

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 Carnot - 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

INTRODUCTION

Dans la vaste quête d'amélioration de la gestion des affaires publiques, le local est aujourd'hui présenté comme l'échelon territorial de renouvellement et d'impulsion de la gouvernance politique et économique des sociétés humaines.

Toutefois, le local est un espace public très complexe avec une diversité d'acteurs, notamment l'Etat, les collectivités locales, les populations organisées, le citoyen, le secteur privé, les groupes socioprofessionnels, les partis politiques, les organisations non gouvernementales, les pouvoirs religieux, traditionnels ou économiques, les partenaires au développement etc.

Dès lors, il met inévitablement en présence et relie des enjeux sociaux, politiques, économiques et culturels importants. Dans un tel contexte, une insuffisante prise en compte de l'ensemble des acteurs, de leurs intérêts et de leurs missions, de leurs actions et interactions, concourent assurément à faire du local un champ de rivalités et de conflits, une zone d'exclusion et d'accaparement. Or, dans la perspective de réaliser les espoirs d'amélioration de la gestion des affaires publiques, le véritable défi est qu'il devienne un lieu de régulation, d'arbitrage et de cristallisation de ces différents enjeux à travers les politiques de décentralisation et de développement local.

Dans ce sens, la participation communautaire est posée comme modalité de réalisation de ce dessein en tant qu'elle permet la contribution, à tous points de vue, des acteurs locaux non élus au renforcement de la légitimité de l'action publique locale. Cela est d'autant plus essentiel que la demande de participation s'intensifie dans un contexte de développement d'une double dynamique : un renforcement accru des collectivités locales avec la réforme d'approfondissement de la décentralisation de 1996, et une consécration légale de la participation citoyenne et communautaire.

En effet, par la réforme de 1996, l'Etat a augmenté le nombre de collectivités locales, étendu leur champ d'intervention, et revu leurs modalités et leurs moyens d'action. Ainsi, au-delà de l'exécution des tâches d'administration classiques, les collectivités locales sont investies plus encore de missions dans les domaines politique, culturel et socio-économique. Cette nouvelle orientation politique induit une intensification et un accroissement certains du rôle des collectivités locales dans le jeu local.

Par la même occasion, le législateur proclame la nécessité de rapprocher les décisions à la base, et parle expressément de démocratie locale sur le fondement de la liberté et de la proximité. Dans cette logique, il consacre la reconnaissance légale du citoyen et des organisations communautaires de base, et définit pour eux des cadres et des moyens, à la fois d'expression et d'action. Ainsi, cette réforme de 1996 renforce aussi les acteurs de base dans le sens d'une citoyenneté active et responsable.

Par ailleurs, conscientes des opportunités de la gouvernance locale, en l'occurrence dans sa capacité de réponse adaptée et instantanée à la demande sociale, les

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 acheminer 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 éloquente 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

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'efficacités 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 développement 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