



## Cotacachi (Équateur)

### L'inclusion des femmes autochtones au processus local de budget participatif<sup>1</sup>

Ce cas est l'un des 15 cas qui ont été rédigés en 2007 dans le cadre d'un projet sur les politiques innovantes pour l'inclusion sociale conjointement développé par l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College London et la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative (CISDP) de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Ce cas a été complété et édité en 2010 par le Centre d'études sociales de l'université de Coimbra (CES), afin de correspondre au format standard de l'Observatoire sur l'inclusion sociale et la démocratie participative.

**Nom de la politique :** Budget participatif (visant à l'inclusion des femmes autochtones)

**Date de début :** 2000

**Date d'achèvement :** En cours

#### CONTEXTE

<sup>1</sup> L'Observatoire Villes Inclusives est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'Observatoire Villes Inclusives a été créée par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory)





## CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

### Contexte de la ville

Le canton de Santa Ana de Cotacachi (1 809 km<sup>2</sup>) est situé au pied du volcan du même nom, dans la province équatorienne d'Imbabura. Son territoire, traversé par les Andes, se divise en deux zones de végétation : une zone subtropicale jusqu'à 1 600 mètres et une zone andine de plateaux et de vallées au-dessus de cette altitude. Sa population compte au moins 37 250 habitants, dont 20% vivent dans la zone urbaine et 80% dans les zones rurales. La municipalité se caractérise par une diversité ethnique et culturelle. L'économie locale dépend principalement de l'agriculture, bien que l'industrie, l'artisanat, le commerce et les services jouent aussi un rôle important. Il s'agit d'un canton pauvre où la plus grande partie de la population vit d'une économie de subsistance. Ce n'est que récemment que le tourisme est apparu comme une source possible de revenus.

### Niveau de décentralisation du pays

L'Équateur est l'un des pays d'Amérique latine où le processus de décentralisation est le plus avancé en ce qui concerne le transfert de fonctions et de ressources.<sup>2</sup> Ainsi, c'est aussi le premier pays qui a vu la création d'une Association nationale d'autorités locales en 1940. Selon le *Gold Report* de CGLU, le deuxième cycle de décentralisation a eu lieu à la fin des années 1990, au beau milieu des crises financières et sociales qui ont frappé différents pays et ont entraîné des « stratégies pour corriger le paradigme néolibéral avec des politiques plus démocratiques et plus sociales ». En Équateur, dans le cadre d'une profonde crise politique et sociale qui a provoqué la chute de plusieurs présidents et la « dollarisation » de l'économie, la Constitution de 1998 a ratifié la décentralisation, la déconcentration et la participation que des lois précédentes avaient déjà consacrées. A la suite de la Constitution, une série de documents importants ont été approuvés, tels que : la *Ley de Juntas Parroquiales* (Loi sur les Conseils paroissiaux) de 2000, le Plan de Décentralisation et la réglementation de la *Ley de Descentralización y Participación Social de 1997* (Loi sur la Décentralisation et la Participation sociale) en 2001 et les réformes de la *Ley del Régimen Municipal* (Loi sur le Gouvernement municipal) en 2004. Cette dernière loi a rendu obligatoires les améliorations dans les services et l'obligation de transférer des compétences, reconnaissant deux principaux échelons de gouvernement autonome : les provinces et les cantons (municipalités).

Le niveau provincial (dont le fonctionnement représente 4,9% des dépenses totales gouvernementales) est structurellement limité par un très faible niveau de ressources et de responsabilités et par la coexistence de deux autorités : un préfet élu et un gouverneur nommé par le gouvernement central. Dans les petites municipalités, les maires et les conseillers municipaux sont élus depuis 1935. Depuis 1988, la mesure est appliquée à tous les maires. En Équateur, il existe plus de 100 *mancomunidades* (communautés d'agglomérations), rassemblant plus de 100 municipalités, avec un nombre similaire de dispositions de regroupement entre les organisations provinciales, régionales et micro-régionales pour promouvoir le développement et la gestion des services que des institutions uniques ne peuvent pas fournir par manque de connaissances, de personnel et de ressources. Un exemple en est la Mancomunidad de

<sup>2</sup> Les ressources transférées représentaient 18,3% du budget national dans les années 1980 et 22,1% du budget national en 2004, soit 24,5% du PIB.



Municipalités pour la Réhabilitation des Chemins de fer équatoriens, créée suite à un vaste accord conclu en juin 2005 par 33 municipalités.

En Équateur, la loi impose une révision biennale des évaluations du cadastre pour mettre à jour la valeur des propriétés, mieux correspondre aux prix du marché et garantir davantage de ressources locales aux autorités locales. Les transferts de l'État proviennent principalement du Fonds Sectoriel de Développement (FODESEC) et, selon la Loi sur la Responsabilité, la Stabilisation et la Transparence fiscale de 2002, ils sont généralement destinés aux investissements publics, et non aux dépenses courantes.

En ce qui concerne les services publics, depuis 2001 la politique de décentralisation équatorienne a choisi les transferts volontaires aux municipalités de certaines compétences, par le biais d'accords individuels entre le gouvernement central et les municipalités concernées. Comme le dit Carrión (2006), le principal intérêt des nouvelles responsabilités pour les gouvernements locaux est axé sur trois domaines : l'environnement (31,5%), le tourisme (24,6%) et le bien-être social (23,3%) – et, dans une moindre mesure, l'éducation (7%), le logement et la santé (4%). Au début des années 1990, la gestion de l'eau et de l'assainissement avait été privatisée, cédée en concession ou déléguée à des opérateurs du secteur privé tout au moins dans les principales municipalités, tandis qu'actuellement la gestion de certains services revient aux autorités publiques. Comme le signale CGLU (2008),

... malheureusement, il existe [encore] peu d'études permettant de mesurer l'impact de tous ces processus de transfert, sur l'accès à ou la qualité des services de base. Toutefois, les données existantes sont prometteuses : en Équateur, par exemple, l'on calcule que, depuis le début de la décentralisation, le pourcentage de ménages connectés aux services d'assainissement a augmenté de 39,5% en 1990 à 48,5% en 2001 ; les foyers alimentés en électricité ont augmenté de 78% à 91%, le raccordement des foyers à l'eau potable a augmenté de 10% ; et la collecte des déchets a augmenté de 20% à l'échelle nationale.

Contrairement à d'autres pays d'Amérique latine, l'Équateur possède un cadre juridique en matière de carrière civile des fonctionnaires dans l'ensemble du secteur public, ainsi qu'une Association nationale des employées municipales (AMUME). En termes politiques, la présence des femmes dans la politique locale était encore très faible en 2000 (lorsque les femmes maires représentaient uniquement 2,3% du total), mais, depuis, des quotas électoraux ont été approuvés. En Équateur il existe aussi une association de maires autochtones, appelée Coordination de Gouvernements locaux alternatifs.

Dans un contexte où les institutions nationales ont progressivement perdu de leur légitimité, la participation citoyenne s'est trouvée renforcée au fil du temps, notamment au niveau des gouvernements locaux par le biais de processus de planification stratégique pour formuler des plans provinciaux (18 en 2008), des plans municipaux (plus de 100, selon CGLU), des budgets participatifs, et à travers des comités locaux sectoriels pour les travaux publics et la prestation de services. La révocation de maires est prévue dans les cas de corruption ou de non-exécution du plan de développement municipal. Une structure de *juntas parroquiales electas* (associations paroissiales élues) vient d'être réinstaurée en Équateur, après une expérience similaire interrompue en 1980.





Actuellement, le transfert de compétences aux municipalités et aux provinces équatoriennes semble être au point mort et les autorités locales demandent au gouvernement de prendre de nouvelles mesures concrètes pour relancer le processus.

### Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Municipal (canton)

#### CONTEXTE SOCIAL

Quoique Cotacachi soit un petit canton, sa population est variée sur le plan ethnique : 60% de sa population est autochtone quechua, 35% est métisse-blanche et 5% est afro-équatorienne. Bien que représentant les trois-quarts de la population totale, sa population rurale a été relativement exclue des processus de développement, avec peu d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et peu de couverture (moins de 50%) en termes d'accès aux soins de santé. Cotacachi, récemment, avait l'un des taux les plus élevés de mortalité des enfants (et des adultes) dans le pays.

La municipalité a un budget annuel de 3 millions de dollars (40 dollars annuels environ par habitant). Elle est gouvernée par un maire et par sept conseillers municipaux élus par la population. Ils ont pour fonctions la prestation des services de base, la promotion du développement et l'administration du canton. Jusqu'en 1996, la municipalité était dirigée par la communauté blanche métisse, tandis que la majorité autochtone était politiquement subordonnée, pauvre et exclue socialement.

Les femmes autochtones « qui ont traditionnellement un rôle central dans la réalisation des tâches communautaires, mais toujours dans l'ombre des hommes, se sont vues attribuer un rôle reproductif par le système hégémonique, lié aux tâches ménagères et à l'élevage du petit bétail. Ces travaux ne sont ni reconnus ni rémunérés et renforcent l'inégalité de genre et l'inégalité de chance pour leur développement. Malgré ce rôle ancestral et dans le cadre des aspirations humaines, une large proportion de la population féminine rurale a vu comment leurs compagnons occupaient petit à petit des postes dans des domaines clés pour la prise de décision. Tout en consacrant leur temps aux tâches quotidiennes, les femmes autochtones ont suivi de près ces processus, de façon discrète mais avec la certitude de changer les attitudes des hommes et de la société » (OIDP 2006).

#### DESCRIPTION COMPLÈTE

##### Présentation de la politique

Au cœur de l'innovation politique de Cotacachi (depuis 1996) se trouve un projet d'organisation de la population multiethnique du *cantón*, prêtant une attention particulière aux femmes et aux membres autochtones de la population, visant une prise de conscience accrue des citoyens concernant leurs droits et leurs devoirs. L'élément central de la politique repose sur l'engagement à concevoir un nouveau Modèle de Développement local basé sur la participation citoyenne, la planification collective, la transparence et l'autogestion. Depuis 2000, l'accent a été mis sur la création d'un processus participatif pour formuler collectivement le budget municipal en matière d'investissements placé sous les principes généraux d'égalité, d'efficacité administrative, de



solidarité et de réciprocité. Le budget participatif est devenu un outil stratégique pour donner corps aux idées et à la vision du Cotacachi du nouveau millénaire, basée sur le dialogue interculturel et la recherche d'un consensus entre les partenaires sociaux et les autorités municipales afin de mettre en œuvre les recommandations et les politiques du plan de développement du canton.

### Antécédents / Origine

L'élection de l'économiste autochtone Auki Tituaña comme maire en 1996 (et ses réélections successives jusqu'en 2009) a considérablement modifié les structures du gouvernement local. Au début de son premier mandat, il s'est fixé l'objectif fondamental de remplacer « le modèle de démocratie représentative » par un modèle mixte où la « démocratie participative » jouerait un rôle primordial. L'une des premières mesures adoptées par son cabinet a été de créer les Assemblées annuelles de l'unité cantonale. Lors de la première réunion de l'Assemblée cantonale, les femmes ont participé individuellement, mais le processus les a poussées à mieux s'organiser. Ainsi, lors de la sixième Assemblée de l'unité cantonale, les Comités de coordination des femmes ont été mis en place dans trois zones : zone urbaine, zone andine et zone subtropicale. Elles sont devenues une partie de la structure organisationnelle du Développement supérieur et du Conseil de gestion de l'Assemblée de l'unité cantonale, dans le respect des principes de solidarité, respect des autonomies et tolérance envers la diversité ethnique et culturelle. Simultanément à l'inclusion des femmes dans le processus de participation citoyenne, le Conseil municipal, par le biais de ses conseillers autochtones et métisses-blancs et en lien avec la société civile, a créé le Comité des femmes et de la famille suite à un arrêté municipal. Dans ce cadre, la participation des femmes est devenue de plus en plus active, et force de proposition, elles ont montré leurs capacités et se sont approprié le processus, ce qui leur a permis de diriger des organes qui jusque là étaient des chasses gardées des hommes, en devenant conseillères municipales, présidentes des comités intersectoriels, présidentes des conseils locaux, présidentes de quartier, présidentes du Conseil de l'eau, agents de santé, directrices et chefs de département.

En 2002, à la suite d'un débat avec les communautés locales, il a été décidé de mettre en place un budget participatif, ce qui impliquait la création de deux nouvelles entités : un Comité exécutif (avec une large représentation politique, de la base au maire) et un Comité technique (comprenant aussi du personnel municipal) responsables de la mise en œuvre du processus. En 2003, s'y est greffé un Comité de suivi ou de supervision citoyenne (constitué de membres de la communauté) pour faire le suivi de la mise en œuvre des programmes et des travaux approuvés.

### Objectifs de la politique

Depuis ses débuts, les principaux objectifs de l'expérience de Cotacachi ont été de :

- a) Favoriser la participation sociale, ethnique, intergénérationnelle, notamment, basée sur le genre ;
- b) Amener plus de transparence à la gestion du budget municipal;
- c) Parvenir à l'autogestion valorisant la contribution économique de la communauté, et
- d) Développer des liens de solidarité entre les différents acteurs sociaux.

En outre, l'accent a été placé sur les investissements non seulement en matière d'infrastructures matérielles, mais aussi pour soutenir les processus de développement durable dans le temps.





### Agents concernés

Le Conseil municipal du canton de Cotacachi a été le principal acteur de la conception et de la création du processus du budget participatif, le dialogue avec les mouvements sociaux locaux ayant fourni de nombreuses idées pour son développement et ses transformations. Les principaux partenaires du gouvernement du canton ont été l'Assemblée de l'unité cantonale, les organisations autochtones du canton et, notamment, les organisations de femmes autochtones.

Selon l'administration du canton, plus de 90% des organisations existantes dans le canton de Cotacachi (800 environ) ont participé aux différents processus participatifs qui se sont multipliés autour du budget participatif (en comptant l'année 2006).

### Bénéficiaires

Les principaux bénéficiaires du processus du budget participatif ont été les citoyens « non-organisés » du territoire de Cotacachi, notamment la population rurale, les femmes autochtones et – grâce à leur implication directe - les familles de celles-ci.

### Processus participatifs mis en œuvre

Le budget participatif a été conçu comme un « moteur » potentiel pour créer un ensemble plus vaste et structuré d'outils participatifs. Il comprend une série de réunions thématiques liées aux problématiques locales où les citoyens peuvent recevoir de l'information sur le budget lié aux investissements, éclaircir des doutes, faire des demandes et des propositions à inscrire dans le budget et, enfin, hiérarchiser les dépenses prioritaires.

Chaque période annuelle du budget participatif comprend quatre étapes : (1) le lancement et les contacts initiaux entre le comité technique et les organisations sociales existantes ; (2) une évaluation des résultats des années précédentes ; (3) la priorisation des besoins communautaires et des négociations ; et (4) la présentation de la proposition aux leaders sociaux par le maire et l'équipe technique.

Ce processus social et technique de priorités et de négociations publiques de travaux de construction et de projets apparaît comme un véritable exercice pour la consolidation de la démocratie participative, qui exige un engagement politique, des capacités de gestion sociale et technique, d'organisation, l'honnêteté et la transparence de la part de tous les acteurs.

Après les premières années d'expérimentation du budget participatif de Cotacachi, et dans le but de multiplier le succès de ses résultats, un autre objectif principal a été introduit : encourager la participation des femmes, notamment dans les zones rurales, en tant que partenaires sociaux plus sensibilisés et plus responsabilisés. Ce nouvel objectif spécifique a entériné la transformation des mécanismes existants par le biais de la création de mesures de discrimination positive sensibles au genre, pouvant contribuer à valoriser les besoins sociaux exprimés par les « femmes » et à augmenter l'efficacité de la gestion des ressources publiques selon leur point de vue.

Des ateliers spécifiques ont permis de créer un environnement collaboratif où les femmes autochtones pourraient se sentir « à l'aise » et surmonter leur comportement traditionnellement passif lorsqu'elles se trouvent en public. Leur participation a augmenté, ainsi que leur capacité à organiser la communauté.



Des méthodologies spécifiques ont été employées pour encourager la participation des femmes autochtones: entre autres, l'utilisation de la langue maternelle des communautés locales, que les femmes maîtrisent plus souvent, des ressources pédagogiques employant des couleurs, des symboles (fruits à coque et graines), et d'autres objets de la vie quotidienne compris par les femmes illettrées.

Les groupes de travail organisés au départ, étaient assez petits pour pouvoir « briser la glace » et pour encourager les femmes illettrées à s'exprimer. Plus tard, lors de chaque atelier, un effort a été fait pour établir un lien entre les zones de développement du canton et les Plans paroissiaux d'une part et la réalité quotidienne des femmes autochtones qui cherchent à identifier leurs besoins de base, d'autre part. Le processus d'élargissement des groupes et des sujets abordés s'est réalisé de manière lente et progressive en vue de répondre aux besoins des nouveaux acteurs sociaux de manière plus durable.

L'essor et la responsabilisation/autonomisation des femmes de Cotacachi dans le processus du budget participatif ont entraîné une série de transformations dans la gestion et dans les politiques municipales. Une équipe technique municipale a été spécialement formée aux techniques participatives et a été renforcée par une équipe constituée essentiellement de femmes.

Le fait que le budget participatif et d'autres politiques issues du large éventail de ses résultats aient perduré après la défaite électorale du maire Auki Tituaña en avril 2009 est une preuve du degré d'enracinement social et de durabilité auquel ces politiques sont parvenues.

### **Processus d'institutionnalisation de la politique**

La stratégie multidimensionnelle de la politique de participation citoyenne a essayé d'enraciner quelques-unes de ses structures dans l'architecture institutionnelle de la municipalité. Cette mise en œuvre a été indispensable pour garantir la capacité d'intervention et avoir un impact sur les différentes politiques municipales. En 2001 a été créé le Comité des Femmes et de la Famille (par le biais d'un arrêté municipal) en tant qu'entité juridique ayant pour objectif la promotion des politiques de genre pour l'exercice des droits des femmes.

Il convient de souligner que les politiques et les projets visant à améliorer les conditions de vie des femmes et de leurs familles, qui ont été débattues au sein du processus du budget participatif, ont contribué à détailler le contenu du Plan de Développement cantonal, du Plan de Santé cantonal, du Plan de Gestion environnementale, des Plans paroissiaux et des Plans communautaires qui ont ainsi été institutionnalisés grâce à leur approbation formelle.

De plus, lors de la IX<sup>e</sup> Assemblée de l'unité cantonale, les hommes et les femmes des Comités de suivi du Budget participatif ont exprimé le besoin de l'approbation d'un arrêté municipal pour réglementer le budget participatif dans sa totalité. Les femmes se sont adressées aux autorités compétentes pour mettre en œuvre une Loi sur la maternité (qui n'a pas encore été mise en œuvre à l'échelle nationale).

L'un des aspects particuliers et assez singuliers du budget participatif à Cotacachi est la création à l'échelle municipale d'une *Contraloría Social* (Comité de supervision citoyenne), réunissant les organisations actives dans la ville et le conseil municipal. Actuellement, elle fait partie de l'Assemblée cantonale de Cotacachi et fait le suivi des travaux et des projets approuvés dans le



budget participatif et d'autres processus participatifs, le processus précontractuel, la méthode de recrutement et l'exécution (UN-Habitat 2003).

### Financement

Les coûts globaux de la stratégie participative, étendue à une grande partie des secteurs municipaux au cours des années, n'ont pas été identifiés de façon continue. Pour avoir une idée générale de la taille du budget participatif, on peut noter qu'en 2002 le montant distribué par le biais du budget participatif était d'environ 1 116 000 dollars et, en 2003, de 1 561 311 dollars, avec une tendance à augmenter avec le temps. Les coûts ont été entièrement financés par la municipalité. Certaines contributions spécifiques mises en œuvre ont reçu plus tard un soutien de cofinancement issu d'autres sources.

### Principaux résultats et réalisations

Avant 2004, le taux d'illettrisme à Cotacachi s'élevait à 22,5%, l'un des plus élevés du pays, notamment parmi les femmes autochtones issues des milieux ruraux. En 2003, la campagne « *Yo, sí puedo* » a été lancée à la suite des débats stratégiques ayant eu lieu dans le canton pendant la première année d'expérimentation du budget participatif. Entre 2003 et 2005, 1 667 personnes (dont 65% de femmes) ont appris à lire et à écrire. Depuis, 10% des femmes autochtones et 20% de l'ensemble des femmes adultes ont appris à lire grâce à ce programme. Cotacachi a été déclaré premier canton équatorien sans illettrisme par les Nations unies.

L'impact direct sur les conditions de vie de la population a été impressionnant. Depuis la mise en place du budget participatif, plus des deux tiers des ressources municipales ont été allouées aux zones rurales, à l'inverse des formules appliquées dans le passé. Il y a eu des améliorations importantes dans l'électrification rurale, avec une couverture de 95% dans la zone subtropicale, et 12% du budget annuel a été alloué à l'assainissement de base, ce qui s'est traduit par la mise en œuvre de différents projets pour l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, le reboisement, la protection des bassins fluviaux et l'amélioration et la construction d'installations sanitaires. Dans le domaine du bien-être social, le Centre pour personnes handicapées *SoI de Vida* a été créé pour servir la population rurale et notamment la population andine.

Au sein du processus de budget participatif, les femmes ont clairement privilégié les soins de santé. Étant donné que le secteur est fortement centralisé à l'échelle nationale, en 2003, il a été décidé que la municipalité contrôlerait la prestation des soins de santé (par le biais d'un accord avec l'État rendu possible par la loi équatorienne). On a procédé à la création d'un comité local tripartite constitué de la municipalité, de la communauté et des professionnels des soins de santé. Les progrès atteints sont uniques dans le pays : en quelques années, la mortalité des enfants a été ramenée à 0% et il existe des spécialistes de gynécologie, pédiatrie, chirurgie, radiologie et des « médecins de famille » pour les femmes rurales. En 2004, un programme holistique de prévention a vu le jour, et des ressources ont été allouées pour améliorer les services de soins mère-enfant dans les centres de santé du canton. En outre, la promotion de la médecine traditionnelle a été approuvée, valorisant le savoir-faire ancestral autochtone et beaucoup de citoyens ont reçu des formations (notamment les femmes) alors qu'auparavant ils exerçaient de façon informelle des professions qui nécessitent une formation continue et la mise à jour des techniques pour garantir la santé des mères et des enfants.





Le budget participatif a eu un fort impact sur les conditions de vie des femmes de Cotacachi. En 2004, la communauté d'*El Cercado* a privilégié la construction de la *Casa de la Mujer*, un centre pour les femmes et espace de travail pour les femmes artisanes. L'année suivante, un bureau d'aide aux femmes et aux familles a été mis en place, en coopération avec le Conseil national des Femmes (CONAMU). Le bureau apporte un soutien juridique et psychologique pour la défense des droits de la femme et la prévention de la violence à l'égard des femmes.

Ces résultats concrets ont été possibles surtout grâce à l'attention accordée à l'implication directe des femmes (notamment, autochtones) dans la prise de décision au sein d'espaces participatifs spécifiques qui ont permis une augmentation de la présence des femmes (jusqu'à 49%) dans les processus de prise de décision. Leur présence a renforcé les liens entre le gouvernement municipal et la société civile, en favorisant un sentiment d'appropriation et d'identification au sein du groupe ainsi que des perceptions positives au sein de leurs cercles sociaux. Cela contraste fortement avec la stigmatisation et la méfiance dont faisaient l'objet les femmes qui essayaient de participer dix ans auparavant. Il convient de souligner que les liens étroits entre les femmes autochtones et la *Pachamama* (la nature) semblent avoir entraîné de grandes avancées en matière environnementale et sociale : électricité, eau, santé et éducation, par opposition aux priorités traditionnellement masculines.

L'expérience participative de Cotacachi a contribué à forger des relations plus étroites entre les institutions locales et les organisations sociales telles que la Fédération de quartiers, l'Union des organisations agricoles et autochtones de Cotacachi (UNORCAC), les Associations paroissiales, le Comité de coordination des enfants et des jeunes, le Comité de coordination des femmes, l'Assemblée de l'unité cantonale et la municipalité de Cotacachi. Cette expérience aide aussi ces groupes à établir entre eux un dialogue transversal.

### Principaux obstacles

Les principaux obstacles rencontrés ont été organisationnels ou communicationnels:

- Faible implication des conseillers de l'opposition dans les processus de participation sociale et de budget participatif (ils n'ont pas tenu compte des résultats et ont souvent entravé le travail organisationnel) ;
- Manque de coordination entre les institutions publiques et les ONG (par exemple, entre le Conseil provincial, d'autres municipalités et les ministères lors de la présentation des demandes sociales) ;
- Mauvaise organisation dans les zones urbaines représentées par la Fédération des quartiers ;
- Mauvaise transmission d'informations importantes par les leaders des communautés aux bases sociales ; et
- La *Contraloría Social* n'a pu contrôler que quelques projets chaque année, étant donné que les personnes qui constituent ce comité sont des membres honorifiques, et que 140 travaux et projets en moyenne sont approuvés tous les ans.

En outre, le budget d'investissement s'est avéré insuffisant puisqu'il était destiné à trois zones géographiques : les *parroquias*, les communautés et les *barrios* ;



Enfin, la mauvaise accessibilité physique aux zones rurales du canton lorsque les travaux et les projets allaient être exécutés a été un défi. Cela est dû à la qualité inégale de certaines routes rurales, en particulier dans les régions d'Intag, Manduriacos et Golondrinas.

### Transposition ou adaptation de la politique dans d'autres contextes

L'expérience de Cotacachi est allée, et vise à aller, au-delà de la simple distribution et du contrôle des ressources publiques afin d'avoir des impacts économiques, politiques, sociaux et culturels durables. Du point de vue *économique*, elle a renforcé la production d'opportunités professionnelles de la population locale et a permis une redistribution des produits grâce à un système municipal ouvert et transparent. D'un point de vue *politique*, nous pouvons affirmer que les structures de pouvoir traditionnellement fermées (aussi bien dans le système municipal qu'au sein des familles et des communautés) ont commencé à intégrer des agents qui en étaient absents auparavant, en mettant l'accent sur l'écart existant entre les structures de pouvoir en place et la représentation politique des différents composants de la société (notamment, les femmes). Du point de vue *social*, nous pouvons dire que plusieurs éléments d'isolement social et territorial, de discrimination ethnique et de genre, et des contraintes éducatives ont été surmontés. Enfin, les avantages *culturels* des nouvelles politiques inaugurées par le processus du budget participatif se traduisent principalement en termes de changements substantiels dans la valorisation du rôle des femmes par la population locale (même s'il est encore trop tôt pour cerner les changements profonds, par exemple, dans la restructuration des hiérarchies familiales ou dans les moyens d'existence).

D'une manière générale, le budget participatif de Cotacachi constitue un exemple de réussite au plan national et international en matière de gestion municipale. Sa politique est toujours solidement basée sur la participation ouverte et met l'accent sur la discrimination positive ethnique et de genre, sans oublier les droits plus universels à la participation. En tant que cas remarquable et réussi d'application de la justice sociale à l'échelle locale, l'exemple de Cotacachi a contribué à la visibilité du budget participatif en Équateur, où aucune loi n'oblige les gouvernements municipaux à mettre en place des budgets participatifs (contrairement à des pays comme le Pérou ou la République dominicaine).

Le cas de Cotacachi met en relief l'importance de la volonté politique (de la part du gouvernement local) comme pré-requis pour favoriser le développement d'une culture participative dans la société locale, ou au moins un niveau considérable d'adhésion sociale aux projets participatifs. En particulier, la valeur de ce processus relève de l'engagement du maire autochtone Aki Tituaña et de son cabinet qui ont fortement soutenu le processus. C'est pourquoi, la question de la durabilité dans le temps du processus est incontournable. Ainsi, les avancées en matière d'inclusion ethnique, intergénérationnelle et de genre, devraient, à un moment donné, dépendre moins des structures municipales et être plus internalisées dans les pratiques communes de la communauté. L'après-Tituaña a commencé en avril 2009 avec l'élection du maire Alberto Anrango Bonilla, un autre élu quechua diplômé en linguistique et sciences de l'éducation ayant fondé la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), et qui en 1980 est devenu le premier conseiller élu autochtone de Cotacachi. Cette période semble indiquer la « continuité » des politiques participatives – malgré une orientation politique différente – et l'attention accordée à l'intégration des genres.



L'exemple prouve l'importance pour une municipalité de miser sur les possibilités de l'autonomisation progressive de la société civile afin qu'elle devienne un partenaire, sur un pied d'égalité, des institutions publiques. Le *Rapport des 1000 jours*, publié par le nouveau maire élu en 2009, évoque l'importance de la contribution de la société civile pour permettre la transition entre les deux coalitions politiques.

Le cas de Cotacachi met aussi en relief l'importance de l'« échange d'expériences » entre les villes et les municipalités qui exécutent des projets innovants, et le besoin d'adapter des modèles importés à la réalité concrète de la population et des territoires locaux. En 2006, l'expérience appelée « Processus et mécanismes pour l'inclusion des femmes autochtones dans la gestion locale » s'est vue décerner la distinction *Best Practice in Citizen Participation* de l'Observatoire international de la Démocratie participative (OIDP), un réseau international de villes et d'associations qui encourage la démocratie participative.

Un processus tel que celui qui vient d'être décrit implique sans aucun doute l'exercice des droits réels et des responsabilités des citoyens, l'émancipation et la mise en œuvre des pratiques par la population, les groupes et les communautés afin d'en faire des agents positifs du développement démocratique. Ainsi, les acteurs institutionnels doivent assumer les risques de l'émancipation des populations, et les acteurs sociaux doivent être plus que de simples témoins : ils doivent définir leurs politiques et contrôler l'exécution de leurs projets et de leurs travaux, comme dans le cas de Cotacachi.

Afin que ces projets se concrétisent dans l'espace urbain/rural et puissent ainsi nourrir la légitimité du processus participatif, il faut qu'il y ait un niveau élevé d'articulation interinstitutionnelle et de forts investissements pour sensibiliser et former le personnel municipal, comme dans l'expérience de Cotacachi.

De même, la consolidation du milieu social existant de par l'ouverture de nouvelles voies de participation, et notamment en favorisant l'organisation d'acteurs traditionnellement exclus et en respectant la diversité ethnique et culturelle, se sont révélées des actions très importantes au cours l'expérience.

## RÉSUMÉ

Le canton de Santa Ana de Cotacachi est une municipalité située dans la province équatorienne d'Imbabura. Sa population compte plus de 37 250 habitants, dont 80% vivent en milieu rural. La municipalité se distingue par la diversité ethnique et culturelle : 60% de la population est d'origine quechua, 35% est blanche-métisse et 5% est afro-équatorienne. Sa population rurale a été traditionnellement exclue des processus de développement, avec un mauvais accès à l'eau potable et à l'assainissement et l'un des taux les plus élevés du pays en matière de mortalité infantile. La municipalité a un budget annuel de 3 millions de dollars et jusqu'en 1996 elle a été gouvernée par la communauté blanche et métisse. La ségrégation frappait tout particulièrement les femmes autochtones des régions rurales.

L'élection du maire autochtone Auki Tituaña en 1996 (et ses réélections successives en 2000 et en 2004) a modifié les structures gouvernementales locales. Après la mise en place des



Assemblées annuelles de l'unité cantonale, des comités de coordination des femmes ont été créés dans trois zones : zone urbaine, zone andine et zone subtropicale. La participation des femmes est devenue de plus en plus active avec la création du budget participatif en 2002. Les principaux objectifs du budget participatif ont été de favoriser la participation sociale, ethnique, intergénérationnelle et, notamment, de genre, de rendre la gestion du budget municipal plus transparente et de parvenir à une autogestion qui valorise la contribution économique de la communauté. En 2003, le Comité de Suivi (constitué de membres de la communauté) a servi à superviser la mise en place des programmes et des travaux préalablement approuvés.

En 2003, l'expérimentation du Budget participatif de Cotacachi s'est fixé un nouveau défi : encourager la participation des femmes, notamment dans les régions rurales, par le biais de la création de mesures de discrimination positive pour les femmes. Des ateliers spécifiques servent à créer un environnement de collaboration où les femmes autochtones se sentent « à l'aise » et surmontent leur comportement traditionnellement passif en public. Leur participation a augmenté.

L'usage de la langue des communautés locales, que les femmes maîtrisent plus souvent, ainsi que des ressources pédagogiques employant des couleurs, des symboles (fruits à coque et graines), et d'autres objets de la vie quotidienne a été d'une grande utilité.

L'essor et l'autonomisation des femmes de Cotacachi dans le processus du budget participatif ont entraîné une série de transformations dans la gestion et dans les politiques municipales. Une équipe technique municipale a été spécialement formée aux techniques participatives et a été renforcée par une équipe constituée essentiellement de femmes.

Plus important encore, les politiques et les projets visant à améliorer les conditions de vie des femmes et de leurs familles qui ont été débattues au sein des processus du budget participatif ont contribué à détailler le contenu du Plan de Développement cantonal, du Plan de Santé cantonal, du Plan de Gestion environnementale, des Plans paroissiaux et des Plans communautaires qui ont ainsi été institutionnalisés grâce à leur approbation formelle.

Les résultats de l'expérimentation ont été fortement visibles. En 2003, la campagne « *Yo, sí puedo* » a été lancée impliquant 1 667 personnes (65% de femmes) qui ont appris à lire et à écrire. Depuis, 10% des femmes autochtones et 20% de l'ensemble des femmes adultes ont appris à lire grâce à ce programme. Cotacachi a été déclaré premier canton équatorien sans illétrisme par les Nations Unies.

Depuis la mise en place du budget participatif, plus des deux tiers des ressources municipales ont été allouées aux zones rurales, en opposition radicale aux formules appliquées par le passé. Il y a eu des progrès importants dans l'électrification rurale, dont une couverture de 95% dans la région subtropicale, tandis que 12% du budget annuel a été alloué à l'assainissement de base.

Dans le budget participatif, les femmes ont fortement privilégié les soins de santé. En 2003, il a été décidé que la municipalité contrôlerait la prestation des soins de santé (par le biais d'un accord avec l'État rendu possible par la loi équatorienne). On a procédé à la création d'un comité local tripartite constitué de la municipalité, de la communauté et des professionnels des soins de santé. Les progrès atteints sont considérés uniques dans le pays : en quelques années, la





mortalité des enfants a été ramenée à 0% et il existe des spécialistes de gynécologie, pédiatrie, chirurgie, radiologie et des « docteurs de famille » pour les femmes rurales. En 2004, un programme holistique de prévention a vu le jour, et des ressources ont été allouées pour améliorer les services de soins mère-enfant dans les centres de santé du canton. En outre, la promotion de la médecine traditionnelle a été approuvée, valorisant le savoir-faire ancestral autochtone et beaucoup de citoyens ont reçu des formations (notamment les femmes) alors qu'auparavant ils exerçaient de façon informelle des professions qui nécessitaient une formation continue et la mise à jour des techniques pour garantir la santé des mères et des enfants.

L'expérience de Cotacachi est allée, et vise à aller, au-delà de la simple distribution et du contrôle des ressources publiques afin d'avoir des impacts économiques, politiques, sociaux et culturels durables. Du point de vue *économique*, elle a renforcé la production de la main-d'œuvre de la population locale et a permis une redistribution des produits par le biais d'un système municipal ouvert et transparent. D'une manière générale, le budget participatif de Cotacachi constitue un exemple de réussite de gestion municipale sur le plan national et international, qui s'est vu décerner plusieurs prix internationaux (comme la distinction pour les Meilleures pratiques de l'OIDP en 2006). Cette politique continue à se baser essentiellement sur la participation ouverte et met l'accent sur la discrimination positive de genre et d'ethnie, sans oublier les droits plus universels à la participation. Le fait que le budget participatif et plusieurs politiques émanant des résultats de celui-ci se soient poursuivis après la défaite électorale du maire Auki Tituaña en avril 2009 prouve le degré d'enracinement social et de durabilité auquel ces politiques sont parvenues.

Le cas de Cotacachi met en relief l'importance de la volonté politique comme pré-requis pour favoriser le développement d'une culture de la participation dans la société locale, mais les acteurs institutionnels doivent assumer les risques de l'émancipation des populations en donnant aux partenaires sociaux un espace réel pour définir leurs politiques et contrôler l'exécution de leurs projets et travaux. Cela prouve également que, pour que les projets décidés en commun puissent se concrétiser dans l'espace urbain/rural (donnant donc de la légitimité au processus participatif), il doit y avoir un niveau élevé d'articulation entre les institutions et un fort investissement pour sensibiliser et former le personnel municipal.

**Pour plus d'informations :**

Christian Paz Hurtado  
Directeur de Participation citoyenne  
Tél. 00593-62915115, Ext. 109  
Fax. 00593-62915115, Ext. 101-119

Site web de la ville : [www.cotacachi.gov.ec](http://www.cotacachi.gov.ec)

**Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):**

Tlf : + 34 93 342 87 70  
<http://www.uclg.org/cisdp/>



### Remerciements et crédits

Ce cas a été rédigé en 2007 par Ernesto López, doctorant de l'Unité de planification du développement, University College London, sous la supervision du professeur Cabannes, avec le soutien de Yasar Adnan Adanali, de l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College Londres (Royaume Uni).

Tous les cas compilés en 2007, dont celui-ci, ont été revus par un comité de rédaction de DPU composé d'Ernesto Jose Lopez Morales, Sonia Roitman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa et Pechladda Pechpakdee.

Le texte original a été adapté au format standard de l'Observatoire de la CISDP en 2010 par le Dr. Giovanni Allegretti du Centre d'études sociales de l'université de Coimbra au Portugal.

### Références bibliographiques

- Carrión, F., 2006, *El Proceso de Descentralización en Ecuador*. Quito.
- Conam GTZ Ecuador, 2000, *Línea de Referencia Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Quito: Conam/GTZ.
- Meyers, R., 2005, *Cotacachi: Manual de Presupuesto Participativo*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Municipio de Cotacachi, 2004, *Guía para el Análisis de Casos de Presupuesto Participativo: Datos Básicos del Municipio*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Observatoire international de la Démocratie participative (OIDP), 2006, *Procesos y Mecanismos de Inclusión de las Mujeres Indígenas en la Gestión Local. El Presupuesto Participativo de Cotacachi*, Barcelone: OIDP/Ajuntament de Barcelone.
- Ponce, J., 2002, *La Vivienda y la Infraestructura Básica en el Ecuador: 1990-2001*. Quito: SIISE.
- UCLG, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelone: UCLG.
- Vasconez, J. & Rice, M., 2006, *Participatory Budgeting Health Promotion in 4 Latin American cities*, Quito: CIGU.
- UN-Habitat, 2003, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Nairobi: UN-Habitat/Urban Governance Series.