VENEZUELA - Co-Gouverner : inventer le pouvoir populaire

Pierre-Charles Marais

jeudi 29 avril 2010, mis en ligne par colaborador@s extern@s

À Caracas au cœur de la révolution bolivarienne, l'expérience des co-gouvernements apparaît comme un système unique ouvrant de nouveaux champs démocratiques.

Les Conseils communaux : la base du pouvoir populaire

La structure des Conseils communaux a été créée avec la constitution de 1999 comme base de la « démocratie participative et protagonique ». Mais c'est à partir de 2006/2007 que l'élan est vraiment lancé pour atteindre cette année le chiffre officiel de 34 000 conseils communaux au niveau national.

Il s'agit de structures locales, de quartier, dont l'étendue territoriale est limitée par une population de 400 familles (en ville) : il s'agit donc d'une communauté qui peut s'appréhender, dont les membres se connaissent plus ou moins, et ont bien souvent une histoire voire une identité commune.

Le conseil communal a pour objectif la délégation de la mise en œuvre des projets qui traditionnellement incombent aux pouvoirs publics, par la participation des citoyens à leur élaboration et à leur contrôle.

Un processus électoral très encadré permet, au sein de la communauté, de choisir des portes paroles qui assument bénévolement des responsabilités thématiques : budget, contrôle, secrétariat, santé, logement, éducation… Le ministère de la Commune joue un rôle d'assistance, de contrôle et de formation auprès de ces structures.

Mais me direz-vous, quel est la différence avec nos Conseils municipaux ? Qu'est-ce qui en fait un lieu de la « participation protagonique » des citoyens ?

En effet, un conseil communal ressemble un peu à nos Communes. Avec la grande différence qu'un élu y est un porte-parole et pas un représentant des administrés. Par conséquent, la ou les assemblées hebdomadaires portent au débat public l'ensemble des projets et responsabilités, dont le porte parole n'est que le promoteur. La communauté entière est sans cesse appelée à prendre part aux décisions et à contribuer par de nouveaux projets aux politiques mises en œuvre. De plus, tout porte-parole peut être révoqué de ses fonctions sur demande de la majorité de la communauté.

Le processus révolutionnaire donne une importance capitale au rôle des Conseils communaux : c'est la structure à travers laquelle le Pouvoir Populaire peut s'exprimer et se mettre en œuvre. Les projets de la Communautés sont considérés comme les plus légitimes puisque représentatifs des besoins réels, issus de la base ; les Conseils communaux représentent la voix du peuple organisé. À travers cette organisation le pouvoir populaire va bien au-delà du rapport de force qu'il impose traditionnellement vers ses élus, soit à travers le système électoral soit à travers la manifestation.

Les limites de l'échelle locale

Mais les conseils communaux ont vite montré certaines limites : d'une part, le manque de cohérence dans les programmes mis en œuvre, l'atout de la proximité jouant à l'encontre d'une vision intégrale étendue à un territoire plus vaste. C'est l'image du « collectif individualiste ». Il apparait nécessaire de coordonner les Conseils communaux entre eux.

D'autre part la concentration de toutes les responsabilités dans l'assemblée populaire peut entrainer des erreurs voire des dérives, ou bien une incapacité à agir. Le rôle des institutions n'est pas suffisamment présent pour apporter formation, capacité technique, appui politique et vision globale.

C'est pourquoi il est envisagé la création d'une structure appelée « commune » (*Comuna*) qui regrouperait plusieurs *Consejos Comunales*. Des petites villes. Le projet de la Commune est en discussion. Les Conseils communaux ont encore besoin d'acquérir plus de force et d'indépendance, de devenir plus fonctionnels avant que ses acteurs ne s'engagent dans cet ambitieux projet. Il n'y a qu'à Caracas, dans le Municipio Libertador (le plus grand et le plus populaire avec 2 millions d'habitants), que le Maire Jorge Rodriguez a proposé la mise en œuvre de co-gouvernements d'arrondissement.

Les co-gouvernements : vers une nouvelle forme de gouvernance

Le projet de co-gouvernements a choisi de se calquer sur l'échelle de la « *parroquia* », que l'on pourrait traduire approximativement par arrondissement, à la nuance que cet échelon territorial existe sur tout le territoire, juste au dessous du *municipio*. Ces arrondissements peuvent contenir plusieurs dizaines de conseils communaux – à San Agustín, où je vis et travaille, il y en a 25 pour environ 50 000 habitants (certains secteurs n'ont pas encore monté leur conseil communal).

Le système étatique traditionnel est représenté à cette échelle par la *junta parroquial* dont les élus, invisibles, doivent être de ceux qui pâtissent de la pire réputation d'inutilité. Cette vieille structure, laissée de côté transitoirement durant l'expérience des *gobiernos parroquiales* (« gouvernements paroissiaux »), est invitée à participer à l'expérience dans le cadre de la règle « une personne une voix », mais force est de constater que ces élus de la vieille époque préfèrent garder leurs remparts.

La notion de gouvernement implique un pouvoir exécutif, c'est-à-dire l'administration et la direction du territoire. Le co-gouvernement, c'est donner au peuple le pouvoir de gouverner, dans un cadre institutionnel. L'enjeu se trouve donc dans le double rapport entre la capacité pour l'ensemble des citoyens à mettre en œuvre un travail concret et productif, et l'aptitude des institutions de l'État à « animer » cette structure afin d'en garantir le fonctionnement sans s'y imposer.

Un double défi donc, difficile à relever pour les deux parties du co-gouvernement.

La construction du pouvoir populaire, d'abord, se base sur la participation volontaire des citoyens. Celle-ci se heurte à de nombreux obstacles, souvent lié à nos propres faiblesses : en premier lieu, l'effort demandé par ce travail considérable (réunions, ateliers…) sollicité alors que toutes les institutions font sans cesse appel à la participation populaire. Il s'agit pour les leaders communautaires d'un engagement quotidien et permanent, qui empiète bien souvent sur la vie familiale. Les travailleurs du secteur public ont plus de facilité à dégager du temps libre, la participation communale pouvant être dégagée du temps de travail en négociation avec l'employeur. Mais c'est surtout la présence massive des femmes qui prend forme, parce qu'elles sont plus souvent femme au foyer mais aussi parce qu'elles font preuve de beaucoup plus d'engagement que les hommes. Le deuxième obstacle, c'est notre prédisposition à la passivité, forgée par un passé paternaliste qui a habitué à la misère parsemée de quelques avantages distribués individuellement durant les campagnes électorales. La fatigue et la résignation jouent contre l'élan collectif qui tend à mobiliser les habitants pour décider de leur futur.

Mais cet élan est également miné par le manque d'organisation et de méthode guidant ce travail, par le manque d'efficacité et de résultats concrets conséquents à la participation. La réunionite fatigue et désillusionne les moins motivés qui abandonnent facilement l'effort révolutionnaire à ceux qui s'en sentent le courage – ce qui n'empêche pas de voter pour le Comandante en temps voulu.

Cette difficulté à transformer la bonne volonté en action efficace est essentiellement due au rôle que peuvent jouer les institutions. J'entends institution au sens étendu, pouvant inclure les professionnels voire les entreprises d'intérêt public. L'institution doit apporter de la méthodologie de travail, les éléments de connaissance technique nécessaires, le lien avec les différents acteurs compétents, les ressources nécessaires à l'organisation de ce travail…

Si l'organisation de la communauté est sans conteste l'ingrédient clé de la constitution du pouvoir populaire, l'Institution a un rôle clé à y jouer pour que ce pouvoir puisse devenir réel. C'est là la base de la notion de co-gouvernement.

Organisation et structure de travail

Le gouvernement paroissial est composé de Cabinets thématiques – à l'image de ministères. Santé, éducation, économie… Autant de champs de travail pour lesquels la mairie de Caracas dispose d'une direction compétente. Travaillant pour FundaCaracas, institut municipal de l'habitat, je suis en charge de travailler avec le Cabinet d'habitat et d'infrastructure, en cours de formation à San Agustín.

Le défi n'est pas mince : nous avons imaginé collectivement une structure organisationnelle qui nous a paru plus pertinente que la structure de base proposée par le projet pilote. Puisque rien n'est vraiment démarré nulle part, on peut se permettre d'expérimenter. Nous voyons la structure divisée en 2 grandes parties : d'une partie les équipes de « Capacités », qui constituent la base administrative et gestionnaire du Cabinet, d'autre part les équipes de « Fonctions » qui travaillent sur les actions à mettre en œuvre, c'est l'exécutif proprement dit.

Les « Capacités » sont au nombre de 5 équipes : l'équipe d'Organisation, celle des Ressources, la Communication, les Relations extérieures et la Formation. L'équipe de contrôle financier (*contraloría*) est indépendante. Les « Fonctions » sont divisées en fonction des 12 champs de travail que nous avons identifié : en ce qui concerne l'urbanisme il s'agit de la conception des infrastructures, des équipements publics, de l'amélioration des logements existants et de la construction de nouveaux logements ; en ce qui concerne les services de base, il s'agit des réseau d'eau, d'énergie, de gaz, de télécommunication et du transport ; enfin il y a l'environnement avec les équipes de ramasse des ordures, de protection des pollutions et de propriété de la terre.

Autant d'équipes qui s'abordent selon des zones territoriales plus réduites, permettant un travail effectif aux équipes constituées.

Dans un premier temps nous n'aborderons que certaines des tâches, là où nous aurons les groupes les plus actifs, mais à terme c'est bien un véritable atelier de travail qui sera en route. Inutile de préciser qu'un appui professionnel permanent est indispensable : nous sommes aujourd'hui deux architectes à mi-temps, appuyé par un « lien » de la Mairie qui nous appuie sur la ligne politique et les relations avec l'institution. Une psychologue va nous rejoindre bientôt, et nous souhaitons être accompagnés par plusieurs travailleurs sociaux et un ingénieur.

Pourquoi une structure si ambitieuse ? C'est que l'amplitude des problèmes à aborder nécessite une attention intégrale qui considère tous ces aspects et puisse élaborer des réponses à la hauteur de l'ambition de « gouvernement » du territoire en question.

Les équipes de Capacités dépendent surtout de l'organisation communautaire, appuyée par des formations (par exemple à la gestion des ressources). Les leaders communautaires sont les personnages clés de la dynamique de participation au sein de la communauté.

Les équipes de Fonctions sont elles très liées à l'encadrement méthodologique et technique. Nous organisons les équipes autour d'une méthodologie participative qui permet à chacun, « ignorant » au début, de faire fructifier son intime connaissance de la réalité pour imaginer des solutions adéquates. Le travail se fait toujours en trois temps : diagnostic, programmation, conception. Le travail d'élaboration technique qui suit est en général délégué à des professionnels spécialisés, bien que parfois il soit très participatif, dans le cas où il faille développer des technologies populaires permettant leur auto-construction.

Une dynamique de participation communautaire forte, appuyée par un engagement nourri de la part des institutions qui organisent un cadre méthodologique : voilà les clés du travail.

Je suis optimiste : qui sait, si la dynamique prend et que la formation porte ses fruits, nous aurons formé plus de cent personnes à la planification urbaine. Ou, au minimum, ce seront des personnes qui auront une vision globale de la planification associée à des connaissances sur la gestion collective de projets. Mais surtout, la conviction inébranlable de pouvoir agir !

Le premier des projets que nous abordons n'est pas le plus mince : l'élaboration d'un Plan paroissial socialiste. Le PPS, c'est un plan stratégique de développement qui permettra, enfin et pour la première fois, d'entamer un travail à partir d'une vision commune à long terme. Une planification à long terme et à grande échelle issue de la base, voilà une innovation ! Pourquoi socialiste me dira-t-on. D'abord parce que, concrètement, celui qui n'est pas socialiste n'a pas besoin de faire tous ces efforts participatifs. Qu'il laisse faire les experts. Ensuite parce que ce projet s'appuie sur une vision commune de la société, intimement liée au projet politique bolivarien. Nous entamons donc l'élaboration du PPS avec les 12 équipes de travail. Nous les encadrons séparément dans leurs activités, le plus difficile étant de créer la dynamique de partage transversal entre les différentes équipes et les différentes zones de travail. Car bien sûr il s'agit toujours de travailler collectivement au même projet. Donc il faut que le travaille de chaque équipe se nourrisse de celui de toutes les autres et contribue à l'élaboration du projet collectif. Facile à dire. Mais là encore : méthodologie. On ne sait pas trop bien comment on va faire, mais on va dans la bonne direction.

Le défi démocratique

Pourquoi faire tous ces efforts ? La participation est parfois justifiée du fait de sa capacité à accorder les projets aux besoins réels. C'est exact, mais insuffisant pour requérir les immenses efforts que nous mettons en jeu. La plupart des acteurs actuels, privés ou publics, se contentent en général d'affirmer la participation populaire comme un fait alors qu'ils n'ont rien fait de plus que quelques enquêtes ou réunions d'information. Ou alors un travail social de fond, mais sans influence sur le projet mis en œuvre (un grand classique : les équipes de sociologues sur le terrain tandis que les ingénieurs travaillent en les ignorant). L'enjeu de la participation populaire c'est surtout la prise de contrôle du pouvoir de décision par le peuple lui-même. Et pour que ce pouvoir soit effectif, justifié et juste, il doit s'appuyer sur un important travail qui va fonder les prises de décisions. Un travail collectif !

N'est-ce pas là l'essence même de la démocratie ?

Blog de l'auteur : http://venezuela-2006.overblog.com.