



## « ASSAINISSEMENT PARTICIPATIF : LE SYSTÈME DES BONS »

Santa Cruz, Cap Vert

*Période de mise en œuvre : 1985-1990 | Étude de cas rédigée en 2010*

Le « Système des Bons » est un outil qui a été créé pour la mise en œuvre du projet d'Assainissement participatif, réalisé, promu et financé par l'Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz dans la municipalité de Santa Cruz (Cap Vert). Suite à une phase préliminaire de planification participative qui a permis de définir les travaux publics à effectuer pour la rénovation du centre de la ville de Pedra Badejo, les résident-e-s ont participé à la réalisation des travaux en mettant à la disposition de la communauté leur travail, en échange de quoi ils recevaient de l'aide pour rénover leur logement. Chaque résident s'est vu remettre un livret d'épargne de bons. Pour chaque journée de travail sur un chantier de travaux publics, un timbre était collé sur le livret. De façon périodique, les habitant-e-s percevaient le montant équivalent aux timbres obtenus contre les matériaux de construction ou contre les services fournis par d'autres personnes pour réaliser des travaux dans leur maison particulière. En cas de besoin, les participants pouvaient aussi obtenir une partie de la valeur de leur travail en argent.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

## Contexte

### *Contexte local*

La municipalité de Santa Cruz est située dans la partie orientale de l'île de Santiago, à 35 kilomètres de la ville de Praia, la capitale de la République du Cap Vert. Elle s'étend sur 109,8 km<sup>2</sup>, ce qui correspond à 11,1% de la surface totale de l'île.

Santa Cruz est la quatrième municipalité du pays et, selon les données du Recensement général de la Population et du Logement de 2010, elle possède une population de 26 609 habitants (5,4% de la population nationale), avec un pourcentage de femmes (de 51,7%) dépassant légèrement celui des hommes (48,3%). Le taux de croissance annuel moyen est de 0,5%, inférieur au taux national qui n'a pas dépassé les 1,23% au cours de la période 2000 - 2010.

La population de Santa Cruz, comme celle du Cap Vert en général, est une population essentiellement jeune. L'âge moyen est de 26,8 ans et 50% de la population a moins de 22 ans. Environ un tiers (31,7%) de la population du Cap Vert a moins de 15 ans, 61,9% est âgée de 15 à 65 ans, et 6,4% est âgée de 65 ans et plus.

Près de 65% de la population vit dans un milieu rural, contrairement à la tendance nationale qui compte près de 62% de résidents en milieu urbain.

Santa Cruz a été déclarée municipalité et en 1971, la commune de Pedra Badejo, siège de la municipalité, a été promue à la catégorie de « village », ce qui lui a permis de gagner un certain degré d'autonomie et de réduire sa dépendance envers la capitale du pays - la ville de Praia. En septembre 2010, Pedra Badejo a accédé au statut de « ville ».

La municipalité de Santa Cruz est divisée en trois zones administratives : la Zone Centre, la Zone Sud et la Zone Nord. Chaque zone administrative possède un siège – la Délégation municipale – en vue de rapprocher les services fournis par la municipalité des communautés locales.

### *Contexte gouvernemental et décentralisation*

Le processus de décentralisation du Cap Vert est fort récent, mais les progrès atteints sont significatifs. Le processus a commencé avec la promulgation de la Loi fondamentale sur les Gouvernements locaux et la Loi électorale municipale de 1989 et les premières élections locales libres qui se sont tenues en 1991.

Les cadres législatifs régionaux et locaux traduisent l'extension progressive du processus de décentralisation à travers le pays, réaffirmant l'engagement du pouvoir local envers la législation en vigueur. De même, le système de gestion semble relativement fiable, du fait de son extension et des évaluations positives de la population à l'égard de la gouvernance locale.

Ce processus s'inscrit dans la Constitution de la République de 1992 et les compétences des municipalités sont dûment énumérées dans le Statut des Municipalités de 1995. En outre, les deux principaux cadres juridiques ont été approuvés et d'autres lois et réglementations ont été refondues afin de définir les compétences des municipalités, parmi lesquelles on peut citer la récente Loi sur les Économies locales (Loi n° 79/VI/2005) et la Loi fondamentale sur l'Aménagement du Territoire et la Planification urbanistique (Décret législatif n° 1/2006).

Dans le même temps, la dernière décennie a été marquée par la création et par la consolidation progressive de gouvernements locaux au niveau municipal bénéficiant d'une autonomie effective qui, quoique restreinte et à plusieurs titres essentiellement formelle à l'égard du pouvoir central.

Ceci a eu un impact visible dans la vie des citoyens et des citoyennes et dans l'organisation et le fonctionnement des villes et des municipalités du pays tout entier.

Il est possible d'affirmer que, au Cap Vert, la décentralisation est un processus acquis et consensuel, qui a été assumée par les pouvoirs politiques, par les gouvernements locaux et par la population comme l'un des facteurs essentiels du développement local. Ainsi, à l'heure actuelle, l'idée de décentralisation est profondément enracinée dans la société du Cap Vert.

Toutefois, il est nécessaire de définir plus clairement les responsabilités du pouvoir central et des municipalités, et le rôle de chacun. De même, il convient de mettre en place un cadre légal concret, qui respecte la Constitution et qui considère la décentralisation comme un processus pouvant obliger le gouvernement à respecter des principes et une réglementation claire, comprenant un agenda, un calendrier et des critères pour achever le processus de décentralisation administrative. La nouvelle Loi cadre sur la Décentralisation qui a été approuvée le 23 avril 2010 vise ainsi à couvrir l'ensemble des besoins énumérés précédemment.

**Niveau de gouvernement de mise en œuvre de la politique : Municipal**

### *Contexte social*

La municipalité de Santa Cruz est située dans l'une des régions les plus défavorisées de l'arrière-pays de l'île de Santiago. Cette région est marquée par une forte prévalence des zones rurales, dans lesquelles la population est plus vulnérable et la pauvreté est importante qu'ailleurs. La municipalité est constituée de 24 communes disséminées sur son territoire, parmi lesquelles 25% se situent en zone urbaine et 75 % sont qualifiées de zones rurales.

Selon les données du Recensement de l'année 2000, l'agriculture (29,4%) et le commerce (17,4%) constituent les principales activités économiques de Santa Cruz. Celle-ci possède la plus grande surface agricole irriguée du pays, occupant une place importante pour la production de produits maraîchers. Mais, à l'instar d'autres municipalités du pays et de façon plus marquée depuis la fin des années soixante, Santa Cruz a subi les effets désastreux de la sécheresse. L'insuffisance et l'irrégularité des précipitations, ainsi que l'exiguïté du territoire, la forte érosion du sol et les intrusions salines, sont à l'origine de la faiblesse structurelle du secteur productif primaire. Le commerce est essentiellement informel. Une grande partie de la population travaille dans ce secteur afin de pouvoir assurer sa subsistance.

Les pénuries du secteur agricole ont entraîné un chômage à de grande échelle, atteignant, notamment en 2000, un taux de chômage global de 31,6%, supérieur au taux de chômage du pays et des autres municipalités. Suivant l'analyse menée par l'Institut national des Statistiques (INSU), « Santa Cruz présente des taux fort supérieurs à la moyenne nationale, notamment en ce qui concerne les femmes. Dans la frange d'âge des 15 - 24 ans, le taux de chômage des femmes atteint les 60,2%, presque le triple par rapport au taux de chômage des femmes à l'échelle nationale » (INE 2000).

L'Enquête portant sur les indicateurs fondamentaux de bien-être (CUIBB – Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem Estar – QUIBB) de 2007 indiquait de faibles variations des taux de chômage de la population et mettait en relief le chômage chronique touchant la population féminine et dépassant les 30% (26,6% de la population masculine et 32,8% de la population féminine).

Cette situation, qui caractérise la municipalité depuis plusieurs dizaines d'années, a poussé l'État à couvrir les besoins de base et à suppléer aux revenus d'une partie importante de la population, moyennant un appui économique direct, ou par le biais de politiques d'aides sociales

Suite à cela, ont été créés le FEF (*Fundo do Estado para o apoio às Famílias* – Fonds de l'État pour assurer le soutien aux Familles), les FAIMO – (*Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra* – Fronts de Travail à haut pourcentage de main-d'œuvre) et la Pension sociale qui remplace la réforme.

Les déficits dans la production agricole et dans l'élevage, le chômage chronique, ainsi que le rôle important de l'économie informelle et l'absence de revenus fixes, déterminent le niveau socio-économique et la qualité de vie de la population résidente.

La situation de pauvreté à Santa Cruz est toujours inquiétante malgré la chute progressive de cet indicateur, qui est passé de 58,4% en 2002, à 46,6% en 2007. Traditionnellement, l'impact de la pauvreté touche surtout les femmes au chômage et les familles monoparentales.

Le principal centre urbain est Pedra Badejo, lieu où se trouve le siège de la municipalité. La ville a connu une forte croissance au cours des années 1970 et 1980 du fait de l'exode rural qui a été à l'origine d'une grande affluence de personnes vers les centres urbains de l'île, principalement vers la capitale Praia, mais aussi vers certains centres urbains plus petits. L'augmentation rapide de la population n'a pas été accompagnée de la construction progressive des infrastructures et des services urbains, ce qui a causé une détérioration rapide des conditions de vie dans les différents centres urbains, entraînant des problèmes de logement et d'hygiène et une grande concentration de pauvreté. C'est ainsi qu'ont été observés un renversement rapide du processus de croissance de la population et la tendance des habitants et des habitantes à abandonner la municipalité.

Les premiers travaux d'urbanisation ont démarré en 1984, grâce à la coopération autrichienne, dans le cadre du projet d'*Assainissement participatif* qui a donné lieu à une rénovation de la ville, en vue d'améliorer les conditions d'habitabilité et les conditions socio-économiques des habitants et des habitantes.

Le rapport du Projet effectué par l'*Associação Amizade Pedra Badejo* (Association d'Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz – 1986) décrit ainsi la situation de la commune :

- Pedra Badejo n'est pas une ville.
- Mais elle a cessé depuis longtemps d'être un village.
- Le nombre de personnes qui se concentraient autour de ce rocher situé tout près des grands champs irrigués de Santiago a rapidement augmenté au cours des années suivant l'Indépendance et a atteint quatre mille habitants. Et, progressivement, la vie du village a acquis la dynamique d'une ville : le commerce, les transports, la consommation, l'emploi et les loisirs.
- Il ne reste pratiquement personne dans notre contrée qui ne connaisse pas l'attrait de la vie industrielle. Et, bien sûr, il se passe exactement la même chose à Pedra Badejo. Ceci suscite une grande inquiétude parmi nos habitant-e-s. La soi-disant richesse métropolitaine semble inaccessible et hors de notre portée. « Ce n'est pas pour nous ». Et les jeunes partent, migrent pour trouver une vie meilleure, de bons services, un emploi « loin du village ».
- Or les jeunes des deux sexes qui partent sont indispensables au développement de la commune. « Ici nous ne pouvons pas avoir de bonnes conditions de vie ! », est une phrase que l'on entend très souvent mais elle est aussi devenue une excuse trop facile.
- On peut transformer les conditions.

- Nous savons que le monde actuel est une grande usine. Une commune comme Pedra Badejo n'est qu'une petite réserve d'énergie humaine. Une petite réserve qui pourrait devenir une pièce de cette usine. Ce serait suffisant.

En 2008, la ville comptait 9 488 habitant-e-s, et sa croissance se rapprochait du rythme naturel d'augmentation de la population.

## Description complète – Présentation de la politique

Vers le milieu des années quatre-vingts a été développé un programme public en vue d'améliorer les conditions de vie dans la commune de Pedra Badejo, le principal centre urbain et le siège de la municipalité de Santa Cruz. Le programme d'Assainissement participatif, conçu par l'Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz, prévoyait une intervention de « revitalisation » du centre-ville, afin de parvenir, en partant de l'organisation physique et de l'infrastructure, à promouvoir de façon intégrée une amélioration des conditions économiques, culturelles, sociales et sanitaires de la zone.

La première phase de la Planification participative a permis de définir les interventions et la stratégie à suivre. L'outil fondamental pour la mise en œuvre de ce projet a été le « Système de Bons », plus souvent connu comme le « *Sistema Carimbo* » ou le « Système des timbres ».

Comme le décrit le rapport du Projet (Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz – 1986):

*Ceux qui participeront aux travaux publics recevront des matériaux et des services pour l'assainissement de leur propre maison. Chaque foyer de la zone se verra remettre un carnet de bons, qui ressemblera à un livret bancaire. Pour chaque journée de participation à des travaux, un timbre sera collé sur le livret d'épargne. Chaque timbre représentera un point sur le livret. Lorsque cette personne aura obtenu quinze points, elle pourra acheter une charrette de pierres, trois points pourront être échangés contre un sac de ciment, etc. Nous préférons limiter la bureaucratie. Nous avons uniquement besoin du livret de paiement, du timbre et du reçu du paiement. Il n'est pas nécessaire de savoir lire et écrire.*

Ainsi, les habitant-e-s du quartier objet de l'intervention pouvaient participer au « Système des Bons » en travaillant dans les chantiers programmés pour la rénovation de la zone et, en échange, recevoir des aides pour améliorer leurs logements. La rémunération du travail fourni pour les travaux communautaires pouvait être effectuée contre des matériaux de construction ou des services (main-d'oeuvre), ou en partie en argent liquide, dont le montant ne devait jamais dépasser les 50% du total perçu. Il faut souligner que la valeur de la rémunération en matériaux était sensiblement supérieure à sa valeur en liquide (la valeur d'une journée de travail en liquide étant de 350 Ecus capverdiens (ECV), ou de 480 Ecus capverdiens (ECV) en matériaux de construction.

La planification, le conseil technique ainsi que l'administration du « Système des Bons » ont été assurés par l'Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz, qui a aussi parrainé ce projet.

Un pourcentage important de la main-d'œuvre employée pour mener à bien l'exécution des travaux a reçu sa rémunération en bons. « De cette façon, un important travail a non seulement été réalisé au sein de la communauté, mais un investissement privé considérable a aussi été favorisé. Ces deux composantes ont permis d'atteindre une amélioration générale des conditions de vie des habitant-e-s de la zone » (Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz –1986).

## Antécédents / origines

L'outil du « bon » était la clé de la stratégie envisagée par les organismes responsables du projet pour atteindre leurs objectifs. Cet outil permettait de satisfaire différents aspects à la fois: la création d'emploi et la génération de revenus pour les personnes les plus démunies, la promotion de l'assainissement et la rénovation durable de la ville, la promotion des relations de collaboration entre habitant-e-s et, ainsi, l'amélioration des relations et le sentiment d'appartenance à la communauté, le renforcement de la participation et du dialogue entre les habitant-e-s et les institutions de la zone.

L'idée est très simple et a été mise en œuvre de façon à pouvoir s'adapter aux règles de la communauté locale, au sens commun et aux pratiques habituelles de la région. Elle se base sur une tradition existante de pratiques mutualistes et de travail intensif qui impliquaient la participation de la main d'œuvre locale aux travaux publics, dont le précédent le plus récent était le mécanisme des FAIMO – *Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra* (Fronts de Travail à haut pourcentage de Main d'œuvre).

Le projet a repris les éléments positifs de ces pratiques, tels que : l'appropriation des travaux et du patrimoine commun, la formation de main d'œuvre pour la promotion des techniques locales appropriées et les principes de l'usage durable du territoire. Il s'agissait d'améliorer ces aspects en tenant compte de certains éléments essentiels tels que la question du genre, les relations entre les habitant-e-s et les institutions, le protagonisme et la responsabilité assumée par les citoyens et les citoyennes. Un autre pari fondamental a été la revalorisation de la tradition de collaboration entre les résident-e-s en privilégiant l'entraide au détriment de l'assistantat et de la relation passive qui existait entre le citoyen, la citoyenne et l'État ou entre le ou la bénéficiaire et le bienfaiteur. En réalité, le « Système des Bons » était basé sur la collaboration et l'entraide, suivant la tradition capverdienne appelée « djunta-mon » (qui en créole veut dire «donner un coup de main tous ensemble », « travailler ensemble pour un même but ». Il s'agit d'une intervention communautaire basée sur l'entraide). Ainsi, il ne s'agissait pas seulement de tenir compte de la valeur monétaire du travail et des services, mais le projet cherchait avant tout à mettre en valeur les capacités humaines.

### *Objectifs de la politique*

Les objectifs du « système des Bons » coïncidaient avec les objectifs du projet en général : offrir une réponse immédiate à la situation d'urgence qui frappait la ville et garantir l'augmentation des opportunités d'emploi à court terme, davantage de revenus pour les habitants et la création d'infrastructures en vue d'une amélioration effective et durable des conditions de vie des habitants et des habitantes, basée sur le soutien à la communauté.

Le Projet n'avait pas pour seul but de rénover le quartier dans lequel a eu lieu l'intervention, mais il essayait surtout d'encourager la participation de la population et la diffusion du sens de la responsabilité parmi les habitant-e-s du quartier. Le Projet a essayé de créer une méthodologie permettant de déclencher un processus de transformation intégrale du territoire, objectif qui a d'ailleurs été atteint. Le rapport du projet explique :

- L'un des problèmes les plus graves est l'absence de responsabilité de la population. « À qui appartient l'espace qui se trouve entre ces deux maisons? » « Il appartient à l'État ». « Et qui est l'État? La municipalité? Le ministère? » On n'en sait rien. Il n'appartient à personne. Nous nous en servons pour y jeter les ordures. Le travail de planification participative permet d'éclaircir les choses. Cette voie est une voie publique, cette ruelle appartient à cette maison, cette zone pourrait servir de basse-cour, cette dame pourrait construire un balcon pour y mettre des fleurs. Cet arbre appartient à cette famille. Ici, il faudrait construire un mur pour contenir le terrain. L'eau devrait passer par là, etc.

C'est ainsi que l'on est parvenu à définir clairement qui était responsable de quoi : les animaux seront gardés dans la basse-cour, la ruelle sera fermée et on y construira un balcon. Or le reste fait partie de la voirie et sera pavé. Les eaux passent dans cette zone. Ce n'est pas grand-chose mais beaucoup de progrès ont été faits. Une fois le « partage du terrain » effectué, les exigences techniques sont exprimées : il est indispensable d'apporter l'éclairage public, de construire des latrines ou des escaliers, d'effectuer des travaux de renforcement. Il faut paver une rue ou paver un chemin. Ce qui veut dire qu'un programme de travaux publics est indispensable.

- L'assainissement d'un quartier tout entier est un sujet complexe. Il ne suffit pas de percer une route, il ne suffit pas de repeindre les maisons. Pour favoriser le vivre ensemble dans la ville, il convient d'unir différentes forces, un ensemble d'activités et de motivations. Les travaux de construction servent de moteur et de source d'énergie pour un processus intégral. Le « triangle » est un quartier assez bien défini. Il y a des parcelles qui sont occupées, il existe des droits établis. Le terrain est rocheux et en pente. Il est presque impossible de trouver une ligne droite à cet endroit. Par conséquent, on ne pourra guère utiliser de grandes machines et des matériaux industriels. Il est indispensable de mobiliser les forces humaines. Et nous n'en manquons pas.
- Les habitant-e-s aiment participer aux travaux publics. Certains savent le faire et les gens aiment rénover leur logement. C'est ainsi qu'a été créé le Système des Bons (Association Amitié entre entre Pedra Badejo et Liebnitz – 1986).

C'est ainsi qu'on est parvenu à créer un système qui, en plus d'assurer une gestion efficace des ressources disponibles pour mener les travaux, a été en mesure de générer des plus-values et des effets multiplicateurs. Ces « effets collatéraux » ont permis d'atteindre l'objectif à moyen et à long terme, soit l'amélioration de la qualité de vie basée sur le développement durable et la participation de la communauté.

### *Chronologie de la mise en œuvre de la politique*

Dans une première phase, le « Système des Bons » a été mis en place de façon expérimentale dans une zone limitée, ce qui a permis de valider et de perfectionner son fonctionnement. Très vite, il a été utilisé par les structures du Projet, et ce jusqu'en 1990. Au cours de cette période, le système a également été utilisé pour mener à bien des programmes parallèles, comme la construction de latrines domestiques effectuée par le secrétariat administratif de Santa Cruz (gouvernement régional).

Du fait des profonds changements politiques qui se sont produits en 1991 – l'ouverture démocratique et le multipartisme –, la pratique a disparu en même temps que les agents qui l'avaient utilisée et promue. En 2010, le conseil municipal de la ville de Santa Cruz a décidé d'utiliser à nouveau le « Système des Bons » afin de mettre en place de nouvelles actions dans le territoire de Pedra Badejo. Le Projet de « Développement de la communauté, appui communautaire, appui institutionnel et mise à niveau pour améliorer les conditions du logement au Cap Vert », mis en route en décembre 2010, a été mis en œuvre par la municipalité de Santa Cruz et par l'ONG espagnole Fundación Habitáfrica, avec le cofinancement de la Coopération espagnole. Le « Système des Bons » sera utilisé comme outil de gestion des fonds destinés à la requalification urbaine et aux rénovations des habitations dans le quartier de Cutelinho de Pedra Badejo.

Tout au long de cette période le rôle que la municipalité a joué dans la mise en place du processus n'a cessé d'évoluer. Tout d'abord, la municipalité a accepté de mener l'expérience,

mais très vite elle est devenue l'acteur responsable de l'exécution du processus et, à l'heure actuelle, elle est devenue le principal promoteur de cette politique, et a assimilé l'instrument et l'a intériorisé dans ses pratiques d'action sur le territoire. Ceci a fini par modifier la position des habitant-e-s, qui après une certaine méfiance initiale, ont progressivement accepté le système, en ont reconnu les avantages, et se sont engagés et enthousiasmés pour le projet. A l'heure actuelle ils ont même manifesté leur fierté d'avoir participé à cette expérience en demandant que les « bons » soient réutilisés.

Il est presque touchant d'écouter les femmes qui ont participé au processus il y a vingt ans et qui, actuellement, sont souvent âgées et expliquent qu'elles seraient prêtes à se mobiliser de nouveau et à travailler pour atteindre de nouveaux objectifs. Il est aussi intéressant d'écouter comment les techniciens et les agents de la municipalité proposent et revendiquent le « Système des Bons ».

### *Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs*

#### **Agents concernés**

- Le Projet et le « Système des Bons » ont été conçu par la municipalité de Pedra Badejo et par l'Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz.
- Les travaux ont été menés par le secrétariat administratif de Santa Cruz avec le soutien technique du ministère des Travaux publics.
- L'Association Amitié entre Pedra Badejo et Liebnitz s'est chargée de superviser et gérer le « Système des Bons ».
- Les agents concernés dans la mise en œuvre du projet ont été : le secteur administratif, les professionnels des services sociaux, des services d'urbanisme, des travaux publics et de l'assainissement de la municipalité.
- Les agents impliqués dans la réadaptation menée à l'heure actuelle impliquent la municipalité et l'ONG espagnole Fundación Habitáfrica.

#### **Bénéficiaires**

Le « Système des Bons » était destiné aux bénéficiaires directs du projet d'*Assainissement participatif*. Les habitant-e-s de la zone objet de l'intervention pouvaient soumettre une demande et être sélectionnés (ées) en fonction des conditions de leur habitation et de leur situation économique. La plupart des bénéficiaires étaient des femmes chefs de famille monoparentale. Comme le remarque un technicien municipal, « nous n'avons pas dû faire appel à des formulaires ou à des enquêtes, les conditions de pauvreté étaient si évidentes et les conditions des logements si précaires que les bénéficiaires pouvaient être repérés au premier coup d'œil ».

De manière évidente, les institutions et les techniciens impliqués dans la mise en œuvre et dans la gestion du processus ont aussi bénéficié de l'expérience, car le dialogue a été réellement renforcé, ainsi que la collaboration entre les habitant-e-s et les institutions.

#### **Processus participatifs mis en œuvre**

Les habitants du quartier dans lequel le projet a été mené sont devenus les partenaires collaborateurs des institutions municipales. Ils se sont impliqués de façon directe et permanente dans toutes les étapes du processus : ils ont participé au projet depuis le moment de sa planification jusqu'à la définition des travaux publics et particuliers, et ils sont intervenus dans



leur exécution et leur suivi. Le fait d'être propriétaires des « plans » et du programme des travaux garantissait aux habitant-e-s le droit et la capacité de contrôle sur les travaux effectués et sur la façon de les mener à bien.

Les entretiens menés au cours de la réalisation de cette étude ont été très significatifs: les déclarations et les histoires racontées par les bénéficiaires et par les habitant-e-s témoignent d'une profonde satisfaction, et démontrent leur connaissance totale de l'expérience. Ils évoquent les techniciens et les responsables de l'époque avec familiarité et complicité et ils décrivent une interaction constante avec les structures de gestion du projet (conseil municipal et coopération inter municipale). En outre, encore aujourd'hui, vingt ans plus tard, ils nous ont fourni une riche gamme de détails qui prouvent la transparence de la gestion et une participation active et effective dans le processus.

## *Processus d'institutionnalisation et financement*

### **Processus de mise en œuvre de la politique**

Le « Système des Bons » est né sous la forme d'un projet opérationnel, couplé à une action spécifique. Le conseil municipal a assumé le rôle d'organisme responsable de la mise en œuvre du système, lequel a été adopté dans le cadre des mécanismes internes de gestion des fonds et a été utilisé de la même façon que les autres systèmes habituels, puisque soumis aux mêmes critères de contrôle et de suivi.

Le processus d'institutionnalisation de cette expérience repose sur l'appropriation, par le pouvoir local, des éléments intrinsèques aux relations sociales locales, telles que les principes de collaboration et d'aide mutuelle. L'utilisation de la structure administrative et délibérative du processus du budget participatif a permis à la communauté locale d'accepter le compromis de responsabilité sociale envers son territoire. L'agent articulateur entre les actions de politique publique et la mobilisation sociale pour la rénovation urbaine a été le Système des Bons, sous l'autorité juridique de la municipalité.

### **Financement**

Les fonds gérés par le biais du « Système des Bons » étaient issus des fonds du projet d'*Assainissement participatif*. L'Association Amitié entre Pedra Badejo et Leibnitz (Autriche) a fourni les deux tiers du financement du projet et le secrétariat administratif de Santa Cruz a apporté le tiers restant. « La plus grande partie de cet investissement a été utilisée pour payer la main d'œuvre (60%), et un grand pourcentage de cette main d'œuvre a été rémunéré par le biais des bons (65%) ».

Dans le cas d'une nouvelle mise en œuvre du système pour la réalisation des travaux publics dans le cadre du projet de « Développement de la communauté, appui communautaire, appui institutionnel et mise à niveau pour l'amélioration des conditions du logement au Cap Vert » il a été prévu de gérer l'ensemble du montant destiné au paiement de la main d'œuvre par le biais des bons.

## **Principaux résultats et réalisation**

### *Principaux résultats et obstacles*

### **Principaux résultats et réussites**

Nous pouvons affirmer que la collaboration, le « pacte » établi à travers le « Système des Bons » entre le gouvernement municipal et les habitant-e-s, a permis d'atteindre le résultat escompté puisqu'il a favorisé la participation de la population, a encouragé la population à assumer ses responsabilités et a obtenu un soutien authentique et solide de la part des citoyen-ne-s.

Il a également permis de développer un système de gestion des financements très efficace.

Le « Système de Bons » est un outil simple, conçu et mis en œuvre dans un contexte également simple et à petite échelle. Néanmoins, il présente un intérêt particulier de par son impact dans la communauté et la possibilité d'adaptation dans d'autres domaines et dans d'autres contextes. Sans aucun doute, il s'agit d'une expérience réussie comme le prouve le fait que le souvenir de ce projet est toujours vivant au sein de la population et que, même si vingt ans se sont déjà écoulés depuis sa mise en œuvre, aussi bien les habitant-e-s que les agents municipaux parlent encore de cette expérience comme de quelque chose d'important, comme d'une étape décisive dans la construction et le développement de leur ville, de leur vie et de leur travail.

Toutefois, malgré le succès et la satisfaction obtenus, en dépit de tout son potentiel, ce système n'a pas été réutilisé après la première expérience et il n'a pas donné lieu à de nouveaux projets.

Selon les responsables des services de la municipalité, « d'autres groupes de coopération et les responsables d'autres projets ont toujours privilégié d'autres systèmes pour la gestion des financements des travaux publics car ils ne voulaient pas impliquer directement les habitant-e-s afin de réduire au maximum les risques et les imprévus. Dans les cas où il fallait aider directement les familles, on a fait appel aux systèmes de microcrédit ou de fonds renouvelables, bien que ceux-ci n'aient pas aussi bien marché que le système des bons ».

Le pas décisif dans la mise en œuvre de la pratique n'a pas encore été réalisé. À ce jour, on n'a pas encore envisagé la possibilité d'utiliser le « Système des Bons » pour gérer aussi les fonds propres de la municipalité dans ses activités courantes et non seulement dans le cas de fonds extraordinaires issus de financements ou de projets spécifiques.

Le succès remporté par cette pratique a prouvé qu'il est indispensable et possible d'inventer de nouveaux systèmes de gestion des ressources qui encouragent la participation des habitant-e-s de la zone. Ce système a démontré qu'il est possible d'introduire des pratiques basées sur les habitudes locales, qui prennent en compte les valeurs des personnes et celles de la communauté.

### **Principaux obstacles et contraintes**

La principale difficulté survenue pendant la mise en œuvre de la pratique était due en premier lieu à l'attitude des agents locaux, des administrateurs et des habitant-e-s. Ces derniers, adoptaient tous un comportement marqué par des années de politique d'assistance, favorisant une mentalité passive, qui a dénaturé le concept de participation de la communauté.

Le fait d'assumer une position de « bénéficiaire » plutôt que de « citoyen ou citoyenne » entraîne de la part des habitant-e-s l'acceptation et l'adhésion sans recul critique, à toute initiative, pratique ou projet envisagés comme une opportunité de recevoir quelque chose, sans que cette acceptation implique réellement leur intention de participer au projet de façon effective. La participation active, le respect des engagements et la décision de mener un processus complexe ne se produisent pas facilement. L'adhésion au « Système de Bons » a donné lieu dès le départ à un fort engagement de la part des candidats et des candidates et à leur effort constant. Il a fallu mener une intense campagne d'information et de sensibilisation et, surtout, les résultats atteints au cours de la première phase devaient éveiller l'intérêt des résident-e-s, et la transparence et l'ouverture du processus de décision à la participation légitiment la confiance que la population lui avait accordée.

Plus tard a surgi une autre difficulté qui survient souvent dans le contexte du Cap Vert et qui est liée à la grande polarisation politique et partisane qui caractérise le pays en général. Ce problème peut affecter ou même inhiber tout processus impliquant l'existence d'une relation entre les habitant-e-s et les élus/élues, entre les organismes politiques et les habitant-e-s appartenant à une tendance politique opposée.

### *Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs*

Le « Système des Bons » étant un outil très simple, celui-ci peut être reproduit très facilement dans différents domaines thématiques et par une grande diversité d'acteurs.

L'expérience a prouvé l'utilité de la mise en œuvre de cette pratique dans le domaine de la rénovation urbaine, dans la construction d'infrastructures publiques ou dans la réalisation de travaux et d'amélioration des logements, mais toutefois il serait aussi possible et intéressant de mettre en place cette expérience dans d'autres contextes d'intervention, à condition de prévoir les ajustements et les adaptations indispensables à sa réalisation.

Il ne fait aucun doute que les conditions de départ dépendent de la participation de plusieurs services institutionnels : tant ceux liés au secteur spécifique de l'intervention publique (dans le cas de Santa Cruz il s'agissait des organes de planification et de gestion urbaine), que les services sociaux et les services de comptabilité et d'administration afin que le processus puisse être intériorisé au sein des institutions elles-mêmes.

La transposition de cette expérience dans d'autres contextes ne présuppose aucune particularité du système légal ni aucune particularité institutionnelle. Mais, en revanche, les traditions socioéconomiques locales peuvent être déterminantes : l'existence de traditions d'entraide et de formes communautaires de gestion du territoire pourraient être un prérequis très important. La nature et les caractéristiques des groupes auxquels s'adresse cette politique sont aussi une variable déterminante, étant donné que le type d'activité ou de service proposé est une contribution au bon fonctionnement du système qui est conditionné par les habitudes et les intérêts des personnes participant à l'expérience.

Le « Système des Bons » peut représenter une alternative valable à d'autres formes de gestion de financement et d'aide, telles que le microcrédit et les fonds renouvelables qui, dans certains contextes, ont échoué ou se sont avérés non solvables. Mais le vrai potentiel de ce système repose sur la capacité à générer un effet multiplicateur, car il promeut un instrument qui s'adapte très bien aux interventions à caractère multisectoriel, et peut être un moteur pour impulser les processus intégraux de développement et d'amélioration des conditions de vie.

Sa diffusion à d'autres domaines thématiques et aux secteurs ou services correspondants des institutions locales représente l'occasion de « moderniser » cet outil et de multiplier ses possibilités et son impact. Ce qui veut dire que les habitant-e-s pourront mettre leur temps et leurs capacités à disposition des autres et fournir des travaux et des services d'utilité publique ou d'intérêt pour la communauté concernée, en créant une sorte de « banque du temps », en vue d'élargir le champs d'action des groupes potentiels auxquels s'adresse le projet et en garantissant aux habitant-e-s la possibilité d'une participation active aux travaux les plus adaptés à leurs capacités. En outre, les institutions pourront élargir l'éventail des compétences municipales, encourager la participation des citoyens dans la décision de l'allocation de ressources aux politiques publiques municipales et, ainsi, l'exécutif aura la possibilité d'augmenter l'efficacité et l'efficacé des actions de la municipalité correspondant aux besoins et aux aspirations réelles de la population. Les institutions municipales pourront également compter sur une participation active et responsable des citoyens et des citoyennes et bénéficier des puissantes ressources que ceci peut représenter.

## En savoir plus

Ce cas a été étudié et rédigé par Mariangela Fornuto sous la supervision du Dr. Giovanni Allegretti du Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal) en 2010.

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

Page web: <https://www.uclg-cisdg.org/>

Coordonnées: [cisdg1@uclg.org](mailto:cisdg1@uclg.org) | +34 933 42 87 70

## Références bibliographiques

Associação Amizade Pedra Badejo – Liebnitz, 1986, *Saneamento Participativo*. Relatório. Pedra Badejo, Santa Cruz.

Chefia do governo, Comissão para a descentralização e desconcentração, 2007, *Parâmetros do processo conjunto de descentralização e desconcentração do estado*. Praia, Cabo Verde.

INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 2001, *Características Económicas da População, Censo 2000*, Praia, Cabo Verde.

INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 2007, *QUIBB – Questionário Unificado dos Indicadores Básicos do Bem-estar*, Praia, Cabo Verde.

INE – Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 2011, *Recenseamento Geral da População e das Habitações, Dados preliminares*. Praia, Cabo Verde.

Município de Santa Cruz, 2006, *Diagnostico Socioeconómico de Santa Cruz*. Pedra Badejo, Santa Cruz.

Município de Santa Cruz, 2008, *Plano Municipal de Desenvolvimento Local*. Pedra Badejo, Santa Cruz.

Proença S. Carlos, 2009, *A Exclusão social em Cabo Verde. Uma abordagem Preliminar*. CESA, Documentos de Trabalho nº76, Lisboa.