

I. Les bureaux du temps

L'idée de "bureaux du temps" est née en Italie il y a une dizaine d'années. Leur objectif découle d'un constat : chaque personne a à gérer dans sa propre vie des temps contradictoires : le travail, la famille, la vie quotidienne, les loisirs. Dans la gestion de ces temps elle se confronte en permanence aux rythmes des autres, en particulier des services privés et publics : gardes d'enfants, bibliothèques, commerces, transports en commun, services administratifs, lieux de loisirs, etc.. Ces rythmes se trouvent déterminés par les décisions d'un ensemble d'acteurs privés (les familles, les commerces, les salles de spectacle, etc-) et publics (transports en commun, services publics, établissements scolaires, etc-) qui sont tous des acteurs autonomes dans leur décision. Les services privés et publics ont en outre à articuler de leur côté les nécessités du service et les besoins et revendications du personnel qui assure ces services. *En règle générale malgré l'extrême interdépendance de ces rythmes les uns par rapport aux autres, il n'y a pas d'espace formel de coordination entre eux.* Un bon exemple : si, dans une ville universitaire comme Poitiers l'ensemble des cours commence à la même heure à l'Université, il en résulte la nécessité de mobiliser à cette heure une flotte excédentaire d'autobus et de gérer les temps de conduite des chauffeurs en fonction de deux heures de pointe très limitées. L'idée des bureaux du temps est toute simple : *la collectivité locale offre un espace de dialogue*, de concertation et d'élaboration possible de solutions plus satisfaisantes pour toutes les parties. En Italie, cela prend la forme de "tables" (quadrangulaires) associant quatre acteurs : les habitants, les syndicats, les responsables des services publics, les responsables des services privés. Cette idée, née localement, se diffuse progressivement. Par exemple la ville de Brême en Allemagne a mis en place il y a quelques années un bureau du temps. L'idée est en train de se diffuser en France, notamment par le biais _ de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

II. Le budget participatif

Le second exemple d'innovation dans la gouvernance locale est celui du budget participatif. Le budget participatif est une méthodologie d'élaboration, d'approbation et de suivi du budget municipal par l'ensemble de la population. Si l'idée est aussi ancienne que celle de démocratie participative, sa mise au point concrète et surtout sa mise en oeuvre sont au départ le fait d'une commune du Sud brésilien, la ville de Porto Alegre qui compte 1 300 000 habitants. L'initiative a été prise il y a 12 ans lors de l'arrivée à l'exécutif municipal (au Brésil l'exécutif et le législatif municipaux font l'objet d'élections séparées) du Parti des Travailleurs (PT). La méthode a été améliorée d'année en année. Longtemps isolée, l'expérience de Porto Alegre est maintenant reconnue comme un modèle. Nous avons contribué pour notre part à la faire connaître en France et maintenant en Afrique de l'Ouest. Elle a même tellement attiré l'attention de la communauté internationale que la Banque Mondiale a organisé en 1999 un vaste colloque à Porto Alegre qui lui a été consacré. Ainsi, progressivement, l'idée du budget participatif, considérée il y a quelques années encore comme une sorte de chimère gauchiste, est en train d'acquérir le statut d'innovation majeure dans la gouvernance locale. De ce point de vue, son histoire est assez comparable à celle de la Grameen Bank créée par Mohamed Yunes au Bangladesh au début des années quatre vingt. Cette banque a pour particularité de prêter aux pauvres villageois, principalement aux femmes qui jusque là ne pouvaient espérer avoir droit au crédit. Cette banque, qui fait mentir l'adage "on ne prête qu'aux riches", n'est certes pas le seul exemple de crédit mutuel ni le plus ancien mais la rigueur de ses méthodes, l'originalité de ses principes et son succès en ont fait progressivement un modèle mondial, lui aussi élevé au pinacle par la Banque Mondiale et à l'origine de la mode actuelle du micro crédit, avec toutes les dérives qu'implique un tel succès : multiplication des initiatives concurrentes sur un même territoire ; tendance à transformer en recette une démarche particulièrement adaptée au contexte culturel, économique et social du Bangladesh.

III. La charte africaine du partenariat

Troisième innovation dans la gouvernance locale, la Charte africaine de Partenariat. Le 1^{er} discours sur la participation des habitants à la construction et à la gestion des villes, notamment quand il s'agit

des populations les plus pauvres, est presque un rituel, aussi bien au Nord qu'au Sud. Mais ce discours n'embraye que rarement sur la réalité. Rares sont les situations où les conditions sont réunies pour que cette véritable "injonction à participer" se transforme en un partenariat authentique. En règle générale, l'articulation des politiques publiques et des dynamiques populaires est insatisfaisante. Au cours des dix dernières années nous avons facilité de nombreuses réflexions collectives et échanges d'expériences sur ce sujet. L'une des dernières en date, le forum interafricain d'habitants qui s'est tenu en Mai 2000 à Windhock en Namibie à l'occasion de "Africités 2", (rencontre interafricaine des collectivités locales), a débouché sur une charte africaine du partenariat. La proposition part des habitants de 16 pays africains, anglophones et francophones. Elle énonce *les principes et les règles du jeu d'un véritable partenariat* Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de cette proposition, mais les premières discussions nationales à ce sujet laissent à penser qu'il pourrait ne pas être négligeable dans les prochaines années.

De nombreux points communs entre les différentes innovations

La confrontation de ces trois exemples permet de mettre en lumière un ensemble de caractéristiques communes de ces innovations dans la gouvernance locale, qu'a s'agisse de leur contenu ou de leur mode de diffusion.

- 1. Ces innovations locales *ne sont pas le fruit d'une génération spontanée mais le résultat de réflexions et d'expériences approfondies et souvent anciennes*. On se tromperait en voyant dans ces innovations locales le fruit d'une sorte de génération spontanée, en réponse à des besoins purement locaux. Dans les trois cas ces expériences locales s'enracinent dans des réflexions approfondies. C'est le cas de Porto Alegre - les dirigeants municipaux qui ont lancé (expérience avaient à reconstruire la démocratie après la période de la dictature brésilienne et avaient pour cela réfléchi pendant de longues années aux raisons de la crise si profonde de la démocratie, non seulement au niveau local mais aussi au niveau national. C'est le cas aussi pour la charte africaine de partenariat. Elle s'enracine dans une réflexion conduite depuis de longues années sur "les trois pieds de la marmite", c'est-à-dire sur le bon équilibre des relations entre les pouvoirs publics locaux, les professionnels de la ville et les habitants.
- 2. Ce sont *des approches territorialisées en réaction à l'organisation de la société par des filières verticales*. Dans les trois cas ce sont des efforts pour remembrer la réalité à partir de la vie quotidienne. Car celle-ci est découpée en rondelles par les logiques institutionnelles habituelles : les rythmes temporels sont en général décidés de manière autonome par des acteurs publics ou privés en fonction de leur logique propre; les budgets municipaux par

les différents départements techniques et par les maires adjoints des municipalités. Les politiques urbaines, dans leur dialogue avec les habitants, ont cette même approche verticale. Dans les trois cas, on cherche donc, en réaction, à mettre en place une approche où on part des gens, de la totalité de leur vie quotidienne et de leurs aspirations. *Les systèmes techniques verticaux doivent venir se mettre au service de cette approche territorialisée.*

- 3. Les trois expériences *renouvellent les rapports entre le public et le privé*, entre les acteurs de la ville. Dans le cas des bureaux du temps, il s'agit bien de mettre autour de la table les différentes catégories d'acteurs, dans le respect de la logique de chacune. Dans le cas des budgets participatifs, les services techniques municipaux viennent à (écoute de la population mais apportent leur propre regard, leur propre connaissance des contraintes. Dans le cadre de la charte partenariale, le renouvellement de ces rapports est l'objet même de la charte.
- 4. *Le processus d'élaboration de solutions l'emporte sur les mécanismes de choix entre solutions alternatives* Dans les trois cas, c'est la démarche qui est mise en avant, au contraire des mécanismes traditionnels de gouvernance qui privilégient le choix entre solutions alternatives, choix opéré par l'instance politique. Mettre l'accent sur les processus d'élaboration ne veut pas dire qu'il n'y a ni choix ni politique mais la fonction centrale du

politique est précisément d'organiser le processus par lequel les choix s'effectueront à différentes étapes.

- 5. *Ces innovations reposant sur la reconnaissance de l'autre, en particulier de l'habitant, comme détenteur des savoirs et porteur de désirs.* C'est reconnaître, dans le cas des bureaux du temps que le citoyen n'est pas seulement *consommateur passif de services publics, organismes en fonction de critères qui lui échappent* mais qu'il est le mieux placé pour réfléchir sur ses propres rythmes et contribuer à chercher des compromis avec les contraintes des autres. Dans le cas du budget participatif, c'est évidemment reconnaître l'expertise propre des habitants dans l'élaboration des priorités et des choix. Enfin, dans le cadre de la Charte de partenariat, cette reconnaissance des habitants prend un sens extrêmement fort : ils sont le sujet de leur propre vie et les acteurs de leur propre destin collectif. Cette reconnaissance s'accompagne de la reconnaissance par les pouvoirs publics des rythmes sociaux. C'est l'objet même des bureaux du temps mais la reconnaissance des rythmes est également fondamentale dans les deux autres innovations. Si la méthode du budget participatif, pourtant très contraignante aussi bien pour l'équipe municipale que pour les gens eux-mêmes a invités chaque année à participer à un long cycle de préparation des décisions, perdure c'est bien, disent les promoteurs de l'expérience, parce que les gens peuvent constater l'impact de leur décision dans la vie quotidienne. Et, dans le cas plus général de la Charte du partenariat, est reprise l'idée développée dans les déclarations de Salvador et de Caracas que les rythmes des habitants, celui de l'urgence d'un côté et celui du long terme de l'autre doivent pouvoir être pris en compte par les pouvoirs publics. Si ceux-ci, enfermés dans leurs contraintes administratives et politiques, dans l'annualité budgétaire et le cycle des élections, ne parviennent à reconnaître la réalité et la légitimité des rythmes des autres, alors le partenariat ne peut s'instaurer.
- 6. *La méthodologie utilisée, sa rigueur et son perfectionnement progressif sont essentiels* Aucune innovation sociale n'est à proprement parler transposable. L'exemple de la Grameen Bank, déjà cité, est à cet égard significatif. Son fondateur, Mohamed Yunus, avait conçu l'idée de groupes de caution mutuelle de cinq personnes. C'était adapté aux villageoises du Bangladesh, là où la pauvreté n'est pas synonyme de désocialisation; ça l'est beaucoup moins dans un cas comme la France. De même, les bureaux du temps peuvent certes se répandre, mais à condition de rechercher dans chaque contexte les formes pratiques qu'ils peuvent prendre. *La transposition d'un contexte à l'autre passe donc par l'identification des principaux concepts opératoires.* Par exemple, dans le cas du budget participatif, ce sont les mécanismes de mise en débat, de contrôle de l'exécution et l'amélioration des méthodes année par année qui sont les principaux concepts opératoires. La Charte africaine de partenariat, elle-même, ne se présente pas comme un guide détaillé de la manière de mener concrètement ce partenariat aux quatre coins de l'Afrique. C'est un recensement des principaux concepts opératoires dont l'application pratique doit être inventée dans le cadre de chaque contexte. Parmi ces concepts opératoires il en est un qui est commun aux trois expériences, c'est celui de règles du jeu, de construction *commune des règles* ainsi que la nécessité de les consigner par écrit. Le renouvellement de la gouvernance locale, avec la place majeure accordée au partenariat entre les différents acteurs ne supporte pas, ou mal, l'application de règles normalisées appliquées à un pays ou à un continent. Mais elle ne supporte pas plus le flou permanent. Il faut se rappeler que dans toute société humaine, l'élaboration des règles est un des actes majeurs par lesquels une société s'institue. La règle doit être élaborée en commun, consignée, périodiquement modifiée en commun.

Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>