gestion, plus spécialement celle qui vit hors agglomération urbaine. Il était également nécessaire de donner un axe central aux actions municipales pour coordonner les nombreuses institutions oeuvrant de façon dispersée dans le district.

Pour favoriser la participation, l'équipe municipale a repris l'expérience des Comités de développement de district qu'avaient faite les municipalités de la Gauche Unie. Pour coordonner les initiatives, les nouvelles autorités définirent avec les autres acteurs, en particulier avec les ONG de la région, un début de planification concertée dans le district, avec une organisation par zones qui permette la participation des paysans.

Cette expérience est très différente de celle de Limatambo. À Santo Domingo l'organisation part de la division en neuf zones géo-économiques différenciées, dans lesquelles se développent les plans d'action par zone. Les « Comités de développement des ensembles d'habitations » participent tous aux assemblées générales de ces ensembles et définissent les budgets et les priorités des travaux, en relation avec le plan stratégique concerté.

Des comités de surveillance qui comprennent des habitants sont chargés de veiller à l'exécution des travaux décidés par la municipalité, en accord avec la population. En leur sein, un membre du Conseil Municipal veille à la cohérence avec le plan concerté retenu par la municipalité.

Le Comité de développement de Santo Domingo et l'expérience de Limatambo constituent des espaces de participation, de décision et de prise en compte de la société civile locale. Les paysans ont ainsi accès à des espaces auxquels ils ne pouvaient pas accéder auparavant. Des secteurs exclus depuis des siècles peuvent arriver à constituer de nouvelles formes de relation entre l'État et la société civile. Des pratiques sociales et culturelles nouvelles, qui proviennent des Andes péruviennes, sont donc possibles. Gouverner intelligemment peut se faire dans un pays à grande instabilité politique et institutionnelle. Répondre à un tel projet politique et social nécessite donc d'augmenter la capacité de gestion de l'appareil municipal dans un pays où l'État est fortement centralisé.

À Limatambo et à Santo Domingo, la pratique de la démocratie participative s'est affirmée comme une composante essentielle dans le développement de la gestion locale et est devenue une référence pour des pratiques municipales, voire nationales. Dans la construction sociale et politique, le chemin pris par les leaders de ces expériences pour modifier les relations de pouvoir est difficile. Toutefois, cette avancée est instructive pour beaucoup de ceux qui ont un projet similaire, mais qui n'ont pas le « savoir faire ».

Eduardo Barzola, Réseau de municipalités rurales du Pérou (REMURPE)

(3) Le chef lieu de province, situé à 1450 mètres d'altitude, est distant de 130 kilomètres, dont 90 de routes goudronnées et 40 de chemins carrossables.

définition d'un bon fonctionnement des institutions, pour aborder le rôle des organisations citoyennes dans la définition de politiques publiques et la question de la formation d'une culture démocratique. Celle-ci recouvre des attitudes et des comportements qui amorcent en réalité une nouvelle culture politique, qui implique les citoyens au-delà de leur appartenance ou non à des partis politiques.

Les mouvements qui se réclament d'une citoyenneté active dans beaucoup de pays se sont développés dans les années 1990. À ce sujet le PNUD a publié en avril 2004 un important rapport (11). Cette étude souligne que, malgré des avancées dans la consolidation des droits politiques, il existe une grave situation de pauvreté et les niveaux les plus élevés d'inégalités dans le monde. Elle montre l'urgente nécessité d'une politique génératrice de pouvoir démocratique ou de « citoyenneté intégrale » : l'accès à tous les droits humains, civiques, sociaux, économiques et culturels. Le mécontentement citoyen et le manque de confiance dans les systèmes politiques est alarmant car, d'après les sondages, 54,7 % des Latino-américains appuieraient un régime autoritaire plutôt qu'une démocratie, du moment que celui-ci résoudrait leurs problèmes économiques.

Une autre question est celle du rôle de l'État, du fait de son retrait des politiques sociales et de l'accélération des privatisations. On ne dira jamais assez combien ont été néfastes les politiques imposées par la Banque Mondiale. Un organisme international, le CLAD qui a son siège au Venezuela, a été créé pour examiner la question des réformes de l'État, mais il manque une véritable redéfinition du rôle fondamental de l'État et de ses institutions pour promouvoir tous les droits humains et réduire radicalement les inégalités.

Un problème très grave pour l'avenir de ces sociétés est la mauvaise qualité de l'enseignement primaire. Les bas salaires des professeurs, leur manque de formation et le manque de reconnaissance sociale de leur rôle menacent des générations entières. Même si les statistiques de scolarisation sont positives, les résultats sont inquiétants et se répercutent même sur l'Université dont beaucoup d'étudiants ne savent ni écrire correctement pour développer des thèmes, ni poser des questions pertinentes.

Ces avancées et ces difficultés s'inscrivent dans une réalité mondiale chaotique. Elles interpellent chacun, en tant que citoyen de la planète, pour soutenir et appuyer ces processus de démocratisation et de défense des droits fondamentaux afin de maintenir l'espoir. Elles constituent la base même de coopérations et d'échanges d'expériences et autant de germes « d'autres mondes possibles ».

Henryane de Chaponay

(11) « La démocratie en Amérique Latine : vers une démocratie de citoyennes et citoyens ». Ce rapport, qui est le fruit de trois années d'enquête, inclut les opinions de 18543 citoyens et de 231 leaders de 18 pays d'Amérique Latine.