

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR  
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**  
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*  
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**La gestion politique dans le canton de Saquisili en Equateur :  
entre démocratie participative et « corporatisme indigène »**

**Matthieu Le Quang**

CHERPA

Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence

Matthieu.LeQuang1@univ-lyon2.fr

En Equateur, le mouvement indigène a profité d'une ouverture des structures politiques et des changements au sein des structures de pouvoir local traditionnellement excluant en terme de genre, classe et ethnicité. Les réformes agraires de 1964 et 1973 ont redistribué la terre en supprimant le système des haciendas. Cette dissolution des haciendas a laissé un vide du pouvoir avec une quasi-absence de l'Etat équatorien qui a délaissé la Sierra pour s'occuper du boom pétrolier amazonien. Les communautés en ont profité pour renforcer leur pouvoir politique local grâce à la récupération de la terre et la reconnaissance de leurs structures organisatrices<sup>1</sup>. « Aucune autorité n'a pu entrer en territoire indigène sans autorisation. »<sup>2</sup>

C'est à partir des communautés qu'il va y avoir la formation des organisations de second degré (OSG) puis des organisations de troisième degré (OTG)<sup>3</sup> qui font un travail de socialisation très important dans les communautés. C'est pour cela qu'il faut bien différencier les niveaux local et national au sein du mouvement indigène. Les organisations de second degré sont plus homogènes et peuvent avoir une influence plus concrète dans les

---

<sup>1</sup> Cette reconnaissance a été possible notamment avec la Ley de Comunas de 1937. La Ley de comuna et le Statut de 1937, dont la dernière révision a eu lieu en 1976, sont disponibles dans le document : *Ley de Desarrollo Agrario, de Colonización de la Región Amazónica, de Tierras Baldías, Organización y Estatuto de las Comunas Campesinas*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.

<sup>2</sup> Kaltmeier (Olaf), 2008, *Jatarishun. Testimonios de la lucha indígena de Saquisilí (1930-2006)*, Quito, Colección Popular 15 de Noviembre, p.129

<sup>3</sup> Les OSG sont des alliances de communautés au niveau cantonal ou paroissial et les OTG sont des rassemblements des OSG au niveau provincial. En ce qui concerne Saquisilí, la Jatarishun représente une OSG qui fait partie de l'OTG, le MICC (Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi). Les divisions administratives de l'Equateur sont les suivantes : les communes et les communautés, les cantons, les provinces, les régions (nouveau de la dernière Constitution de 2008) et l'Etat. Le mouvement indigène respecte cette division administrative à l'exception du niveau régional.

communautés et mettre en place le slogan de la « démocratisation de la démocratie »<sup>4</sup>. A Saquisilí, la Jatarishun est la seule organisation représentant les indigènes et les paysans. Cela constitue à la fois l'unité de l'organisation et sa force.

Ce panorama des types de participation dans le canton de Saquisilí a été réalisé à partir des textes législatifs établissant les procédures participatives (par exemple, l'Ordonnance n°347), de compte-rendus officiels de la mairie de Saquisilí, d'entretiens avec les autorités locales (anciennes et actuelles) et des dirigeants de la Jatarishun et d'observations de terrain impliquant notamment de nombreuses réunions de la Jatarishun. Faisant partie d'une recherche en cours, sur un terrain difficile (notamment dans l'approche et la connaissance des différents acteurs), certaines questions ne pourront pas être approfondies (par exemple les acteurs de la participation en milieu urbain).

Après une remise en contexte, il nous faudra analyser la participation citoyenne dans le canton de Saquisilí à travers la mise en place de la démocratie revendiquée depuis sa création par le mouvement Pachakutik. Puis nous verrons les différents mécanismes de participation et en quoi ceux-ci contrebalancent-ils les effets de l'action de la Jatarishun que nous définirons comme un « corporatisme indigène ».

## I. Quelques éléments de contextualisation

### A. Le mouvement indigène au niveau national : entre mouvement social et participation politique

En Equateur, l'histoire du mouvement indigène rend compte d'un processus de construction d'un sujet social qui cherche à se constituer en sujet politique.<sup>5</sup> A partir de 1990 et de son émergence au niveau national, la CONAIE<sup>6</sup> s'est peu à peu transformé en un référent inévitable au sein des mouvements sociaux équatoriens et les différents soulèvements indigènes ont démontré sa capacité de mobilisation sociale. Lors des années 1990, est apparue la question de la participation au pouvoir et de la prise de responsabilité politique de la part des différentes organisations indigènes. En Equateur, même s'il existe de nombreux débats quant aux répertoires d'actions collectives et quant aux revendications avec notamment une différenciation au niveau géographique (les Andes, l'Amazonie et la côte pacifique), les organisations indigènes ont fait un effort pour être reconnues comme un nouvel acteur

---

<sup>4</sup> Sur ce concept, voir les travaux de Boaventura de Sosa Santos.

<sup>5</sup> Larrea Maldonado (Ana María), « El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia », *OSAL*, n°13, janvier-avril 2004, p.67

<sup>6</sup> Confederación Nacional de los Indígenas del Ecuador.

politique capable de proposer un projet politique, au début pour la population indigène, et ensuite pour la société équatorienne dans son ensemble. Cela a été possible avec la création du mouvement Pachakutik (PK), le parti indigéniste, véritable bras politique de la CONAIE.

L'idée de construire un instrument politique a aussi pris des années de maturation. Depuis 1993, des dirigeants de l'Amazonie annonçaient publiquement leur décision de le créer. Le MUPP-NP (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) s'est constitué dans la conjoncture électorale de 1996 et a été intégré par la CONAIE, la CMS (Coordinadora de Movimientos Sociales), les travailleurs pétroliers, le Mouvement Citoyen Nouveau Pays et quelques groupes de gauche. Les principaux fondements du Mouvement Pachakutik ont été la plurinationalité de l'Etat, les droits collectifs pour les peuples indigènes, la défense de l'environnement et du territoire, la transformation de l'économie en mettant la production au service du bien-être des peuples et la démocratie participative.<sup>7</sup>

La trajectoire de Pachakutik s'est basée sur des postulats qui ont élargi le discours traditionnel de la gauche dans le pays. Comme on l'a vu, la diversité ethnique et culturelle, la politisation de l'ethnicité, se sont articulées avec les demandes redistributives surtout pendant les années de confrontation du mouvement indigène avec les politiques néo-libérales. Cette articulation s'est maintenue durant la vie de Pachakutik et s'est reflétée dans la défense des ressources naturelles et des droits collectifs des peuples, dans la revendication de l'Etat plurinational.

Depuis sa première participation électorale en 1996, l'espace politique qu'a occupé Pachakutik était celui de la gauche qui ne trouvait pas de réponses dans les partis traditionnels de cette tendance et qui, jusqu'aux élections de 2006, étaient dispersés en différents partis.<sup>8</sup> La capacité d'articulation du mouvement indigène démontrée durant les années 1990 s'est révélée dans les caractéristiques de son vote, vote à la fois indigène et métis, leurs candidats au niveau national étant en majorité des métis.

S'est alors instaurée une caractéristique qui a perduré depuis lors : son renforcement aux niveaux locaux, beaucoup plus qu'au niveau national, et ses régions d'appui se situent dans les Andes et l'Amazonie, surtout dans des provinces avec une grande présence indigène, mais aussi en réussissant de bons scores dans des moyennes et grandes villes des Andes comme Quito, Cuenca et Riobamba.

---

<sup>7</sup> Voir Ramirez Gallegos (Franklin), « Le mouvement indigène et la reconstruction de la gauche en Equateur. Le cas du Mouvement d'Unité Plurinationale Pachakutik – Nouveau Pays (PK) » in G. Vommaro (Ed.), 2008, *La carte rouge de l'Amérique latine*, Paris, Editions du Croquant.

<sup>8</sup> Depuis, le mouvement politique de Rafael Correa, Alianza País, regroupe la plupart des forces politiques de gauche et est une des causes de l'affaiblissement du mouvement Pachakutik.

## B. Le mouvement indigène au niveau local : l'exemple du canton de Saquisilí

Le canton de Saquisilí est situé dans la province de Cotopaxi dans les Andes centrales. C'est l'un des cantons les plus pauvres en Equateur, majoritairement rural, la zone urbaine représentant seulement 1,57% de l'aire cantonale.<sup>9</sup> Selon l'INEC<sup>10</sup>, en 2001, 74,85% de la population du canton vit dans la zone rurale et quasiment 100% de la population rurale est indigène. On remarque des inégalités économiques et sociales entre les ruraux et les urbains mais aussi à l'intérieur de ces derniers entre les indigènes et les non-indigènes.

Malgré les données démographiques du canton, Saquisilí a toujours été administré par des non-indigènes. Toutefois, un changement important est intervenu à partir de 1996, date à laquelle, dès sa première participation aux élections locales, le mouvement Pachakutik a obtenu la tête du canton avec Antonio Llumitásig (1996-2004) et Segundo Jami (2004-2009). Cela a permis d'impulser une nouvelle manière de faire la politique et d'intégrer les indigènes à la gestion politique. Cette évolution a notamment été permise grâce à la capacité de mobilisation de la Jatarishun, l'une des organisations de second degré les plus puissantes de la CONAIE.

La Unión de Organizaciones Indígenas de Saquisilí « JATARISHUN » (Jatun Tantanakuy Runakunapak Inka Shimipi Uyasha Ninchik) a été créée en 1983, à la suite de la Casa Campesina de Saquisilí, avec l'aide des sœurs religieuses de l'ordre des « Esclavas del Divino Corazón de Jesús ». A ses débuts, ses principales revendications étaient d'ordre économique avec notamment la redistribution de la terre et l'amélioration des conditions de vie des indigènes. A partir du Soulèvement indigène de 1990 lors duquel elle a été un des grands protagonistes, ses revendications se sont élargies à tous les niveaux de la vie des indigènes : économiques, sociales, culturelles, politiques, etc.

La Jatarishun appartient au MICC (Mouvement indigène et paysan de Cotopaxi), l'une des organisations les plus puissantes de la CONAIE à tel point qu'une élection du président de la CONAIE ne peut se faire sans leur soutien. C'est le mouvement le plus important et le plus puissant depuis ces dix dernières années en Equateur car ils arrivent à mettre en place leur politique au niveau de la province de Cotopaxi et au niveau de certains cantons de cette province dont celui de Saquisilí.

La capacité de mobilisation de la Jatarishun est la plus importante de la province de Cotopaxi ce qu'elle a démontré lors des différents soulèvements qui ont eu lieu depuis 1990. Depuis

<sup>9</sup> Kaltmeier (Olaf), 2008, *Jatarishun. Testimonios de la lucha indígena de Saquisilí (1930-2006)*, Quito, Colección Popular 15 de Noviembre, p.12

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos équivalent de l'INSEE en France.

1996, elle détient la mairie du canton, par l'intermédiaire du mouvement Pachakutik, ce qui lui permet de lutter pour l'amélioration et la reconnaissance des droits des indigènes ainsi que pour la mise en place d'une démocratie participative.

Ses instances de directions sont au nombre de trois. La plus importante est le Congrès qui a lieu tous les deux ans. Selon le règlement intérieur de la Jatarishun, c'est en lui que « réside la fonction législative » de l'organisation. Viennent au Congrès les représentants de toutes les communautés et de tous les secteurs, associations et organismes appartenant à la Jatarishun ainsi que le Conseil exécutif de l'organisation et le maire et ses conseillers. La deuxième instance est l'Assemblée des délégués des communautés et organisations de base. Elle se réunit une fois par mois. Elle prend les décisions de l'organisation, définit les politiques à mener, analyse les nécessités, approuve les propositions de projets, aide le Conseil de gouvernement dans ses activités prioritaires, etc. La dernière est le Conseil de gouvernement de l'organisation dont les membres sont élus par le Congrès pour deux ans. Il doit mettre en œuvre le plan stratégique de l'organisation et ce qui a été décidé lors du Congrès. De plus, il doit intervenir en cas de conflit dans les communautés ou entre les communautés. Enfin, il doit résoudre les actions urgentes, représente la Jatarishun dans ses relations avec l'extérieur et doit rendre des comptes sur tout ce qu'il fait.

Cette forme d'organisation est importante puisque toutes les décisions sont prises par les représentants des communautés et non par le Conseil de gouvernement. De plus, on pourra faire une comparaison entre ce type d'organisation et les différentes instances de participation mises en place par la mairie de Saquisilí que nous verrons par la suite.

Avec la création du mouvement Pachakutik, en 1996, et donc la participation politique directe, le mouvement indigène de Saquisilí a connu des succès électoraux immédiats puisque depuis 1996, il occupe un nouvel espace politique : la mairie du canton de Saquisilí. En plus de cela, depuis 2000, PK contrôle aussi le Conseil provincial de Cotopaxi. Cette province représente une exception au sein du mouvement indigène car pour être candidat de Pachakutik, il faut être membre du MICC. Il en est de même au niveau cantonal.

Les deux maires qui se sont succédés depuis 1996 étaient des anciens présidents de l'organisation. Selon le règlement intérieur de la Jatarishun, les dirigeants de l'organisation n'ont pas le droit d'appartenir à un parti ou à un mouvement politique mais une fois leur mandat terminé, ils peuvent devenir maires ou consejales<sup>11</sup>. Une fois à leur poste, ils continuent à être membres de l'organisation et donc à participer aux différents congrès,

---

<sup>11</sup> Les *consejales* seraient l'équivalent des conseillers cantonaux.

assemblées ou réunions. Le maire de Saquisilí et ses conseillers sont choisis par la Jatarishun parmi ses membres et doivent ensuite rendre des comptes à l'organisation à partir du programme politique et des revendications émis par cette dernière.

Il est courant d'entendre au sein de la Jatarishun qu'« entre la Jatarishun et Pachakutik, il n'y a pas de différence, c'est la même chose ». On verra par la suite que cela peut poser un problème au sein de la Jatarishun mais aussi dans les relations entre l'organisation et les autorités locales.

Ainsi, le Pachakutik a surgi de la volonté des organisations de compter avec un instrument politique qui leur a permis d'ajouter la participation institutionnelle à la mobilisation sociale. L'institutionnalisation devient une stratégie d'action qui ne leur interdit pas (même si cela la rend plus difficile) de la questionner et de proposer des changements profonds du modèle de l'Etat et du fonctionnement de la démocratie. Un des défis les plus importants était de passer du discours à la mise en pratique de la participation citoyenne.

### C. L'instauration d'une démocratie participative

A partir de 1998, s'est développée, à Saquisilí, une initiative de « participation citoyenne locale » destinée à rassembler au-delà de leurs différences les secteurs de la population cantonale, à identifier leurs priorités et, sur cette base, à prévoir les projets prioritaires de l'ensemble du canton.

A partir de cette date, la mairie de Saquisilí a développé différentes institutions qui vont avoir pour objectif de mettre en place cette démocratie participative. La participation des citoyens aux décisions publiques n'est pas naturelle puisque seuls quelques secteurs de la population avaient accès à l'espace politique et aux prises de décisions. Il faut donc sensibiliser les communautés indigènes ainsi que les secteurs urbains, sur les avantages qu'ils pourraient tirer de cette participation. Pour cela, les autorités locales vont s'appuyer sur les différentes ONG qui travaillent dans le canton ou avec le mouvement indigène<sup>12</sup> et sur la Jatarishun pour la socialisation et la capacitation. Ces ONG vont aussi aider à mettre en place les mécanismes juridiques et institutionnels pour la mise en oeuvre de cette participation. En plus des organisations précédentes, au sein du secteur urbain, le projet va être impulsé à partir des organisations de la société civile existantes : les organisations de quartiers, les syndicats de transports, le Comité des fêtes « Nuestra Señora del Quinche » et des ONG présentes.

---

<sup>12</sup> Par exemple, l'Institut des Etudes Equatoriennes (IEE).

Il fallait aussi changer les mentalités des habitants de Saquisilí. Concernant les communautés indigènes, selon le président actuel de la Jatarishun, Rafael Toapanta, : « [...] il faut espérer que les gens vont se rendre compte. Et parfois en pensant que le maire fait tout, tous les miracles. Moi je pense que, aussi bon que peut être Monsieur le Maire, il ne peut pas faire tous les miracles. Et parfois, nous voulons attendre en espérant que Monsieur le Maire nous fasse tout. Et parfois nous ne faisons pas notre part [du travail]. »<sup>13</sup> Depuis que le mouvement indigène est au pouvoir à Saquisilí, les communautés indigènes placent de grands espoirs dans le maire et pensent qu'il peut tout régler. La Jatarishun joue, ici, un rôle très important de médiation entre la mairie et les communautés pour expliquer l'importance de l'action collective quant à l'amélioration des conditions de vie (travail en minga<sup>14</sup>) ou pour faire pression collectivement pour l'exercice des droits sociaux et culturels des indigènes. La volonté du maire a été, dès le début, de promouvoir de nouvelles formes de gestion locale qui devaient entraîner de nouvelles formes de participation. L'objectif était de mettre en place un processus participatif de planification cantonal qui permettrait de générer des consensus, de promouvoir l'exercice de la citoyenneté, de lutter contre les divisions sociales et ethniques et de renforcer les capacités locales et le capital humain et social existant dans le canton pour mettre fin à l'émigration des personnes instruites.

## II. Les différents mécanismes participatifs à Saquisilí

### A. Plan Participatif de Développement Cantonal de Saquisilí (PPDCS)

La politique participative s'appuie sur le Plan Participatif de Développement Cantonal de Saquisilí (PPDCS) lancé en 1999 et qui doit servir de processus de développement local jusqu'en 2015. Ce plan compte quatre aires stratégiques de développement : « santé et assainissement », « éducation et développement infantile et juvénile », « environnement et développement durable » et « développement urbain ». D'après les documents disponibles de la mairie, pour le moment, un des grands succès a été l'amélioration significative du système d'eau potable que ce soit dans les zones urbaines ou rurales. Cela était la principale revendication de la Jatarishun dans un canton qui manque d'eau et surtout d'infrastructures permettant de distribuer l'eau potable dans les communautés. En ce qui concerne l'éducation, la mairie a mis en place des Réseaux éducatifs autour du collège bilingue « Jatarishun » et du

---

<sup>13</sup> Entretien avec l'auteur, Saquisilí, 23 juillet 2008.

<sup>14</sup> Les mingas sont des travaux collectifs obligatoires non rétribués pour tous les membres d'une communauté indigène que ce soit dans les champs, pour la construction de nouvelles infrastructures, pour la rénovation de certains bâtiments appartenant à la communauté, etc.

Plan Stratégique d'Education Interculturelle Bilingue coordonné par la Direction Nationale d'Education Interculturelle Bilingue. Cela a notamment permis l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la capacité d'accueil des élèves.

Même si des programmes pour protéger et conserver l'environnement du canton ont été mis en place, l'Unité de Gestion Environnementale, créée par un décret municipal dans le cadre du PPDCS, a des problèmes de fonctionnement principalement à cause du manque de financement. Ces problèmes financiers sont centraux pour la politique participative et marquent une limite dans l'exécution du budget participatif. Il faut prendre en compte la faible capacité de gestion du municipe et ses faibles ressources financières lors de l'évaluation des politiques exécutées. C'est une des grandes critiques des citoyens de Saquisilí : la mairie promet des projets, demande la participation de tous mais n'a pas les moyens financiers nécessaires pour exécuter ces projets.

#### B. Comité de Développement Cantonal de Saquisilí (CDCS)

Pour suivre, coordonner, évaluer, actualiser, diffuser, promouvoir et impulser le PPDCS, la mairie a créé le Comité de Développement Cantonal de Saquisilí (CDCS) avec l'Ordonnance n°347<sup>15</sup>. L'article 1 de cette ordonnance déclare que le CDCS « orientera [le] travail » des autorités locales « en faveur du développement intégral des communautés indigènes, des secteurs paysans, urbains et marginaux du canton de Saquisilí ».

Les membres de ce comité sont au nombre de seize avec le maire ou son représentant, un représentant de chacune des *parroquias*<sup>16</sup>, ainsi qu'un représentant pour chacun des secteurs suivants : l'éducation bilingue, l'éducation hispanique, le développement infantile, la santé, la production et le développement durable, les ONG, la coopération internationale, l'Eglise catholique, l'Eglise évangélique, la Jatarishun, la population urbaine et la Chambre de commerce. La composition de ce comité laisse une place importante à la Jatarishun car si, officiellement, elle ne compte qu'un représentant, nous pouvons remarquer qu'en plus du maire qui appartient à la Jatarishun, c'est aussi le cas du secteur de l'éducation bilingue, des représentants des trois *parroquias* ainsi que celui de l'Eglise évangélique. Quant à la coopération internationale et aux ONG, elles travaillent de manière très étroite avec la Jatarishun.

---

<sup>15</sup> L'Ordonnance n°347 a été publiée au Registre Officiel le lundi 27 décembre 1999.

<sup>16</sup> Division administrative du canton. Saquisilí compte trois *parroquias* : Canchagua, Cochapamba et Chantilín.



### C. Assemblée cantonale de Saquisilí

En novembre 2002, s'est tenue la première Assemblée cantonale à Saquisilí. Cette instance a permis d'élargir la participation à l'ensemble des organisations et secteurs sociaux de Saquisilí et non aux quelques représentants qui composaient le CDCS. Elle a ouvert aussi de nouveaux espaces de participation planifiés au préalable par les autorités locales, le CDCS, des Comités interinstitutionnels, la Jatarishun et des ONG.

La première Assemblée cantonale avait trois objectifs fondamentaux : informer sur les avancées du PPDCS, rendre des comptes à la population pour que la gestion cantonale soit plus transparente et mettre en place le Budget Participatif de 2003. Selon les autorités locales, la population a, ainsi, la possibilité d'exercer « son droit au contrôle social »<sup>17</sup>. Certaines ONG, et principalement l'IEE, ont fourni une aide à la fois dans l'organisation et dans l'exercice de cette Assemblée. L'événement a duré deux jours et a réuni 380 représentants des différents acteurs sociaux. La méthodologie appliquée était la division du travail en quatre groupes : la Jatarishun et ses 42 communautés<sup>18</sup>, les secteurs périphériques, la *parroquia* Chantilín et le secteur urbain. Chaque groupe était formé de représentants des différents secteurs sociaux et disposait d'un modérateur. Ce mode de fonctionnement reste le même aujourd'hui. Ces groupes doivent définir les priorités de ces différents secteurs en prenant comme base les quatre aires stratégiques du PPDCS. Ensuite, ils doivent hiérarchiser ces priorités en analysant les coûts et en établissant des compromis. Enfin, lors de l'assemblée plénière regroupant les quatre groupes, les priorités sont analysées, hiérarchisées et mises au budget. L'année suivante, lors de l'Assemblée cantonale suivante, les autorités locales devront rendre des comptes quant à l'exécution des projets et sur l'application du budget participatif.

Les résultats obtenus sont contrastés.<sup>19</sup> Tout d'abord, cette assemblée a permis de réunir les deux secteurs du canton traditionnellement mis en opposition par les anciens maires : les communautés indigènes formant le secteur rural et le secteur urbain majoritairement métis. De plus, les acteurs sociaux ont pu et su s'approprier cet espace de participation pour mettre en avant leurs différentes revendications au niveau des

---

<sup>17</sup> Selon le compte-rendu de cette première Assemblée cantonale disponible sur le site internet de la mairie de Saquisilí : [www.municipiosaquisili.gov.ec](http://www.municipiosaquisili.gov.ec)

<sup>18</sup> Ce sont les chiffres de 2002. Aujourd'hui la Jatarishun compte 52 communautés, associations sociales (associations de femmes, le collège Jatarishun, les pastorales évangéliques, etc.) et représentants de secteurs urbains.

<sup>19</sup> Le bilan des différentes assemblées vont se faire d'après le document suivant : Gobierno Municipal de Saquisilí, « Matriz de Resumen del proceso de las Asambleas Cantonales 2002-2006 », consultable sur [www.municipiosaquisili.gov.ec](http://www.municipiosaquisili.gov.ec)

infrastructures du canton ainsi que pour mettre en place les objectifs du PPDCS. Des accords sont pris par consensus tout comme des évaluations et des résolutions sur l'avenir de ce processus participatif. De nombreuses évolutions ont eu lieu notamment dans la répartition du budget : lors de la première assemblée, il était divisé en deux (50% devait aller au secteur urbain et 50% au secteur rural) mais dès la deuxième assemblée, cela a été remis en cause et, depuis lors, ce sont les projets prioritaires qui sont financés quelque soit leur zone géographique.

Malgré la baisse du nombre de participants, baisse que l'on peut nuancer par le fait que la Jatarishun regroupe de plus en plus d'organisations, on observe l'augmentation de la participation des acteurs sociaux urbains. Après avoir analysé le manque de participation et la vision négative du secteur urbain par rapport à cette nouvelle manière de pratiquer la politique qu'est la participation citoyenne, la mairie a décidé de mettre en place, après la première Assemblée cantonale, un Comité de Développement Urbain. Cela venait d'une initiative propre des acteurs sociaux du secteur urbain avec la volonté de coordonner et d'appuyer la mise en œuvre du PPDCS. En effet, malgré le fait que le secteur urbain pouvait s'insérer dans le gouvernement participatif, ces acteurs sociaux urbains se sont rendus compte que, s'ils n'étaient pas organisés, ils ne seraient pas dans les mêmes conditions que le secteur rural pour participer et générer des propositions dont le secteur urbain pourrait bénéficier.

C'est ainsi, qu'après les problèmes initiaux dus à une grande méfiance, grâce à une importante communication de la mairie et des acteurs sociaux, les citoyens de Saquisilí ont commencé à montrer leur intérêt pour la participation et les différents quartiers ont commencé à s'organiser afin de parler des différents problèmes les touchant et de faire des propositions. Aujourd'hui, la mairie dispose d'interlocuteurs sur lesquels s'appuyer et le Comité de Développement Urbain commence à fonctionner normalement.

Enfin, la déception de la population quant à l'accomplissement des objectifs et des projets actés lors de ces assemblées montre aussi le grand intérêt que celle-ci place dans le processus participatif. L'insuffisance du budget est mise en avant par les autorités locales qui doivent aussi rembourser les dettes des précédentes administrations. Mais, souvent, le budget participatif regroupe trop de projets que la mairie ne peut pas financer. En voulant intégrer le plus de projets possible et satisfaire le plus grand nombre pour s'éviter les critiques, la municipalité contribue à l'impossibilité de remplir les objectifs du budget participatif. Cette dernière demande aussi aux citoyens de s'investir avec l'instauration de mingas, le respect des infrastructures du canton, etc.

### III. Les enjeux sociaux de ces différents types de participation

#### A. Une plus grande transparence dans la gestion locale et dans la distribution des ressources financières

La mise en place de cette forme de démocratie participative vient en application du processus de « gestion alternative » du canton qui permet l'ouverture de nouveaux espaces de participation. Les dirigeants indigènes sont partis de la logique suivante bien illustrée dans les propos de Belisario Choloquingua, un des dirigeants historiques de la Jatarishun, aujourd'hui conseiller cantonal : « Depuis lors, on est arrivé à mettre en place le municipe participatif et alternatif. Que signifie cela par exemple ? Avant, nous, nous ne savions pas quand arrivait le budget à la municipalité. Et comment ils distribuaient, comment ils faisaient les dons. Ni les communautés, ni les quartiers d'ici, de Saquisilí même, non plus ne le savaient. Pour cela, quant à la participation, au budget participatif, à l'Assemblée Cantonale où se réunissent toutes les personnes, pour planifier le budget du municipe, quels travaux vont être réalisés dans chacun des quartiers et chacune des communautés. De cette manière, je pense qu'il y a une démocratie dans laquelle tous participent. Ils connaissent le budget de la municipalité. »<sup>20</sup> En parlant de Cotacachi, une ville au nord de Quito dans la province d'Imbabura, Santiago Ortiz disait que cette expérience de participation et de démocratie au niveau local « se concrétisait par un apprentissage de la planification et du vote du budget dans une perspective participative, par de nouveaux usages des espaces publics, par une amélioration de la gestion [municipale] et par un contexte où les acteurs limités auparavant à une position de récepteurs, en viennent à jouer un rôle déterminant dans l'orientation et la conduite de programmes relatifs au tourisme, à la santé, à l'économie, à l'environnement, à la commercialisation et à la production agro-écologique. »<sup>21</sup> Il en est de même pour Saquisilí bien que cela soit moins reconnu au niveau international que Cotacachi.

Pour développer le canton, les organisations sociales indigènes et urbaines constituent l'axe articulatoire au sein de cette proposition et cette participation doit se faire à travers les mingas. Dans le discours des dirigeants indigènes, le contrôle de la population occupe une place importante. « Pour cela, je dis qu'avant nous ne savions pas combien [d'argent] arrivait, ni combien ils payaient les salaires, ni combien il restait de travaux sociaux. Donc, en ce moment, par exemple, les gens connaissent combien nous payons les ouvriers, les employés,

---

<sup>20</sup> Entretien de l'auteur avec Belisario Choloquingua, Saquisilí, 27 mai 2008.

<sup>21</sup> Ortiz (Santiago), *Cotacachi : una apuesta por la democracia participativa*, Quito, FLACSO, 2004 (Quatrième de couverture). Le canton de Cotacachi était administré jusqu'en juillet 2009 par le mouvement Pachakutik.

[...] de combien sont les budgets pour les œuvres sociales. »<sup>22</sup> Pour ces deux objectifs (participation et contrôle), il existe une différence entre les zones rurales où les populations ont l'habitude de travailler collectivement et de participer au politique dans les communautés et la zone urbaine où il est plus difficile d'appréhender le politique en tant que responsabilité du peuple et non des institutions locales ou nationales.

#### B. Une remise en cause des frontières ethniques ?

La Jatarishun joue un rôle d'intermédiaire entre les communautés indigènes et les institutions extérieures (ONG, organisations internationales, organisations nationales ou provinciales). A Saquisilí, elle contrôle les institutions locales depuis 1996 comme nous l'avons vu auparavant. La conception des dirigeants de la Jatarishun quant au fait de disposer d'un maire a évolué depuis cette date : ils s'en servent toujours quand ils en ont besoin mais, contrairement aux deux premières années d'Antonio Llumitasig à la tête de la Mairie durant lesquelles ils ne s'impliquaient pas « dans la co-responsabilité dans la gestion du développement de [Saquisilí] »<sup>23</sup>, aujourd'hui, ils participent entièrement à cette gestion. Le programme politique est décidé au sein de l'organisation et de nombreuses réunions se déroulent en présence du maire ou des conseillers cantonaux afin d'analyser les travaux qui ont été faits et ceux qui restent à faire. Le rôle des conseillers cantonaux est très important en tant qu'intermédiaires entre le maire et l'organisation notamment dans la distribution des ressources entre les communautés. Le poids des relations personnelles entre les dirigeants de l'organisation, le maire et les conseillers, et les communautés indigènes est très fort : « elles marquent et elles configurent les loyautés primordiales du pouvoir, bien que les espaces institutionnels continuent d'être vus comme extérieurs ou lointains. »<sup>24</sup>

Au début, la Jatarishun avait surtout des revendications d'ordre techniques, comme la machinerie, des revendications pragmatiques à court terme et ne développait pas une politique d'ensemble qui aurait permis des changements globaux au niveau local. Ensuite, une évolution s'est opérée dans les stratégies de la Jatarishun afin d'appuyer le maire dans la construction d'une autre démocratie : un Plan de Développement a été élaboré au sein même de l'organisation, ce plan s'articulant avec le Plan Participatif de Développement Cantonal mis en œuvre par la Mairie. En parallèle de cela, elle tente aussi de renforcer la formation de ses dirigeants avec le Collège technique interculturel bilingue « Jatarishun ».

---

<sup>22</sup> Entretien de l'auteur avec Belisario Choloquingua, Saquisilí, 27 mai 2008.

<sup>23</sup> Ana María Larrea, Fernando Larrea, « Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí » in Grupo democracia y desarrollo local, *Ciudadanías emergentes : Experiencias democráticas de desarrollo local*, Quito, Abya Yala, 1999, p.135

<sup>24</sup> Idem p.137

A Saquisilí, il est possible d'observer l'apparition d'un néo-corporatisme que l'on pourrait qualifier de « corporatisme indigène ». En effet, un des problèmes de la Jatarishun est comment administrer le canton de manière interculturelle et on note encore une division ethnique dans le canton : les métis, autrefois propriétaires uniques du pouvoir politique, se sentent exclus des charges politiques contrôlées aujourd'hui par les indigènes et discriminés par les politiques publiques mises en place par la mairie. Virginie Laurent se pose la question dans un de ses articles : « comment éviter que l'inclusion des uns ne se traduise par une exclusion des autres, par exemple sous la forme d'un racisme inversé ? »<sup>25</sup>.

Cette question est d'actualité à Saquisilí avec l'existence de ce « corporatisme indigène ». Comme concept, le corporatisme pourrait se définir comme « un système de représentation des intérêts dont les unités constituantes s'intègrent au sein d'un petit nombre d'organisations hiérarchisées, obligatoires et généralement reconnues par l'Etat. »<sup>26</sup> Pour compléter cela, nous ajouterons que « les dirigeants de groupes sociaux [...] s'intègrent donc au processus de décision étatique, et à la mise en œuvre des politiques publiques en réussissant à l'orienter et à bénéficier dès lors de rétributions spécifiques ainsi que d'avantages divers (prestige, influence, etc), quitte à ce que, en retour, ils parviennent à contrôler leurs mandataires, en limitant du coup leur capacité d'action collective. »<sup>27</sup>

Patrick Hassenteufel différencie le néo-corporatisme du corporatisme en mettant au centre de son analyse le rôle de l'Etat : « la différence fondamentale entre le corporatisme et le néo-corporatisme réside dans le fait que dans le premier cas la représentation monopolistique des intérêts est créée par l'Etat ; alors que dans le second, même si l'Etat favorise la monopolisation de la représentation, les groupes représentatifs possèdent une autonomie relative par rapport à celui-ci. »<sup>28</sup>. Philippe Schmitter différencie, lui, un corporatisme « sociétal » plus ou moins distant du corporatisme « étatique » : on serait dans un corporatisme ouvert où la corporation rentre elle-même dans les institutions publiques. D'autres auteurs comme Samuel Beer, William Berenson ou Manuel Camacho ont défini des cadres « semi » ou « quasi » corporatistes.

Il s'agira ici de ne plus voir le néo-corporatisme à partir de l'Etat mais de l'échelon local et aussi d'appliquer ce concept à d'autres relations que des relations de production ou de travail.

---

<sup>25</sup> Virginie Laurent, « Indianité et politique en Amérique latine. Variations andines autour d'un phénomène continental », in *Transcontinentales, Sociétés, idéologies, système mondial, Amérique latine*, 1<sup>er</sup> semestre 2007, n°4, p.75

<sup>26</sup> Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 6<sup>ème</sup> édition, 2005, p.74

<sup>27</sup> Idem p.217

<sup>28</sup> Patrick Hassenteufel, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, n°12, 1990, p.75

En effet, même si la Jatarishun peut représenter une classe sociale particulière à Saquisilí, les paysans, nous ne la définirons pas à partir de cette caractéristique mais depuis son facteur culturel et ethnique. La Jatarishun défend des intérêts particuliers, ceux des communautés indigènes qu'elle représente. Nous sommes donc en présence, ici, d'un néo-corporatisme venant d'un mouvement social. L'hypothèse est de dire que le néo-corporatisme peut s'appliquer à des organisations qui défendent des intérêts propres mais qui peuvent parfois construire l'intérêt général voire universel.

A Saquisilí, les relations entre la municipalité et la Jatarishun ont abouti à l'institutionnalisation d'un quasi-monopole représentatif. La Jatarishun n'est pas la seule organisation sociale représentative (l'organisation des transporteurs, le Comité de développement urbain, etc) mais son omniprésence dans les instances de décisions, de participation ou dans le bureau du maire font d'elle une organisation prépondérante et incontournable de la vie politique et institutionnelle à Saquisilí. Elle a le monopole de la représentation des zones rurales et c'est la seule organisation devant laquelle le maire et ses conseillers viennent rendre des comptes.

Les conséquences sont à la fois internes à la Jatarishun mais aussi pour les politiques mises en place par la municipalité. Pour de nombreux dirigeants indigènes ayant un niveau d'études universitaires, être dirigeant de la Jatarishun représente un tremplin vers des positions politiques et donc une certaine reconnaissance sociale. On observe d'ailleurs de plus en plus une lutte politique très importante au sein de la Jatarishun afin d'arriver aux plus hauts postes de cette organisation ce qui tend à augmenter les divisions entre les indigènes eux-mêmes et à faire passer les revendications et toutes les luttes de ces trente dernières années au second plan.

Selon Rafael Toapanta, « Bien sûr, tant que la Jatarishun est ici, elle aura un espace au sein de la municipalité et la municipalité un espace dans la Jatarishun. Donc c'est une grande coordination. »<sup>29</sup> Le maire et les conseillers élus au nom du Pachakutik, et donc dépendants de la Jatarishun, sont amenés à respecter le programme mis en place par la Jatarishun sous peine de ne pas pouvoir se représenter. Tous les deux ou trois mois, le maire vient rendre des comptes dans des réunions spéciales rassemblant les autorités communautaires. Lors de celles-ci, il explique, en présence des conseillers, ce qu'il a réalisé en faveur de l'amélioration des conditions de vie des communautés, l'avancée des différents projets et les difficultés rencontrées. Il en fait de même lors du Congrès de la Jatarishun qui a lieu tous les deux ans

---

<sup>29</sup> Entretien avec l'auteur, Saquisilí, 23 juillet 2008.

lors duquel toutes les autorités (de l'organisation et de la municipalité) doivent rendre des comptes. C'est ainsi que le maire se retrouve dans l'obligation de réaliser le maximum de projets en faveur des communautés. Cela crée des tensions avec le secteur urbain composé majoritairement de métis. Ces derniers ont donc tout intérêt de participer activement aux différentes instances participatives afin de mettre en place des mécanismes de contre-pouvoir qui tendent à minimiser les effets négatifs de ce corporatisme indigène.

## Conclusion

Pour le moment, à Saquisilí, la participation est un processus qui se trouve encore en construction. La méfiance de certains secteurs métis envers la gestion du canton par les indigènes constitue un frein au développement d'une totale participation au sein du canton ainsi qu'au développement économique et social du canton. Les dirigeants indigènes, eux-mêmes, n'ont pas encore réussi à passer outre ces divisions ethniques et à mettre en place une véritable politique interculturelle. L'action de la Jatarishun et son influence à l'intérieur de la mairie participent surtout à la création d'un néo-corporatisme indigène et à la consolidation de la frontière ethnique. La résolution de ces problèmes ne pourrait se faire qu'avec la mise en place d'une vraie politique interculturelle où tous pourraient bénéficier du budget participatif et de cette nouvelle façon de faire la politique qu'expérimentent les indigènes.

Au cours des dernières années, des tensions organisatrices et sociales ont surgi à Saquisilí, surtout au sein de la Jatarishun : comment peut-on participer à la politique avec la gestion de la mairie (qui implique des difficultés à résoudre avec pragmatisme) et, en même temps, continuer à revendiquer comme mouvement social ? Pour les indigènes, et plus particulièrement pour les dirigeants de la Jatarishun, cette période a ouvert la structure des opportunités politiques<sup>30</sup> c'est-à-dire que l'interaction entre le mouvement social qu'est la Jatarishun et la politique institutionnalisée est chaque fois plus grande.

L'hypothèse que l'on tend vers un « corporatisme indigène » à Saquisilí est une base de discussion afin de s'interroger sur les limites de cette participation. Finalement, assistons-nous à une nouvelle façon de faire la politique avec l'intégration de nouveaux secteurs de la société civile dans la gestion du canton ? Ou ne sommes-nous pas en présence de formes anciennes de pratiques politiques comme le clientélisme ou le néo-corporatisme ?

---

<sup>30</sup> Voir Mathieu (Lilian), 2004, *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, La Discorde.