

MEM
640

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LA STRATÉGIE DES ORGANISATIONS :

Le cas de la municipalité de Baños del Inca, Pérou

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE DE LA

MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

OPTION B

Analyse et développement des organisations

PAR

JOSÉ-CARLOS BAZAN

JUIN 2006

[MONTRÉAL]

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

Notes au lecteur :

- *Pour ne pas alourdir le texte, le masculin est utilisé pour désigner tant les hommes que les femmes.*
- *Chacun des participants à cette étude est identifié par le nom du poste occupé au sein de l'organisation participante.*
- *Afin de conserver la nature des interventions des participants, elles vous seront présentées dans leur langue d'origine, l'espagnol.*

REMERCIEMENTS

D'emblée, j'aimerais remercier sincèrement tout le personnel travaillant au sein de l'organisation municipale de Baños del Inca pour leur appui indéfectible. Merci mille fois pour m'avoir permis d'explorer, de découvrir et de vivre la vie organisationnelle, votre vie. Vos expériences, vécus, vos rêves et aspirations, donnent un sens à ce travail. Vous en êtes l'âme. ¡Gracias por todo!

J'aimerais ensuite témoigner ma reconnaissance à M. Cesar Garzon, mon directeur de maîtrise à l'ÉNAP, pour m'avoir accompagné tout au long de ce périple intellectuel et partager ses connaissances en management stratégique, fortes utiles et indispensables dans ce manuscrit. Vos conseils, votre sens de l'écoute, votre rigueur et votre générosité m'auront permis d'aboutir à la rédaction de ce document.

Également, je remercie chacun des membres de ma famille et amis, ici au Québec, et là-bas au Pérou. Vous avez été tous et toutes extraordinaires! Vous méritez mon plus grand sentiment de gratitude. Spécialement, Gabriel. Hijo mió, te dedico mi esfuerzo y mi cariño.

En dernier lieu, je remercie la vie pour m'avoir tant donné. Sans elle je ne déciderais point de mon destin. Sans destin il n'y aurait pas de lendemain. Mais tant qu'il y a de la vie, il y a un avenir. Un avenir que nous imaginons tel qu'il devrait être : un avenir meilleur, où la justice, la fraternité et la dignité se côtoient.

Encore une fois merci et bonne lecture !

Recu le 21.08.2000

TABLE DES MATIÈRES

<u>LISTE DES ABRÉVIATIONS</u>	ii
<u>AVANT-PROPOS</u>	iii
 Première partie : Le contexte 	
<u>CHAPITRE PREMIER. Le Pérou contemporain</u>	14
<u>CHAPITRE II. La décentralisation comme moyen de développement</u>	20
2.1 Décentralisation et gestion locale en Amérique latine	22
2.2 La municipalité : instrument pour le progrès local	23
2.3 Les municipalités au Pérou	25
 Deuxième partie : La recherche observation. La stratégie des organisations comme cadre théorique 	
<u>CHAPITRE III. Le cadre conceptuel</u>	30
3.1 Description détaillée du cadre conceptuel	34
3.1.1 Analyse de l'environnement : les menaces et les opportunités	34
3.1.2 Analyse des capacités internes	38
3.1.3 Les valeurs des dirigeants	40
3.1.4 La communauté de personnes	43
<u>CHAPITRE IV. La méthodologie employée</u>	46
 Troisième partie: L'observation. Place à l'action 	
<u>CHAPITRE V. L'environnement externe</u>	54
5.1 Un passé décomposé	56
5.2 Un précédent politique qui donne le ton	58
5.3 Les acteurs externes participant à la vie municipale	60
5.3.1 Les trois paliers de gouverne	61
5.3.2 Le Conseil de coordination locale (CCL)	66
5.3.3 L'Hôtel Laguna Seca	70
5.3.4 La compagnie minière Yanacocha	71
5.3.5 Asociación para el Desarrollo Local (ASODEL)	73
5.4 Les lois à respecter	74
5.5 Les tendances sociales à BDI	76
5.6 Les menaces et opportunités	78
<u>CHAPITRE VI. Les capacités internes de l'organisation</u>	82

6.1 Les capacités et compétences des personnes	82
6.1.1 Le personnel	83
6.1.2 Le capital humain	86
6.2 Le réseau	90
6.3 Les capacités financières	91
6.4 La technologie disponible	93
6.5 Les forces et faiblesses	95
<u>CHAPITRE VII. La communauté de personnes</u>	98
7.1 La coopération	98
7.1.1 La mission	100
7.2 Les coalitions	103
7.3 La culture	105
7.4 La contribution sociale de la municipalité.....	108
<u>CHAPITRE VIII. Les valeurs des dirigeants</u>	110
8.1 Le maire	112
8.1.1 De la communication	114
8.1.2 La reddition de comptes externe	116
8.1.3 La gestion par résultats	117
8.1.4 L'éthique	118
Quatrième partie : Où va l'organisation ?	
<u>CHAPITRE IX. La cohérence</u>	123
9.1 La performance de la municipalité	125
9.1.1 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et l'environnement externe	127
9.1.2 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et les capacités internes de l'organisation	128
9.1.3 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et la communauté des personnes.....	129
9.1.4 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et les valeurs et caractéristiques des dirigeants	131
9.1.5 En guise de conclusion	133
9.2 Recommandations	134
9.2.1 Intérioriser le principe de service au public	134
9.2.2 Créer et soutenir les employés	135
9.2.3 Renforcer les capacités de gestion municipale.....	135
9.2.4 Exercer une vigie de l'environnement et miser sur celui-ci	136
<u>CONCLUSION</u>	138
<u>Annexe 1 : Carte géographique de la région de Cajamarca</u>	143
<u>Annexe 2 : Carte géographique de la province de Cajamarca</u>	144

<u>Annexe 3 : Carte géographique du district de Baños del Inca</u>	145
<u>Annexe 4 : Organigramme de la municipalité de Baños del Inca</u>	146
<u>Annexe 5 : Nouvelle structure organique de la municipalité</u>	147
<u>Annexe 6 : Cadre de dotation du personnel</u>	149
<u>Annexe 7 : Extrait des entrevues et courriels</u>	156
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	167

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APREC	Asociación Civil para el Rescate del Ecosistema de Cajamarca
ASODEL	Asociación para el Desarrollo Local
BDI	Baños del Inca
CCL	Centro de Coordinación Local
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CND	Consejo Nacional de Descentralización
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCODES	Fondo de desarrollo social
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
INFES	Programa de Infraestructura Educativa y Salud
LOM	Ley Organica de Municipalidades
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONG	Organisme non gouvernemental
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

AVANT-PROPOS

De nos jours, il serait erroné de contempler la société planétaire comme nous le faisons il y a dix ou quinze ans. Les avancées technologiques, l'internationalisation de l'économie et, comme résultat, l'interdépendance des sociétés, nous obligent littéralement à revoir notre position et manière de concevoir le monde.

Qui plus est, intéressé par le développement et la consolidation des gouvernements locaux, le renforcement des organisations sociales et la participation effective des citoyens dans les affaires générales de l'État et de l'administration publique, j'ai décidé de participer à une expérience qu'il me fera plaisir de partager avec vous au cours des prochaines lignes. Mais avant de continuer sur les raisons qui m'ont motivé à m'engager dans une telle expérience, j'aimerais vous entretenir brièvement sur ma provenance afin de mieux comprendre le vecteur à l'origine de ce mémoire de maîtrise.

Je suis arrivé au Québec en 1989, à l'âge de quinze ans. J'ai passé mon enfance et une grande partie de mon adolescence au Pérou, ma terre natale. Aujourd'hui, avec le recul, je me suis rendu compte que ces années auront certes fondé l'être que je suis maintenant, mais avoir côtoyé littéralement la pauvreté, la famine, l'éducation défaillante, le chaos économique et j'en passe, m'auront rendu conscient de la chance inouïe que le destin me réservait. Pour vous donner l'heure juste, voici comment Olivier Dollfus, professeur à Paris VII, décrivait la situation péruvienne de la fin des années quatre-vingt :

La situation à la fin de 1988 montre que ce scénario n'est plus à exclure : l'eau à Lima est de moins en moins potable et son approvisionnement est irrégulier; les coupures de courant se font de plus en plus fréquentes et les réseaux électriques se défont. Les vivres viennent à manquer : guère de maïs, de riz et de sucre. [Malgré] des investissements étrangers [et] l'accroissement de productivité de l'agriculture côtière [...] la glissade continue [...] l'insécurité se maintient, mais on vit avec. L'inflation n'est pas

maîtrisée et la dollarisation de l'économie se poursuit. [...] Pour survivre, le bricolage se généralise. Les grands réseaux nationaux ne fonctionnent plus guère, mais, à l'échelle locale, on essaie d'en maintenir actif des segments. Toujours pour survivre, se raffermissent des liens de solidarité au niveau du quartier, du village entre familles ou associations professionnelles : c'est le triomphe du « criollisme ». Les *anticuchos* qui continuent de griller aux coins des rues en sont l'un des symboles. Les jeux politiques et électoraux se poursuivent, irréels ou plus précisément à l'écart des réalités.¹

En décidant d'immigrer et en dépit du portrait plutôt sombre, mes parents ont laissé derrière eux des années de bonheur et d'espoirs. Le Québec deviendra ainsi ma terre d'adoption. Je m'y suis éduqué et ouvert sur le monde; j'y ai entamé une nouvelle étape dans ma vie et façonné ma carte mentale; j'y ai côtoyé le confort, l'accessibilité matérielle; j'y ai grandi professionnellement tout en ayant une meilleure qualité de vie.

Mon premier retour au Pérou eut lieu quatre ans après notre départ. Je n'avais que 19 ans. Mon deuxième voyage dans le pays andin se fera seulement 10 ans après le premier, j'avais alors 29 ans. Et là, croyez-moi, je ne voyais plus les choses de la même manière. Pendant mon premier retour j'ai fait le tour du pays, je me suis promené et visité les paysages paradisiaques qu'offre ce coin de l'Amérique du Sud. Durant mon deuxième séjour, j'ai fait une fois de plus le tour du territoire mais cette fois dans le but de rencontrer des gens du pays. J'avais besoin de communiquer avec ces hommes et ces femmes : jeunes, adultes, vieillards. J'avais la nécessité de comprendre leurs vécus, leurs visions, leurs espérances. À ma plus grande satisfaction et en dépit des conditions dans lesquelles ces gens là baignent quotidiennement, tout était encore permis. Ce qui me frappa le plus furent les jeunes. J'ai perçu une jeunesse tellement assoiffée de connaissances, d'apprentissage et de réussite. À mon plus grand désarroi, je voyais une jeunesse qui n'allait pas, dans la plupart des cas, voir ses rêves se concrétiser. Un premier

¹ Olivier Dollfus, « Le Pérou devient-il un chaos borné? », In Les problèmes d'Amérique latine, Paris, N.D. No 4874, 1988, p 122.

constat envahit mon esprit : tellement d'ingéniosité, de vivacité et de volonté de réussir chez ces jeunes, tellement peu d'opportunités et de volonté de les voir réussir. Un deuxième constat simpliste mais factuel émergea très rapidement : j'aurais pu me retrouver dans les mêmes conditions. Face à cette réalité, je ne pouvais devenir bien malgré moi un éternel narcissique.

L'immobilisme n'ayant plus sa raison d'être, je voulais être plus près de la réalité. Le but n'étant pas de changer le monde, mais bien de participer à son changement. Voyant donc dans le stage à l'international une opportunité idéale d'arrimer les études au désir de solidarité, j'ai opté pour séjourner au Pérou pendant une période de 12 semaines en effectuant un stage axé sur l'observation. Celui-ci eut lieu à la municipalité² de district Baños del Inca, localisée dans le département de Cajamarca, au nord du Pérou; une région considérée comme pauvre, fondamentalement agricole et minière. Nous pouvons donc dire d'ores et déjà que le mémoire de maîtrise sera la validation d'éléments empiriques en utilisant un ensemble de propositions issues du cadre théorique ici proposé. Ce dernier sera traité dans la deuxième partie de ce document. Quant à l'étude de cas, elle vous sera présentée tout de suite après, soit lors de la troisième partie. Nous y retrouverons des passages de la vie municipale à Baños del Inca, illustrées par les propos que les participants à cette étude ont bien voulu nous partager. Notez que tout au long des chapitres qui composent la troisième partie l'approche descriptive sera accompagnée d'analyses et de constats. Une quatrième et dernière partie vous sera proposée en guise de conclusion. Nous essayerons à ce stade de déterminer la performance de l'organisation et les défis qui l'attendent dans les années à venir. Mais débutons avec une première partie qui a pour but d'expliquer les faits et la conjoncture qui sont à l'origine du contexte local péruvien.

² Tout au long de ce travail, le terme de « municipalité » fera référence au siège de l'administration municipale (Hôtel de ville) plutôt qu'à la circonscription administrée, en l'occurrence le district de Baños del Inca.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE

"América Latina, esa gran Patria Grande pluricultural y multiétnica. Avida de soluciones a sus problemas sociales y económicos. Ansiosa de libertades y participación. Con la necesidad imperiosa de transformarse en un verdadero nuevo mundo, en el que la solidaridad, la soberanía, y la participación de los pueblos sean reales".*

Kintto Lucas

Écrivain et journaliste né à Salto (Uruguay)

*Rebeliones Indígenas y Negras en América Latina
Cuarta edición, Quincenario Tintají, 2004

CHAPITRE PREMIER. Le Pérou contemporain

Au cours de ce travail, nous vous proposons un voyage virtuel au nord montagneux du Pérou. Nous vous expliquerons ultérieurement la manière dont la recherche est orientée, mais avant d'y parvenir, nous croyons qu'il est nécessaire à ce stade-ci de faire un bref survol sur la situation sociopolitique et administrative locale péruviennes des dernières décennies.

Le Pérou est l'une de ces parties du monde dont la situation interne a été une des plus chaotiques depuis les trente dernières années. Des gouvernements militaires se sont succédés au pouvoir durant la fin des années 60 et les années 70. Ainsi, sous le gouvernement du général Velasco Alvarado, celui qu'on appelait « le général des pauvres », le Pérou vivra sa plus grande transformation des derniers temps. Ces réformes « firent bouger les hiérarchies traditionnelles et l'organisation populaire fut mise en place depuis l'État. Des marges du pays officiel émergèrent des forces sociales prêtes à lutter pour leurs droits »³.

Le retour à la démocratie en 1980, avec l'élection de Fernando Belaunde Terry et ses politiques libérales, estompa une grande partie des réformes amorcées par les gouvernements militaires. Au même moment, la situation financière du Pérou est précaire.

Si les hausses des taux d'intérêt, la stagnation du commerce mondial et les mouvements spéculatifs des capitaux péruviens expliquent en partie les difficultés rencontrées par le Pérou à assurer le remboursement de sa dette, la mauvaise gestion économique, en particulier l'accroissement du déficit public et l'ampleur des projets de développement, n'a fait qu'aggraver la situation⁴

³ José Luis Rénique, « Pérou : La bataille pour Puno. Guerrillas, État et mouvement paysan », In Problèmes d'Amérique latine, Paris, no 3, oct-déc 1991, p.51

⁴ Chantal Thénevin, « La situation financière du Pérou (1980-1984) », In Problèmes d'Amérique latine – 73, Paris, N.D. no 4764, p.31

Alan Garcia sortira vainqueur des élections de 1985. Il deviendra l'héritier d'une situation plus mauvaise que celle que son prédécesseur avait trouvée. En dépit de son orientation de centre gauche « les résultats [seront] similaires : aggravation de la crise économique et de la violence politique »⁵.

Cette phase critique nommée « la décennie perdue » est extrêmement décourageante pour la population et l'électorat péruviens. « La crise économique [aura] élargi le fossé entre les classes extrêmes, accentué les inégalités dans la répartition du revenu, et exacerbé les tensions et les rancunes sociales »⁶. Les gouvernants n'auront démontré que leur « incapacité à résoudre l'une des plus graves crises économiques de [l'histoire péruvienne], et son impuissance à juguler les menaces antidémocratiques »⁷.

Avec cette toile de fond et dans un esprit de déception indéniable des électeurs envers les partis politiques, le nouveau venu sur la scène politique, Alberto Fujimori, deviendra président du Pérou en 1990 et sera réélu en 1995. Ces deux mandats seront caractérisés par la mise en place d'une série de mesures en vue de revigorer l'économie et annihiler les effets de la menace grandissante que constituait le terrorisme.

Il se produit d'importantes modifications du rôle de l'État au Pérou comme dans l'ensemble de l'Amérique latine [...] L'État cesse d'être le garant de l'intégration sociale : de fait, il renonce implicitement à exercer cette fonction en confiant dorénavant en grande partie au marché le soin de garantir et d'accroître les droits des citoyens⁸.

⁵ Fernando Rospigliosi, « Pérou : discrédit des partis et autoritarisme dans les années 1990 », In Problèmes d'Amérique latine, Paris, No 15, oct.-déc. 1994, p.46

⁶ *Ibid.*, p. 48

⁷ Marie Danielle Demélas-Bohy et Isabelle Lausent-Herrera, « Pérou : le pouvoir selon Fujimori », In Problèmes d'Amérique latine, Paris, No 19, oct.-déc. 1995, p.4

⁸ Carmen Rosa Balbi, « Le fujimorisme : délégation sous surveillance et citoyenneté », In Problèmes d'Amérique latine, Paris, No 25, avril-juin 1997, p. 31

La réussite du gouvernement Fujimori trouve racine dans son combat mené et gagné contre les groupes terroristes, sanglants et meurtriers, et qui aura coûté la vie à des milliers de Péruviens. Mais la réussite sur ce plan est ébranlée par les fragilités présentes dans d'autres secteurs.

Le redressement économique reste précaire et son coût social continue d'être ignoré. Les déséquilibres structurels existent toujours, le secteur informel continue de s'accroître et prive ainsi le gouvernement de ressources fiscales et d'un droit de regard sur le monde économique. Et, tandis que le déficit de la balance des paiements se creuse, l'État finance une grande part de ses dépenses grâce aux revenus de privatisations qui s'avèrent être moins profitables qu'il ne l'espérait⁹.

Fujimori tentera de conserver le pouvoir lors des élections de 2000. Les changements qu'il aura apportés à la Constitution en 1993 lui auront permis de se représenter pour une troisième fois. Il gagnera les élections malgré sa légitimité contestée et l'opposition tenace du challenger redoutable et inattendu que fut l'un des neufs candidats, Alejandro Toledo.

Accusé d'avoir gouverné sous un régime dictatorial et totalitaire¹⁰, et embourbé dans une affaire de corruption conduite par son directeur du Service national de renseignement (SIN), Vladimiro Montesinos, Fujimori démissionnera de son poste de président au grand plaisir de ses détracteurs et trouvera refuge au Japon, pays de ses ancêtres. Des élections seront déclenchées précipitamment en 2001, desquelles sortira gagnant cette fois Alejandro Toledo. Celui-ci et une grande partie de la société civile proclameront que ce nouveau gouvernement incarne le retour aux valeurs démocratiques et le rétablissement de l'État de droit.

C'est donc sous un scénario social, économique et politiquement convulsionné que le Pérou débute le XXI siècle. Le plateau où jouent les divers acteurs est dominé par la corruption, l'incrédulité politique et la désillusion des citoyens envers le

⁹ Marie Danielle Demélas-Bohy et Isabelle Lausent-Herrera, *op.cit.*, p. 20

¹⁰ Fernando Rospigliosi, *op. cit.*

développement juste et équitable promis depuis plusieurs décennies. Le gouvernement du président Toledo s'était donné comme mandat de renverser cet état de fait au moyen d'un processus de décentralisation profond, se traduisant par une réforme du système politique et de la gestion des affaires publiques.

Pour mener à terme ce projet, Toledo et son équipe mettent sur pied le Conseil National de décentralisation (CND), organe qui servira à créer non seulement les bases structurelles du processus de décentralisation, mais se verra également confier le mandat de conduire le débat sur un tel processus autour de questions d'importance pour la population.

A diferencia de los ocho intentos previos, esta vez la descentralización cobra una dimensión en la que el proceso legal y administrativo -incluidas las transferencias de competencias y recursos- es instrumental a la finalidad de generar crecimiento económico e incrementar el bienestar colectivo. En esa línea, el Plan Nacional de Descentralización propone al país una agenda de grandes objetivos nacionales que le permita a nuestra sociedad poner la mirada en el horizonte para elevar la eficiencia del aparato estatal en la provisión de servicios básicos y en la gestión del desarrollo económico [...] El desafío es transformar la enorme expectativa de la población sobre la descentralización en un respaldo activo y comprometido de la sociedad civil, del empresariado y del mundo intelectual y político [...] De hecho, el éxito de la descentralización depende del desempeño del conjunto de la sociedad y de sus instituciones, así como de la responsabilidad con que los distintos niveles de gobierno y los actores clave asuman su compromiso con el desarrollo humano y económico local, regional y nacional. En ese sentido, el énfasis tiene que ser puesto no sólo en la redistribución y la equidad social, sino también en la competitividad empresarial y los aspectos productivos de la descentralización, que son los que finalmente se traducen en bienestar. Para revertir el centralismo demográfico, económico y político, es preciso construir una tendencia de crecimiento en la contribución de las regiones al PBI nacional a partir de una creciente capacidad de los Gobiernos

Regionales y Locales para promover la inversión, el empleo y el crecimiento económico¹¹.

L'emphase est donc mise, du moins au niveau du discours, sur la qualité de la gestion, la participation citoyenne et l'engagement des institutions à générer des ressources au bénéfice du développement régional, provincial et celui des districts.

Pour la première fois, la modernisation de l'État péruvien occupe le devant de la scène sous le couvert de la décentralisation comme moyen de développement local. Pour une huitième fois, malgré les autres tentatives exercées depuis les quarante dernières années sans trop de succès, la décentralisation est devenue la panacée. Lueur d'espoir, nos gouvernants actuels semblent avoir compris et reconnu que pour qu'il y ait une réelle décentralisation, il faut un délaissement de compétences du gouvernement central vers les instances locales. Graduellement, les collectivités régionales et locales seront devenues les piliers de l'intégration sociopolitique du citoyen et du développement économique et humain¹². Dans ce contexte, les municipalités, provinciales et de district, deviennent des acteurs centraux de la décentralisation¹³.

Or, la question que nous pouvons nous poser à ce moment-ci est de savoir de quelle manière ou par quelles méthodes le gouvernement va-t-il réussir à matérialiser, à long terme, les bénéfices sociaux inhérents à la décentralisation? Si nous tentions une réponse, truffée de clichés peut-être, nous dirions qu'il sera nécessaire de construire un cadre législatif habilitant et non contraignant, de créer et renforcer les mécanismes de participation citoyenne, de valoriser la

¹¹ Journal El Peruano, Lima, Normes légales, 24 décembre 2003, page 258048. Il s'agit d'un extrait du Plan National de décentralisation 2004-2006 approuvé par la direction du CND jeudi le 11 décembre 2003

¹² Javier Azpur, « Descentralización y regionalización en el Perú », Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, juin 2005

¹³ Loi Organique des municipalités (traduction libre : Ley Organica de Municipalidades), No 27972, promulguée en mai 2003, Titre préliminaire, article V.

reddition de comptes, de favoriser et accroître les relations intersectorielles (national, régional et local), et, surtout et avant tout car nous y croyons, de bâtir une nouvelle gestion publique, capable de planifier et impulser le développement par la concertation et la participation.

Bien qu'il y ait eu certaines améliorations locales au cours des dernières années, l'état actuel se montre fragile au Pérou. Les inégalités ne cessent de se cimenter entre les classes dirigeantes ou élitistes et le reste de la société¹⁴. Les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition, par exemple, sont des domaines où la situation globale est encore problématique et méritent toute notre attention.

¹⁴ Wikipedia, The Free Encyclopedia. *History of Peru*, [En ligne].
http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Peru

CHAPITRE II. La décentralisation comme moyen de développement

Le monde contemporain a connu une des plus grandes révolutions de l'ordre du politico-administratif : la décentralisation.

Considérée comme la démarche pouvant donner à un organe local, régional ou périphérique, la responsabilité de dernière instance dans l'exercice d'un pouvoir donné¹⁵, la décentralisation est devenue pour plusieurs, notamment pour la classe politique, une méthode tous azimuts.

Suite aux crises financières subies par les gouvernements centraux depuis les dernières décennies et au sentiment de plus en plus partagé selon lequel les populations locales et régionales seraient mieux servies par un partage de pouvoirs et de décisions au profit des collectivités locales, le phénomène de la décentralisation prendra de l'ampleur.

Par la création d'entités autonomes, libérées de tout rapport institutionnel de tutelle de l'administration centrale, la décentralisation implique certes un nouveau partage du pouvoir, mais elle incarne avant tout un mode de vie car elle rapproche le pouvoir aux moyens dont la population a grandement besoin pour se donner des services appropriés¹⁶. En contrepartie, de par l'émergence de cette autonomie, on exige une plus grande responsabilisation des citoyens et citoyennes à l'égard de la vie collective.

Bref, diverses motivations sous-tendent le choix en faveur de la décentralisation. D'ailleurs, plusieurs auteurs s'entendent pour affirmer que l'un des objectifs principaux de la décentralisation est une meilleure adéquation entre les préférences des électeurs et la gestion publique locale. Mais il est essentiel d'examiner les défis, les difficultés et les questionnements qui ne peuvent

¹⁵ Vincent Lemieux, *La décentralisation*, chap. 1 et 2, Québec, Éditions de l'IQRC, 1997

¹⁶ *Ibid.*

manquer de se poser. Il est tout aussi primordial de tenir compte de la diversité des réalités qui se présentent et d'établir des objectifs selon les contextes affectés.

En ce sens, la décentralisation, en tant que réforme, ne peut être appliquée de façon uniformisée dans tous les systèmes, elle est plutôt contextuelle et mérite une attention forte diversifiée, selon les comportements et les orientations des différentes structures politiques, administratives ou autres. Ça va donc dépendre des structures en place dans les États où la réforme de la décentralisation a lieu¹⁷. Il n'y a pas de solution universelle à cause justement de la complexité du sujet. D'ailleurs, les débats autour de la décentralisation peuvent se résumer dans la question suivante : que peut-on décentraliser et comment le décentraliser?

À l'instar de Giancarlo Rolla, nous avançons que la décentralisation est un changement administratif qui requiert «une longue période de métabolisme, nécessitant non seulement des modifications normatives, mais également des changements endogènes liés à l'orientation et au comportement de la bureaucratie»¹⁸. Il ne faut surtout pas perdre de vue que l'on décentralise pour améliorer le service au public, que ce soit par le biais d'une décentralisation politique, administrative ou d'une déconcentration. *Nous avons tout intérêt à examiner le concept de décentralisation en termes de service au public plutôt qu'en termes d'organisation de l'État avec sa hiérarchie des pouvoirs*¹⁹. Il ne s'agit pas de décentraliser des problèmes mais d'apporter des solutions. Mais la décentralisation ne suffit pas par elle-même pour renforcer la bonne gouvernance des institutions locales. Pour que les organismes politico-administratifs décentralisés, telles les municipalités par exemple, puissent accomplir leurs

¹⁷ John Hart, « Ministères et organismes centraux : responsabilisation et coordination », In *Réformer le secteur public : Où en sommes-nous?*, sous la dir. de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1998, p. 219-234

¹⁸ Giancarlo Rolla, « L'autonomie : un guide pour la décentralisation de l'administration publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, no 1, vol. 64 (mars 1998), p. 31.

¹⁹ Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins, « L'administration publique de l'avenir », L'Institut de l'administration publique du Canada, 2001.

mandats, il est indispensable que, dans une perspective de bonne gestion des affaires publiques, ces organisations possèdent les outils permettant aux administrateurs d'utiliser pleinement leurs capacités. Ces outils se traduisent par des mesures de formation, d'éducation, un code de valeurs et d'éthique, par une infrastructure adéquate et un ensemble de compétences liées au savoir-faire managérial comme par exemple des habilités stratégiques.

2.1 Décentralisation et gestion locale en Amérique latine

Les administrations publiques locales des pays en transition vers le développement n'ont pas encore atteint le même niveau de richesse que celui des pays industrialisés et ce, en dépit des multiples tentatives de décentralisation pour une saine gestion publique. Les pays de l'Amérique Latine en sont la preuve vivante²⁰. Nous avons vu précédemment que le Pérou et bien d'autres régions de ce continent ont traversé une époque de fort « militarisme » politique et de populisme. Le retour à la démocratie fut marqué par des dettes externes chroniques et de taux d'inflation augmentant à des rythmes effrénés. Durant les années 80, et afin de faire face aux crises financières de l'État, il s'en suivit une étape de réformes cherchant à réduire l'appareil d'État et contrer l'excès de centralisme. À la lumière de ces expériences de restructuration, il fut constaté que ces réformes ont mené au démantèlement plutôt qu'à la reconstruction de l'État²¹. Ces changements auront sans doute laissé de traces sur les structures sociales, politiques et économiques des régions de l'Amérique latine. Qui plus est, personne ne sera surpris d'entendre que cet ensemble de circonstances a un impact direct sur le comportement de l'administration publique. Encore aujourd'hui, les administrations publiques latino-américaines font l'objet de carences multiples : conditions matérielles difficiles, insuffisance de ressources

²⁰ Andrew Selee, « Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance », Chapter One. In *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Joseph S. Tulchin (sous la dir.). Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washinton, D.C., 2004, p. 3-35

²¹ Luis Carlos Bresser Pereira (président) et al., Consejo Científico del Centre Lationamericano de Administracion para el Desarrollo, , « Una Nueva Gestion Publica para América Latina », 1998

financières, etc. Sans oublier la corruption, le népotisme, le manque alarmant d'éthique administrative, et la professionnalisation défailante des fonctionnaires se disant au service du public²².

Le portrait est fort complexe et la décentralisation, en tant que mécanisme cherchant à augmenter l'efficacité, l'efficience et la productivité de l'administration publique, a comme objectif, entre autres, l'atténuation de cette complexité. La décentralisation de l'État pose donc des défis de taille au management latino-américain.

Le management public dans sa conception la plus moderne n'est pas que la gestion de ressources, de compétences ou du savoir-faire, mais il implique également le partage de valeurs liées à l'efficacité et à l'efficience dans un contexte de transparence et de flexibilité, tout en demeurant respectueux de l'intérêt général²³.

Dans cette optique, compte tenu de la perspective managériale et du champ d'étude de ce travail, nous nous attarderons sur les processus de gestion et le fonctionnement organisationnel d'une municipalité, instrument par excellence du développement local.

2.2 La municipalité : instrument pour le progrès local

Dans une perspective de décentralisation et répondant au principe de subsidiarité, les administrations municipales sont littéralement contraintes à devenir des organisations performantes. Serge Belley traduit convenablement cette idée :

²² Jean Mercier, « L'administration dans les pays en développement et l'administration publique internationale », chap. 10, In *L'administration publique, De l'école classique au nouveau management public*, Les Presses de l'Université Laval, 2003, pp. 400-401

²³ Adrien Payette, « Éléments pour une conception du management public », In *Management public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, ch. 1, p.3-24.

Efficacité, efficience et qualité doivent devenir une préoccupation de tous les instants aussi bien dans la gestion que dans la prestation des services municipaux [...] La performance serait d'ailleurs d'autant plus judicieusement et durablement atteinte que les élus et les gestionnaires auront pris soin d'y associer les administrés en précisant ce qu'ils veulent faire, comment, à quel prix et avec quels résultats attendus. Vu sous cet angle, le management local est beaucoup plus qu'un ensemble de techniques ou de recettes. Il est un défi d'ingénierie organisationnelle et sociale, un management finalisé, compris et partagé non seulement des structures et des processus, mais d'abord des personnes, pour des personnes²⁴.

En Amérique latine, la municipalité est l'organe de gouvernance locale par excellence. Dans des conditions idéales, elle promeut le développement de la communauté et de la vie sociale, elle joue un rôle d'interface entre la société civile et les autres ordres de gouvernements et s'occupe de mettre sur pied une prestation de services adéquats aux besoins de ses citoyens²⁵. Les gestionnaires municipaux jouent dans ces circonstances un rôle prééminent, d'où l'importance qu'ils soient sensibilisés face à ce rôle décisionnel exercé dans la gouvernance locale.

Or, tel que nous l'avons signalé dans les paragraphes précédents, l'état de fait démontre que la plupart des gouvernements municipaux latino-américains rencontrent des sévères lacunes pour accroître leur assiette fiscale et générer des revenus, développer des infrastructures et augmenter la productivité et ce, malgré le processus de décentralisation en place. Force est donc de constater qu'une partie importante des problèmes institutionnels ne peut être résolue uniquement par un mouvement de décentralisation, qu'elle soit politique, administrative ou

²⁴ Serge Belley, « Le renouveau de la gouvernance locale », In *Démocratie et management local*, Télescope, l'Observatoire de l'administration publique, volume 10, numéro 3, septembre 2003, p.3

²⁵ Andrew Selee, *op. cit.*

financière²⁶. *La gestion locale ou, si vous préférez, le management public, devient ici un enjeu central.*

Dans cette lignée, notre recherche poursuit deux objectifs généraux :

1. Valider un ensemble de propositions issues d'un modèle du management stratégique dans un contexte précis, soit à la municipalité de Baños del Inca au Pérou.
2. Analyser la cohérence ou le manque de cohérence, selon le cas, des choix posés et ainsi évaluer la gestion organisationnelle à partir des stratégies réalisées. Pour ce faire, nous utiliserons le cadre conceptuel issu du management stratégique qui sera défini plus tard au cours de ce travail.

Ainsi, de manière plus spécifique, nous poursuivons les deux objectifs suivants :

1. Comprendre le fonctionnement de la municipalité de Baños del Inca à même les choix de finalités de l'organisation.
2. Procéder à une évaluation globale afin d'aboutir à une série de recommandations.

2.3 Les municipalités au Pérou

Jusqu'en 1980, les municipalités péruviennes (municipalités de district et provinciales) n'avaient pas de réelle autonomie et dépendaient excessivement du gouvernement central. Les autorités publiques municipales étaient d'ailleurs nommées par celui-ci. Avec le retour de la démocratie au début des années 80, le nouveau gouvernement élu convoqua en élections municipales et promulgua la loi organique des municipalités (Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto Legislativo

²⁶ *Id.*

N° 051) remplaçant ainsi le régime obsolète. Trois ans s'écoulèrent pour voir apparaître une nouvelle loi (Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No 23853). Ce n'est qu'en mai 2003 que la loi No 27972, Loi Organique des Municipalités, entra en vigueur remplaçant ainsi les précédentes. D'ailleurs l'article préliminaire de la nouvelle loi est fort éloquent sur la perception renouvelée du rôle des gouvernements locaux :

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de la participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines²⁷.

Il y a au Pérou un intérêt grandissant pour rendre les instances locales plus aptes à remplir leurs fonctions. La formation et le développement des compétences au niveau municipal devinrent importantes ces dernières années pour les institutions d'enseignement publique et privée (Escuela de Administración de Negocios para Graduados -ESAN, Universidad Nacional de Ingeniería, Instituto de Investigación y Capacitación Municipal -INICAM, Centro de Investigación y Producción del Campesinado - CIPCA (Piura), etc.) ainsi que pour les organismes non gouvernementaux (Asociación para el Desarrollo Local - ASODEL (Cajamarca), IPADEL, etc) et ce, dans la plupart des régions du pays.

En dépit des efforts pour professionnaliser l'administration publique locale et de la précarité ou l'absence de ressources au niveau municipal, force est de constater qu'une partie importante des problèmes institutionnels est liée aux mauvaises

²⁷ Loi Organique des municipalités (traduction libre : Ley Organica de Municipalidades), No 27972, promulguée en mai 2003, Titre préliminaire, article I.

habitudes de gestion, aux compétences affaiblies du capital humain et à la performance organisationnelle médiocre²⁸.

Entamons dès maintenant la deuxième partie du mémoire de maîtrise. Il s'agit essentiellement d'une présentation du cadre théorique employé ainsi que de la méthodologie utilisée en vue de parvenir aux objectifs poursuivis par notre recherche.

²⁸ Genaro Matute Mejia, « Desarrollo del capital humano en el sector publico peruano », *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica*, Madrid, España, du 2 au novembre 2004

DEUXIÈME PARTIE

LA RECHERCHE OBSERVATION : LA STRATÉGIE DES ORGANISATIONS COMME CADRE THÉORIQUE

*« La conception stratégique est un processus à la fois ponctuel et continu.
Il est ponctuel parce qu'à certains moments il faut énoncer
les objectifs pour guider l'action.
Il est continu parce que, dès que la stratégie est énoncée,
elle est en fait déjà remise en cause par les changements
qui peuvent se produire à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation.
Cela suppose alors qu'on maintienne l'énoncé
suffisamment longtemps pour que l'action soit possible,
mais que les décalages soient compris et compensés
par une gestion fine des comportements des personnes
et donc de leur capacité à vivre
avec les manques de cohérence qui peuvent en résulter »**

Taïeb Hafsi, Francine Séguin, Jean-Marie Toulouse et coll.
2001

**La stratégie des organisations: une synthèse*

CHAPITRE III. Le cadre conceptuel

Aux fins de cet exercice, nous utiliserons comme cadre d'analyse le modèle de la démarche stratégique tel que défini par les auteurs Hafsi, Séguin et Toulouse²⁹. En plus d'être un outil puissant et flexible ayant déjà fait ses preuves dans l'étude d'organisations publiques³⁰, cette démarche se veut une synthèse des principales approches ou représentations de la stratégie. *Elle nous aidera ainsi à comprendre les choix de finalités de la municipalité de Baños del Inca et à évaluer sa performance.*

A- La cohérence stratégique et la performance

Une stratégie cohérente révélerait une performance élevée³¹. Son contraire est tout aussi plausible; une stratégie incohérente nous indiquerait que nous sommes en présence d'une faible performance. En outre, la stratégie influe ou est influencée par l'arrangement structurel ou les mécanismes de fonctionnement³². Mais quelle que soit la performance, elle ne dépend pas seulement du *fit*³³ entre les arrangements de structure et la stratégie. Elle est également associée au *fit* existant entre la stratégie et l'environnement³⁴. Autrement dit, le niveau d'adaptation de l'organisation municipale et sa capacité de réponse face aux demandes et contraintes de l'environnement, sont déterminants dans le choix des finalités et, par conséquent, dans sa performance, voire sa légitimité. Mais il n'y a pas que l'environnement à considérer comme seule perspective. Les choix de finalités doivent être également compatibles avec les compétences et ressources

²⁹ Taieb Hafsi, Francine Séguin, Jean-Marie Toulouse et leurs collaborateurs. « La stratégie des organisations: une synthèse », 2ième édition revue et enrichie, Les Éditions Transcontinental inc., 2001

³⁰ Mentionnons à ce titre l'écrit réalisé par Cesar Garzon et Taieb Hafsi intitulé « La stratégie nationale de la Colombie de 1880 à 1985 »

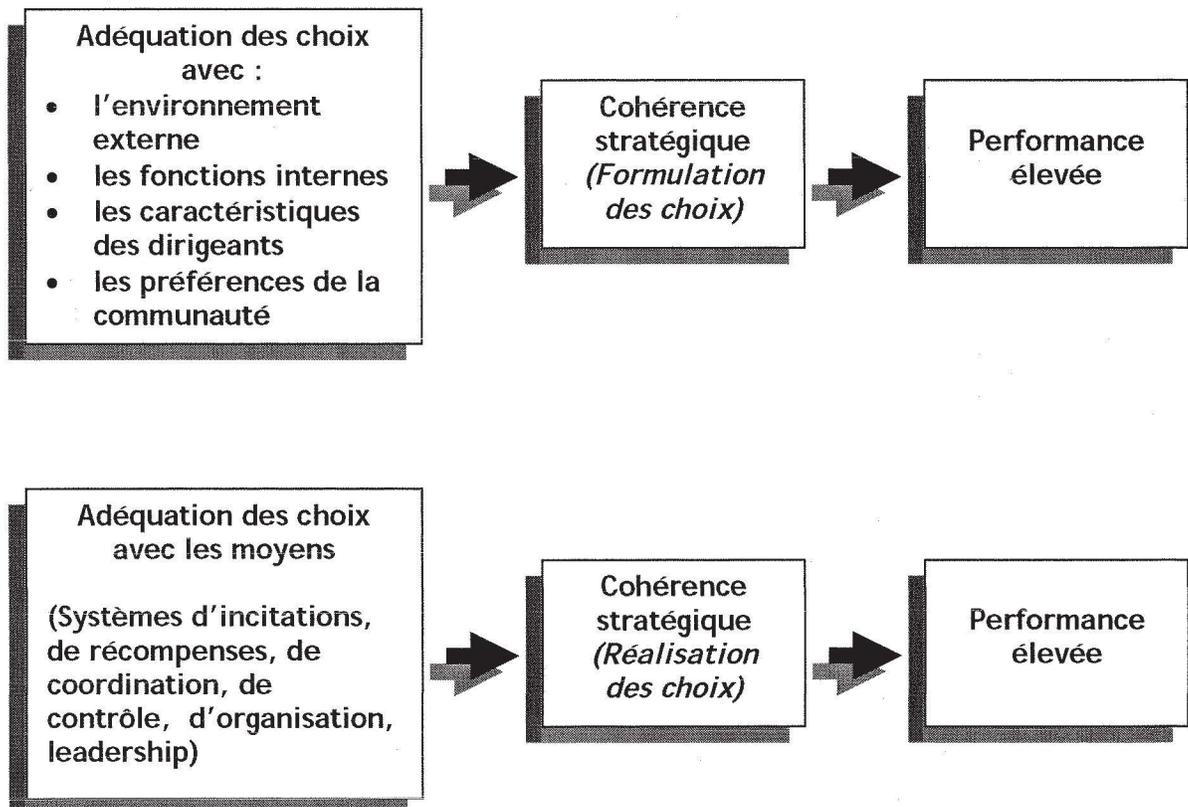
³¹ Taieb Hafsi *et al.*, *op. cit.*, p. 357

³² *Ibid.*, p. 361

³³ D'après les auteurs Hafsi, Séguin et Toulouse ce terme est difficile à traduire. Gardez toutefois à l'esprit que cela signifie compatibilité, cohérence, ajustement.

³⁴ Taieb Hafsi *et al.*, *op. cit.*, p. 366

de l'organisation, les caractéristiques des dirigeants et les valeurs de la communauté de personnes³⁵.



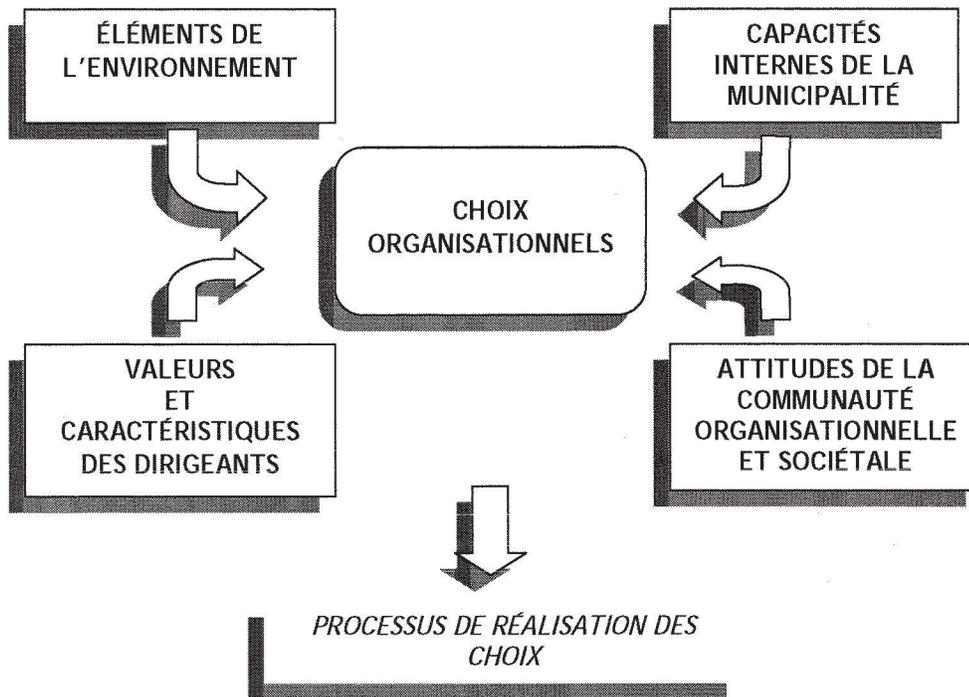
B. Les dimensions des choix organisationnels

La formulation des choix de finalités est composée de quatre ingrédients majeurs³⁶ ou éléments d'analyse que voici :

- l'environnement externe
- l'analyse interne
- les dirigeants et leurs valeurs
- la communauté des personnes

³⁵ *Ibid.*, p. 349

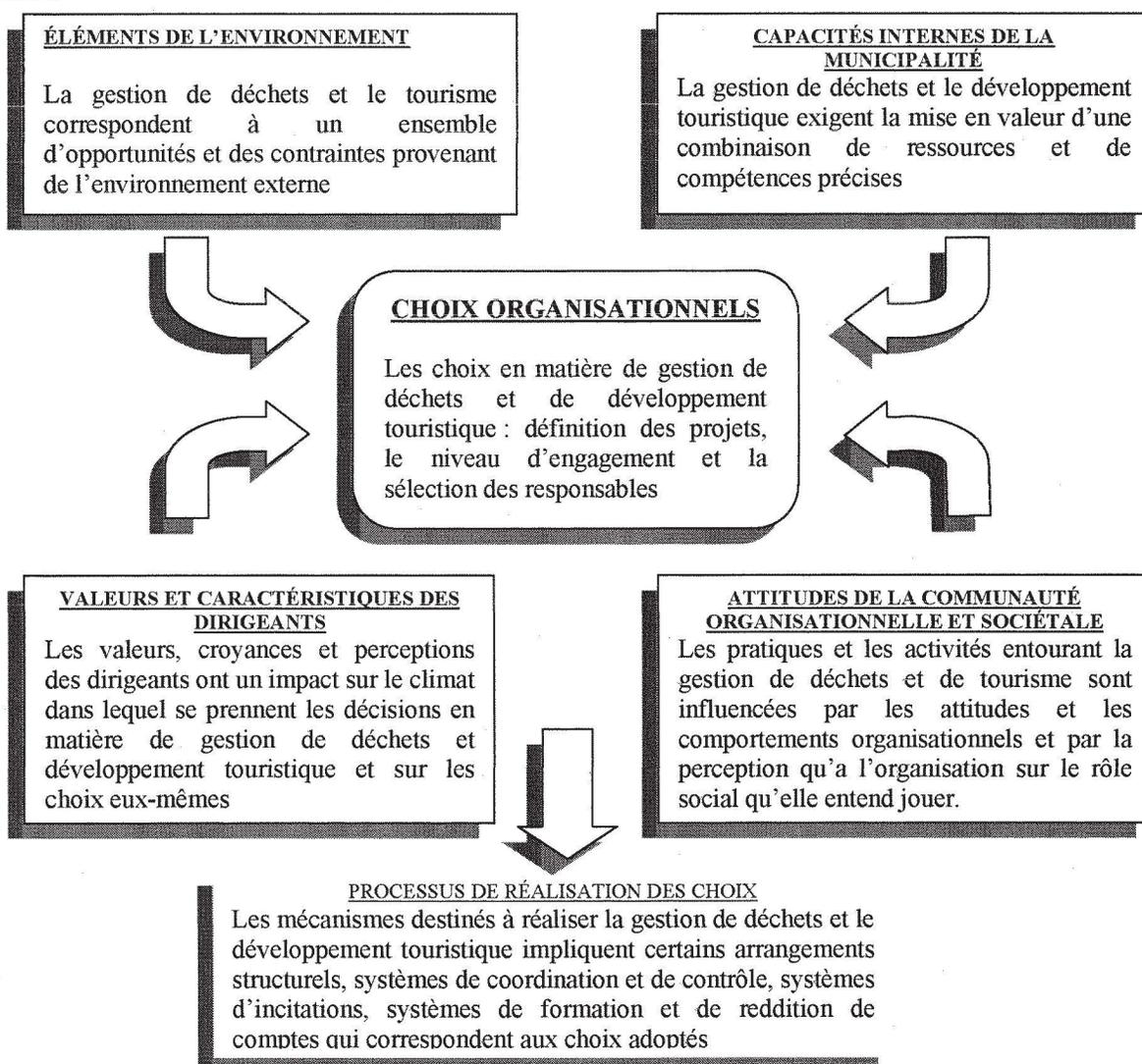
³⁶ *Ibid.*, p. 132. Ces éléments sont développés dans les pages subséquentes.



À l'aide du cadre d'analyse ci-dessus, nous déterminerons la capacité de l'organisation à remplir sa mission. Plus particulièrement, nous évaluerons la capacité organisationnelle de Baños del Inca pour exécuter ses choix en matière de *collecte des déchets et de développement touristique*. Le premier étant un service s'adressant directement à la population, le deuxième étant une avenue possible de retombées financières et de développement social.

À la lumière des observations et constats, nous évaluerons le niveau de cohérence stratégique dans les choix organisationnels en fonction des quatre éléments d'analyse. Nous tenterons donc de voir si la municipalité avait, au moment où cette recherche fut menée, les compétences stratégiques pour bien mener à terme les deux choix précités. En dernier lieu, nous avancerons quelques recommandations en vue d'améliorer la performance. Il importe de mentionner à ce stade-ci que nous nous attarderons uniquement sur *la cohérence au niveau de la formulation des choix et non pas au niveau de leur réalisation*. Ceci étant dit,

nous sommes conscients que la formulation des choix et leur processus menant à leur réalisation sont en interaction constante, ou comme le diraient Hafsi et ses collaborateurs, « les outils de la mise en œuvre sont souvent aussi des contraintes à la formulation »³⁷. Mais au moment où cette recherche eut lieu, la mise en œuvre des choix de la municipalité n'était pas terminée, ce qui nous empêcherait de nous prononcer convenablement sur la cohérence stratégique au niveau de la réalisation des choix. Cela dit, voici un aperçu de ce qui sera davantage développé au cours du mémoire de maîtrise :



³⁷ Ibid., p. 345

Sans prétendre à l'universalité des apprentissages que nous en tirerons, nous n'excluons aucunement la possibilité que des questionnements demeureront en suspens. Néanmoins, nous souhaitons que les réponses plausibles à certaines de ces questions ouvrent le débat sur les enjeux liés à la saine gestion locale et les conditions de réussite dans cette partie du globe.

3.1 Description détaillée du cadre conceptuel

Afin de bien encadrer la recherche nous avons retenu le concept de stratégie des organisations tel que proposée par les auteurs Hafsi, Séguin et Toulouse³⁸. Composé de quatre éléments qui seront détaillés dans les paragraphes qui suivent, ce cadre d'analyse nous permettra d'appliquer une série de propositions à la gestion de la municipalité sous étude et ainsi, mieux comprendre et évaluer les choix organisationnels entrepris.

3.1.1 Analyse de l'environnement : les menaces et les opportunités

La littérature en gestion est unanime sur un point : l'environnement d'une organisation est en mouvement constant. Cet environnement influence le comportement de l'organisation en ce sens qu'il est la source de demandes de nature diverse. La capacité d'adaptation ou de réponse à ces demandes est déterminante dans la performance de l'organisation, car en répondant à celles-ci l'organisation est capable d'obtenir ressources et légitimité externe.

Ceci dit, il est évident que selon la nature du produit et/ou du service livré, son temps d'existence, son secteur d'activité, la clientèle desservie, et on en passe, chaque organisation est confrontée à une série d'éléments imprévus ou non et appréhendés différemment. D'où la nécessité d'observer, d'évaluer, d'apporter

³⁸ Taïeb Hafsi, Francine Séguin, Jean-Marie Toulouse et leurs collaborateurs. « La stratégie des organisations: une synthèse », 2ième édition revue et enrichie, Les Éditions Transcontinental inc., 2001

les ajustements et de faire les choix qui permettraient à l'organisation de jouer le rôle qu'elle s'est établie, et ce par la mise en place d'objectifs et la réalisation de ceux-ci.

Par une vigie évolutive de l'environnement dans le temps, l'organisation pourrait anticiper, réduire les incertitudes auxquelles elle est soumise et mieux se préparer dans les choix stratégiques qui seront faits.

C'est donc par une « gestion fine de l'environnement [qu'une organisation est] plus en mesure que d'autres de déterminer et de saisir les opportunités [...] ou de faire face aux menaces importantes qui surviennent constamment »³⁹.

Selon Hafsi et ses collaborateurs, cinq types d'environnement sont à surveiller⁴⁰:

- L'environnement socio-démographique : des caractéristiques telles l'âge, le sexe, le niveau de scolarité, la religion, etc., dans lesquelles évoluent l'organisation peuvent, d'une part, avoir une influence sur les compétences du capital humain que l'organisation cherchera à obtenir. D'autre part, ces caractéristiques permettent de mieux connaître le profil des usagers et, par conséquent, de mieux entrevoir les opportunités et contraintes qui se dégagent en fonction de l'environnement socio-démographique.
- L'environnement culturel : les codes, normes, valeurs et croyances, n'étant pas immuables, vont conditionner la manière dont l'organisation entend mettre en exécution son stratégie.
- L'environnement politique : une bonne connaissance du système politique en place (régime, groupes de pression, fiscalité, système juridique, etc.) permet à l'organisation de déterminer son contexte d'intervention. À ce titre, mentionnons que la gestion du cadre politique est un élément incontournable dans l'analyse de l'environnement externe vu le rôle majeur

³⁹ *Ibid.*, p. 134

⁴⁰ *Id.*, p. 204

joué par le politique dans les administrations publiques latino-américaines; on n'a qu'à penser par exemple à l'avantage utilitaire découlant de l'appartenance aux réseaux d'influence ou encore, l'implication active des acteurs politiques dans l'administration⁴¹.

- L'environnement technologique : toute organisation du travail doit tenir compte de la capacité technologique afin d'augmenter la productivité et d'améliorer le service livré.
- L'environnement économique : l'étude de l'économie dans laquelle baigne l'organisation est intimement reliée à l'analyse sociale et politique.

Tout compte fait, la connaissance de l'environnement dans son ensemble permet à l'organisation de réaligner ou d'établir une mission qui correspond aux ressources disponibles pour répondre le mieux aux attentes exprimées par la clientèle desservie. En quelque sorte, c'est l'occasion idéale pour toute organisation publique, d'identifier les demandes de la population, voire de pressentir les pressions exercées par les citoyens. Demandes qui seront, soit dit en passant, évaluées et priorisées en fonction de la capacité de réponse de l'organisation à ces demandes. Sans vouloir dépasser les propos poursuivis par cette recherche, nous pouvons affirmer que prêter une oreille attentive à l'environnement externe devient un exercice de communication et de transparence, ce qui a pour conséquence de rétablir la confiance du public.

Une compréhension fine de l'univers immédiat de l'organisation autant par les dirigeants, les partenaires et les employés, a comme effet possible une meilleure définition des résultats attendus. Si ces derniers ne sont pas réalisés, un exercice de retour aux sources de l'analyse de l'environnement s'avérerait souhaitable afin de trouver les barrières qui empêchent de parvenir aux résultats escomptés. Ainsi, on ne peut que mieux orienter la stratégie les fois subséquentes. Inutile de

⁴¹ Denis Proulx, « Conception du rôle des administrateurs municipaux au Chili. Développement d'administrateurs municipaux : une perspective de management et de valeurs à partir d'une expérience chilienne », *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, du 20 au 23 mai 2003

mentionner que la faisabilité d'un tel exercice est facilitée si, en amont, le travail d'analyse de l'environnement externe a été réalisé avec rigueur et constance.

Reconnues par leur tradition en matière de légalisme, les administrations publiques des pays d'Amérique latine doivent être observées également sous l'angle de leurs lois et règlements lorsqu'on s'intéresse de près à l'étude de l'environnement externe. Il s'agit en effet de cultures bureaucratiques axées sur les règles et procédures, ce qui n'est pas sans laisser de traces sur les pratiques de gestion locale.

Cela étant dit, et afin de mieux orienter le mémoire de maîtrise, nous pouvons traduire les préceptes ci-haut mentionnés en nous posant les questions suivantes :

- ⇒ Quels sont les facteurs externes (socio-économiques, politiques, géographiques, technologiques ou culturels) à observer? Quel est leur importance relative?
- ⇒ Qui sont les acteurs de l'environnement qui participent ou pourraient participer à la vie municipale : citoyens, institutions publiques ou privées, société civile, tout autre regroupement (« centros poblados », etc.)? Quels sont leurs intérêts et leur pouvoir d'influence? Plus particulièrement, y a-t-il ingérence du gouvernement central sur les affaires locales? Si oui, comment celle-ci se traduit-elle?
- ⇒ Quelles politiques nationales, lois, décrets ou règlements la municipalité se doit de respecter et le cas échéant, appliquer?
- ⇒ Quelles sont les tendances sociales à considérer (changement démographique, urbanisation accélérée, nouvelles valeurs, etc.)?
- ⇒ Les choix ou actions amorcées tiennent-ils compte des menaces et/ou opportunités après analyse de l'environnement? Tiennent-ils compte des principaux intéressés?

3.1.2 Analyse des capacités internes

Bien que l'analyse de l'environnement externe soit une condition *sine qua non* à une bonne formulation de la stratégie, la compréhension de la « carte interne »⁴² de l'organisation est tout aussi indispensable.

L'identification des forces et faiblesses de l'organisation trouve ici sa raison d'être. Il s'agit d'identifier les compétences, habiletés et savoir-faire qui contribuent à une productivité efficace et durable ou, au contraire, qui par leur manque, constituent des obstacles à cette productivité.

Le personnel est le premier élément dont on doit tenir compte dans l'analyse des capacités internes de l'organisation. Plus précisément, son savoir-faire technique (les spécialités et fonctions dans la production de biens et services), le savoir-faire administratif (flux de personnel, de matériel et de fonds), le savoir-faire interpersonnel (résolution de conflits, convergence des vues lors des prises de décisions) et le savoir-faire organisationnel (règles du jeu efficaces pour la gestion des actions et des initiatives)⁴³, sont des éléments d'analyse incontournables car ils s'inscrivent dans toutes les sphères d'activités ou dimensions de l'organisation (produits et services, production, planification, formation, etc.).

Nous devons également poser un regard sur les ressources financières, d'autant plus que les organisations publiques vivent de nos jours dans un contexte d'austérité budgétaire. La voie empruntée doit donc être celle du respect ferme du budget alloué.

Les capacités internes sont également composées des ressources matérielles et informationnelles. La quantité et la qualité de celles-ci servent d'indicateurs pour conclure s'il y a déficience ou performance. Le but d'une telle analyse est de se

⁴² Pierre Collerette et Robert Schneider, « Le pilotage du changement : Une approche stratégique et pratique », Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1996, p. 54

⁴³ Taieb Hafsi *et al.*, *op. cit.*, p. 135

servir non seulement des ressources disponibles mais d'utiliser également les ressources inutilisées.

De surcroît, et d'un œil critique, la structure ou la configuration organisationnelle se doit d'être examinée. En d'autres mots, le rôle ou responsabilités de chaque entité ou acteur qui compose l'organisation (équipes, unités, directions, etc.) ainsi que les interactions par les règles et procédures existantes (systèmes et processus), deviennent des éléments d'observation servant à la compréhension du fonctionnement de l'entité.

Qui plus est, il s'agira de considérer les liens existants avec les acteurs influents se trouvant dans l'environnement externe.

Une précaution contextuelle s'imposera au cours de ce travail de recherche, dès lors qu'on analyse les capacités internes d'une organisation latino-américaine : qu'en est-il des capacités de gestion et du professionnalisme de la fonction publique, ainsi que des ressources financières et technologiques souvent très limitées? Ces éléments mériteront une attention particulière, d'autant plus que les collectivités locales de la périphérie ou des régions éloignées subissent les contrecoups de la centralisation, de la concentration administrative et de leur corollaire, le développement inefficace du territoire⁴⁴.

Avant de continuer l'analyse des éléments de la conception de la stratégie, il convient à ce stade-ci de savoir que grosso modo la stratégie doit⁴⁵ :

- ⇒ répondre aux demandes en provenance de l'environnement;
- ⇒ tirer avantage des opportunités qu'offre l'environnement;
- ⇒ permettre d'affronter sans équivoque les menaces latentes ou patentées;
- ⇒ être construite selon les forces de l'organisation; et

⁴⁴ Jean Mercier, *op. cit.*

⁴⁵ Taieb Hafsi *et al.*, *op. cit.*

⇒ prendre en considération les faiblesses retracées.

Cela dit, dans le cas qui nous occupe nous pouvons traduire les préceptes ci-haut mentionnés en nous posant les questions suivantes :

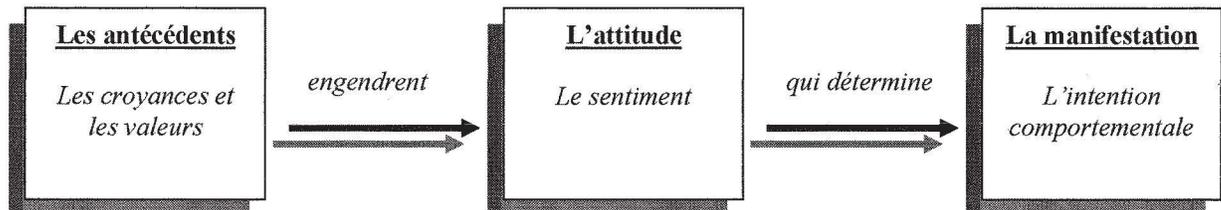
- ⇒ De quels moyens ou atouts la municipalité dispose-t-elle afin d'initier une action stratégique? Quelles sont ses forces, ses faiblesses?
 1. les compétences techniques et expertise des employés
 2. le nombre d'employés
 3. la technologie disponible
 4. la capacité financière
- ⇒ Quels sont les choix stratégiques que la municipalité peut considérer à partir de ce qu'elle dispose?
- ⇒ Les choix adoptés sont-ils cohérents avec les résultats de l'analyse interne? Sont-ils construits en fonction des forces de la municipalité? Les faiblesses sont-elles prises en compte? Permettent-ils d'utiliser les ressources disponibles et inutilisées?

3.1.3 Les valeurs des dirigeants

Hafsi et al. résumant très bien la prépondérance des valeurs des dirigeants dans la formulation de la stratégie organisationnelle en disant qu'« une stratégie en conflit avec les valeurs des dirigeants n'est pas viable »⁴⁶. Effectivement, de par leurs croyances, leurs convictions et leurs comportements, les dirigeants vont non seulement être déterminants dans la définition de la raison d'être, voire de la finalité, mais dans la survie même de l'organisation. Or, comment pouvons-nous définir les valeurs? Les valeurs sont en quelque sorte des principes généraux qui orientent les actions et les jugements. Elles influent sur les attitudes qui sont, à leur tour, déterminantes dans les intentions comportementales. Ces manifestations

⁴⁶ *Ibid.*, p. 138.

comportementales peuvent ou non se concrétiser, selon les circonstances⁴⁷. Voici une figure qui illustre bien ces propos :



Bien qu'une attitude, comme une valeur, soit une construction hypothétique⁴⁸, notre étude axée sur l'observation et l'interaction avec les différents acteurs municipaux, nous permettra d'en déduire son existence en examinant les manifestations qui reflètent les principes du management public moderne.

Grosso modo, ces manifestations, sans être exhaustives, pourraient se résumer ainsi :

- Les dirigeants favorisent l'efficacité, l'efficience et la transparence.
- L'ensemble des gestes posés par la direction donnent lieu à la responsabilisation, à la mobilisation et à la contribution de la part des membres composant l'organisation et ce, en vue de l'atteinte de résultats. Par la suite, elle apprécie cette contribution à sa juste valeur par le soutien, l'écoute, la reconnaissance et la valorisation de l'effort déployé.
- La direction s'assure des valeurs et du cadre éthique ou si vous préférez tient compte de la dimension morale de l'organisation. En ce sens, elle veille à ce que l'éthique, plus qu'une question d'actualité, soit « une question de sécurité : sécurité psychique individuelle, sécurité organisationnelle et sécurité sociétale »⁴⁹.

⁴⁷ John R. Schemerhorn et al., *op. cit.*, p. 89-93

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Adrien Payette, «Éthique et management », In *Management public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, p. 240

- Les dirigeants font preuve de leadership. « Le leader moderne se rapproche davantage du coach, du chef d'équipe, de celui qui fait grandir ceux qui l'entourent »⁵⁰. Le leader doit soutenir les comportements qui nourrissent la confiance non seulement des pairs mais celle du grand public, des citoyens.
- Les leaders de l'organisation ont les idées claires sur leurs propres valeurs. Ainsi, en se comportant de façon cohérente avec ces dernières ils servent de modèle et développent leur crédibilité.
- Les dirigeants délimitent les orientations suivant la mission conférée à l'organisation, ils reconnaissent l'importance de bien la communiquer pour faire face aux rumeurs et bâtir une identité organisationnelle homogène, commune et partagée par tous les membres de l'organisation.
- Les leaders comprennent l'importance d'aller au-delà des valeurs individuelles au bénéfice d'un système de valeurs collectif.
- Les dirigeants ont recours à des mécanismes d'habilitation, ce qui implique une approche plus ouverte axée sur la participation.

Afin de mieux orienter notre analyse, nous pouvons traduire les préceptes ci-dessus en nous posant les questions suivantes :

- ⇒ Qui sont les dirigeants ou les leaders, formels ou informels, de Baños del Inca? À quel niveau de la hiérarchie se situent-ils?
- ⇒ Quels types de comportements manifestés par les dirigeants peuvent nous éclairer sur les croyances en jeu dans l'organisation?
- ⇒ Quelle est l'interprétation de la réalité organisationnelle et sociale que nous donnent les dirigeants?
- ⇒ Comment les choix stratégiques tiennent compte des valeurs, croyances et perceptions des dirigeants clés de la municipalité? Y a-t-il compatibilité ou conflit entre les valeurs qu'animent les dirigeants et les autres dimensions

⁵⁰ Roland Arpin, « Moderniser l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 43, no.3, automne 1999, p. 357

de l'analyse stratégique (environnement externe, interne et communauté de personnes)?

3.1.4 La communauté de personnes

Hafsi et ses collaborateurs considèrent certes que les dirigeants ont un rôle indéniable dans la gestion des actions venant de la base et dans la création d'un contexte favorable à l'apprentissage collectif. Mais au-delà de ce rôle et de la capacité inventive des dirigeants, c'est la participation de tous les niveaux de l'organisation qui fait évoluer l'organisation :

Cette conception « pluraliste » de l'organisation et de la stratégie, qui réintroduit la compétence de tous les acteurs et leur rôle dans la prise de décision stratégique, est une cassure par rapport au courant « élitiste » qui a profondément marqué nos conceptions de l'organisation, de la gestion et de la stratégie.

La réintroduction de la communauté d'acteurs dans les modèles de prise de décision stratégique et la vision pluraliste qui la sous-tend nous amènent à accorder de l'importance à la coopération et aux coalitions, au rôle de la culture organisationnelle et des sous-cultures, ainsi qu'à la contribution sociale de l'entreprise⁵¹.

Ainsi, lorsqu'on parle de la communauté de personnes, on fait allusion autant au capital humain compris dans l'organisation qu'à la relation bilatérale que cette dernière entretient avec son environnement. À savoir, l'organisation, étant la reproduction des valeurs des membres qui la composent, va être façonnée par celles-ci, ce qui a par conséquent des effets sur la dimension du rôle social qu'entend jouer l'organisation.

De surcroît, la personnalité est à la personne ce que la culture est à l'organisation. La culture organisationnelle est par définition l'ensemble de valeurs et normes communes que les membres d'une organisation adoptent afin d'atteindre les

⁵¹ Taieb Hafsi et al., *op.cit.*, p. 63

objectifs préétablis⁵². Cela dit, si l'organisation est une communauté de personnes qui partagent sur plusieurs points la même culture, les mêmes idéaux; le succès des actions entreprises ou des choix organisationnels mis de l'avant dépendra en partie de la volonté de cette communauté de coopérer avec la réalisation des objectifs. D'où l'importance d'une communauté solide produite par la capacité d'infusion de valeurs de la part des dirigeants au bénéfice de l'atteinte des résultats.

Certes, il sera important de tenir compte des attitudes, comportements, valeurs et pratiques qui guident les membres de l'organisation municipale, mais en particulier le rapport qui existe entre ces caractéristiques et le rôle que doit jouer l'administration publique dans la communauté locale. Fait à noter, ces caractéristiques institutionnelles sont aussi une extension des celles se retrouvant dans la fonction publique nationale.

Dans le cas qui nous occupe, nous pourrions traduire les préceptes ci-haut mentionnés en nous posant les questions suivantes :

- ⇒ Quel est le niveau de coopération entre les membres qui composent la municipalité?
- ⇒ Comment peut-on décrire la volonté des chefs des unités de contribuer au succès de l'organisation?
- ⇒ Cela étant déterminé, comment pouvons définir la culture organisationnelle de la municipalité?
- ⇒ Les choix adoptés tiennent-ils compte des préoccupations sociales de la communauté organisationnelle? Sont-ils cohérents avec les valeurs de la communauté?

⁵² John R. Schemerhorn, James G. Hunt et Richard N. Osborn, « Comportement humain et organisation », 2^e édition, Éditions du Renouveau Pédagogique Inc., 2002, p. 331.

En guise de conclusion, soulignons que nous tenterons au cours de cette recherche de comprendre les choix des finalités de l'organisation sous étude et, ensuite, de prédire le succès ou l'échec de la stratégie de l'organisation en fonction des éléments de cohérence entre les choix adoptés et les quatre dimensions qui vous seront présentées au cours de la troisième partie de ce travail. Mais avant, finalisons la deuxième partie avec un chapitre consacré à la méthodologie utilisée pour les fins de notre recherche.

CHAPITRE IV. La méthodologie employée

Voulant vivement constater la réalité pour mieux orienter la recherche et cerner les enjeux liés à l'administration locale péruvienne, la démarche ici utilisée est composée dans un premier temps d'un stage d'observation. Bien que les écrits, études et recherches sur l'administration publique, menés dans cette partie du globe tendent à être de plus en plus nombreuses, il devenait intéressant, croyons-nous, de procéder par l'observation sur le terrain. À travers ce stage, nous voulions comprendre de manière générale le contexte péruvien local, l'environnement socio-économique, la vie politique municipale, les caractéristiques des dirigeants locaux en termes de vision, de gestion, de techniques et de mobilisation de ressources ainsi que le rôle d'impulsion et d'animation de la vie locale que jouent les gestionnaires publics locaux pour palier aux possibles insuffisances des moyens financiers et humains, dont sont victimes les régions des pays en transition vers le développement.

En 2003, lors de notre voyage que nous vous avons exposé au tout début de ce travail⁵³, nous avons eu la chance de visiter trois municipalités afin d'établir un premier contact et pouvoir expliquer notre projet. Ces municipalités furent la municipalité de Carabayllo (Lima), la municipalité de Puerto Maldonado (Madre de Dios) et la municipalité de Baños del Inca (Cajamarca). Quand nous avons visité les deux premières, nous n'avons malheureusement pas pu établir aucun contact car l'on nous signalait que les responsables étaient absents et qu'il était préférable de revenir à un autre moment. Compte tenu du temps dont nous disposions, nous avons dû laisser nos coordonnées. Ceci fut vain. Nous n'avons jamais été contactés. La situation fut totalement différente à la municipalité de Baños del Inca. Nous rencontrâmes rapidement l'un des conseillers municipaux qui se montra dès la première rencontre très intéressé et enthousiaste vis-à-vis notre projet. Lors d'une deuxième visite avant notre retour au Canada, il nous confirma son acceptation de participer à la recherche. Ce contact étant fait, nous lui avons

⁵³ Voir le Avant-propos

exposé par la suite au moyen du médium électronique le but et la manière dont nous prétendions mener la recherche. Grâce à cet échange d'information par courriel et à notre recherche via l'Internet, nous prîmes davantage connaissance de la municipalité et de ses activités. De cette façon, nous découvrîmes que cette municipalité de district desservait une population d'environ 30 000 habitants, composée majoritairement par des « campesinos » (population rurale à près de 70%). Qui plus est, cette organisation publique était partie inhérente d'un système en pleine évolution. Les gouvernants municipaux étaient récemment élus et ce, dans un contexte électoral précipité; situation que nous élaborerons au cours de la prochaine partie de ce texte. En outre, elle bénéficiait récemment de l'aide d'ASODEL (*Asociación para el Desarrollo Local*), un organisme sans but lucratif qui s'était donné comme mandat la mise en place d'un système effectif de gestion intégrale des déchets. L'industrie touristique était aussi une perspective que les agents publics tentaient d'exploiter davantage. Bien que cette municipalité possède une infrastructure touristique intéressante, sa mise en contribution pouvait être accentuée, ce qui générerait des fonds réutilisables dans la prestation d'autres services municipaux. Par ailleurs, la participation de la société civile dans les affaires locales était un concept nouveau dans son application compte tenu de la politique de décentralisation mise de l'avant par le gouvernement actuel. Finalement, le portrait politico-institutionnel s'était vu modifié par la création, entre autres, des gouvernements régionaux en février 2003, contraignant ainsi les municipalités à gérer leurs activités en fonction de ce nouvel acteur politique. Cette dynamique issue de cet agencement, ainsi que d'autres éléments, se prêtaient fort bien à l'étude. C'est ainsi que la recherche-observation eut lieu au sein de Baños del Inca.

Afin de nous familiariser avec l'objet à l'étude, nous avons utilisé l'observation non participante comme méthode de collecte et d'analyse des données. Elle est, pour ainsi dire, la pierre angulaire de la recherche. En effet, elle est une occasion privilégiée pour recueillir les perceptions et opinions des acteurs de la vie municipale de Baños del Inca. Elle peut nous permettre de contempler leur

construit social à travers les manifestations et comportements, et ce, dans des situations qui en disent long sur « l'état d'âme » organisationnel. Grâce aux multiples observations, ainsi qu'aux constats, corrélations et interprétations possibles qui en découlent, cette démarche enrichit chacune des dimensions clés soulevées par le cadre d'analyse développé lors du chapitre précédent.

De manière plus précise, la méthode consistait en l'observation d'épisodes de la vie organisationnelle entourant deux projets qui mobilisaient les ressources de la municipalité, c'est-à-dire la gestion des déchets et le développement du tourisme. Le moyen premier était donc, si l'on peut dire ainsi, de vivre la vie organisationnelle au sein de la municipalité pour mieux comprendre les choix posés par les autorités responsables. Aux fins de cet exercice, vivre la vie organisationnelle signifie lire les documents décrivant le fonctionnement de la municipalité, effectuer des entrevues⁵⁴ auprès des gestionnaires et des décideurs ainsi que des employés, appréhender l'environnement externe et observer les processus de travail.

Au sujet des documents lus, mentionnons : le manuel des opérations et fonctions et les règlements s'y rattachant, les projets en cours ou prévus, les états financiers généraux, la planification des ressources humaines, les différentes législations encadrant la vie municipale, etc. Sur le plan des entrevues, nous avons rencontré le maire; le directeur général; 3 membres du conseil municipal; 3 gestionnaires en charge respectivement de l'unité de développement social, des services publics et des infrastructures et évaluation foncière (2 hommes et 1 femme); le responsable du personnel et 3 travailleurs (1 de l'unité de services publics (homme) et 2 de l'unité de développement social (1 homme et 1 femme). De plus, un membre de l'association ASODEL impliqué dans la collecte des déchets tout comme le propriétaire de l'hôtel Laguna Seca, situé au cœur de la municipalité et bénéficiant d'une grande reconnaissance au sein de la collectivité

⁵⁴ Référez-vous à l'Annexe 7 pour connaître les entrevues intégrales dans la langue d'origine (l'espagnol) de tous les participants à cette étude.

en raison de son implication dans le développement de l'écotourisme, furent également rencontrés. Toutes ces personnes se sont prêtées à l'exercice sans réticence malgré certaines annulations inattendues de leur part. Les entrevues ont duré en moyenne entre 30 et 120 minutes et se sont déroulées au cours des 12 semaines du stage. Les questions et sous-questions portaient essentiellement sur quatre sujets majeurs : la mission et la structure, le leadership, les valeurs et la vision, et les aspirations et le rendement interne et social de l'organisation. Notez que les sujets choisis avaient comme objectif d'obtenir le plus d'information possible car l'adoption du cadre d'analyse ici présenté n'était pas encore définitive au moment où la recherche eut lieu.

Pour mener à terme ces entrevues, nous avons priorisé l'approche semi-directive afin de laisser libre cours aux opinions et ne pas limiter la discussion. Nous avons donc recueilli leur propre interprétation de leur rôle dans l'organisation, de leurs aspirations professionnelles et personnelles tout comme de leur réalité organisationnelle et sociale. Fait à noter, des conversations plutôt informelles et ne répondant pas à des critères préétablis eurent lieu avec certains acteurs de la municipalité. Qui plus est, nous avons pu assister à deux réunions du conseil municipal au cours desquelles nous avons saisi les interactions et échanges entre les membres du niveau politique. De manière générique, les sujets abordés avaient trait principalement aux projets en infrastructures, à l'évaluation foncière, aux activités sportives et culturelles et à des problématiques ponctuelles (eau potable, production agricole, etc.)

Tout compte fait, et afin d'assurer la fiabilité, l'exactitude des données et des observations, puis combler tout écart temporel entre la réalisation du stage et la rédaction du mémoire, nous avons cru convenable de continuer à recueillir des informations sur les réalisations et développements des projets municipaux. Elles nous ont été rapportées par deux personnes contacts⁵⁵, dont une étant à ce jour à

⁵⁵ Voir Annexe 7

l'emploi de la municipalité et l'autre oeuvrant pour un organisme à but non lucratif dans le domaine du tourisme local.

Aux pages suivantes vous trouverez la méthodologie tel que décrite précédemment mais cette fois sous forme de tableau.

MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE			
Méthode	Définition	Sujets / participants	Durée
Observation participante	Compréhension approfondie du fonctionnement de la municipalité par les récits de vie au sein de l'organisation et dans la communauté, et par l'observation des comportements	<ul style="list-style-type: none"> • Les processus de travail • Les interactions entre les membres municipaux • Réunions du conseil municipal • Les habitudes de gestion • Les informateurs dans l'organisation • La population locale 	Tout au long du séjour
Entretiens	Entretien semi-structuré	<ul style="list-style-type: none"> • 3 travailleurs : 1 de l'unité de services publics et 2 de l'unité de développement social • Un travailleur d'ASODEL • Le propriétaire de l'hôtel Laguna Seca • Le directeur général • 3 conseillers municipaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Les entretiens se sont déroulés au cours des 12 semaines du stage • Elles ont duré entre 30 et 120 minutes environ selon s'il s'agissait d'un entretien structuré ou semi-structuré.
	Entretien structuré	<ul style="list-style-type: none"> • 3 gestionnaires : unité de développement social (1), des services publics (1) et des infrastructures et évaluation foncière (1) • Le responsable du personnel • Le maire 	<ul style="list-style-type: none"> • Les questions et sous-questions portaient

			essentiellement sur quatre sujets : la mission et la structure, le leadership, les valeurs et la vision, les aspirations et le rendement interne et social de l'organisation.
Lecture de textes	Compréhension de la situation actuelle à partir de l'examen de documents sur le fonctionnement interne	<ul style="list-style-type: none"> • Manuel des opérations et fonctions • Les projets en cours ou prévus • Les états financiers généraux • La planification des ressources humaines • Les législations encadrant la vie municipale • Documents historiques 	Durant les 12 semaines du stage, principalement au cours des 4 premières semaines

Maintenant, dans les pages subséquentes, vous retrouverez des passages de la vie municipale à Baños del Inca, illustrées par les commentaires et les points de vue que les participants à cette étude ont bien voulu nous partager. Notez que tout au long des chapitres qui composent cette troisième partie, l'approche descriptive sera accompagnée de quelques analyses et constats, ces derniers se veulent avant tout indépendants des intérêts ou des préjugés des rédacteurs de ce manuscrit.

TROISIÈME PARTIE

L'OBSERVATION : PLACE À L'ACTION

*"Siempre me ha asombrado la paradoja latinoamericana.
Conectado por su geografía con dos de
las naciones más exitosas del mundo,
bendecido con toda clase de recursos naturales,
sin graves problemas de violencia
originados en la raza, la religión o la lengua, con una
extraordinaria cultura caracterizada por su continuidad
y su diversidad, América Latina podría ser
un continente lleno de posibilidades.
Y, sin embargo, la región se mantiene hundida en el
subdesarrollo, la demagogia, la corrupción
y la inestabilidad política.
Algo muy profundo debe estar mal"*.*

José Piñera
Mai 2003

*"Un Camino Nuevo para America Latina"
Cato Institute
www.elcato.org

CHAPITRE V. L'environnement externe

Depuis que l'on conçoit l'organisation comme système ouvert, signalent Hafsi et ses collaborateurs, les gestionnaires sont contraints à tenir compte non seulement de ses dimensions internes mais aussi des *relations qu'elle cultive avec son environnement*, ces relations étant déterminantes pour la survie et le développement de l'organisation⁵⁶.

Nous attirons votre attention sur les deux notions suivantes : développement et survie. Comme vous le savez, notre étude se livre à l'analyse d'une organisation publique. Cela dit, chercher à développer la municipalité, au sens de croissance et de rayonnement en vue de fournir des services de qualité à la population, ne gagnerait nullement à être remis en question, car la quête d'une organisation qui évolue et s'adapte est tout à fait digne de mention. D'autant plus qu'une telle démarche pourrait très bien servir les dirigeants en panne de crédibilité aux yeux des habitants. Mais en ce qui a trait à la notion de survie de l'organisation, elle prend ici une toute autre connotation. La gouvernance locale ne pourrait faire fi de l'existence d'un organisme régulateur, protecteur de l'intérêt général et détenteur de l'autorité légitime de gouverner, telle la municipalité. Son existence est nécessaire. Entre autres, elle coordonne et orchestre les intérêts divers au bénéfice du plus grand nombre, elle reçoit et gère les demandes de la communauté, elle articule des priorités collectives. Dès lors, pourrait-on se demander si sa survie est réellement compromise vu la nature publique de l'organisation ? L'erreur la plus grossière faite par les dirigeants est justement celle qui consiste à prendre pour acquis cette existence; ce qui expliquerait probablement en partie le comportement laxiste des administrateurs locaux vis-à-vis la performance organisationnelle. Puisque la survie de la municipalité n'est pas en jeu, la performance n'est plus envisagée comme étant l'objectif à atteindre. La performance devient simplement le cumul de processus de choix plus ou moins

⁵⁶ Taieb Hafsi et al, *op. cit.*, p. 189

efficaces, résultants d'une analyse rudimentaire de l'environnement en raison du caractère quasi dérisoire attribué à celui-ci.

Hafsi et ses collaborateurs, à l'instar d'Herbert A. Simon, soulignent que « l'action est une série de décisions »⁵⁷. Or, si les décisions sont fondées sur une analyse des éléments de l'environnement, et que cette analyse est limitée, alors nous pouvons prétendre que les actions entreprises risquent d'être limitées, voire inefficaces. D'où l'importance pour les dirigeants locaux de bien tenir compte de l'environnement, condition *sine qua non* dans la conception de la stratégie.

Plus les dirigeants sont capables de faire une lecture fine de l'environnement général de leur entreprise, et de la façon dont cet environnement peut influencer sur la dynamique [organisationnelle], plus ils sont en mesure de contourner les menaces [et] de profiter des opportunités qui existent⁵⁸.

Dégager les opportunités et les menaces signifie donc de connaître et comprendre le passé; explorer, proposer et demeurer à l'affût du présent; et anticiper le futur. La municipalité de Baños del Inca (BDI) s'inscrit dans un cadre historique et socio-politique qui vaut la peine d'être considéré selon les trois aspects temporels mentionnés ci-dessus lors d'une analyse de l'environnement.

Au cours des prochains paragraphes, nous vous invitons à faire un survol dans l'histoire et les origines de cette contrée. Pour ce faire, je suis allé puiser dans ses livres, ses récits et souvenirs de ses habitants. Il m'était impératif de faire un retour au passé de manière à mieux comprendre l'état actuel des choses. Les lignes qui suivent sont ainsi le résultat de cette courte exploration.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 57.

⁵⁸ *Id.*, p. 204

5.1 Un passé décomposé

Près de la ville de Cajamarca, dans la partie sud-ouest, se trouve la légendaire cité de Baños del Inca entre les « haciendas » de Tartar, Pullucana, Huayrapongo Chico, Shaullo et le district de Llacanora. Les aborigènes connaissaient cet endroit sous le nom de Ninac-Yacuc; nom d'origine quechua qui signifie feu pour Ninac et eau pour Yacuc; ce qui devient : source de l'eau de feu. Ce n'est qu'à l'arrivée des espagnols que le nom de Baños del Inca fut adopté car, aux dires des historiens, c'est le nom qui était fréquemment utilisé par les espagnols.

Les eaux chaudes, riches en minéraux, étaient utilisées par les aborigènes, particulièrement par l'Inca Atahualpa, dernier empereur Inca avant l'arrivée des espagnols. Ces bains d'eau chaude avaient des effets curatifs, préventifs et énergisants. Il y a même une croyance généralisée selon laquelle des personnes atteintes de tuberculose non avancée auraient été guéries par les eaux chaudes de Los Baños.

Devenu aujourd'hui le symbole du département de Cajamarca, l'historique Baños del Inca a vécu des transformations année après année depuis le début de la vie républicaine souffrant ainsi de l'oubli de la classe politique, des institutions et, en général, des pouvoirs publics. Plus qu'une seule fois, la presse nationale et étrangère a autant souligné l'importance de Baños del Inca sur le plan thérapeutique et dénoncé le manque d'attention et le peu d'intérêt manifesté par ceux et celles qui sont supposés veiller sur elle, ses gouvernants.

Cette force de la nature, malgré son caractère thérapeutique scientifiquement prouvé, n'a donc pas été employée à sa juste valeur. Depuis les trente dernières années, il y a eu toutes sortes d'études de faisabilité en vue de construire un complexe hospitalier au bénéfice de la population locale et environnante. Un tel projet aurait eu comme conséquence le développement d'infrastructures, non seulement hospitalière, mais aussi éducative et hôtelière. L'objectif était de faire

de Baños del Inca un centre de santé de premier ordre ce qui aurait eu un impact positif sur le tourisme et des avantages économiques indéniables pour l'ensemble du district et de la région. Rien de ceci ne vit jamais le jour.

Bien qu'il y ait eu une urbanisation accélérée au cours des dernières décennies, due en grande partie à l'exploitation minière et à l'investissement étranger, le district de Baños del Inca semble ne pas avoir pu mettre à profit pleinement ce que la nature lui a octroyé afin d'atteindre la notoriété que sa population souhaite depuis longtemps et, bien sûr, mérite. Devant un tel constat, nous nous sommes posé la question suivante, une question à la fois simple dans sa structure, complexe dans sa réponse : Que s'est-il passé?

Un des travailleurs de la municipalité, d'un âge vénérable soit dit en passant, respecté, et habitant le district depuis son enfance, nous donna une réponse à cette question. « Mucha gente que llega aquí, viene solo para robar. Prometen y ¿después qué?, nos dejan en la miseria y no les importa nada». Cette courte intervention en dit beaucoup sur l'état d'âme d'une population trompée, désappointée, désabusée. Au fur et à mesure que nous échangeons avec des gens de la place, nous nous apercevons qu'il n'aurait pas été indispensable de remonter loin dans le temps pour comprendre le haut degré de méfiance de la population envers la classe politique de BDI.

En effet, huit mois avant notre arrivée, le district avait vécu une situation pour le moins chaotique, dans laquelle le gouvernement local précédent avait goûté littéralement au mécontentement de la population. Ce désaveu populaire vit le jour suite aux accusations de corruption imputées au maire et ses acolytes. Ces derniers, voyant les habitants à l'orée de la révolte, démissionnèrent de leur poste, déclarant *ipso facto* la mairie vacante et déclenchant précipitamment des élections. « Todos los Bañosinos estaban hartos del anterior gobierno [...]. Lo único que quedaba era la insurrección popular, todo esto creo disturbios y un desorden total ».

5.2 Un précédent politique qui donne le ton

Nous pouvons certainement affirmer que le style décrié de gouverner et, surtout, les réactions populaires qui s'en suivirent, ont conscientisé les dirigeants actuels à l'importance de la transparence et que toute forme de manquement à ce dernier irriterait terriblement les habitants. Le besoin de communiquer systématiquement aux citoyens les décisions qui auront un impact quelconque sur la vie de ceux-ci, était en quelque sorte devenu par la force des choses une situation incontournable. De ce fait, on a renforcé la nécessité de faire participer les citoyens à la vie socio-politique en créant des espaces propices au débat et au consensus. Or, s'agissait-il d'une nécessité ou d'une obligation des gouvernants ? Bien que le contexte local à BDI ait entamé la nécessité de changement sur ce plan, le gouvernement du président Toledo, dans sa Loi des Bases de la Décentralisation⁵⁹, avait déjà prescrit en juillet 2002, la mise en place de mécanismes de transparence.

Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas⁶⁰.

Force est de constater que le soulèvement populaire à BDI né dans la colère et la déception, ainsi que les leçons tirées par l'actuel gouvernement local, s'inscrivent davantage dans une perspective de changement de mentalités, transformation plus profonde et durable que toute transformation normative ou juridique.

⁵⁹ Ley de Bases de la Descentralización (traduction libre : Loi des Bases de la Décentralisation), No 27783, promulguée le 17 juillet 2002, Consejo Nacional de Descentralización, <http://www.ofimatic.cnd.gob.pe/TEMP/00743563.pdf>

⁶⁰ *Ibid.*, Chapitre IV, art. 17.1

La transparencia se exige gracias a la existencia de una transformación cultural que se expresa, por lo menos como un hartazgo de un grupo de ciudadanos que sin necesidad de estar fuertemente organizados sí tienen una voz que se escucha en el ámbito político. [...] La transparencia ha sido parte de una estrategia empleada, tanto por gobiernos locales como por gobiernos nacionales, para contrarrestar el proceso de deslegitimación de la clase política. Propiciar la participación ciudadana a través de políticas públicas que hagan la información pública sencilla y accesible debe ser parte sistémica de este proceso de legitimación del Estado⁶¹.

De surcroît, le souci de transparence abrite et, à la fois, expose l'obligation de rendre des comptes.

« Un tema general [...] es la necesidad de los gobiernos de establecer mecanismos específicos de rendición de cuentas a través de los cuales los ciudadanos estén en posibilidad de evaluar de manera directa las acciones del gobierno, las políticas públicas y la forma de gasto del presupuesto »⁶².

Nous approfondirons ces principes lorsque nous aborderons les valeurs des dirigeants de BDI en lien avec celles de l'organisation. À ce stade-ci nous voulions principalement esquisser le tableau d'un environnement plutôt fragilisé et, jusqu'à une certaine mesure, dénuée d'un cadre de référence vigoureux. Néanmoins, mentionnons que des retombées positives pourraient, et nous disons bien pourraient, être à l'ordre du jour grâce à la politique nationale sur la décentralisation. L'utilisation du verbe « pouvoir » au conditionnel n'est pas sans intention. Bien que la loi des Bases de la décentralisation exhorte les instances de gouverne locale à mettre en place une culture de responsabilisation, de transparence et de reddition de comptes; sa consolidation dépendra largement de

⁶¹ María Marván Laborde, Informe de Conclusiones, Área temática: *La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública*, (traducción libre: *Promotion de l'éthique et de la transparence dans la gestion publique*), X Congrès International du CLAD sur la réforme de l'État et de l'administration publique, Santiago, Chili, du 18 au 21 octobre 2005, p. 3

⁶² *Id.*

l'action politique, non pas au sens partisan mais au sens de participation directe des acteurs dans la gouvernance locale, et ce, suivant une vision de gestion moderne claire et commune. Comme le dirait un des travailleurs de la municipalité, la pression est forte pour les dirigeants locaux : « Si esta gestion no gobierna bien, Baños del Inca va a tener problemas con los futuros gobernantes. La población esta totalmente decepcionada y dividida ».

5.3 Les acteurs externes participant à la vie municipale

Invité à écrire la postface du livre « Gouvernance et territoires ruraux », le politologue Vincent Lemieux nous livre ses *Réflexions sur la gouvernance* :

La gouvernance est une nouvelle forme de gouverne, où sont associés des acteurs du secteur public et du secteur privé, et, dans la gouvernance, le rôle du gouvernement est moins central que dans les anciennes formes de gouverne. [*Plus précisément*], il y a gouvernance et non plus gouverne traditionnelle lorsque les dirigeants municipaux, à la tête du gouvernement local, n'occupent plus la place centrale qu'ils ont occupée traditionnellement, et que des réseaux faits d'acteurs du secteur public et du secteur privé, y compris le secteur communautaire, sont à l'origine des décisions par lesquelles s'exerce la gouverne de la collectivité⁶³.

Parler donc d'organisation municipale et de développement local, exige que l'on tienne compte non seulement des autorités en état de gouverner mais que l'on étende la conception de gouverne à un nombre plus élargi d'acteurs. Nonobstant ce fait, le rôle du gouvernement, bien que modifié, demeure.

Le gouvernement peut être réduit dans la gouvernance à un rôle d'acteur parmi d'autres, d'accompagnateur, de superviseur ou d'arbitre. Mais s'il ne participe pas à la gouverne, elle risque fort de manquer des moyens nécessaires à sa mise en œuvre et de la

⁶³ Vincent Lemieux, Postface: « Réflexions sur la gouvernance », In. *Gouvernance et territoires ruraux*, sous la dir. de Mario Carrier et Serge Côté. Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, 2000, p. 336

légitimité qu'assure la représentativité acquise par la voie électorale⁶⁴

L'intervention du gouvernement est donc nécessaire mais doit favoriser une approche qui fait appel à la vox populi afin de faire avancer les objectifs de la commune.

Podemos agregar el adjetivo "democrático" a la gobernanza cuando existen, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público⁶⁵.

Partant de ces observations et préceptes, regardons maintenant de plus près les acteurs impliqués dans la gouvernance de BDI et comment les interactions de ceux-ci font éclore les opportunités et contraintes auxquelles fait face la municipalité.

5.3.1 Les trois paliers de gouverne

La Constitution politique péruvienne organise l'État selon trois paliers de gouverne : le gouvernement central ou national, les gouvernements régionaux et les gouvernements locaux (provinciaux et de district). Elle suggère en outre que ces trois niveaux agissent de manière coordonnée. Ce nouvel arrangement correspond au processus de décentralisation entamé par le gouvernement Toledo, légitimant et concrétisant le principe de subsidiarité, selon lequel l'instance se trouvant le plus près de la population est la plus apte à remplir son mandat au bénéfice des citoyens.

Au niveau du gouvernement national, deux entités nous concernent en raison des impacts directs sur les gouvernements locaux. Il s'agit du Ministère d'Économie et Finances du Pérou (MEF) et du Conseil National de Décentralisation (CND).

⁶⁴ *Ibid.*, p. 337

⁶⁵ B. Guy Peters, "La capacidad para gobernar : ¿retrocediendo hacia el centro?", article publié dans la Revue Reforma y Democracia, CLAD, No 27, oct 2003, Caracas, p. 3

Le MEF, partie intégrante du pouvoir exécutif, est l'entité régulatrice des fonds alloués aux gouvernements locaux et régionaux en harmonie avec la politique économique et financière de l'État.

Quant au CND, il fut mis sur pied au début de 2003 en vue de réguler le processus de décentralisation tel que stipulé par la Loi des Bases de la décentralisation. Il est présidé par le représentant du président de la République, et composé des représentants du MEF (2), de la présidence du Conseil des ministres (2), des gouvernements régionaux (2) et des gouvernements locaux provinciaux (1) et de district (1)⁶⁶.

Par ailleurs, les gouvernements régionaux sont des instances déconcentrées, autonomes sur le plan politique, administratif et économique. Grosso modo, leurs fonctions principales en sont une de coordination et regroupent en son sein les directions représentant les ministères centraux. Malgré que ce niveau de gouverne tire sa légitimité du processus de décentralisation, nous serions tenté d'opiner qu'il n'a pas d'indépendance totale ou de juridiction sur les affaires de sa région, car les transferts d'argent provenant du gouvernement central et destinés aux gouvernements locaux, leur sont directement envoyés. Les gouvernements régionaux n'ont donc aucun pouvoir ou contrôle sur ces transferts.

Le découpage des gouvernements régionaux correspond à la division géo-politique de la République, soit 24 départements, ou régions⁶⁷. Mentionnons à ce sujet, qu'une des étapes du processus de décentralisation était le regroupement des départements pour la composition de régions élargies. Ainsi, tout au long de 2005, on assista à une préparation en vue des élections générales pour les présidents et

⁶⁶ Loi des Bases de la Decentralizacion, *op. cit.*, Titulo IV : Conduccion y ejecucion del proceso de decentralizacion

⁶⁷ Voir Annexe I

conseillers régionaux⁶⁸. Les objectifs étant de favoriser le développement multisectoriel du territoire diversifié, de modifier les déséquilibres socio-économiques existants entre les départements et de permettre une meilleure intégration commerciale avec les pays contigus⁶⁹.

Au niveau local les deux acteurs centraux sont, bien sûr, les municipalités provinciales et les municipalités de district. Celles-ci ont des fonctions et des programmes à caractère social et économique, et répondent principalement aux demandes de base locales en promouvant la participation des citoyens.

Si nous prenons uniquement le département de Cajamarca ou, si vous préférez, la région de Cajamarca, sachez que cette dernière est composée de treize provinces⁷⁰ et de 114 districts. Le district de Baños del Inca (BDI), lieu de notre étude, est l'un des 12 districts qui forment la province de Cajamarca⁷¹. Des 114 districts de la région, 97 % sont des districts pauvres selon le CND, incluant les très pauvres et ceux vivant dans l'extrême pauvreté. Le district de BDI a été classé zone « pauvre ».

Le district de BDI comprend à son tour six « centros poblados » et 64 « caserios »⁷². Ce découpage tend essentiellement à couvrir l'étendue du territoire rural du district. Ainsi, un « caserio » est composé de quelques familles paysannes voisines regroupées en raison de leur proximité et du partage des terres contiguës pour l'agriculture et l'élevage. Pour ce qui est du « centro poblado », il est la tribune

⁶⁸ Conseil National de Décentralisation (traduction libre : Consejo Nacional de Decentralizacion), <http://www.ofimatic.cnd.gob.pe/PORTALES/000000/NOTICIAS/99998993.PDF>

⁶⁹ En novembre 2005, la volonté démocratique de la population décida lors d'un référendum que ces nouvelles démarcations n'auraient pas lieu. Les campagnes de sensibilisation et d'information sur l'importance de la nouvelle configuration territoriale furent vaines. Une des étapes cruciales dans la réalisation du processus de décentralisation fut ainsi estompée.

⁷⁰ Les provinces sont : Cajamarca, Cajabamba, Celendin, Chota, Contumaza, Cutervo, Hualgayoc, Jaen, San Ignacio, San Marcos, San Miguel, San Pablo, Santa Cruz (Voir Annexe 2).

⁷¹ Les districts sont : Cajamarca, Asuncion, Chetilla, Cospas, Encañada, Jesus, Llacanora, Los Baños del Inca, Magdalena, Matara, Namora, San Juan.. (Voir Annexe 2).

⁷² Voir Annexe 3

servant à la mise en commun des intérêts et des préoccupations des « caserios » qui le composent. Le représentant du « centro poblado » a le mandat de faire valoir son point de vue auprès des dirigeants municipaux du district lorsque les décisions de ces derniers risquent d'avoir des incidences sur la vie du « centro poblado ».

Lors de notre séjour cette division administrative n'était pas encore adaptée à la nouvelle réalité énoncée dans la alors récente LOM. En effet, cette dernière, donne la possibilité à tout « centro poblado » d'obtenir le rang de municipalité à condition de remplir simplement certains critères. Il est créé par la municipalité provinciale⁷³ ayant juridiction sur son territoire au moyen d'une « ordenanza » (décret municipal), qui ratifie, non seulement le pouvoir d'élire ses autorités au suffrage universel, mais précise aussi ses fonctions officielles en tant que municipalité, alloue les ressources et octroie les pouvoirs administratif et fiscal de manière à remplir ces fonctions.

Maintenant, imaginez à l'instant le plausible conflit qui surviendrait de l'interrelation entre ces acteurs municipaux, ma foi oui, davantage atomisés mais légitimes. Est-ce la démarcation territoriale souhaitée? Comment harmoniser les différentes logiques issues de cet agencement alors que l'on tente d'aller de l'avant avec un processus de décentralisation global?

Convertir a estas municipalidades de centro poblado en un nivel adicional de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa [*es una situación preocupante*]. Considerando que ya somos uno de los países de América Latina con mayor número de municipalidades, con los serios problemas de coordinación intergubernamental [...], con graves tendencias de fragmentación en nuestro sistema político y grandes dificultades para realizar

⁷³ Notez bien que la LOM attribue toutes les facultés de la création d'une municipalité de « centro poblado » à la municipalité provinciale (maire et « regidores » (le conseil municipal)) et non pas à la municipalité de district. En dépit du fait que le représentant du « centro poblado » transige d'abord et avant tout avec la mairie du district, celle-ci n'a aucun pouvoir ou droit de veto sur la création d'une municipalité de « centro poblado » sur son territoire. Elle a seulement un pouvoir de recommandation. À ce jour, aucune municipalité de « centro poblado » a été mise sur pied à BDI.

acciones de control institucional sobre el uso de los recursos públicos, es claro que [esto] carece de sentido. Ésta no responde a criterios técnicos de factibilidad (administrativa y política), sino más bien a intereses políticos por contar con el apoyo político de la población de las, por lo menos, 1864 de las municipalidades de centros poblados existentes y de otras que busquen su creación.

En síntesis, además de facilitar el surgimiento de conflictos, el desorden territorial a nivel local aludido y la tendencia a la fragmentación en él observado, dificultan el desarrollo de una adecuada gestión municipal para la promoción y conducción del desarrollo local⁷⁴.

Nous avons perçu un léger grincement de dents entre les dirigeants de la municipalité provinciale et ceux de la municipalité de district au début de notre séjour, lors de certaines rencontres. Ce tiraillement avait trait aux transferts de fonctions, de fonds, de projets et de programmes. Bien plus qu'une simple perception, cette tension trouve possiblement ses origines dans la prédominance de la municipalité de district sur celle de la province durant les années du premier mandat du gouvernement de Fujimori.

En general, muchos de los cambios normativos de este período - desde la promulgación de la Constitución de 1993 misma hasta la fórmula para la distribución del Foncomún aprobada - evidenciaron un creciente interés por parte del gobierno para favorecer a las municipalidades distritales con más recursos y prerrogativas en desmedro de las provinciales, que hasta hacía poco contaban con preeminencia sobre las primeras⁷⁵.

Nous pouvons constater que les transferts de ressources financières ou autres du gouvernement central peuvent créer de situations pour le moins embrouillées.

Dans cet ordre d'idées, alors que nous nous mettions à jour dans les lectures pour comprendre le fonctionnement de la municipalité, il n'avait pas encore été statué au niveau national la manière dont le transfert de responsabilités et financier du

⁷⁴ Paula Muñoz Chirinos, *El Diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*, Lima 14 : Asociación Servicios Educativos Rurales, 2005, p. 61

⁷⁵ *Ibid.*, p. 43

gouvernement central vers les gouvernements régionaux et locaux allait se faire en vertu de la Loi des Bases de la Décentralisation, adoptée près de deux ans auparavant. Sur ce partage de responsabilités, BDI vivait, pour le moins qu'on puisse dire, une période d'incertitude. Le CND avait laissé entendre aux autorités régionales que la préparation du Plan Quinquennal de Transferts Sectoriels⁷⁶ pour la période 2005-2009 devait commencer sous peu. Pour ce faire, les gouvernements locaux et régionaux allaient être invités à participer à l'élaboration du plan en déposant des propositions et des demandes entre les mois de décembre 2004 et janvier 2005. À BDI, on était loin de cette réalité avoisinante et on préférait s'affairer autour des enjeux communaux, d'autant plus qu'il fallait redresser la crédibilité des autorités politiques de BDI auprès de la population locale. Toutefois, cette occasion était à nos yeux l'opportunité tant espérée de démontrer que des besoins de toutes sortes étaient criants et qu'il fallait à tout prix s'occuper de la région. C'était la tribune qui aurait permis de démontrer qu'il existait à BDI du moins la volonté politique malgré les capacités limitées dans d'autres chapitres. Mais on aura laissé aux représentants de la municipalité provinciale le soin d'émettre ses propositions au nom de BDI. Ce faisant, on ne contrevenait pas à la formule souhaitée, soit que les gouvernements locaux se prononcent au nom des districts qui la composent. Cependant, rien n'empêchait les autorités de BDI de participer directement dans la proposition d'initiatives et projets plutôt que de jouer un rôle consultatif. D'autant plus que le mécanisme de participation et de concertation locales était formellement institué : le Consejo de Coordinacion Local distrital (Conseil de coordination locale de district).

5.3.2 Le Conseil de coordination locale (CCL)

Le cadre normatif de la décentralisation a institué la participation en assujettissant les gouvernements régionaux et locaux à la mise sur pied d'instances

⁷⁶ Les secteurs sont : agriculture, commerce extérieur et tourisme, MEF (promotion de l'inversion privée), éducation, énergie et mines, femmes et développement social, Présidence du Conseil des Ministres (protection civile, environnement, délimitation territoriale), production (pêcheries et industries), santé, travail, transports et communications, habitation.
<http://www.cnd.gob.pe/data/transferecias/plan.pdf>

régionales et locales telles les CCL. Ce faisant, l'on intégrerait la société dans la prise de décisions concernant la distribution des ressources destinées à l'investissement et dans la formulation des plans de développement.

Le CCL joue donc un rôle d'organisateur du processus participatif en tant qu'entité de concertation entre les autorités et la société civile et autres acteurs publics et privés. Le but étant de mettre sur pied un plan de développement concerté par le budget participatif en spécifiant la vision et les objectifs stratégiques. Étant donné la nouveauté de ce processus, il avait été prévu qu'une aide serait fournie par l'organisme central CEPLAN (Centro de planeamiento estratégico) en vue d'accompagner les instances locales lors de la réalisation des premières réunions.

Au cours de notre séjour, il n'y avait pas encore eu de rencontre au sein du CCL de BDI. La LOM suggère minimalement deux assemblées générales par année et, au besoin, à la discrétion du maire. Cela dit, bien que des rencontres n'étaient pas inscrites à l'agenda, certains travailleurs de la municipalité avaient leurs conceptions par rapport au fonctionnement futur du CCL. Le gestionnaire de l'unité de développement social et tourisme était on ne peut plus clair à ce sujet : « Las propuestas de proyectos se deberán manejar en base a intereses comunes de la población y no a posiciones políticas propuestas por las autoridades ». Et il ajoute :

[Es necesario] evitar los protagonismos de las autoridades sobre los proyectos, puesto que adoptan posiciones contradictorias sobre lo planteado. *[Además]*, la identificación de proyectos se debe realizar mediante un proceso de participación democrática de la población beneficiada. *[En otras palabras]*, se debe realizar mediante la identificación de necesidades y "priorización" de los mismos por parte de la comunidad y no implantar ideas y/o propuestas implantadas

Il va sans dire que la réussite de cet organe est conditionnelle à l'engagement ferme de ses participants, à la qualité de la participation et à la volonté réelle de tous les acteurs participant à la gouvernance de BDI.

Es sin duda un paso significativo en términos de la construcción de un régimen democrático que amplía y legitima la representación política mediante mecanismos de participación de la sociedad organizada. Sin embargo, si bien se tiene como punto de partida la existencia de normas favorables, esto es insuficiente pues se trata de un proceso social y político que requiere modificaciones sustantivas en la forma de entender y de hacer política en nuestro país. La cultura predominante está definida por el clientelismo, la confrontación, el caudillismo y el uso privado del estado. Por tanto, es un proceso que está en su fase inicial y se proyecta, necesariamente, hacia el mediano y largo plazo⁷⁷.

Les expériences en matière de participation citoyenne à travers le pays pullulent et semblent s'être avérées fructueuses. C'est le cas notamment des municipalités de Villa El Salvador (Lima), Limatambo (Cusco) et Santo Domingo (Piura)⁷⁸. Or, nous ne voulons pas nous faire l'apôtre de la participation citoyenne, privé de tout jugement, car il est important de reconnaître qu'elle peut aussi comporter des limites.

En dépit de la dimension salubre du budget participatif et de ses implications sur la participation des agents de la société, l'adaptabilité et l'assouplissement du comportement deviennent ici capitales. D'une part, les autorités devront laisser une partie de leur autorité aux mains de la population; or, seraient-elles prêtes à accepter un tel partage de leur mainmise locale ? Stéphane Guérard, de l'Université de Lille II, en France, résumait ainsi cette idée :

⁷⁷ Grupo Propuesta Ciudadana et al. (coordinación), "La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América latina", Lima, novembre 2004, Seminario internacional, p.12

⁷⁸ Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), "Para participar y vigilar nuestro presupuesto participativo", Manual para líderes, ciudadanos y autoridades locales, Lima, novembre 2004

[...] Tout mécanisme de la démocratie locale participative suppose l'intervention, et [...] le bon vouloir des représentants locaux donc des tenants de la démocratie locale représentative. Comment alors demander aux élus de promouvoir une forme de démocratie qu'il juge souvent concurrente de celle qu'il représente, de « la leur » ? Comment, au risque de forcer le trait, leur demander quelque part de se nier au profit des citoyens ? En somme, cela revient à se demander à quoi sert l'expression du suffrage universel, la désignation des élus si c'est pour revenir systématiquement pour toute décision à l'électorat ?

Mais il ajoute

Toutefois, ce qui est en jeu, ce n'est pas de nier la démocratie locale représentative, ni la remplacer par une démocratie complètement directe mais c'est d'inventer une démocratie locale semi-directe acceptable pour tous. Cela demande du temps, de l'imagination, de la tolérance et du compromis⁷⁹.

D'autre part, nous pouvons nous demander si les citoyens, capables de défendre leurs intérêts en utilisant par exemple le pouvoir du vote assuré par la démocratie, seraient capables de protéger l'intérêt général au sein du CCL? Est-ce qu'ils ont les vertus nécessaires au bon exercice de leurs droits citoyens (civils, sociaux et politiques)?⁸⁰. Qui plus est, n'y a-t-il pas un risque de créer une place pour certains privilégiés, ceux et celles qui participeraient toujours par exemple, ce qui pourrait affecter l'efficacité institutionnelle? Existe-t-il réellement à BDI une volonté de participer ou c'est la nécessité de participer qui sous-tend la participation ? De plus, l'on accroît la démocratie certes, mais qu'en est-il de l'efficacité de la gestion publique ? En outre, il est fort probable que l'on rencontre des difficultés sur le plan de la priorité des besoins, l'identification des problèmes et la mise en avant des solutions; y a-t-il en place un système de résolution de conflits pour pallier cette situation?

⁷⁹ Stéphane Guérard, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale », *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, Québec, du 20 au 23 mai 2003, p. 2-3.

⁸⁰ Luiz Carlos Bresser-Pereira et al., *op. cit.*

En somme, par la création des CCL, le processus de décentralisation poursuit l'objectif louable de garantir l'équité, l'égalité et l'accès à la vie municipale. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'il est déterminant de construire une citoyenneté imbibée de sens critique. Cette citoyenneté ne peut être pleinement réalisée que si toutes les conditions de la décentralisation sont réunies, ce qui, pour le moment n'est pas encore le cas. Le défi qui s'impose est de taille.

5.3.3 L'Hôtel Laguna Seca

Au-delà des commodités et du bon accueil réservé à ses visiteurs, Laguna Seca est bien plus qu'un hôtel 4 étoiles, c'est aussi un acteur social et économique. Installé à BDI depuis près de vingt ans, le propriétaire, d'origine états-unienne, a su faire preuve de débrouillardise et d'initiative afin de bien mener à terme ses projets d'expansion en matière de tourisme. Possédant une infrastructure touristique acceptable et une géographie d'un grand potentiel, BDI représentait et représente toujours pour Laguna Seca une occasion idéale d'affaires et de mise en valeur du territoire. Le propriétaire nous informa qu'au-delà du rendement financier, et malgré l'aide plutôt symbolique de la part des instances locales, il a pu réaliser certains rêves :

Cuando llegue aquí, la región era mucho más pobre de lo que es actualmente. Decidí instalarme en este espacio puesto que los alrededores son paisajes preciosos que cualquier turista aprecia. Pero había mucho que hacer. Sobretudo en el tema de la protección de especies animales y vegetales. Es cuando creí necesario que necesitábamos un organismo consagrado a la conservación y a la protección de la naturaleza.

L'organisme auquel il fait référence est l'APREC (Asociación Civil para el Rescate del Ecosistema de Cajamarca), entité vouée à la mise en valeur des ressources naturelles, culturelles et historiques de la vallée de Cajamarca, afin de créer de circuits touristiques de calibre international⁸¹.

⁸¹ APREC, http://www.aprec.org/quienes_somos/frame_Q_S.htm

Fait à noter, Laguna Seca n'est pas le seul à offrir une aide pécuniaire au dit organisme. Il a un partenaire de poids : la fortement contestée compagnie minière Yanacocha. Nous en reparlerons au point suivant. Mais au préalable, nous aimerions vous exposer un élément qui a retenu notre attention lors de notre entretien avec le propriétaire de Laguna Seca, personnage pour le moins singulier. D'abord, alors que nous étions accompagnés par le chef de l'unité de tourisme car il souhaitait lui expliquer les intentions de la municipalité en matière de tourisme, celui-ci se fait interpeller par notre personnage qui dit : « Aparte de todas las buenas intenciones que tiene la municipalidad y su vigilancia por el respeto de las leyes, podría decirme lo que el corazón le dice a usted. Hábleme a partir de ahí (en pointant vers le coeur) ». En disant cela l'acteur fit appel explicitement à l'état affectif, à la conscience, à la propriété de l'être humain sensible, à son intelligence, voulant ainsi donner vie, qui sait, au cadre législatif. Ensuite, lors de notre deuxième rencontre, nous reprîmes ce sujet et il répondit d'une voix calme : « En este país impera la ley, y sin duda es respetada y aplicada por muchos, ¿pero crees tu que la moral lo es ? ». Nous vous laissons interpréter ces paroles qui en disent long sur l'état d'esprit d'une population et sa relation avec la Loi. Notez toutefois que parfois il y a de ces facteurs peu visibles, comme la morale, mais très déterminants dans le comportement éthique.

5.3.4 La compagnie minière Yanacocha

Notre intention dans cette partie du mémoire de maîtrise n'est pas de vous tracer un portrait de la compagnie aurifère Yanacocha⁸², ou la « mina », comme tout le monde l'appelle communément. Nous tenons uniquement à vous informer :

- qu'elle est l'une des plus grosses entreprises de la région : près de 8000 travailleurs oeuvrent et vivent à Cajamarca,
- qu'elle s'approvisionne de biens et services à même une centaine de commerçants locaux,

⁸² YANACOCCHA, <http://www.yanacocha.com.pe/index.htm>

- qu'elle prévoit investir plusieurs millions de dollars au cours des dix prochaines années,
- que la taxe sur le revenu qui restera à Cajamarca sera de l'ordre de 50% en vertu de la nouvelle Ley del Canon adoptée en 2005 (Taxe sur le revenu des entreprises minières entre autres),
- que la « mina » finance directement des organismes non gouvernementaux essentiels pour le développement local (APREC, ASODEL, Los Andes de Cajamarca, etc.), s'impliquant ainsi dans l'économie locale, le développement touristique, la vie socio-culturelle, etc.,
- qu'elle suscite une controverse considérable auprès des populations locales en raison notamment de la pollution environnementale (baisse de la qualité de l'eau, fuites de cyanure, détérioration des sols, etc.) qu'on lui impute depuis le début de ses activités en 1993,
- qu'elle est accusée par ses détracteurs de contrôler le gouvernement central, le ministère de l'Énergie et des Mines, le gouvernement régional, les municipalités, la plupart des médias, les institutions publiques et privés, et les parlementaires⁸³.

Si ces informations ne vous suffissent pas pour le moment, n'ayez crainte, nous sommes persuadés que vous aurez la chance d'en avoir d'autres car, oui, Yanacocha est là pour rester quelques décennies encore ! Mais l'or est une ressource non renouvelable. Et Les autorités publiques devront se pencher sur ce qui adviendra de BDI une fois l'exploitation minière terminée. Le « boom » économique dont la population du district et celle de la province en bénéficie est incontestable. Cependant, est-ce que le prix à payer - lire pollution, augmentation de la criminalité et de la prostitution, polarisation sociale, pauvreté, exclusion - en vaut la peine ? Si oui, comment faire en sorte que tous les avantages actuels

⁸³ Ce dernier point est un extrait d'un courriel que nous avons reçu au cours du mois de mars 2005. Les opinions y émises sont l'œuvre d'un éditorialiste de la revue « Dignidad Regional », que nous avons rencontré lors de notre présence au Forum régional sur la « Vigie des citoyens dans la lutte contre la pauvreté » et « La décentralisation » (traduction libre : Foro regional « Vigilancia ciudadana en la lucha contra la pobreza y descentralizacion »)

soient durables et bénéfiques pour les générations futures? Serait-ce une quête chimérique?

5.3.5 Asociación para el Desarrollo Local (ASODEL)

Fondée en 1994, ASODEL est un organisme sans but lucratif extrêmement impliqué et jouant un rôle de premier plan dans la gouvernance du district. Ses trois axes d'intervention sont : la démocratie et la gouvernance (renforcement des capacités de la société civile et des gouvernants, participation des acteurs locaux); l'éducation environnementale (gestion des déchets, défense des ressources naturelles, mise en place d'une conscience écologique) et le développement économique concerté (entreprenariat, aide aux petites entreprises)⁸⁴.

Lors de notre séjour, ASODEL mettait en place un système effectif de gestion intégrale des déchets. Par intégral, souligne le responsable du projet, nous voulons dire « que las autoridades, la población y otras instituciones se acoplen, y aborden distintos aspectos del mismo problema, todo esto en conjunto y con la decisión firme de querer hacer bien las cosas ». Pour parvenir à ses objectifs, ASODEL avait reçu l'aide de la municipalité en termes de personnel tout comme l'aide financière de Yanacocha et de FONDAM (Fondo de las Américas). Ce dernier est un organisme sans but lucratif créé à l'issue de l'accord signé en 1997 par les gouvernements des Etats-Unis et du Pérou en vue de réduire la dette externe (programme d'ajustement structurel).

Nous pouvons décrire ASODEL comme l'assistant technique et stratégique de la municipalité. Son plus grand attribut étant la recherche de la concertation et le développement d'une vision commune. Et notre interviewé ajoute :

Nuestro objetivo es compartir ideas, brindar la ayuda técnica necesaria y tratar que los objetivos de la municipalidad se realicen. Lo importante para ASODEL es tomar en cuenta, en

⁸⁴ ASODEL, <http://www.asodel.org/asodel.html>

todas nuestras actividades, tanto la calidad de vida de la municipalidad, como la calidad de las interacciones entre los que hacemos posible mejorar esa calidad de vida.

5.4 Les lois à respecter

Comme vous l'aurez constaté à la lecture de ce travail, le cadre institutionnel du gouvernement local péruvien est en pleine transformation depuis 2002. Nous vous avons présenté d'ailleurs quelques unes des lois qui forment le cadre législatif dans lequel se situe littéralement la municipalité, en vous citant par exemple la LOM ou encore la Loi de Bases de la Décentralisation. Avant de vous offrir ce court « listing » législatif, nous aimerions vous partager une réflexion sur les vertus de la loi après 12 semaines à BDI et qui n'est, bien sûr, qu'une simple perception suite aux divers entretiens que nous avons eus. Le chef de l'unité des ressources humaines, en faisant un parallèle avec la vie organisationnelle dans une entreprise du secteur privée, mentionnait que : « En la empresa privada la ley parece ser corta, fructífera, clara y activa. En la pública, la ley es elástica, porque el que quiere estirla, la estira, y a su conveniencia. Así, siempre viviremos pegados a la ley ». Ces propos illustrent que toute loi n'est bonne que si elle est perçue comme utile. Toute loi n'est utile, que si elle accompagnée d'une orientation claire et ferme. De plus, un changement législatif n'impliquerait pas nécessairement un changement dans les mentalités. Nous ne prétendons aucunement minimiser le rôle de la loi, mais suite à cet argument avancé par notre interviewé, il est possible de croire qu'elle n'est qu'un instrument de plus avec lequel jouent les acteurs.

Cela étant dit, voici quelques unes des lois centrales⁸⁵ dont la municipalité doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions :

⁸⁵ Consejo Nacional de Descentralización
<http://www.ofimatic.cnd.gob.pe/SCRIPTS/FOXISAPI.DLL/OFIWEB9.SERVER.OFIMATIC?ARBO L91=00000001>

- *La Loi Organique des Municipalités N° 27972* : établit les normes sur la création, l'origine, la nature, l'autonomie et le régime économique des municipalités, tout comme sur les mécanismes de participation des citoyens; instaure également les relations inter-municipales et avec les autres organisations de l'État et privées.
- *La Loi de Bases de la Décentralisation N° 27783* : établit la finalité, les principes, les objectifs et les critères généraux du processus de décentralisation; régule la configuration des régions et municipalités; fixe les compétences des trois niveaux de gouverne; détermine les biens et ressources des gouvernements régionaux et locaux et régule les relations intergouvernementales.
- *La loi du « Canon » N° 27506* : détermine les ressources naturelles qui, une fois exploitées, génèrent des revenus et régule leur distribution au bénéfice des gouvernements régionaux et locaux des zones où les ressources sont exploitées.
- *La loi Cadre du Budget Participatif N° 28056* : établit les dispositions afin d'assurer une participation effective de la société civile dans le processus de budgétisation des activités, lequel se fait en fonction des plans concertés de développement des gouvernements locaux et régionaux.
- *La loi Organique des Gouvernements Régionaux N° 27867* : établit et norme la structure, l'organisation, les compétences et les fonctions des gouvernements régionaux.
- *La loi de la Démarcation et de l'Organisation Territoriale N° 27795* : établit les définitions, les critères techniques et les procédures dans l'examen de la démarcation territoriale, compétence exclusive du pouvoir Exécutif.
- *La loi du Système d'Accréditation des Gouvernements Régionaux et Locaux N° 28273* : garantit le transfert des compétences, fonctions et attributions et ressources du gouvernement central vers les gouvernements régionaux et locaux.

- *La loi cadre de Promotion de l'Investissement Décentralisé N° 28059* : établit le cadre normatif afin que l'État, dans ses trois niveaux de gouverne, promeuve l'investissement de façon décentralisée et se serve d'outil pour parvenir au développement intégral, harmonieux et durable, tout en permettant des alliances stratégiques entre les gouvernements régionaux, locaux, les investisseurs privés et la société civil.

5.5 Les tendances sociales à BDI

Nous avons vu antérieurement que BDI a vécu une série de changements au niveau économique, politique et social depuis les 40 dernières années. Quand nous constatons que près de 80% de la population rurale n'a pas encore les besoins de base satisfaits; que le taux d'activité économique est de l'ordre de 50%; que 30 % des personnes occupant un emploi sont des salariés et que la grande majorité survit grâce au marché du travail informel; que le niveau d'éducation le plus élevé est le niveau secondaire, parfois inachevé, etc.⁸⁶; nous pouvons nous poser des très sérieuses questions sur les agissements des gouvernants.

Les problématiques sociales pourraient encore s'intensifier. La présence de la « mina » en est la preuve latente. Génératrice de développement économique, elle modifie d'ores et déjà la vie des citoyens. L'urbanisation accélérée des dernières années, n'a pas pour autant réduit la pauvreté, et la population rurale n'a cessé d'augmenter, traînant avec elle ses problèmes et retards. Et le peu de richesse créée jusqu'à présent se volatiliserait car elle est éphémère et mal intégrée aux projets qui, eux, pourraient être durables.

Un dernier aspect que nous aimerions traiter est l'influence du catholicisme sur le mode de vie des habitants, sur les mentalités et les comportements des individus; une situation qui prévaut aussi bien au Pérou que dans les autres pays de

⁸⁶ Statistiques tirées de l'INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática, www.inei.gob.pe

l'Amérique latine. Nous abordons ce point car lors de quelques conversations informelles, le sujet de l'emprise de la religion catholique a souvent été évoqué par certains des travailleurs de la municipalité. Effectivement, le magnétisme de la religion catholique est d'une ampleur telle à BDI que, compte tenu de l'adulation vouée à Dieu, les uns expliquent les gestes des autres en invoquant SA volonté. Et puisque sa volonté est au-dessus des mortels, il sera le seul qui viendra à notre rescousse en cas de besoin.

Mais le processus de laïcisation, bien que très marginal, y prend racine petit à petit. Les acteurs religieux n'y sont pour rien. Si cette démarche de laïcisation tarde à prendre son envol, c'est en raison de leur résistance, appuyée en outre par les conditions sociales de pauvreté et d'éducation médiocre et la force du soit disant « communautarisme ». De telles barrières rendent parfois périlleux la mise en œuvre de certaines politiques de « modernisation » promues par les instances politiques par exemple. Mais la lumière au bout du tunnel est perceptible, rapporte Jean-Pierre Bastian. Selon cet auteur, l'Amérique Latine serait en train de subir des modifications profondes qui pourraient lui permettre d'explorer, qui sait, d'autres trajets :

[...]En una Europa marcada por la privatización y la desinstitucionalización religiosa, lo religioso aparece más como un receptáculo de memoria o como un fondo simbólico, eventualmente modificable en términos individuales. Aunque resulte insoslayable, es sólo un elemento más entre otros de las lógicas simbólicas de legitimación social. En cambio, en América Latina lo religioso institucional sigue siendo un actor social central. Aunque se pluralice, sigue siendo capaz de intervenir en la esfera pública, y ello aun cuando ya no existe, salvo en algunos casos, un Estado confesional. En un intento por retomar el argumento en sentido crítico, A. Touraine plantea un examen pertinente en torno a la oposición entre individualismo y comunitarismo. En su respuesta considera que América Latina avanzaría hacia un horizonte individualizante, aunque conservando las representaciones comunitarias, lo cual

finalmente llevaría a las sociedades latinoamericanas a alcanzar las dinámicas europeas a largo plazo⁸⁷.

5.6 Les menaces et opportunités

Au point 3.1.1 de ce texte, nous affirmions qu'une organisation peut anticiper, réduire les incertitudes auxquelles elle est soumise et mieux se préparer pour ses choix stratégiques si elle exerce une vigilance, évolutive dans le temps, de son environnement. Nous avons renchéri en disant que par une « gestion fine de l'environnement, [*une organisation est*] plus en mesure que d'autres de déterminer et de saisir les opportunités [...] ou de faire face aux menaces importantes qui surviennent constamment »⁸⁸.

À la lumière de ce constat ainsi que des éléments que nous avons ressortis tout au long de ce chapitre, et en considérant les deux choix de finalité, soit :

1- faire de BDI un attrait touristique en mettant en valeur sa nature (tourisme écologique) et ses acquis, en embellissant les infrastructures existantes et en développant de nouvelles, au moyen des revenus générés par cette industrie;

et

2- mettre sur pied un système de gestion des déchets efficace, économique, responsable et respectueux de l'environnement, tout en faisant appel à la conscience civique des habitants de BDI;

nous croyons que les éléments qui suivent, bien que non exhaustifs, pourraient s'avérer être des menaces et des opportunités pour la municipalité.

Au niveau des menaces à en tenir compte, nous retrouvons :

⁸⁷ Jean-Pierre Bastian, « Apprendre à descentrer la mirada sobre la modernidad religiosa ». In *Modernidad religiosa: Europa latina y América Latina en perspectiva comparada*, Argentina : Fondo de cultura económica (FCE), 2004, p. 14

⁸⁸ Taieb Hafsi et al., *op. cit.*, p. 134

- L'incrédulité de la population à l'égard de ses autorités politiques;
- la tâche difficile d'obtenir la participation de la société civile, ce qui ne se fait pas de façon automatique. Le principe de la participation peut être instituée dans la loi certes, mais n'est pour le moment ni une culture répandue ni une pratique de gestion publique;
- le risque de protestations faute de consensus;
- le double standard des autorités. À savoir, accepter de travailler avec les organismes subventionnés par la « mina » et/ou se rallier à la population pour combattre l'exploitation minière que d'aucuns jugent nonchalante;
- les questions laissées en suspens par la réforme législative (Loi Organique des Municipalités et Loi de Bases de la Décentralisation) : démarcation territoriale trop fragmentaire, respect des juridictions des instances qui composent le local non défini, etc.;
- le caractère homogène de la Loi Organique des Municipalités qui applique une méthode mur à mur alors qu'une municipalité rurale, davantage précaire et vulnérable, ne répond pas aux mêmes impératifs qu'une municipalité urbaine;
- la capacité limitée d'action de la municipalité compte tenu que le gouvernement régional et central sont omniprésents et créent encore des liens de dépendance;
- le danger que chaque acteur, eu égard à la tribune que lui est accordée, tente de faire prévaloir ses propres objectifs sur ceux des autres et cherche à maintenir ou élargir son influence (phénomène du « protagonisme », exclusion des plus faibles, etc.);
- la culture du clientélisme et de la procrastination difficilement modifiable à court terme (lenteur des processus, jeu d'alliances, ajournement des débats faute d'entente, etc.);
- le processus décisionnel complexe, spécialement dans le secteur du tourisme, car il fait intervenir plusieurs ordres de gouvernement, donne

lieu à de nombreuses prises de décisions et exige une interaction régulière entre les forces politiques et administratives;

- le risque que des demandes fassent de toutes parts et déséquilibrent la gestion municipale, l'empêchant de bien remplir sa mission de base (le bien-être et le développement des citoyens);
- les changements sociétaux qu'entraînera le départ de la « mina » une fois l'or terminé;
- le risque de dépendance vis-à-vis l'aide fournie par les organismes du milieu.

En ce qui a trait aux opportunités du milieu, elles seraient les suivantes :

- L'objectif de développer le tourisme entraînera la nécessité de développer des services connexes tels le transport, les routes, les restaurants, les centres de divertissement, l'éducation en matière de tourisme, etc. Une approche systémique sera donc de mise;
- l'institutionnalisation d'espaces permanents de participation et de concertation entre les autorités municipales et les organismes de la société civile;
- la reconnaissance des capacités de bonne gestion publique et de leadership;
- la possibilité d'établir une culture du dialogue grâce aux mécanismes de concertation procurés par la nouvelle législation;
- les sources multipliées de financement et d'aide technique vu le renforcement de la participation des ONG et des entreprises privées dans les affaires locales;
- la prise de décision ne sera plus le ressort d'un acteur unique mais plutôt le résultat d'une interaction multiforme;
- la présence de Yanacocha favorise non seulement la création d'emplois, mais affecte aussi positivement l'économie locale dans son ensemble (consommation de biens et services plus élevée, croissance du secteur des

services, exigence de qualité de la part des consommateurs, professionnalisation des métiers, diminution du marché de travail informel; etc.);

- la sensibilité face à l'opinion publique et le rétablissement de la confiance des citoyens envers leurs institutions publiques;
- le renforcement de la démocratie et de la saine gouvernance; etc.

En nous étant adonnés à cet exercice, nous avons cherché à comprendre l'environnement de la municipalité de BDI. Or, Hafsi et ses collaborateurs mentionnent avec justesse que « pour que quelque chose de durable puisse être accompli, il faut tenir compte des ressources, des compétences, des savoir-faire dont on peut disposer pour survivre aux pressions qui sont exercées par l'environnement »⁸⁹. Connaissant donc l'environnement et les pressions possibles qui en découlent, nous effectuerons maintenant l'analyse des capacités internes de la municipalité. Nous vous invitons au cours des prochaines lignes à nous accompagner dans l'expédition du paysage interne de la municipalité.

⁸⁹ Taieb Hafsi et al., *op. cit.*, p. 135

CHAPITRE VI. Les capacités internes de l'organisation

Nous avons pu voir depuis le début de ce travail que la municipalité participe à la construction, satisfaisante ou non, de la société. Ses activités, ses moyens de gestion, ses choix de finalités et ses valeurs sont au centre de la dynamique sociale de BDI. Cette participation démontre aussi que l'organisation n'est pas un construit statique, inanimé, composé de pièces immuables imbriquées les unes les autres. Bien au contraire, ce construit est empreint de dynamisme, généré par l'interrelation entre chacune des composantes de l'organisation.

Au cours de ce chapitre, nous tenterons d'aller au fond de ce construit afin d'examiner ses composants. Cette analyse nous permettra d'identifier les ressources, les compétences et le savoir-faire qui vont ou pas dans la direction menant au chemin de la productivité efficiente et durable. Nous concluons cette section en établissant les forces et les faiblesses de la municipalité.

6.1 Les capacités et compétences des personnes

À travers le temps, les juridictions des différents paliers de gouverne se sont construites autour de ce que nous pourrions définir comme le paradigme de l'insuffisance locale. Autrement dit, on a crû pendant très longtemps que les gouvernements locaux n'ont ni les capacités (infrastructure, capital humain) ni les facultés nécessaires à la bonne gestion de dossiers, encore moins si ceux-ci sont majeurs. Bien que les législations actuelles renforcent les idées décentralisatrices dans la plupart des pays de latino-américains comme c'est le cas au Pérou, particulièrement avec la mise en place de la politique nationale de décentralisation, il subsiste encore des politiques et programmes à caractère centralisateur éclipant du même coup la volonté des autorités publiques d'instaurer des nouvelles pratiques de gestion locale. Il devient alors évident que se défaire rapidement du paradigme jadis dominant et de ses conséquences néfastes sur l'administration publique, ne sera pas une tâche facile :

Un elemento clave del sistema de administración pública en América Latina, que la distingue de sus contrapartes en el resto del mundo, es la tradición centralista del *caudillismo* (cacique político). Esta cultura política de favores prospera en ausencia de estabilidad laboral y por la constante rotación de una burocracia mal pagada y sobrecargada. [...] Debido fundamentalmente al clientelismo, los sistemas de personal continúan siendo débiles y altamente fragmentados a lo largo de la región, y el reclutamiento y promoción se basan todavía en el patronazgo más que en el mérito. [De *esa manera por ejemplo*], la carrera se ve truncada en el nivel de jefe de departamento porque justo arriba de él están los cargos de confianza, cuyos titulares cambian frecuentemente como consecuencia de los cambios en el nivel político. Así, la ausencia de un sistema genuino de carrera es un rasgo significativo de la administración pública en América Latina que la distingue de sus contrapartes en otras partes del mundo⁹⁰.

Qu'illustre cette citation ? D'abord, que tout processus de réforme risque d'être lent, imprécis et que l'on complique son intention et viabilité. Ensuite, que la fragilité du système politique et institutionnel engendre la méfiance et le mécontentement. Aussi, que le professionnalisme et la carrière des serviteurs publics subissent les contrecoups de l'instabilité généralisée. Et, en dernier lieu, que la gestion des personnes, en dépit de son caractère névralgique, est le point le plus chancelant des organisations publiques latino-américaines.

6.1.1 Le personnel

Selon les documents de la municipalité, un total de 148 employés⁹¹ auraient été nécessaires pour accomplir les objectifs généraux de l'organisation. Ce nombre correspondait aux exigences de la nouvelle LOM, c'est-à-dire la mise en place d'organes de contrôle et d'appui, tout comme une structure de type managérial⁹² :

La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección,

⁹⁰ Andrew Nickson, "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management*", In *Revue Reforma y Democracia* du CLAD, No. 24, octobre 2002, Caracas

⁹¹ Voir Annexe 6

⁹² Voir Annexe 4 et Annexe 5

ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana⁹³.

À notre arrivée, la municipalité comptait 55 employés au total. On était à 93 employés en deçà du nombre souhaité. Cela causait bien des maux de têtes aux gestionnaires des unités, particulièrement à celui d'infrastructures et taxation :

El asunto de los catastros (*cadastre*) es un caos total. Por una parte, se ha perdido todo control y no tenemos una manera adecuada y eficiente con la cual podamos contar ni tampoco un ingreso fiscal que nos permita recaudar el dinero que se necesita. Ha habido mucho laxismo en este aspecto. Por otra parte, no tenemos el personal lo suficientemente capacitado y nos faltan muchos empleados.

Ingénieur civil de formation, ce gestionnaire nous avoua ne rien connaître en matière de fiscalité. Il nous signala entre autres qu'il faisait les efforts nécessaires afin de bien diriger l'unité. Il nous confirma être au fait qu'une bonne partie des ressources financières d'une municipalité provient des taxes qu'elle perçoit sur son territoire, mais que les ressources matérielles et humaines dont il disposait ajoutées à la méconnaissance fiscale des dossiers rendait son travail laborieux : « hacemos lo que se puede ». Mentionnons aussi que ce gestionnaire a été désigné par le maire comme le candidat pour occuper ce poste, faisant de cet acteur un membre de la municipalité en tant qu'employé de « confianza ».

Des 55 employés en place 20 % étaient des employés de « confianza ». D'après le chapitre II, article no 10, de la Ley de Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, un employé de « confianza » est défini comme étant celui ou celle qui :

[...] desempeña cargo técnico o político y que goza de la confianza directa del funcionario público quien lo designa. Pueden ser designados en estos cargos aquellos profesionales con

⁹³ Loi Organique des municipalités, *op. cit.*, article no 26

conocimiento especializado en materias propias de la Administración Pública y de la materia que requiera la entidad. También pueden ser considerados como empleados de confianza aquellos que realizan actividades y laboran en el entorno del funcionario público⁹⁴.

Ainsi, et dans le cas qui nous concerne, les employés de confiance sont nommés par le maire et proviennent pour la très grande majorité de l'entourage immédiat de ce dernier. D'ailleurs, le gestionnaire de l'unité de développement social et tourisme cette fois, a fait la connaissance de l'actuel maire lors d'un séminaire à l'Université de Cajamarca deux ans avant son ascension au pouvoir local. Comme quoi toute occasion est idéale pour faire des rencontres qui peuvent se montrer utiles le cas échéant.

À l'exception de la secrétaire général⁹⁵ qui prête support administratif au maire, la quasi-totalité des employés de confiance occupent des postes de direction et de gestion. Cette pratique peut sans doute démotiver quiconque aspirerait à occuper des postes supérieurs dans la hiérarchie tel que le laissait entendre Andrew Nickson au tout début de ce chapitre. Ses propos démontraient clairement que ce type de système de recrutement du personnel affecte inévitablement le moral des troupes.

Devant une telle situation, comment rendre la gestion du personnel et la transformer plutôt en gestion du capital humain? Comment faire en sorte que cette gestion soit efficace et optimale, sans discrimination et inclusive? D'autant plus que la politique des ressources humaines dans l'Administration publique péruvienne se caractérise par la méconnaissance et le désintérêt du capital humain, phénomènes davantage accentués par l'attitude d'indifférence du niveau managérial :

⁹⁴ Ley de Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, (traduction libre: Loi concernant les charges publiques et les employés de confiance), Titre I, chapitre II, article No 10, 2002.

⁹⁵ Voir Annexe 4 et Annexe 5

Este desconocimiento se ve reflejado en la poca importancia que se asigna al departamento o área de recursos humanos, generalmente centrado en el desarrollo de tareas rutinarias como elaboración de la planilla de remuneraciones y pensiones, el control de asistencia y puntualidad, el ingreso y escalafón, gestión de permisos y vacaciones, etc., los mismos que se ejecutan con limitaciones tanto de personal como de herramientas tecnológicas⁹⁶.

Pour tenter de répondre à nos interrogations nous nous sommes entretenus avec le responsable des ressources humaines. Ce dernier a pu nous renseigner de façon générale sur les qualifications professionnelles des travailleurs et nous a livré ses impressions sur la gestion des personnes dans la municipalité. Fait à noter, la question des ressources humaines interpelle la majorité de nos interviewés, raison pour laquelle nous vous présenterons dans les paragraphes à venir les propos de ceux et celles que nous jugeons à propos.

6.1.2 Le capital humain

À l'issue de notre rencontre avec le responsable en charge du personnel, et en faisant une analogie avec la division du travail de Henry Mintzberg⁹⁷, nous pouvons être en mesure de dire que le sommet stratégique (les chefs d'unités, la gérance municipale, le conseil municipal et le maire), la technostructure et le support logistique (vérificateur, avocat, économiste, comptable, ingénieur) ainsi que quelques acteurs se trouvant dans la ligne hiérarchique d'autorité étaient conformés de personnes ayant des études de niveau universitaire premier cycle. Quant au noyau opérationnel, on y retrouvait pour la plupart des travailleurs ayant complété des études secondaires ou techniques, ce qui équivaut au Québec à des études collégiales. À notre grande surprise, très peu d'entre eux avaient des études secondaires inachevées. À la lumière de ces données, nous pouvons conclure que l'organisation était composée majoritairement de gens scolarisés,

⁹⁶ Genaro Matute Mejia, *op.cit.*, p. 4

⁹⁷ Henry Mintzberg, *Le management : Voyage au centre des organisations*, 6^e tirage 2003, New York, 1989, Éditions d'Organisation, p. 153

possédant des qualifications et du savoir respectables. Ce qui est très fortement en contraste avec la majorité des habitants de BDI.

En dépit de notre constat, le responsable du personnel nous fait remarquer qu'il n'y a pas vraiment de place à l'autonomie et à l'initiative, mais qu'il existe un système de contrôle serré, axé sur la tâche et non les résultats, accordant beaucoup d'importance à la routine, aux procédures et à l'application de normes. Il croit que ce contrôle reflète l'absence de convergence des objectifs entre les dirigeants et les travailleurs :

A mi parecer el problema mas grande de la municipalidad reside en la "descompaginacion" entre los que dirigen y los que ejecutan. No hay un punto común, o de convergencia. La autoridad jerárquica debe demostrar su objetivo a los funcionarios y trabajadores públicos. No debe ceder a presiones.

Malgré ce regard critique posé à l'endroit des leaders, il ne se gêna pas pour condamner le rôle du département des ressources humaines qu'il dirige : « las relaciones humanas son inexistentes aquí en BDI. No hay un departamento de recursos humanos como debería ser ». En outre, bien qu'il considère que l'organisation devrait tout faire en son pouvoir afin de capitaliser les compétences de ses travailleurs, il admet que le travailleur péruvien a également une part de responsabilité importante vis-à-vis son employeur. Il le dépeint comme un être conformiste, perfide et sournois :

El trabajador peruano se caracteriza por una cosa: documento por aquí, documento por allá. Siempre vivimos de relación de dependencia. Y no tiene ninguna iniciativa. Se cree del muy cómodo. Bebe, llega a casa, se divierte, y de ahí al trabajo. Dime, ¿crees tú que así se progresa?
 [...] Aquí en Baños y en muchas administraciones publicas, no se mide la productividad del trabajador. En muchas empresas privadas no necesitas marcar tarjeta, aquí si. Ahí se incentiva [*en la empresa privada*], no se controla. Aquí hay que hacerlo [*al empleado*] pisar tierra, ordenarlo y hacerlo producir. Quizás así lo llevaremos a ser responsable. Nosotros mismos le sacamos la

vuelta a nuestra administración. Y si la organización hablara, varios estaríamos en la calle o en juicio. En otras palabras no nos valoramos, imagínate entonces si valoramos a la municipalidad.

Dans un tout autre ordre d'idées, nous avons également demandé, toujours au responsable des ressources humaines, de nous expliquer s'il existait des plans de carrière définis, s'il avait une connaissance des trajectoires professionnelles afin de tenir compte des besoins des personnes et des besoins de l'organisation, ou s'il pouvait nous décrire la municipalité en termes de nombre d'années d'expériences de ses travailleurs. Pour ce qui est des deux premières demandes il espérait que dans un avenir rapproché, la municipalité puisse compter avec un tel système. En ce qui a trait à la dernière requête, il nous indiqua que grosso modo l'expérience au sein de l'organisation variait de 6 mois à 10 ans. Les nouveaux venus étant notamment ceux de l'organe politique (le maire et le conseil municipal) et les employés nommés politiquement (employés de « confianza ») tels les gestionnaires d'unités et le gérant municipal. Le plus ancien était un des travailleurs occupant un poste dans l'unité des services publics. Nous n'avons pas hésité à interviewer ce dernier car ses points de vue pouvaient nous donner un aperçu *ex-ante* à la vie organisationnelle municipale actuelle. Ainsi, toujours en termes de gestion des personnes, ce travailleur nous signala que l'organisation ne faisait pas face à un problème de manque de compétences, bien au contraire, les travailleurs étaient d'après lui, malgré certaines limites, outillés pour accomplir leur travail. Ce qui n'existait pas c'étaient les possibilités pour mettre leurs compétences en pratique : « tendría que prestarse mas atención a las demandas de los trabajadores y a los recursos con los que trabajan. Ellos tienen muy pocas posibilidades para ejercer un trabajo de calidad ».

De surcroît, il souligna que deux types de compétences coexistaient dans la municipalité et qui, loin d'être supplétives, agissaient comme des forces antagonistes: « los problemas internos que vivimos son el resultado de la diferencia que existe a nivel de competencias entre la gente del nuevo gobierno y los antiguos, entre los cuales estoy yo ». Il y avait donc deux rationalités qui

s'affrontaient: l'une émanant des anciens employés, qui doutaient de la volonté des élus et tenaient à leurs acquis; et l'autre provenant des nouveaux venus, pour qui refaire l'image de la municipalité auprès de la population était probablement la tâche la plus délicate et nécessaire.

Pour compliquer les choses, ajoutons à cet affrontement les relations discordantes entre la direction (le maire et son directeur général) et les unités opérationnelles. Voici comment la gestionnaire des services publics résumait cette idée :

No existe una relación estrecha entre ambas partes [*entre el personal central y las unidades operacionales*], por lo que no hay un trabajo coordinado, la municipalidad esta constituida por PERSONAS, no se requiere años de experiencia para entenderlas, sin embargo en nuestra institución falta mas criterio para resolver el caso de los trabajadores en cuanto a relaciones interpersonales.

En somme, nous avons vu que la gestion des personnes n'est pas une affaire commode. L'importance que l'on accorde au capital humain laisse encore à désirer. Cette situation est davantage problématique dans les municipalités localisées dans les zones rurales où, en plus, la sécurité d'emploi n'existe pas. Le gestionnaire du développement social et du tourisme était catégorique sur ce point: « Debe existir una estabilidad laboral en los trabajadores para tener la seguridad y confianza de cumplir los objetivos y metas propuestas a mediano y largo plazo».

Nonobstant les qualifications élevées des travailleurs à la municipalité de BDI, principalement celles de la direction et des gestionnaires, elles sont obsolètes si elles ne s'inscrivent à l'intérieur d'un cadre qui renferme les conditions (structure, incitatifs, apprentissage continu, processus organisationnels) permettant leur épanouissement.

La capacidad instalada en las municipalidades más pobres y pequeñas, en términos de recursos humanos, no es aún suficiente para cumplir con las competencias y funciones básicas del gobierno local, debido a la escasa formación técnica de los mismos y las autoridades. Como es de esperar, estas carencias se expresan, a menudo, en el desarrollo de una gestión municipal deficitaria. Las municipalidades ubicadas en zonas rurales son todavía instituciones frágiles y débiles, cuyos funcionarios violan la ley a veces sin saberlo, dada la complejidad de procedimientos. Lamentablemente, a más de dos años de iniciado el proceso de descentralización, no existe aún un soporte institucional del Estado que propicie el desarrollo de capacidades institucionales de las municipalidades⁹⁸.

6.2 Le réseau

Le professeur à l'ESC Toulouse, Christophe Favoreu, définit le concept de réseau comme « l'existence de relations partenariales et consensuelles se nouant entre une diversité de composantes dans la réalisation d'objectifs communs »⁹⁹. Il faut savoir que ce mode de développement local comporte un certain nombre d'avantages dont :

L'accession rapide et à moindre coût à de nouvelles compétences, expertises et domaines d'interventions (marchés), la création d'un espace de partage et d'innovation (association de compétences et d'activités complémentaires), une plus grande flexibilité, adaptabilité et ouverture organisationnelle¹⁰⁰.

L'organisation municipale de BDI s'appuie sur son réseau local afin de bénéficier et d'accéder rapidement aux compétences et aux expertises de ses partenaires. Pendant notre séjour, l'organisme ASODEL et l'hôtel Laguna Seca étaient ses deux principaux collaborateurs.

⁹⁸ Paula Muñoz Chirinos, *op. cit.*, p. 63

⁹⁹ Christophe Favoreu, « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale », *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, Québec, du 20 au 23 mai 2003, p. 10

¹⁰⁰ *Id.*

ASODEL, soutenait la municipalité en offrant de la formation ainsi que du support technique et matériel au niveau de la gestion des résidus solides et bien d'autres. Concrètement, le représentant de cet organisme traduisait l'aide apportée à BDI de cette manière:

Los trabajadores de la municipalidad son capacitados y asesorados ya sea en planificación participativa, manejo de residuos para optimizar la calidad y la capacidad de los servicios de limpieza, educación de la población, etc. También brindamos ayuda técnica y material poniendo a la disposición de la municipalidad volquetes recolectoras y camiones de basura.

Au niveau du développement touristique, Laguna Seca, par l'intermédiaire d'APREC, offrait à certains travailleurs de la municipalité la possibilité de participer à ses recherches sur la flore et la faune de Cajamarca en vue de compiler l'information recueillie dans des guides pouvant servir à des experts dans le domaine et à des touristes. Laguna Seca donnait également à la municipalité la possibilité d'utiliser à prix réduit son « Centro de Convenciones y Eventos » afin d'organiser des événements ou ateliers en lien avec la promotion touristique de Los Baños.

Par ailleurs, mentionnons que certaines formations étaient offertes par le CND¹⁰¹ mais celles-ci avaient lieu à la capitale, Lima, limitant ipso facto l'accessibilité aux travailleurs de la municipalité.

6.3 Les capacités financières

Selon un des conseillers municipaux, la santé des finances en 2004 ne laissait pas présager un avenir prometteur, du moins à court terme : «no hay demasiado dinero para realizar obras. Estamos en una situación muy precaria». La municipalité sortait d'un scandale de corruption se traduisant par une

¹⁰¹ CND, <http://www.ofimatic.cnd.gob.pe/PORTALES/000000/NOTICIAS/99998829.JPG>

malversation et détournement de fonds impliquant le maire et ses collaborateurs. La confiance du public était fort ébranlée. Vu ces circonstances, nous n'avons pu obtenir l'état des finances précises de la municipalité. Toutefois, suite aux lectures et aux informations livrées par les personnes interviewées, nous avons pu déterminer que la municipalité obtenait ses revenus sous trois formes :

- 1- l'argent provenant des impôts prélevés, des taxes et des amendes;
- 2- les donations;
- 3- les transferts.

Certains membres de la municipalité dont le gestionnaire de l'unité d'infrastructures et taxation, nous avaient signalé que la collecte de fonds provenant des taxes et impôts ne s'effectuait pas convenablement. Pour ce qui est des donations, elles se faisaient surtout en termes d'aide technique et matériel et non pas en liquidités. Les transferts provenant du gouvernement central constituaient donc la principale source de revenus de la municipalité BDI.

Le MEF était l'acteur central attribuant les allocations. Les transferts pouvaient être de natures différentes selon le statut géographique, politique et économique de la municipalité. En ce qui a trait à BDI, les principaux transferts que nous avons décelés étaient les suivants :

- Le *FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal)* : fonds établis par le Constitution politique du Pérou, ayant comme objectif la promotion de l'investissement dans les différentes municipalités, avec un critère de péréquation au bénéfice des localités rurales et marginales.
- Le « *Canon minero* »¹⁰² : impôt sur les revenus des entreprises minières.
- Le *FONCODES (Fondo de desarrollo social)*: fonds destinés aux programmes sociaux promus par le gouvernement central.

¹⁰² L'impôt sur le revenu est passé de 20% à 50% selon la « Ley del Canon », No 27506.

- Le *INFES (Programa de Infraestructura Educativa y Salud)*: fonds alloués aux besoins en éducation et en santé.
- Le *PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria)* : fonds destinés à la mise sur pied de programmes d'aide alimentaire au bénéfice des plus démunis.
- Le « *Programa Vaso de Leche* » : programme d'appui en alimentation, destiné principalement aux enfants de 0 à 13 ans et aux femmes enceintes.

En définitive, il faut mentionner que les ressources financières dans les municipalités principalement rurales sont très souvent limitées et contraignantes. Sans une capacité financière solide, les demandes de la population risquent d'être remises aux calendes grecques malgré les bonnes intentions et des capacités de gestion renforcées. Toutefois, un bémol s'impose. Bien que l'argent soit indispensable pour la réalisation de projets et programmes, il n'est pas une cure miracle qui solutionne tous les problèmes comme on peut le laisser entendre. C'est notre manière de l'aborder qui doit être différente :

In looking ahead, money is not the panacea to providing better [services]. Spending larger sums of money does not necessarily translate into high performance. It is *how* the money is spent, rather than *how much*, that appears to make the difference. And before governments make decisions about how to spend their [...] budgets, they would do well to look at where the greatest needs are and where best practices can be found, both nationally and internationally¹⁰³.

6.4 La technologie disponible

Si l'on se rapporte aux plus récentes statistiques de l'INEI en matière de ressources informatiques et technologiques de l'administration publique péruvienne datant de 2003, près de 24 % de l'ensemble des institutions publiques de la région de Cajamarca avait un accès à Internet. De ce nombre, 38% disposaient d'un courrier

¹⁰³ Conn Hamilton, « Healthy Provinces, Healthy Canadians - A Provincial Benchmarking Report », The Conference Board of Canada, février 2006, p.11

électronique et 28,6 % avaient Intranet. Qui plus est, ces organismes n'avaient mis sur pied aucune politique d'accès à Internet pour leurs travailleurs. En ce qui concerne la qualité des ordinateurs disponibles, 1,3% à 3% étaient des ordinateurs de type « Pentium (I, II, III, IV) »(sic), alors qu'à Lima Métropolitaine ils étaient de l'ordre de 78 %; preuve incontestable du centralisme? Dernier point, la prestation de services au public par Internet (transactions, information) était très modeste en zone urbaine et inexistante en zone rurale¹⁰⁴.

Ce court portrait étant tracé, nous pouvons d'ores et déjà apprivoiser l'état de la situation technologique à BDI. Il va sans dire que celle-ci était plutôt médiocre, voire négligeable : quelques téléphones, des machines à écrire vétustes, trois imprimantes d'un certain âge. Bref, la municipalité avait une entente avec une imprimerie située de l'autre côté de la rue afin que celle-ci soit le fournisseur en termes de papiers, impressions de documents, reliure, photocopies, etc.

Aussi, nous avons dénombré seulement cinq ordinateurs mis à la disposition de certains travailleurs, aucun d'entre eux ne disposant de connexion Internet. De nos jours, ne pas avoir d'accès à Internet dans une organisation au service des citoyens pourrait être perçu comme une atteinte à l'égalité des connaissances. Internet, étant devenu une source puissante d'information, permet une ouverture au monde et facilite l'instruction. Outre ce fait, une technologie désuète affecte le temps requis et l'efficacité pour effectuer des travaux techniques. D'autre part, nous pouvons soupçonner que les modes de communication étaient tout aussi limités compte tenu que toute transmission d'information opportune et rapide est hautement favorisée, entre autres, par un système informatique adéquat. Ne disposant pas d'un tel système, les informations tardent à venir et la compréhension générale des objectifs organisationnels en subit les contrecoups.

¹⁰⁴ INEI, *IV Encuesta Nacional de Recursos Informáticos y Tecnológicos de la Administración Pública, Nivel departamental*, Lima, février 2003, <http://www.inei.gob.pe/biblioinei.asp>

Tout compte fait, un plus haut degré de développement technologique à la municipalité modifierait radicalement beaucoup de procédures et aiderait les travailleurs dans leurs tâches quotidiennes.

6.5 Les forces et faiblesses

Au même titre que l'individu doit « composer avec ses défauts », c'est-à-dire miser sur tous les aspects contradictoires de son être, intégrant qualités et défauts personnels dans ce qu'ils ont d'utile et de nuisible¹⁰⁵, l'organisation doit elle aussi composer avec ses faiblesses, en identifiant et reconnaissant celles-ci et en tirant profit de ses forces. Cette démarche lui permettra de saisir et mieux contrôler les obstacles, pour ensuite les surmonter en misant aussi et surtout sur ses forces.

Après l'analyse des caractéristiques internes effectuée au cours de ce chapitre, nous allons tenter de mettre en relief ce que la municipalité de BDI possède en termes de ressource ou d'actif matériel et immatériel (forces) ainsi que les lacunes ou limitations qui empêcheraient l'organisation d'atteindre ses objectifs (faiblesses).

Sur le plan des forces, nous avons identifié :

- Les compétences dont dispose le personnel (maire, directeur général, gestionnaires et certains travailleurs) pour accomplir leur mandat.
- La possibilité de recruter des personnes compétentes pour faciliter la réalisation des finalités de l'organisation est possible grâce aux nominations d'employés de confiance.
- Le nouveau design structurel de l'organisation, tel qu'exigé par la LOM, permet la reconstruction de l'organisation, en introduisant une division du travail faisant appel à la coopération, en diminuant les mécanismes formels

¹⁰⁵ Laurent Lapierre, « Composer avec ses défauts ». In *Habiletés de direction*. Coll. « Racines du savoir ». Montréal : Gestion, Revue internationale de gestion, 2ième édition, 1998, p. 226

de contrôle, etc. Car « le design organisationnel constitue une occasion de remettre en question les orientations, les politiques et les fonctionnements »¹⁰⁶.

- L'accès au soutien (technique, administratif et éducationnel) que le réseau procure.
- Les pressions que l'environnement exerce obligent les dirigeants et les gestionnaires à se questionner sur l'importance des relations humaines et la gestion des personnes.
- Les fonds provenant du « canon minero » sont plus élevés.

Quant aux faiblesses, les voici :

- Les nominations à caractère politique ne garantissent pas la compétence technique et professionnelle. En raison de ces nominations, les possibilités d'avancement à des postes de gestion sont nulles.
- Les travailleurs semblent démobilisés car l'on n'utilise pas pleinement leurs capacités et leurs efforts ne sont pas reconnus.
- Les travailleurs et les gestionnaires ne connaissent pas les attentes de la direction à leur égard.
- L'inaccessibilité et le faible soutien des dirigeants envers les gestionnaires et les travailleurs.
- Le manque de coordination entre le sommet stratégique et le centre opérationnel.
- L'environnement de travail n'est pas stimulant (intérêts divergents, affrontements, technologie désuète).
- L'insécurité liée à l'emploi est néfaste.

¹⁰⁶ Pierre Beaudoin, *Le choc des structures: L'organisation transformée*, Collection Les Affaires, Montréal, Les Éditions transcontinental inc., 1995, p. 35

- La supervision directe des employés et le contrôle serré limite tout pouvoir d'initiative, diminue le niveau d'engagement et brime toute contribution spontanée des personnes.
- Il n'y a aucun système de mesure de la performance (productivité).
- La facilité d'acquiescer le soutien en formation ou technique peut donner l'illusion que l'organisation mise sur l'apprentissage, alors qu'aucun effort n'est fait à partir de la municipalité.
- L'idiosyncrasie du travailleur péruvien et sa perception du contrat psychologique avec l'organisation.
- Les contraintes financières dues au système de prélèvement des taxes défailant et au centralisme contrôlant et omniprésent.

La question que l'on peut se poser maintenant est de savoir si la municipalité peut considérer d'aller de l'avant avec ses choix en matière de gestion de déchets et de tourisme à partir de ce qu'elle dispose ou pas ? Mieux encore, nous pouvons approfondir la réflexion en essayant de voir si l'organisation peut se tailler une position de leader au sein de la collectivité, malgré les retards ou handicaps que nous avons énumérés ci-dessus. Bien que la performance de l'organisation soit liée aux ressources internes et au degré d'adaptation de ces dernières à l'environnement externe, nous devons tenir compte des autres composantes tout aussi déterminantes dans cette adéquation. Ici, les dirigeants prennent toute leur importance. Ceux-ci peuvent se servir de leur créativité, de leurs idéaux, de leur dynamisme pour favoriser l'adéquation entre les capacités internes et les caractéristiques de l'environnement externe. Ils apportent donc à l'organisation la flexibilité nécessaire pour rattraper tout écart. Comment? En misant sur les valeurs que partagent les membres de l'organisation. C'est ce dont nous parlerons dans les pages subséquentes : la communauté des personnes vue sous l'angle de leurs attitudes, comportements, valeurs et pratiques qui la guident, de manière à déchiffrer le comportement général de la municipalité y compris le rôle qu'elle joue dans la communauté locale.

CHAPITRE VII. La communauté de personnes

Lorsque Taieb Hafsi et ses collaborateurs ont décrit l'un des aspects de la stratégie en tant qu'expression d'une communauté de personnes, ils ont évoqué une vision pluraliste de l'organisation et ont ainsi accordé de l'importance à la coopération, aux coalitions, à l'action de la culture et à la contribution sociale de l'organisation¹⁰⁷. Au cours de ce chapitre, nous nous apprêtons à effectuer l'étude de l'organisation municipale en fonction de chacun de ces éléments d'importance.

7.1 La coopération

En s'inspirant de C.I. Barnard, Hafsi et ses collègues soulignaient que «pour que l'œuvre de l'organisation soit supérieur à la somme des actions isolées des individus, il est nécessaire que les actions convergent»¹⁰⁸. Cette convergence est nécessaire si l'on veut atteindre un niveau de coopération permettant la mise en œuvre et la réussite des projets. « Sans coopération il n'y a pas d'organisation »¹⁰⁹. Il s'agit donc d'un élément *sine qua non* du fonctionnement interne de l'organisation.

Les différents entretiens que nous avons pu mener lors de notre séjour à BDI nous ont permis de constater que la coopération existe mais dans des proportions limitées, plaçant l'organisation dans un état de précarité et de vulnérabilité. En ce sens, le gestionnaire de l'unité de développement social et tourisme soutenait que

Sí existe un espíritu de cooperación entre los funcionarios de la organización y algunos trabajadores. Por ejemplo, y a pesar que queda mucho camino por recorrer, se esta mejorando las relaciones entre jefes de área y personal de operaciones; se esta motivando al personal mediante la participación a través de reuniones de trabajo; existe una relación de trabajo entre jefes de área; hay una mayor coordinación para la toma de decisiones en conjunto. Sin embargo, hay oportunidades limitadas de

¹⁰⁷ Taieb Hafsi et al., *op.cit.*, p. 63

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 382

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 64

capacitación para superar las deficiencias de los trabajadores, lo cual se logrará mediante un agresivo programa de capacitaciones para todo el personal de acuerdo a las necesidades para brindar servicios de calidad en la organización. En otras palabras, el alcalde ve la formación del personal como un gasto y no como una inversión.

Pour sa part, la gestionnaire des services publics affirmait

Sí existe un espíritu de colaboración pero se queda truncado por falta de atención del personal central del cual dependemos. Muchas veces se frustra la eficacia y la eficiencia del trabajador por la escasez de recurso material. Como en toda situación no se puede generalizar, también hay quienes no tienen un espíritu de cooperación muchas veces por heterogeneidad de personas. Por supuesto que hay lugar para la mejora pero siempre y cuando se desee y se tenga voluntad para hacer bien las cosas. Es necesario también poder contar con un área de recursos humanos quienes se encarguen de los problemas más específicos dentro de nuestra institución.

Un des travailleurs de cette même unité définissait la coopération en termes de coordination. Pour lui, l'organisation n'arrivera jamais à infuser un esprit de coopération si, de prime à bord, on ne donne pas un sens, une signification aux employés : « Si no hay coordinación, un nexo, una conexión, algo que mantenga la unión y anime la municipalidad, el personal seguirá haciendo un trabajo robotizado». Et il conclut: « El gran problema aquí es que no hay recursos economicos».

Quant au responsable du personnel, il corrobora les propos des deux gestionnaires. Mais pour que l'esprit de coopération soit renforcé, ajouta-t-il, c'est nécessaire de persuader les travailleurs : « Se obtiene mediante incentivos morales y economicos ».

À la lumière de ces propos recueillis, nous pouvons déduire que : primo, la majorité des personnes interviewées croient sans exception que des bonnes relations établies entre la direction et le personnel sont les soubassements d'un

sain climat de travail. Secundo, la nécessaire action de participer à une œuvre commune fait l'unanimité. Mais ce présupposé semble condamné au domaine du précepte car la vie organisationnelle au quotidien démontre que la coopération effective ne s'obtient pas facilement. Tertio, l'intervalle entre la représentation mentale du concept de « coopération » et son application concrète trouve son origine dans le manque flagrant de formation et de ressources matérielles et économiques. Quarto, il n'y a pas de vecteur (personnifié ou idéologique) qui assurerait la cohésion des personnes, ingrédient préalable à la coopération. Ni les dirigeants ni le département de ressources humaines ne prennent en charge cette responsabilité. Et quinto, ne voyant pas les avantages que cela leur procurerait, d'aucuns résistent à coopérer. Sur ce dernier point, Hafsi et al. déterminent que pour obtenir la coopération des membres de l'organisation, il faut les persuader que travailler pour l'organisation a de la valeur pour eux. Un des mécanismes de persuasion pouvant être utilisé est l'énoncé d'une mission¹¹⁰.

7.1.1 La mission

Un bon énoncé de mission précise qui l'organisation entend servir et comment elle compte atteindre ses objectifs sociétaux (servir les citoyens, remplir leurs obligations envers les travailleurs et appuyer la collectivité)¹¹¹. La mission correspond à ce que l'organisation veut être et à l'image qu'elle veut projeter auprès des principaux intéressés. « Il s'agit en quelque sorte de sa personnalité et de son identité »¹¹². La notion d'identité est ici pertinente en ce sens qu'elle est un indicateur des traits culturels qui confèrent à l'organisation son caractère unique. Ces traits, étant fortement conditionnés par le contexte social et économique, jouent un rôle de premier plan dans la nature de l'identité d'entreprise¹¹³. Et dans le cas qui nous occupe nous serions tentés d'ajouter le contexte politique aussi. Tous ces contextes dans lesquels s'inscrit la municipalité

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 65

¹¹¹ John R. Schemerhorn et al., *op.cit.*, p. 266

¹¹² Taieb Hafsi, *op. cit.*, p. 291

¹¹³ Jean-Pierre Dupuis. « Une approche sociologique de la dynamique interne de l'entreprise », In *Sociologie de l'économie, du travail et de l'entreprise*, sous la dir. de Jean-Pierre Dupuis et André Kuzminski, Troisième partie, chap. 7, Montréal, Édition Gaëtan Morin, 1998, p. 345

influencent les orientations et le comportement organisationnel de cette dernière. Nous avons donc cherché à comprendre ce comportement à travers la définition de la mission que nos participants aux entrevues ont bien voulu nous partager. D'entrée de jeu nous avons demandé à ces personnes de nous donner leur propre définition et non une définition prescrite. Ce faisant, nous voulions être en mesure de prélever par la suite les points communs et interpréter la compréhension générale de la mission.

Le gestionnaire de l'unité de développement social et de tourisme préféra nous donner une mission propre à son unité. Il manifesta ne pas se sentir confortable à définir une mission générale alors que cela n'avait pas encore été discuté en équipe. Cela dit, voici sa conception de la mission :

En lo que se refiere al desarrollo social la misión es des promover el desarrollo integral de la población Bañosina, en armonía con las políticas sociales de la municipalidad y Planes Regionales y Nacionales facilitando espacios de participación ciudadana, para contribuir con el desarrollo de capacidades, la equidad y justicia social, propiciando las mejores condiciones de la vida de la población.

En cuanto al turismo y el desarrollo empresarial la misión es de promover le desarrollo turístico y económico empresarial local con incidencia en la micro y pequeña empresa a través de planes de desarrollo en coordinación y asociación con las instituciones públicas y privadas; generando oportunidades de trabajo para la población.

Il s'agit d'une définition pour le moins claire, concise, complète, inspirée à même les meilleurs livres de management et nous donnant, bien sûr, une indication de l'engagement de ce gestionnaire envers son unité. À l'opposé, le directeur général représentait la mission de la municipalité de cette façon:

Aquí los problemas son meramente rurales, ya sea agrícolas, ganaderos, cultivos. Pero también hay problemas de empleo, de agua y desagüe, violencia o digamos problemas sociales. La explotación lechera era una de las más grandes en el país. Se

conocía a la región turísticamente en ese aspecto. Hoy en día la explotación minera ha cambiado el esquema, y con ella la municipalidad se ha urbanizado y crecido los problemas urbanos. En estas circunstancias establecer una misión en dos líneas sería algo complicado

C'est une mission qui a l'habileté de couvrir les aspects variés de la vie locale, mais que nous pouvons décrire comme étant large et éclatée. Il est vrai cependant que la conjoncture actuelle est défavorable à la conception d'une mission restreinte et unique. La multiplicité des problématiques comme résultat des changements sociaux majeurs, incite à une conception holistique de la réalité municipale. Or, la beauté d'une mission se trouve dans sa malléabilité et sa capacité à pouvoir être modifiée, adaptée en tout temps, afin de bien refléter les valeurs fondamentales et guider l'action souhaitée.

En ce qui concerne le responsable des ressources humaines, il accepta volontiers de nous donner sa version. Il apporta un élément jusque-là inédit; élément nouveau parmi toutes les définitions avancées, mais omniprésent dans les organisations publiques latino-américaines hautement bureaucratismées : le sens de la hiérarchie.

Esta concepción de la organización apuesta a la especialización de cada miembro y a una organización basada en niveles de jerarquía, cada miembro no solo debe saber y cumplir sus funciones sino que debe reconocer los niveles de jerarquía en la organización, es decir, los grados de libertad para tomar decisiones.

La définition qui nous laissa un tantinet perplexe fut celle émise par la gestionnaire des services publics. Elle nous affirma que la municipalité n'avait pas trouvé sa mission : « ¿Misión? Aquí no hay misión. No hay identificación con la municipalidad ». Toutes les définitions recueillies ne présentaient rien en commun. Chaque « mission » proposée apporta des éléments qui sont tous essentiels dans les orientations de la municipalité, mais elles ont le défaut d'être

diverses, en nombre et en nature, et ce, à l'intérieur d'une seule et même organisation. D'autre part, nonobstant les valeurs individuelles prônées par certains, nous pouvons conclure que s'il n'y a point de valeurs partagées entre les membres clés de l'organisation, il n'y a point de valeurs partagées entre tous les travailleurs de la municipalité. N'eut été de leurs rémunérations, les individus n'ont probablement pas trouvé quelque chose d'intéressant pour eux. Bref, s'il n'y a pas de croyance précise dans une mission, il n'y aura ni dévouement ni soutien quelconque envers la mission choisie et, bien sûr, envers l'organisation.

7.2 Les coalitions

Dans l'ouvrage *L'acteur et le système*, Crozier et Friedberg¹¹⁴ définissent l'organisation comme un lieu par excellence des relations de pouvoir, des pressions et de la manipulation exercées entre des acteurs. Étant en interaction constante et engendrant des situations fort diversifiées, certains acteurs de ce lieu relationnel qu'est l'organisation tentent d'influer sur les comportements, les agissements et les attitudes d'autres acteurs, de façon à les modifier pour leur bénéfice et désavantageant ainsi, du moins préférablement, les autres. Grâce à leur liberté, leur autonomie, leur marge de manœuvre et aux conditions que leur offre le contexte organisationnel, les acteurs tirent profit des possibilités d'action en adoptant des stratégies, en mobilisant les ressources qui correspondent à des contraintes pour l'opposant et en faisant preuve d'opportunisme. Hafsi et ses collaborateurs enrichissent ces concepts en signalant qu'au sein de la communauté d'acteurs, le pouvoir et l'influence varient d'un acteur à l'autre et dépendent des atouts que tout un chacun possède¹¹⁵.

Notre observation nous a permis de constater qu'il y avait deux coalitions majeures : l'une formée par le maire et le directeur général (son employé de « *confianza* »), et l'autre composé de cinq conseillers municipaux ou

¹¹⁴ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977

¹¹⁵ Taieb Hafsi, *op. cit.*, p. 66

« regidores ». Ces deux groupes constituaient le Conseil municipal. Sur les cinq « regidores », trois appartenaient au parti politique du maire et les deux autres à un autre parti. Il faut savoir que ce dernier parti politique a porté au pouvoir le maire actuel, grâce au pacte politique fait entre ces deux forces politiques de BDI¹¹⁶. On pouvait donc déduire d'une certaine manière que le maire leur était redevable. Mais tout ne finit pas là. Les trois « regidores » membres du même parti du maire, aspiraient à gouverner un jour BDI. Cela impliquait que les projets municipaux pouvaient être modifiés, bloqués, même si le conseil municipal était composé majoritairement par des gens du même parti. Et aux dires de certains travailleurs de la municipalité lors de conversations informelles, ces trois « regidores » profitaient des occasions pour ralentir ou modifier les projets, ce qui affecta et influença, en amont, l'opinion que se faisait le public de la gouverne municipale et, en aval, la perception de la gestion municipale chez les employés. La manipulation et l'opportunisme auxquels faisaient référence Crozier et Friedberg étaient ici palpables.

En d'autres mots, certains membres du conseil municipal semblaient se préoccuper de laisser une trace et s'assurer d'avoir un futur politique en cherchant à faire quelque chose de différent ou de marquant. De plus, puisque ces membres provenaient de partis politiques divergents, ils avaient des intérêts particuliers qui suivaient la ligne ou l'idéologie du parti quand cela semblait convenable. Ils ne convergeaient donc pas vers un but commun.

Ces antagonismes qui étaient le propre des hautes instances (« regidores », le maire et son directeur général) nous ont permis d'identifier que :

1- il y avait un manque de cohérence entre le pouvoir exécutif (maire et directeur général) et le pouvoir législatif (« regidores »). Certaines discussions et débats terminaient dans le désordre et la discorde;

¹¹⁶ Sachez que le but du pacte entre ces deux partis locaux était d'empêcher la prise de pouvoir par un parti central traditionnel

2- il s'est formé une sorte de chaînes de loyauté (serviteurs personnels ou « seguidores ») envers chacun des « regidores », fractionnant ainsi les objectifs de l'organisation; et

3- l'affrontement entre ces deux groupes a fini par déteindre sur les niveaux inférieurs de l'organisation, alimentant littéralement les rumeurs¹¹⁷ et déconcertant autant les gestionnaires que les travailleurs. Voici deux extraits qui illustrent bien nos propos: « Aquí en BDI los conflictos que existen son todos creados por la política »; et

« No hay coherencia por parte de las autoridades en lo que dicen van hacer y lo que hacen o ejecutan, obligando a los trabajadores hacer cambios en las propuestas técnicas para satisfacer posiciones políticas o ganar protagonismo. [Además] las autoridades no toman decisiones oportunas y efectivas en la concretización de los proyectos»

Dans de telles circonstances, il n'est plus surprenant que quelques-unes des personnes interviewées aient adopté une attitude défensive. Autrement dit, alors que nous menions nos entrevues, nous avions une question de fond plus ou moins tacite : à qui appartenait réellement la responsabilité de mener à terme efficacement la réalisation des projets ? Et sans toutefois adopter un ton acerbe, l'argumentaire qui se dégageait des entretiens semblait plutôt accusatoire. D'un côté il y avait les employés et les gestionnaires et de l'autre les membres élus (le maire et le conseil municipal). Chacun se disant victime des limites, de la rationalité, voire l'incompétence de l'autre.

7.3 La culture

Nous avons noté au point 7.1.1 que les gestionnaires et les travailleurs interviewés n'avaient pas une conception commune de la mission de l'organisation. D'aucuns

¹¹⁷ Une des rumeurs qui circulaient lors de notre séjour laissait présager que les « regidores » voulaient déclarer le poste de la mairie vacant pour des motifs de népotisme. Évidemment, rien de ceci ne nous a été confirmé officiellement.

croient que la mission ne peut être succincte vu les demandes variées. Pour certains, concrétiser la mission signifie ne pas faire fi de l'importance de la hiérarchie. Pour d'autres, il n'y a tout simplement pas de mission dans l'organisation. Ces idées différentes sur la finalité première de la municipalité sont très symptomatiques de la culture existante au sein de BDI.

D'abord, il ne semble pas y avoir de perspective commune qui pourrait guider les employés dans leurs activités quotidiennes. Ces derniers disent ne pas comprendre ou ne pas savoir ce qu'il y a à faire (la mission). Encore moins, ils ne comprennent aucunement leur rôle au sein de l'organisation.

Une autre caractéristique est la valorisation de la hiérarchie. Le danger est que, comme le dirait Denis Proulx, des sociétés valorisant beaucoup la distance hiérarchique, et donc la structure et l'autorité, sont moins susceptibles de donner beaucoup de pouvoir aux strates inférieures de l'autorité formelle comme le proposent les modes émergents de gestion¹¹⁸. Limiter le pouvoir signifie ne pas impliquer tous les niveaux de l'organisation dans la réalisation d'objectifs communs ou dans la mise en place d'un changement quelconque. C'est également pratiquer un style de gestion anti-démocratique, fermé, taciturne. Et BDI n'échappe pas à cette règle en dépit du style managérial préconisé par la LOM. Ainsi, un des gestionnaires manifestait :

Las relaciones son regulares existiendo barreras de comunicación y falta de coordinación [...] Es necesario mayor comunicación y dialogo mediante reuniones de trabajo donde se expongan los problemas y las posibles soluciones, mediante la participación activa de todo el personal creándoles espacios donde puedan expresar sus opiniones e ideas, y se les tenga presente y se les considere parte importante de un equipo de trabajo que busca el desarrollo integral del distrito.

¹¹⁸ Denis Proulx, *op.cit.*, p. 11

Par ailleurs, les rôles formels et les modes traditionnels tiennent encore une place significative à BDI. Il y subsiste une forte tradition basée sur la légitimité des procédés administratifs et on met l'accent sur les moyens (inputs) plutôt que sur les objectifs et les résultats (outputs).

Au point 7.2 nous avons vu que l'excès de « managérialisme politique » transforme la municipalité en une sorte de sanctuaire des intérêts politiques. La gestion municipale est ainsi fonction des aspirations pour l'obtention du pouvoir. Les conséquences sont majeures. D'abord, cela affecte autant les travailleurs que les acteurs socio-économiques de BDI au point de les désintéresser des affaires locales, alors qu'aujourd'hui il est impératif de les considérer comme des acteurs essentiels qui apportent une pluralité d'arguments aux débats et consolident la démocratie. Ensuite, cela brime le dialogue entre les unités opérationnelles et les élus, tous deux faisant face à des réalités bien différentes mais devant répondre aux mêmes demandes provenant de l'externe, notamment celles de la population de BDI. Sans dialogue, les réponses à ces demandes sont incongrues et les solutions temporaires. Qui plus est, la rationalité politique est axée sur le court terme, les élections étant son point de référence. Comme cette rationalité prédomine dans la gestion interne, force est de constater que la rationalité gestionnaire axée sur le court terme s'est développée aussi.

En résumé, ces quelques pratiques ou façons de faire ici soulevées, enracinées dans le temps et dans l'espace, font partie de la culture de la municipalité et guident actuellement le comportement de l'organisation. Puis, aux dires de quelques gestionnaires et travailleurs interviewés, il pourrait s'avérer nécessaire de remettre en question certains comportements en vue d'atteindre une meilleure performance organisationnelle. À ce stade-ci, le rôle de ce personnage que les théories des organisations appellent « le leader » devient capital. Nous approfondirons cette notion au cours du chapitre VIII.

7.4 La contribution sociale de la municipalité

Quand nous regardons de près les deux stratégies adoptées par la municipalité en matière de gestion de déchets et de tourisme¹¹⁹, on peut croire que l'organisation contribue positivement au développement social et économique de la localité. Mais la méfiance du public à l'égard des politiciens locaux, tel que manifesté par certains acteurs municipaux, persiste et profane, avec raison, cette contribution. Ce scepticisme de la population trouve racine dans la mauvaise gestion des fonds publics dont les gestionnaires locaux des gouvernements précédents ont fait preuve ainsi que dans le manque de propositions de projets collectifs qui fassent du sens. Si la classe politique locale n'est pas crue dans ses propositions, c'est que d'une certaine manière elle paye le prix de la politique faite de demi-vérités, du fossé entre la réalité perçue et la prétention du discours politique, qui n'a fait qu'alimenter le cynisme populaire.

Pour légitimer ses activités et maintenir des bons liens avec la société, les dirigeants de BDI pourraient se tourner vers son plus grand atout : son capital humain. Car le rôle social que prétend jouer la municipalité pourrait être optimal s'il est le résultat d'un commun accord au sein même de la communauté organisationnelle, et ce en fonction des valeurs partagées. Pour le moment, en raison des multiples informations reçues ici et là, la compréhension du rôle que le personnel de la municipalité pourrait jouer semble ne pas être uniforme. « La información se sabe por uno por otro ». Dans un tel contexte, l'interprétation collective est évincée par l'interprétation individuelle du rôle à jouer ce qui affaiblit la cohésion. Par ailleurs, l'absence de direction claire quant à ce rôle est également un obstacle qui devra être surmonté. Il est indispensable, aux dires des interviewés, qu'une clarification verbale vienne de ses principaux dirigeants :

¹¹⁹ 1- Faire de BDI un attrait touristique en mettant en valeur sa nature (tourisme écologique) et ses acquis, en embellissant les infrastructures existantes et en développant de nouvelles, au moyen des revenus générés par cette industrie. 2- Mettre sur pied un système de gestion des déchets efficace, économique, responsable et respectueux de l'environnement, tout en faisant appel à la conscience civique des habitants de BDI.

El rendimiento social de la organización depende de una buena Dirección por parte de sus principales autoridades para que el personal que depende de ellos este guiado adecuadamente hacia la calidad. Depende también de la cultura organizacional y saber manejar la gestión del cambio para resolver problemas por prioridad y no por conveniencia. Muchas veces por la naturaleza de la institución no siempre se debe resolver los problemas políticamente.

CHAPITRE VIII. Les valeurs des dirigeants

Nous voici rendus au chapitre traitant du dernier élément, et non le moindre, à tenir compte dans la conception de la stratégie selon le cadre d'analyse utilisé dans ce travail : les dirigeants et leurs valeurs.

La littérature moderne est unanime sur le rôle capital des croyances, des convictions, des attitudes et des comportements des dirigeants. Ceux-ci sont non seulement déterminants dans la définition de la raison d'être, voire de la finalité, mais dans la survie même de l'organisation. L'ensemble de leurs gestes donneront lieu ou non à la responsabilisation, à la mobilisation et à la contribution des membres de l'organisation, et ce, en vue de l'atteinte de résultats. Dans cette optique, Hafsi et ses collaborateurs estiment que les valeurs des dirigeants peuvent agir comme un couteau à double tranchant pour l'organisation :

Les valeurs peuvent être une source d'énergie considérable, notamment pour la mise en œuvre de la stratégie. Mais elles peuvent aussi être la source de difficultés importantes et d'un déni des réalités qui peut être dommageable pour l'organisation¹²⁰.

Selon Taieb Hafsi, les dirigeants doivent agir avec prudence. Ils devront porter une attention particulière aux impacts de leurs gestes et décisions sur l'organisation qu'ils dirigent, notamment sur les personnes contribuant au fonctionnement de celle-ci. Les dirigeants devront apprécier la contribution de ces personnes à sa juste valeur que ce soit par le soutien, l'écoute, la reconnaissance ou encore, la valorisation de l'effort déployé. Ils devront aller au-delà du paradigme technique et statique : respect des règles, répartition des tâches et des responsabilités, coordination du travail pur et dur, etc. Comme le signale une fois de plus l'auteur :

¹²⁰ Taieb Hafsi, *op.cit.*, p. 138

[...] la tâche d'un dirigeant de talent consiste non pas à concevoir de nouvelles boîtes, ni même des nouvelles règles à imposer aux autres, mais simplement à clarifier ce qu'on cherche à faire : travailler sur la tête de ses collaborateurs pour obtenir les comportements espérés¹²¹.

Dans cette section nous ferons le point sur l'interprétation qu'ont les dirigeants de la réalité organisationnelle et sociale de BDI, en vue de dégager les croyances et les valeurs qui les animent.

Une question s'impose à ce stade-ci : qui sont les dirigeants à BDI? Nous croyons que les dirigeants sont principalement le maire et les gestionnaires (les gestionnaires des unités et le « gerente municipal »), et ce, à des niveaux hiérarchiques distincts. Le premier exerce principalement et non exclusivement un rôle politique; quant aux deuxièmes, ils s'acquittent des fonctions essentiellement administratives. Il y a un directeur municipal (le « gerente municipal ») qui a la responsabilité de gérer et coordonner l'ensemble des activités de la municipalité sur le plan administratif, le maire exerce lui aussi un rôle qui dépasse le politique et s'entremêle à l'administratif. Il a tendance à prendre en charge toute la municipalité. Nous avons observé ce comportement plus particulièrement lors des sessions du conseil municipal. Pour leur part, les « regidores », de par leur légitimité et leur rôle législatif, participent aussi à la gouverne locale et leur comportement influe grandement sur l'organisation municipale. Mais pour les fins du chapitre IX nous allons retenir surtout les deux premiers.

Cela dit, au cours des chapitres V, VI et VII nous vous avons exposé les perceptions des gestionnaires ainsi que celles des « regidores » et de quelques travailleurs. À la lumière de cette analyse, nous avons pu comprendre un peu plus comment l'organisation municipale fonctionne. Dans les paragraphes qui suivent, nous tenons à accorder plus de place à la participation du maire sans pour autant exclure systématiquement les autres acteurs participant à la direction municipale.

¹²¹ *Ibid.*, p. 413

8.1 Le maire

Élu au suffrage universel à la suite d'élections déclenchées précipitamment, le maire est porté au pouvoir local en 2003. Nous lui avons demandé de prime abord de nous nommer le ou les éléments plausibles, les circonstances ou motivations qui font de lui, aujourd'hui, un acteur politique du secteur municipal. L'élu nous a manifesté que la politique municipale l'intéressait depuis longtemps, son père a d'ailleurs été très actif au sein de la localité, ce qui l'a d'une certaine manière emmené à s'impliquer dès son jeune âge dans les affaires de la communauté. Ingénieur agronome de formation, au début de la quarantaine, il a participé dans plusieurs domaines au sein de la collectivité. Mais la conjoncture politique et l'appui de son entourage auront pris le dessus sur sa carrière professionnelle, faisant de lui le candidat de choix pour plusieurs :

Al comienzo, nous dit-il, estaba implicado en diferentes aspectos de la comunidad campesina de Baños. Como vez, las necesidades aquí son mucho relacionadas al cultivo, la siembra, la cosecha de frutos, etc. Apoyaba en este sentido a la gente, ya sea mediante las reuniones comunales o de manera individual. Gracias a las diferentes personas que conocí, tuve la oportunidad de hacer un salto a la política municipal. Hacia algún tiempo que tenía deseos de implicarme políticamente. Pero la verdad que no me lo esperaba así, tan rápido. Pero la gente con la que hablaba me decía estar cansado de los que estaban gobernando en aquel entonces. Es cuando creí oportuno de postular como candidato.

C'est aussi la proximité de gens, le contact avec les « communautés campesinas », qui ont cimenté son désir de servir les « bañosinos » par le biais de la municipalité :

Deseaba poder ayudar a la gente, ver de cerca lo que sucedía en la municipalidad. Ser parte de las decisiones que se tomaban en beneficio de la población. Estar cerca de la gente, tener una cierta influencia, estar activo, mucho más al corriente de los problemas que vivían los pobladores.

On ressent une sorte d'aspiration à vouloir « changer le système », un besoin de combler l'idéal de service et d'aide à la population.

Par ailleurs, nous avons interrogé le maire sur les écueils ou les possibilités auxquels il a été confronté, soit depuis qu'il s'est enrôlé dans le régime municipal ou encore, pendant son travail quotidien. Règle générale, l'élu semble ne pas avoir subi de graves déceptions. Le peu de temps passé à la tête de la gouverne locale ne l'induit pas à porter un jugement négatif de son expérience en tant que maire. Pour le moment, bien que les conditions économiques de la municipalité ne soient pas optimales, l'idée préconçue qu'il avait de la politique avant de faire ses débuts dans l'arène municipale et la réalité sociale se conjuguent aisément. D'ailleurs, il nous signala être conscient de la responsabilité qu'incombe au maire de district dans le développement de la communauté. Ce dont il était moins conscient était le haut degré de difficulté de faire converger les différents points de vue au sein de l'organisation :

Honestamente, es un poco a lo que me esperaba. Claro que faltan muchos recursos economicos. Aun así, las cosas están avanzando pero todavía hay mucho que hacer. La más grande dificultad es poder llegar a acuerdos rápidamente con la gente del consejo [municipal]. Los regidores hacen su trabajo y creo que es necesario. Pero también creo que a veces se podría ir un poco más rápido.

Tel que nous l'avions présenté au chapitre précédent, les relations qu'ont le maire et les « regidores » sont parfois tendues et teintent la vie organisationnelle de couleur politicienne qui affecte non seulement ces deux acteurs centraux de la direction politique de la municipalité, mais également les travailleurs et travailleuses de l'organisation. Malgré ce rapport de force somme toute houleux, le maire semble satisfait des six premiers mois de son mandat. Il ne croit aucunement avoir trahi les électeurs compte tenu que les engagements pris par son équipe politique vont, selon lui, se concrétiser dans les mois et années à venir.

Dans le but d'enrichir notre analyse sur les croyances des dirigeants et la culture de la municipalité, nous avons demandé au maire de nous décrire sommairement la municipalité en fonction de quatre éléments : la communication, la reddition de comptes au public, la gestion par résultats et l'éthique. Ses opinions, en lien avec ces éléments, nous permettront d'établir la cohérence ou non avec les choix de finalité de la municipalité au cours du prochain chapitre.

8.1.1 De la communication

Pendant notre interview, l'élu nous a confié ne pas avoir encore eu le temps de rencontrer tous les employés. Toutefois, il dit beaucoup compter sur la volonté de ses gestionnaires pour que les messages envoyés par la direction soient compris uniformément. Il ajouta que ces employés de « confianza » sont des gens qu'il connaît bien et qui, normalement, devraient se reporter à lui ou au directeur général en cas de problème :

Desafortunadamente, no he podido hablar con todos los empleados. Las reuniones con los « regidores » y las salidas fuera me han tenido muy ocupado. Estoy seguro que los sub-gerentes hacen parte a todos de las decisiones que tomamos. Cualquier problema grave aquí estamos [*parlant du maire et du directeur général*].

Or, les gestionnaires ne sont pas tout à fait de cet avis. D'aucuns croient prudemment à la volonté de vouloir coordonner les efforts, mais sont assurés que la communication pourrait être renforcée et venir des hautes sphères locales. Voici ce que le gestionnaire d'infrastructures avait à nous dire :

Hay algunos avances pero lo mas importante seria que nos impliquen y hagan participe de las decisiones de manera oportuna. Yo como sub-gerente no tengo problema en hacer llegar un mensaje. Pero creo que a veces el contacto directo con el alcalde da más credibilidad.

Nous voyons bien que les niveaux inférieurs de la hiérarchie de BDI réclament l'implication directe du « líder máximo », pour reprendre l'expression utilisée par Mario Weissbluth lorsqu'il parle du leadership des strates supérieures¹²².

D'autres pensent que la faible communication et l'attitude peu participative qui en découle causent préjudice à l'organisation sur le plan des idées novatrices, comme le signale la gestionnaire des services publics : « No hay circulación de ideas y eso no anuncia nada bueno para la municipalidad ».

Le responsable du personnel a quant à lui une opinion moins conciliante à l'égard de la communication entre la direction et les unités opérationnelles, et va jusqu'à critiquer la communication entre ces dernières : « falta dialogo, hacer reuniones de manera continua. En los últimos cuatro meses solo hemos tenido una sola reunión con el alcalde, el gerente municipal y los otros jefes de unidades ».

Autant la salinité est une composante essentielle à la circulation des courants océaniques, autant la communication est une composante essentielle à la circulation d'idées et d'information pour maintenir l'organisation en éveil continu. Ceci étant dit, nous pouvons résumer cette brève analyse en émettant trois constats :

- 1- L'organisation municipale semble prioriser la hiérarchisation des fonctions et la formalité, à savoir le signal direct du maire est encore valorisé;
- 2- les lacunes de communication donnent lieu à des unions « silencieuses » et ouvrent la porte à des oui-dire. D'ailleurs nous avons vu au point 7.2 traitant des coalitions qu'une rumeur¹²³ planait dans la municipalité; et

¹²² Mario Weissbluth, « La insularidad en la gestión pública latinoamericana », article publié dans la Revue *Reforma y Democracia*, CLAD, No 27, octobre 2003, Caracas, p. 1-7

¹²³ Tel que nous l'avions mentionné à la note en bas de page no 116, une des rumeurs qui circulaient lors de notre séjour laissait présager que les « regidores » voulaient déclarer le poste de la mairie vacant pour des motifs de népotisme. Évidemment, rien de ceci ne nous a été confirmé officiellement. Toutefois, l'absence de communication ouverte, franche et venant des décideurs favorise les liaisons malsaines pour le climat de travail

3- si le niveau supérieur ne fait pas de la communication une priorité, la communication entre les unités des niveaux inférieurs sera endommagée. En d'autres mots, si le leader s'occupe de ses subalternes de manière séparée, ne les réunit jamais, ne définit pas avec eux un agenda institutionnel commun, et bien, le travail en silo s'étendra jusqu'aux bases de l'organisation. Par contre l'inverse pourrait s'avérer tout aussi vrai:

[...] si este líder hace un esfuerzo por articular la cúpula, por arbitrar los diferentes y numerosos conflictos de poder y coordinación de una manera adecuada, esas señales institucionales se filtran hacia abajo, dan el ejemplo, y ayudan a paliar el problema [*de comunicación*] con mucha efectividad¹²⁴.

8.1.2 La reddition de comptes externe

Sur cet aspect, le maire nous manifesta croire aux vertus de la démocratie et que le palier municipal renforce littéralement la démocratie à son plus haut niveau. En effet, la nouvelle LOM rend la municipalité, selon lui, accessible à tous et confirme la participation des citoyens et de la société civile dans les affaires locales : « la gente viene a vernos para arreglar sus problemas, saben que nosotros haremos lo posible para encontrar soluciones ». Conjointement avec les autorités municipales, la communauté prend en charge l'établissement de priorités au moyen du budget participatif : « la participación de las comunidades en los procesos de formulación de lo que se desea para Baños va a permitirnos mejorar la asignación de los recursos locales. [...] La oficina de administración nos va apoyar mucho en esto ».

Comme vous l'aurez constaté, le maire nous expliqua son opinion sur cette question en utilisant une conjugaison des verbes au futur. Il est vrai effectivement que pendant notre séjour la culture de redditions de comptes était au stade embryonnaire. Aucune autre initiative développée par la municipalité en cette matière avait été mise sur pied pour pallier ce manque (charte aux citoyens, publication du rendement, etc.). La technologie aurait pu bien servir cette cause,

¹²⁴ *Ibid.*, p. 6

mais tel que signalé au point 6.4 elle était très précaire. Quoi qu'il en soit, les espoirs étaient beaucoup fondés sur les démarches proposées par la politique et les lois décentralisatrices qui se mettaient tranquillement en marche. Cependant, nous faisons l'hypothèse que si la primauté des intérêts, politiques ou économiques, de quelques groupes internes persiste et déborde les limites de l'organisation, au point de régner sur les intérêts collectifs, la participation des citoyens risquera d'être moins effective et, corollairement, la culture de la reddition de comptes ne se développera point.

8.1.3 La gestion par résultats

Lorsque nous nous préparions avant notre grand départ vers le Pérou, nous avons eu la chance de mettre la main sur un document écrit par Denis Proulx, qui examinait la conception de la gestion par résultats par des administrateurs de pays différents¹²⁵. Suite à la lecture de ce dernier et compte tenu de la prépondérance des vagues de réformes des administrations publiques à travers le monde, notamment en occident, nous nous sommes demandés, ingénument peut-être, si la gestion par résultats pouvait s'avérer une culture de gestion à développer ou était déjà entamée à BDI.

Au fur et à mesure que nous entrions en contact avec les administrateurs et les dirigeants et nous nous imprégnions de la vie de BDI, nous constatons qu'une culture de gestion axée sur les résultats était peut-être inexistante. Était-il prématuré de conclure cela? Pour répondre à cette question, regardons de plus près le document de M. Proulx. D'après ce dernier, pour qu'une organisation se dirige vers l'adoption de ce modèle de gestion

[...] il faut un encadrement organisationnel, articulé autour de plusieurs éléments. La gestion par résultats se compose [...] 1) d'un cadre stratégique qui définit où va l'organisation et comment elle compte s'y rendre. Elle implique un accent sur 2) la délégation, l'habilitation et la responsabilisation, 3) une

¹²⁵ Denis Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », In revue *Management international*, HEC Montréal, numéro 4, volume 7, été 2003, p. 39-48

concentration sur les résultats par l'élimination des contrôles inutiles et enfin, 4) la mise sur pied d'un système de reportage et de communication.

En considérant ces quatre éléments et en les juxtaposant aux observations que nous avons faites jusque-là, nous nous sommes permis de conclure qu'effectivement certains des éléments qui composent la gestion par résultats étaient à ce moment-là absents à BDI. Tel que nous l'avons présenté dans les chapitres précédents, il y avait absence d'une idée commune sur ce que devait faire et être l'organisation (une mission); les travailleurs et les gestionnaires ne connaissaient pas les attentes de la direction à leur égard; le système de communication était faible et parfois discordant; et bien d'autres. Par conséquent, nous avons décidé de ne pas explorer davantage ce point et de ne pas questionner nos interviewés sur leur perception quant à la gestion par résultats. Toutefois, nous tenions à mettre ce point en exergue à ce stade-ci pour deux raisons :

1- nous voulions vous permettre d'avoir un portrait global de l'efficacité, l'efficacité, voire le dynamisme de l'organisation au moment où cette recherche eut lieu; et

2- parce que ce modèle de gestion exige inexorablement une transformation culturelle profonde (attitudes et façons de faire). Seul un changement réel et durable à BDI, au niveau des principes, oui, mais surtout au niveau des comportements, préparerait le terrain pour toute réforme en vue d'atteindre des résultats optimaux.

8.1.4 L'éthique

L'éthique est aujourd'hui une question de premier ordre dans nos sociétés modernes et par ricochet, dans nos organisations. Nous pourrions remplir des pages entières sur cette question à la fois individuelle, collective et morale. Mais cela

dépasserait largement les objectifs de ce travail. Toutefois, nous aimerions aborder ce sujet en vous racontant une courte histoire pour le moins anecdotique.

Quelques pages auparavant, nous vous avons informé que la « loi » était non seulement omniprésente sur papier mais aussi dans l'esprit des gens. Dans cette optique, et en vue d'adopter la même perspective, nous avons fait nos devoirs en fouillant dans la législation péruvienne. Notre objectif était de voir s'il existait un code d'éthique quelconque pour les administrateurs publics. La recherche s'avéra fructueuse; nous trouvâmes la loi No 27815 : *Ley del Código de Ética de la Función Pública*.

Ce document en main, nous étions persuadés que l'échange entre nous et les dirigeants de la municipalité allait être mutuellement profitable. Nous rencontrâmes pour l'occasion le maire et le directeur général. Le croyant déjà connu de nos interlocuteurs, nous posâmes sur la table le texte législatif d'à peine trois pages. Lorsque des traits de surprise apparurent sur les visages de nos deux interviewés, nous nous rendîmes compte que ça ne tournait pas rond. Pour les sécuriser, nous leur expliquâmes simplement qu'il s'agissait du code d'éthique adopté par le parlement national. D'une voix tonitruante et le front écarlate, ils nous demandèrent où avions-nous trouvé cette information? Cette fois la surprise s'empara de nous et crispa nos visages. Nous étions convaincus qu'une loi d'une telle portée, venant du gouvernement central, promulguée par le parlement au mois d'août 2002, et s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique nationale, régionale et locale, était connue du maire et de son « gerente municipal ». Le malaise était dans l'atmosphère, comme des nuages annonçant un orage. Nous préférâmes changer de registre pour calmer les esprits et pouvoir terminer notre recherche observation dans la bonne entente.

Cette courte anecdote illustre bien que l'éthique en tant que cadre législatif est déjà une réalité. En tant que pratique encouragée dans la prestation des services au public et diffusée partout dans l'administration locale, est-ce également le cas?

C'est une question qui mérite d'être posée compte tenu de l'environnement dans lequel se trouve BDI, où l'on doit gagner la confiance des citoyens envers les institutions publiques.

QUATRIÈME PARTIE

OÙ VA L'ORGANISATION ?

"La función pública reviste gran importancia en cualquier país. Los organismos internacionales subrayan de manera insistente que el desarrollo económico y social necesita un factor básico: unas instituciones públicas capaces. Y este concepto implica desde una clase política con comportamientos éticos hasta una arquitectura institucional adecuada y, también, un conjunto estable de funcionarios con capacidad profesional y voluntad de servicio".*

Xavier Sisternas (FGAP 1991), jefe del Gabinete Técnico del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña y profesor asociado de la Universitat Pompeu Fabra (UPF).

**"Funcionarios emprendedores?" 13 décembre 2004

CHAPITRE IX. La cohérence

Les observations et constats que nous avons faits depuis le début de ce travail éveillent notre curiosité et nous convient à nous interroger sur l'avenir de l'organisation municipale à l'étude : Et maintenant, où va-t-elle? Nous croyons qu'il est nécessaire d'entamer une réflexion sur le devenir de la municipalité de Baños del Inca, d'autant plus qu'elle opère dans un contexte qui ne cessera de passer par une série de phases progressives.

En effet, par sa politique nationale de décentralisation le gouvernement péruvien propose depuis quelques années un cadre législatif réformé, crée et renforce les mécanismes de participation de la société civile, favorise les relations intersectorielles (national, régional et local), impulse le développement par la concertation, etc. En dépit des améliorations jusque-là réalisées, les principes sous-jacents au processus de décentralisation posent des défis de taille à la gouvernance locale et, par extension, au management local. Ce dernier ne peut être que la gestion de ressources techniques et financières, il implique également un changement de comportement qui se reflète dans le partage de valeurs liées à l'efficacité et à l'efficience, à la participation aux objectifs et à la communication, et ce, dans un contexte de transparence, de flexibilité et demeurant respectueux de l'intérêt général. La réussite de l'organisation dépendra donc de l'attitude qu'auront les autorités locales vis-à-vis ce paradigme. Cette réussite est aussi fonction des décisions que prendront les dirigeants locaux. Vous entendrez souvent dire que gouverner c'est être obligé de faire des choix. Nous sommes d'accord avec cette affirmation, mais nous ajouterions que ces choix doivent se faire de manière réfléchie et responsable. Réfléchi, parce que l'on doit tenir compte des aspects variés que peuvent comporter les enjeux locaux. Responsable, car il est impératif de se donner les moyens structurels et moraux pour parvenir aux objectifs établis.

La toma de decisiones oportuna y de calidad es la expresión de un buen gobierno. Ésta no consiste sólo en aplicar técnicas y herramientas adecuadas en el campo público; es más que eso; es relacionar lo deseable con lo posible a costos económicos razonables, con alto beneficio social y tomando en cuenta la capacidad institucional, el entorno económico, el político y el social. [...] Para tomar decisiones oportunas y de calidad no basta estar en capacidad de definir las políticas adecuadas; hay que contar con una base institucional y legal, con el equipo humano capacitado y comprometido para llevarlas adelante y con los recursos de poder necesarios para lograr su implantación¹²⁶.

Mais le fossé qui sépare la prise de décision sur le plan théorique et pratique mérite d'être signalé. Selon les diverses types d'approches de la prise de décision¹²⁷, le décideur agit dans un contexte d'incertitude et en fonction de la perception qu'il a d'une situation donnée. Cette perception est certes le résultat d'une démarche logique et rationnelle mais elle est tout de même limitée; car le cadre dans lequel les décisions sont prises est complexe, parfois chaotique, et ces décisions se fondent sur des perceptions imparfaites faute d'informations complètes. Dans une telle situation, il s'agit pour le décideur d'opter pour la décision la plus satisfaisante ou qui soit à tout le moins acceptable selon ses principes, le but étant que l'organisation maintienne sa performance ou soit plus performante.

Taïeb Hafsi et ses collaborateurs soulignaient qu'une entreprise est performante si « elle a l'habileté de se transformer pour faire face aux changements dans son environnement »¹²⁸. Autrement dit, elle « doit être capable de faire coïncider ses forces avec les opportunités de l'environnement »¹²⁹. Ce niveau d'adaptation et la capacité de réponse face aux demandes et contraintes de l'environnement, sont

¹²⁶ Eglé Iturbe de Blanco, « Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región », article publié dans la Revue *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 25, Caracas, février 2003, p. 3

¹²⁷ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, 1945, 1947, 1957, 1973, 1975, 1976, New York : Macmillan

¹²⁸ Taïeb Hafsi, *op. cit.*, p. 313

¹²⁹ *Ibid.*, p. 314

déterminants dans le choix des finalités et, par conséquent, dans la performance, voire la légitimité de l'organisation. Mais il n'y a pas que l'environnement à considérer comme seule perspective. Les choix de finalités doivent être également compatibles avec les compétences et ressources de l'organisation, les valeurs des dirigeants et de la communauté de personnes.

En fonction des éléments de cohérence entre ces quatre dimensions décrites lors de la troisième partie de ce travail et les choix adoptés, nous tenterons au cours de ce chapitre d'évaluer dans un premier temps la performance de la municipalité de BDI. Dans un deuxième temps, nous élaborerons une série de recommandations afin de circonscrire les éléments qui mériteront une attention particulière dans un futur rapproché.

9.1 La performance de la municipalité

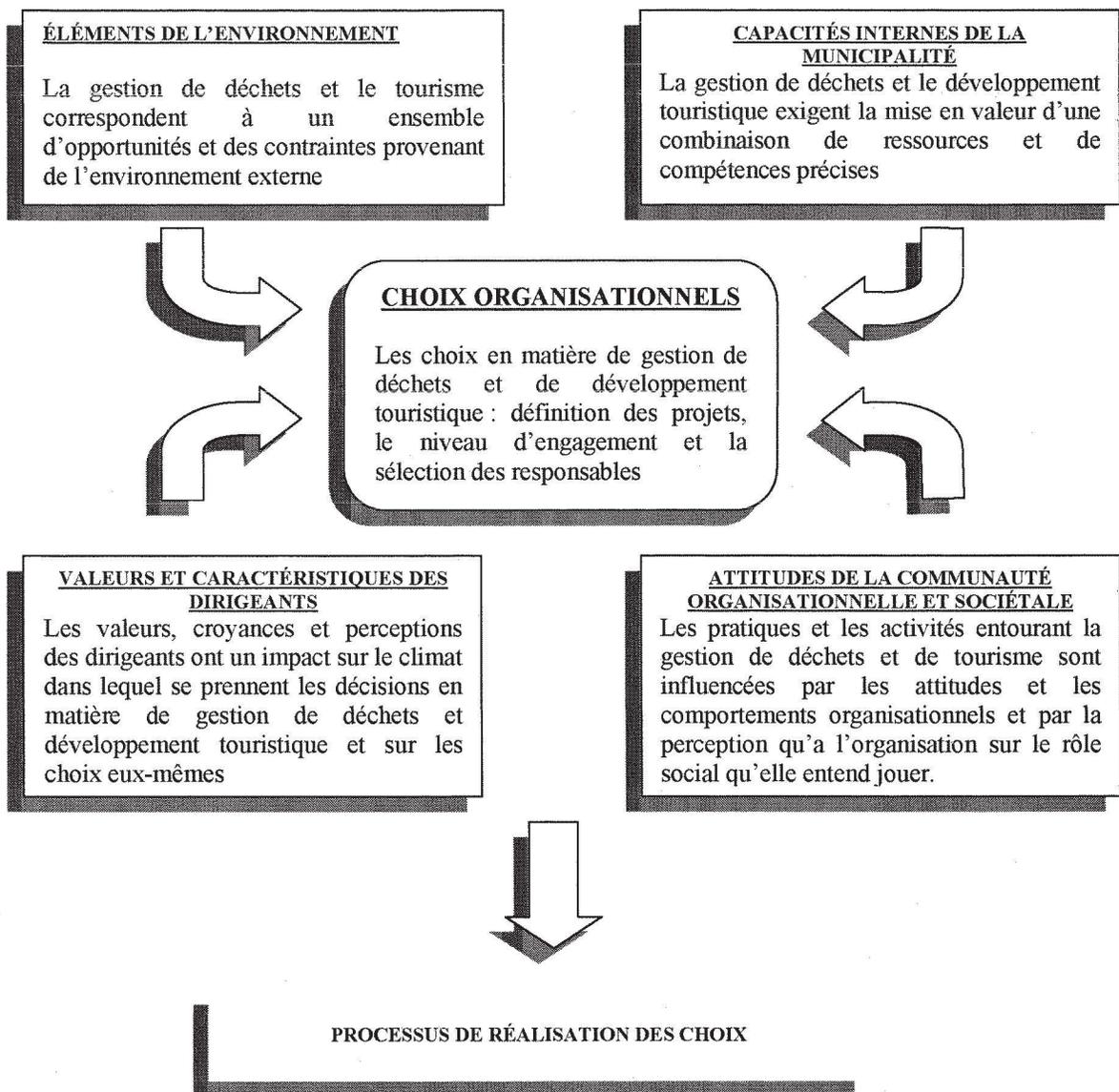
Entamons cette phase en nous rappelant les deux stratégies de la municipalité en matière de développement touristique et gestion des déchets :

- Faire de BDI un attrait touristique en mettant en valeur sa nature (tourisme écologique) et ses acquis, en embellissant les infrastructures existantes et en développant de nouvelles (Villa Termal, Spas), au moyen des revenus générés par cette industrie.
- Mettre sur pied un système de gestion des déchets efficace, économique, responsable et respectueux de l'environnement, tout en faisant appel à la conscience civique des habitants de BDI

Ainsi en ce qui concerne ces deux projets, la performance de la municipalité est intimement liée au niveau de cohérence entre ces choix de finalité et chacune des dimensions abordées lors de l'analyse.

Bien que ces deux choix de finalités soient de domaines d'activités différents, nous croyons que les principes derrière leur réalisation sont pour la plupart communs aux deux stratégies. Raison pour laquelle nous vous les présenterons simultanément.

Regardons maintenant les éléments d'analyse tel que stipulé par le cadre théorique :



9.1.1 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et l'environnement externe

La gestion de déchets et le tourisme correspondent à un ensemble d'opportunités et des contraintes provenant de l'environnement externe

Au point 5.6 de ce manuscrit, nous avons établi qu'une des plus grandes opportunités qu'offrait l'environnement de la municipalité avait trait à la nouvelle législation. En effet, certains avantages tels la réorganisation structurelle des municipalités, l'institutionnalisation d'espaces permanents de participation et de concertation entre les autorités municipales et les organismes de la société civile, etc., donnaient le signal du départ pour, entre autres, fomenter la culture du dialogue, ajuster les mécanismes de concertation, revoir les capacités de gestion et le fonctionnement interne, etc.

La municipalité avait modifié sa structure organique en vue de réduire la hiérarchisation et promouvoir une culture d'efficacité, d'efficience et de transparence. D'ailleurs l'organigramme se trouvant à l'annexe 4 reflète bien cette réalité. On mettait de côté les termes de « direction » et d'« unité administrative » pour les remplacer par des « sub-gerencias ». Toutefois, un tel changement dans le « squelette » de l'organisation ne modifie en rien les comportements et attitudes du personnel s'il n'est pas suivi d'autres modifications (formation, personnel nécessaire et qualifié, ressources financières, etc.). Ces points seront traités ultérieurement. Néanmoins, nous voulions démontrer que l'opportunité que nous regrouperons sous le vocable d' « opportunité législative » n'était pas pleinement mise à profit dans les activités locales.

Dans cette même veine, tel que nous l'énoncions au point 5.3.2, il n'y avait pas encore eu de rencontre au sein du Centre de Coordination Local (CCL) de BDI et ce, en dépit de ce que propose la LOM¹³⁰. Or, des stratégies comme celles du tourisme et de la gestion de déchets suggèrent une vision systémique, axée sur le long terme, et font intervenir plusieurs ordres de gouvernement dans la prise de

¹³⁰ La LOM suggère minimalement deux assemblées générales par année et, au besoin, à la discrétion du maire.

décision. D'où l'importance de cette entité en tant que lieu de concertation entre les autorités, la société civile et les autres acteurs publics et privés. Qui plus est, les deux choix de finalité requièrent des sources de financement et d'aide technique considérables, que ce soit pour l'achat de matériels, la formation, les infrastructures, etc. L'appui procuré par Laguna Seca et ASODEL était sans doute indiscutable et la municipalité en bénéficiait déjà grandement. Mais il fallait agir avec prudence avec ces deux acteurs puisque d'une part ils étaient subventionnés, plus ou moins directement, par la compagnie minière Yanacocha, réputée pour ses pratiques controversées à l'égard de la protection environnementale. D'autre part, parce que les intérêts poursuivis risquaient d'être en contradiction avec l'intérêt général, objectif ultime de la municipalité.

9.1.2 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et les capacités internes de l'organisation

La gestion de déchets et le développement touristique exigent la mise en valeur d'une combinaison de ressources et de compétences précises

L'« opportunité législative » dont il était question plus tôt augurait bien en matière financière. La Loi sur le « canon minero » allait donner à la municipalité une capacité financière accrue. Mais au moment où cette recherche eut lieu elle était déficiente. Une des raisons que nous avons évoquées était la faiblesse du système de prélèvement des taxes et de l'évaluation foncière. En plus, les transferts du gouvernement central devaient servir principalement aux programmes sociaux, l'éducation et la santé. Comment alors initier des stratégies qui exigent des investissements massifs, notamment au niveau du développement touristique? Était-ce suffisant de s'appuyer sur l'accès au soutien (technique, administratif et éducationnel) que le réseau procurait? N'aurait-il pas fallu se prémunir au préalable d'outils technologiques par exemple? Et qu'en est-il du personnel? Étaient-ils en nombre suffisant au sein de l'organisation? Sur cet aspect, nous avons vu au point 6.1 que la réorganisation de la structure de BDI n'avait pas été accompagnée de l'embauche de personnes pour faciliter les nouvelles façons de faire. De plus, les compétences des personnes en poste

n'étaient pas pleinement utilisées ou étaient mal employées. Par ailleurs, si l'on voulait dynamiser les deux choix ici à l'étude, n'était-ce pas nécessaire d'avoir des gens motivés et prêt à remplir leur mandat ? Est-ce que la création à priori d'une boîte en charge des personnes sous l'angle du développement culturel, professionnel, sans prioriser le contrôle, aurait été souhaitable pour bien les amorcer? En outre, le critère politique omniprésent dans la nomination des employés avait un effet démobilisateur sur les troupes. Aucune sécurité d'emploi n'était pas non plus au rendez-vous. Étaient absents également l'identification des attentes à l'égard des employés et un système d'évaluation de leur performance. Bref, les deux choix de finalités exigeaient des capacités internes solides tant sur le plan des personnes que sur le plan matériel. Nos constats révélèrent que plusieurs éléments étaient encore manquants, affectant ainsi la réussite des projets municipaux.

9.1.3 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et la communauté des personnes

Les pratiques et les activités entourant la gestion de déchets et de tourisme sont influencées par les attitudes et les comportements organisationnels et par la perception qu'a l'organisation sur le rôle social qu'elle entend jouer.

Nos deux choix organisationnels commandent l'existence d'attitudes qui permettraient d'observer des retombées positives et assureraient leur durabilité dans le temps.

« Sans coopération il n'y a pas d'organisation », voilà une idée qui souligne l'importance de participer à une œuvre commune. Nos observations et nos discussions, nous ont permis de constater que la coopération existait mais qu'il y avait urgence à prendre des mesures pour la renforcer afin d'éviter que l'organisation ait été soumise à un état de précarité et de vulnérabilité. Ceux et celles qui ne coopéraient pas n'avaient pas de motif valable pour le faire. Pour remédier à la situation, il était nécessaire que l'on voit surgir du milieu organisationnel un vecteur (personnifié ou idéologique) qui assurerait la cohésion

des personnes. Mais les travailleurs déploraient l'absence de cette force unificatrice que nous avons analysée sous l'angle de la mission. Nonobstant les valeurs individuelles prônées par certains, les points de vue de nos participants à la recherche ne laissaient pas transparaître l'existence de valeurs partagées entre les membres clés de l'organisation. Les orientations organisationnelles étaient très limitées et comprises inégalement.

D'un autre côté, les coalitions aux niveaux supérieurs de la hiérarchie, loin de représenter des masses critiques qui influenceraient positivement l'organisation, la plongeait dans l'inertie et le marasme. Le phénomène du « protagonisme » politique semblait prédominer sur scène. Ces coalitions se dévouaient à faire prévaloir leurs objectifs sur ceux des autres et cherchaient à maintenir ou à élargir leur influence tant à l'interne comme à l'externe. L'affrontement entre les coalitions alimentait littéralement les rumeurs et déconcertait autant les gestionnaires que les travailleurs. De surcroît, ces derniers manifestaient que le pouvoir était mal reparti. Ils avouaient ne pas toujours se sentir impliqués dans la réalisation d'objectifs communs ou dans la mise en marche d'un projet de changement. Or, autant le développement touristique que la gestion efficace des déchets, font appel à l'implication de tous d'une manière ou d'une autre.

D'aucuns n'hésitaient pas à manifester que la gestion municipale était fonction des aspirations pour l'obtention et la détention du pouvoir. Ainsi, les unités opérationnelles et les élus, tous deux ayant leur propre rationalité, se butaient dans un dialogue de sourds. En raison du pouvoir que leur confiait le statut dans la hiérarchie, les élus, et donc la rationalité politique, avait préséance sur la rationalité managériale. Et comme la rationalité politique était axée sur le court terme, il va sans dire que la rationalité managériale exercée dans l'organisation et influencée par la première, était elle aussi axée sur le court terme.

Mais la rationalité politique ne présentait pas uniquement des inconvénients à BDI. Si elle avait une vertu, nous pouvons dire que c'était sa sensibilité face à l'opinion

publique. Comme nous l'avons vu au point 7.4, la nécessité de rétablir la confiance des citoyens envers leur municipalité animait la classe politique municipale. Sans vouloir lui prêter des mauvaises intentions, nous croyons que le principe électoraliste animait sa conscience. Avec ce précepte à la base, nos deux choix sont mis en péril car ils seront bâclés dans leur réalisation. Leur rapidité d'exécution et leur abandon une fois les élections passées, vont à l'encontre de l'essence même sur laquelle se construisent les deux choix : continuité et à longue échéance.

Quant au rôle social que prétend jouer la municipalité, celui-ci aurait dû être le résultat d'un commun accord au sein même de la communauté organisationnelle, et ce en fonction des valeurs partagées. Pour que ce partage ait été effectif une direction claire venant de ses principaux dirigeants aurait été fortement requise. La compréhension qu'avait le personnel du rôle à jouer n'était pas uniforme, ce qui affaiblissait la cohésion.

9.1.4 Évaluation de la cohérence des choix de finalités et les valeurs et caractéristiques des dirigeants

Les valeurs, croyances et perceptions des dirigeants ont un impact sur le climat dans lequel se prennent les décisions en matière de gestion de déchets et développement touristique et sur les choix eux-mêmes

De notre analyse il ressort clairement que les valeurs individuelles sont appréciables. Par exemple, le maire a des valeurs d'entraide et de service aux citoyens. Sa participation dans les affaires municipales avant même son entrée officielle en politique en est la preuve patente de cet engagement. Son désir de vouloir « changer le système » prouve également son empathie envers la population de Baños. Les gestionnaires et les travailleurs que nous avons interviewés ne sont pas en reste. Leur désir de vouloir faire partie des décisions, ou encore, de considérer les relations humaines comme le socle de la collaboration, exhibent leur solidarité envers leurs collègues et la population ainsi que leur croyance en une organisation qui se bâtit autour du partage d'expériences

et d'idées. Puis, quoi qu'on dise des conseillers municipaux, les « regidores », à travers leur recherche des solutions, quoi que partielles et sectorisées, démontrent leur attitude soucieuse de servir leurs électeurs.

Mais, où le bât blesse, c'est essentiellement au regard de la mise en commun de ces valeurs individuelles. Dit succinctement, qu'en est-il des valeurs communes ou organisationnelles?

La grande majorité des gens que nous avons rencontrés sont assoiffés de communication. Nous l'avons déjà noté : elle est peu participative. Cette caractéristique nuit à l'organisation non seulement en mettant un frein aux idées novatrices et en cristallisant le travail en silo, mais aussi en donnant lieu à des unions « silencieuses », ouvrant la porte à des oui-dire, et alimentant la communication en vase clos.

Un autre élément révélé par notre analyse est l'approche peu corporative et non collégiale. Le respect des barrières cimentées par la hiérarchie est encore la norme. L'ouverture et l'écoute sont ici affectées. Dans de telles conditions, les coalitions malsaines prennent forme et les jeux de pouvoir se propagent aisément. Nous ne voulons passer outre certains aspects encore absents des valeurs de l'organisation : une reddition de comptes comme moyen d'évaluation, une gestion par résultats exigeant une transformation profonde; un projet commun rassemblant la communauté de personnes; et l'éthique comme principe structurant les relations interpersonnelles tant à l'interne comme à l'externe de la municipalité.

En somme, dans un climat de tension collective, d'insécurité et d'effritement, les deux choix de finalités ne peuvent être que partie remise faute de conditions de succès.

9.1.5 En guise de conclusion

La question est très simple : est-ce que la municipalité de Baños del Inca est performante? Pour répondre à cette interrogation, il faut savoir qu'une stratégie cohérente révèle une performance élevée. À l'inverse, une stratégie incohérente nous indique que nous sommes en présence d'une faible performance. Ceci nous amène à nous poser une sous-question : est-ce que les stratégies choisies par BDI sont cohérentes ou non ?

La cohérence est le résultat de la prise en compte harmonieuse des quatre éléments d'analyse qui mènent à la formulation de la stratégie : les opportunités et menaces de l'environnement, les capacités internes, la communauté de personnes et les valeurs des dirigeants. Maintenant, notre analyse de la municipalité révèle que la formulation des choix de finalité n'est pas compatible avec plusieurs des éléments dans chacune des quatre dimensions. Au cours de ce chapitre nous avons mis en relief que certains des éléments doivent être adaptés, que ce soit pour répondre aux pressions de l'environnement, ou encore, pour parvenir à réaliser les choix. Parmi ces éléments nous retrouvons bien sûr les opportunités, les contraintes, les forces, les faiblesses, les attitudes, les comportements, les croyances. Bien que quelques-unes de ces données aient été prises en compte, beaucoup d'entre elles ont été évacuées de l'analyse menant à la formulation des stratégies. Nous répondons donc à la première question posée ci haut : *en ce qui a trait aux deux choix de finalité à l'étude, et par rapport à son contexte, la municipalité de BDI a une performance très modeste.*

Ce que nous proposons alors ce sont quelques recommandations sur les aspects à renforcer à l'intérieur des quatre dimensions et qui, prises en considération lors de la conception stratégique, aideront sans doute à améliorer la performance de la municipalité.

9.2 Recommandations

Tout au long de notre séjour à BDI nous avons tenté de creuser au niveau des pratiques, des valeurs, des paradigmes pour comprendre finement l'organisation. Nous avons rencontré des personnes aux profils variés. Ils étaient du personnel politique ou administratif; ils étaient des citoyens ou des parties prenantes. Nous avons observé leurs comportements en vue d'émettre des hypothèses. Mais notre approche comporte bien sûr des limites : l'interprétation différenciée des concepts, la véracité du discours, la perception des thèmes abordés, le secret professionnel, la préméditation des propos, etc. Ceci dit, nous nous sommes fixés des paramètres de conduite de manière à réduire les limites et augmenter notre compréhension de l'organisation : objectivité, neutralité, discrétion et écoute attentive des perceptions des gens. Les recommandations qui suivent, bien que non exhaustives, respectent ces paramètres. Elles se veulent avant tout des points de repère pour amorcer des modifications profondes en vue d'atteindre une performance optimale. Ces recommandations sont regroupées en quatre thèmes principaux.

9.2.1 Intérioriser le principe de service au public

Tous les niveaux de la hiérarchie sans exception doivent être conscientisés au fait que la mission première d'un service public est le service au public. La direction joue ici un rôle clé : elle établit la vision de l'organisation et prêche par l'exemple. D'abord, la vision qu'elle diffuse doit être un vecteur de remises en cause et de changements organisationnels et ce, en tout temps. De plus, loin d'accorder plus d'importance à la représentativité sociale (création du réseau), rôle davantage politique, elle doit prioriser sa responsabilité sociale (rôle et nature de l'emploi : service au public). Il faut que l'on s'occupe moins de qui gouverne et plus de comment on gouverne. Autrement, l'on risque de causer préjudice à la communauté d'acteurs de la vie municipale.

9.2.2 Créer et soutenir les employés

La direction de la municipalité est consciente que l'organisation fait partie d'une réalité sociale de grande complexité. Ce sur quoi elle semble être moins consciente est que l'organisation n'est pas qu'un lieu de travail mais c'est surtout un milieu de vie. « C'est un lieu d'expression et de construction de soi à travers des relations sociales riches et complexes, comme dans la « vraie vie », parce que, justement, la vie au travail, c'est la vraie vie »¹³¹. Si la direction ne prend pas conscience de cette réalité, elle ne sera pas en mesure de comprendre les incidences ou les conséquences de ses actes tant au niveau de l'organisation qu'au niveau des personnes. On pourrait voire éclore des décisions qui favoriseront davantage l'intégration des divers acteurs, individus comme groupes, dans l'organisation, alors que d'autres intensifieront les dissensions, les antagonismes. « Tout l'art de la gestion repose sur ces actions intégratrices qui donnent une cohérence à l'entreprise »¹³². Il faut donc établir les conditions favorables au développement et à l'épanouissement des personnes, ce qui ne peut être que bénéfique pour l'organisation. La formation continue pourrait jouer un rôle significatif dans cette quête, mais à condition de l'accompagner d'un cadre structurel habilitant : meilleur sécurité d'emploi, évaluation de la performance, système de rémunération basé selon le rendement, possibilité d'avancement aux postes supérieurs, etc. En définitive, la mise en place de conditions gagnantes aura des répercussions au-delà même des frontières de la municipalité : professionnalisation de l'administration publique, augmentation de la productivité, amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

9.2.3 Renforcer les capacités de gestion municipale

Le processus de décentralisation que vit le Pérou, a pour objectifs, entre autres, d'accroître l'assiette fiscale locale, de générer des revenus pour développer des infrastructures, d'augmenter la productivité, de cristalliser la participation, etc.

¹³¹ Jean-Pierre Dupuis, *op. cit.*, p. 353

¹³² *Id.*

Mais les problèmes institutionnels ne peuvent être résolus uniquement par un mouvement de décentralisation. Les esprits lucides savent qu'il faut également encourager des saines habitudes de gestion. Les tenants et aboutissants des réformes administratives de type *New Management Public* (NMP) ont aidé à conceptualiser différemment la gestion publique à tous les niveaux de gouverne. Et il est possible que les réussites conceptuelles dans le domaine local aient dépassé les réussites opératives. D'ailleurs, les gestionnaires que nous avons rencontrés semblaient avoir un certain niveau de préparation psychologique¹³³ en relation avec les termes des modèles de décentralisation et de gestion moderne : gestion participative, organisation apprenante, évaluation du rendement, leadership, pour ne nommer que ceux-là. Le défi se situait plutôt en la transposition de ces avancées conceptuelles au niveau opérationnel. C'est-à-dire, l'élaboration de principes opérationnels considérés valables pour tous, et guidant par conséquent les comportements de la gestion. Il va sans dire que ce défi ne sera pas surmontable si au préalable on n'atténue pas progressivement les résistances inscrites dans un cadre de référence, quasi généralisé, qui diffère de celui prôné par le NMP. Bien que cela ne relève pas exclusivement du palier local, ici encore, la direction municipale aura un rôle prépondérant à jouer.

9.2.4 Exercer une vigie de l'environnement et miser sur celui-ci

Nous ne cesserons de le répéter : une organisation capable de se transformer pour s'adapter à son environnement est une organisation qui performe. Or, pour ce faire, il faut reconnaître ce que l'environnement regroupe, procure et détourne. Ausculter l'environnement n'est pas uniquement l'observation passive et l'acceptation de son caractère déterministe, c'est également devenir partie prenante en vue d'anticiper et réorienter au besoin la stratégie.

¹³³ Denis Proulx, « Conception du rôle des administrateurs municipaux au Chili. Développement d'administrateurs municipaux : une perspective de management et de valeurs à partir d'une expérience chilienne », *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, du 20 au 23 mai 2003

Tel que nous l'avons déjà mentionné, les dirigeants locaux devront tenir compte de l'environnement, condition *sine qua non* dans la conception de la stratégie, et ce, tant au niveau des menaces que des opportunités. Tenir compte des opportunités et des menaces signifie donc de connaître et comprendre le passé; explorer, proposer et demeurer à l'affût du présent; et anticiper le futur. La municipalité de Baños del Inca (BDI) s'inscrit dans un cadre historique et socio-politique toujours en évolution et qui vaut la peine d'être considéré.

CONCLUSION

En 2002, sous le gouvernement du président Alejandro Toledo, le congrès péruvien adopta la Loi cadre sur la Modernisation de la gestion de l'État¹³⁴ soulignant ainsi la nécessité d'améliorer la gestion publique à tous les niveaux de l'Administration publique et de construire un État démocratique, décentralisé et au service de ses citoyens. Selon cette loi, le processus de modernisation de l'État devait se faire en priorisant :

- le secteur du développement social en tant que moyen d'assistance aux milieux défavorisés;
- une vision commune partagée par la société civile et le politique;
- le transfert de fonctions vers les gouvernements locaux et régionaux;
- l'utilisation efficiente des biens et ressources de l'État;
- l'éthique, le professionnalisme et le respect de l'État de droit;
- la mise en place d'un système de contrôle moderne des interventions étatiques (gestion par résultats, la planification stratégique, la reddition de comptes, etc.)

En moins de trois ans une série de mesures législatives furent ensuite adoptées initiant concrètement le processus de modernisation. À titre d'exemple, le chapitre XIV de la Constitution Politique du Pérou sur la décentralisation fut réformée, les Lois de Bases de la Décentralisation, la Loi Organique des Municipalités et la Loi sur le Budget Participatif furent promulguées. Toutes ces réformes législatives ont transformé les relations entre l'État et la société au niveau régional et local : elles ont introduit une nouvelle dynamique dans la coordination et la concertation de tous les acteurs, et une nouvelle manière de

¹³⁴ Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, LEY No 27658, janvier 2002, Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno del Perú.
http://www.pcm.gob.pe/AccionesPCM/sgp/Ley_Modernización_Reglamento.pdf

concevoir les mécanismes de démocratie directe et représentative en ajoutant un nouvel ingrédient : la participation des citoyens.

Force est de constater qu'il y a eu depuis quelques années un bon nombre de solutions mises de l'avant pour pallier les problèmes sociétaux. D'ailleurs, en plaçant les institutions et les sociétés au centre des préoccupations, il semblerait que nous ayons appris quelque chose des erreurs commises dans le passé, et que, d'une certaine manière, on arrive à mieux gouverner. La volonté de rupture avec le passé ne constitue plus visiblement un concept. Or, toute médaille a son revers. Ainsi, sans faire preuve d'originalité, nous soutenons qu'il n'existe pas de formules magiques pour gouverner. Vu que l'ésotérisme n'est pas notre force nous ne croyons pas être en mesure de fabriquer LA formule. Nous devons plutôt considérer que gouverner est un acte observable, critiquable et qui, par l'investigation, l'analyse et une approche « essais-erreurs », peut être perceptible et corrigeable. C'est ainsi que la bonne volonté des gouvernants nationaux ne peut pas échapper à la critique constructive de ceux et celles qui s'intéressent à la saine gouvernance locale.

Les collectivités locales péruviennes sont considérées comme les piliers de l'intégration sociopolitique du citoyen et du développement économique et humain; mais le monde municipal péruvien est loin d'être un bloc monolithique. Dans cette optique, la population pourrait être davantage gagnante si la politique nationale de décentralisation adoptait une perspective de développement rural :

En el Perú, el diseño institucional de los gobiernos locales ha sido y sigue siendo homogéneo. No considera las necesidades específicas de municipalidades ubicadas en sectores poblacionales más precarios y vulnerables (como lo son las zonas rurales de la sierra y selva), en contraste con las de las áreas urbanas y metropolitanas¹³⁵.

¹³⁵ Paula Muñoz Chirinos, *op. cit.*, p. 79

Par ailleurs, la conception pluraliste de la gestion des affaires locales que l'on tente de développer nous inquiète également. Notre conscience académique nous appelle à la pondération et à la circonspection. Notre préoccupation ne se situe pas au niveau de l'intention, mais au niveau du résultat attendu. Pour y parvenir certaines conditions sont de mise. Ainsi, quoique la participation de la société civile dans la gouverne locale soit maintenant la nouvelle conception juridiquement encouragée, elle devra, en plus de chercher les accords et le consensus, permettre la création d'espaces perméables et inclusifs. Des milieux où les politiciens, les administrateurs publics, les citoyens et les organismes de la société civile, soient capables de se reconnaître dans la différence, de partager le pouvoir politique et d'accepter le conflit, l'incertitude, l'échec et la réussite des résultats liés au processus de transformation du local.

Pour que les avancées à travers le pays soient durables et s'enracinent, ni l'arrangement institutionnel et juridique, ni la volonté politique, ne pourront à elles seules tracer le chemin du développement. Ce qu'il faut c'est une réforme généralisée, et réelle. Elle devra être humaine, sociale, historique. Elle devra se propager dans la société, l'éducation, le mode de vivre. Le culte de l'excellence devra devenir la norme, le culte des pis-aller disparaître. Ce qu'il faut également c'est procurer aux organes régionaux et locaux une administration publique responsable, possédant les capacités techniques et de gestion modernes, axée sur des valeurs partagées par tous, capitalisant son personnel pour leur propre bénéfice et celui de la population, et en adoptant, quels que soient les efforts à faire, un comportement éthique. Sans une structure solide de service public, sans une administration publique performante, le plus dangereux des problèmes et la plus dangereuse des menaces : la corruption, continuera à guetter nos organisations et à y subsister.

Il n'y a point de doute dans notre esprit : le local est le siège de la solidarité et du développement individuel et collectif. Mais les priorités énoncées au début de cette conclusion sont loin d'être achevées; notre expérience vécue à Baños del

Inca au début de 2004 nous le confirme. Les informations reçues depuis le ratifient.

Vers la fin de la même année, l'un des « regidores » nous signalait que l'activisme politique accaparait encore la vie organisationnelle: « En cuanto a la municipalidad, las cosas van mejorando, aun creo que el activismo nos consume, pero haremos lo posible por mejorar la gestión ».

En mars 2005, l'ancien gestionnaire du Développement Social et Tourisme, nous informait que le manque de volonté politique et de prise de décision efficace empêchaient de saisir les opportunités du milieu :

Baños del Inca [...] ahora dispone de un presupuesto considerable con Fondos del Canon Minero de mas o menos 10 millones de soles para este año, ojala que se inviertan con proyectos de impacto socio-económico en beneficio de las comunidades más necesitadas, según lo que converso con personas vinculadas a la municipalidad y complejo turístico existen iniciativas y proyectos interesantes pero lo que falta es voluntad política y toma de decisiones efectivas a fin de aprovechar las oportunidades que se presentan.

Puis en janvier 2006, ce même acteur nous renseignait sur l'état homéostatique de la gestion de la municipalité, ce qui conséquemment retardait les changements nécessaires :

Respecto a Baños del Inca no se ve cambios importantes, se han quedado un poco en desarrollar proyectos de impacto especialmente de infraestructura social y turística, creo que te comenté del proyecto Villa Termal de los Incas, todavía no se inicia, existiendo algunos problemas administrativos en la gestión actual.

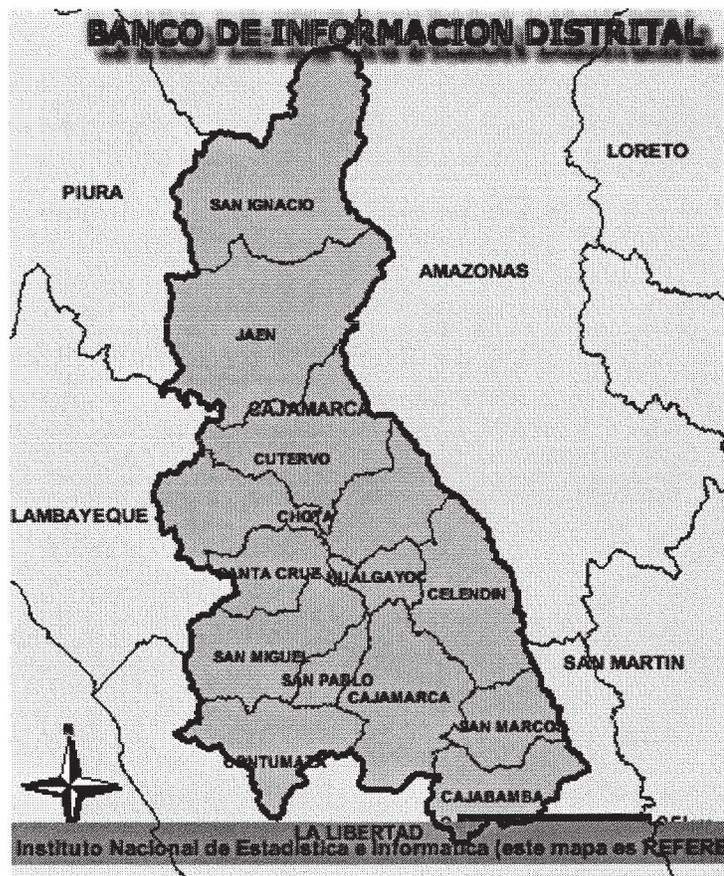
Tout compte fait, il est grand temps d'assister à une recomposition du tissu social plutôt qu'à sa décomposition. La société paysanne à Baños del Inca est déjà vulnérable et affaiblie. Mais sachez que nous ne prétendons blâmer quiconque de la gabegie dans laquelle BDI fut plongé. Cela serait trop facile. Néanmoins, au nom

de la responsabilité qui les incombe, nous implorons les gouvernants de s'interroger, maintenant, sur les capacités et possibilités de la municipalité; et déterminer ce qu'ils considèrent juste et indispensable afin de répondre aux aspirations de la jeunesse, des femmes et des hommes; aspirations qui contrastent, pour notre plus grand bonheur, avec les conditions de vie de la région.

Certes, beaucoup reste à faire. Mais ne perdons pas de temps ! Faisons ce qui reste à faire afin de trouver cette autre réalité tant espérée ! Le progrès des peuples sera notre principe directeur. Après tout, comme le disait Pline le Jeune, écrivain de la Rome Antique : « la prospérité montre les heureux; l'adversité révèle les grands ».

Annexe 1 : Carte géographique de la région de Cajamarca

Source *Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú*

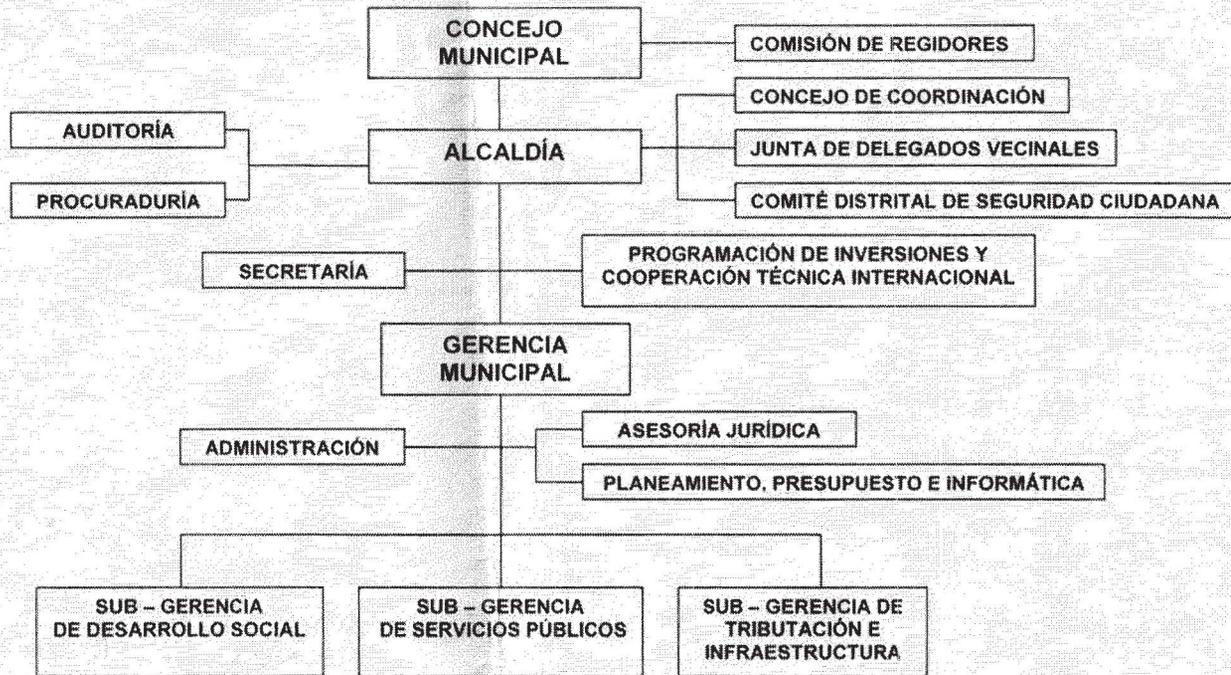


Annexe 2 : Carte géographique de la province de Cajamarca

Source *Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú*



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE "LOS BAÑOS DEL INCA" - ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



Annexe 5 : Nouvelle structure organique de la municipalité



MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE LOS BAÑOS DEL INCA

ORDENANZA N°007-MDBI

NUEVA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA MUNICIPALIDAD
DISTRITAL DE LOS BAÑOS DEL INCA

ORGANOS DE ALTA DIRECCIÓN :

CONCEJO MUNICIPAL
ALCALDÍA
GERENCIA MUNICIPAL

ORGANOS DE COORDINACIÓN Y CONSULTIVOS :

COMISION DE REGIDORES
CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL DISTRITAL
JUNTA DE DELEGADOS VECINALES
COMITÉ DE DEFENSA CIVIL
COMITÉ DISTRITAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

ORGANO DE CONTROL :

ORGANO DE AUDITORIA INTERNA

ORGANOS DE APOYO :

PROCURADURÍA PUBLICA MUNICIPAL
SECRETARIA GENERAL
OFICINA DE ADMINISTRACIÓN
-Unidad de Personal
-Unidad de Contabilidad
-Unidad de Tesoreria
-Unidad de Abastecimiento

ORGANOS DE ASESORAMIENTO :

OFICINA DE PROGRAMACION DE INVERSIÓN Y COOPERACIÓN TÉCNICA
INTERNACIONAL
OFICINA DE PLANEACION, PRESUPUESTO E INFORMATICA
OFICINA DE ASESORIA JURIDICA

Ing. José Osorio Alamo
ALCALDE DISTRITAL



MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE LOS BAÑOS DEL INCA

ORDENANZA N°007-MDBI

ORGANOS DE LINEA :

SUB-GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL

- División de Promoción Empresarial
- División de Turismo
- División de Apoyo Alimentario
- División de Desarrollo Rural, de la Producción y Recursos Naturales
- División de DEMUNA, de Protección de la Juventud, Adulto Mayor y Discapacitados.
- División de Participación Ciudadana

SUB-GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

- División de Salud, Saneamiento y Medio Ambiente.
- División de Parques y Jardines
- División de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Los Baños del Inca-SEAPABI
- División de Educación, Deporte y Cultura
- División de Transporte
- División de Registro Civil
- División de Defensa Civil, Seguridad Ciudadana y Policía Municipal
- División de Mercado, Canal y Defensa del Consumidor.

SUB-GERENCIA DE TRIBUTACIÓN E INFRAESTRUCTURA

- División de Administración Tributaria
- División de Estudios
- División de Catastro y Control Urbano
- División de Obras

ORGANOS DESCONCENTRADOS

AGENCIAS MUNICIPALES
EMPRESAS MUNICIPALES

Ing. José Rojas Albano
ALCALDE DISTRITAL

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
"LOS BAÑOS DEL INCA"

CUADRO PARA ASIGNACION DE PERSONAL

AÑO : 2004

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
		ORGANO DE GOBIERNO								
		ALCALDIA								
1	1	Alcalde		ALCALDE	1					Elegido
2	2	Secretaria IV	T4-05-675-4	Secretaria de Alcaldia	1		1			
3	3	Asesor II	D5-05-064-2	Asesor Externo	1				1	
4	4	Auxiliar II	A2-05-550-1	Conserje Municipal	1				1	
		ORGANO DE DIRECCION								
		GERENCIA MUNICIPAL								
5	5	Director I	D2-05-300-1	Gerente Municipal	1					1
6	6	Secretaria III	T3-05-675-3	Secretaria	1				1	
7	7	Auxiliar II	A2-05-550-1	Conserje Municipal	1				1	
		ORGANO DE CONTROL								
8	8	Auditor III	P5-05-080-3	Jefe de Auditoria	1				1	
9	9	Especialista en Inspección I	P3-05-365-1	Auditor	1				1	
10	10	Auxiliar Sistema Administrativo I	A3-05-160-1	Auxiliar	1				1	
		ORGANOS DE APOYO								
		PROCURADURIA MUNICIPAL								
11	11	Abogado I	P3-40-005-3	Procurador Municipal	1				1	
		SECRETARIA GENERAL								
12	12	Especialista Administrativo II	P4-05-338-2	Secretario General	1					1
13	13	Relacionista Público I	P3-10-665-1	Relacionista Público	1				1	
14	14	Técnico en Archivo I	T2-05-730-1	Archivo	1				1	
15	15	Auxiliar II	A2-05-550-1	Conserje Municipal	1		1			
		ADMINISTRACION								
16	16	Especialista Administrativo III	P5-05-338-3	Jefe Oficina de Administración	1					1
17	17	Oficinista I	A2-05-550-1	Secretaria	1				1	

Annexe 6 : Cadre de dotation du personnel

UNIDAD DE PERSONAL				N	C	P	V	
18	18	Técnico Administrativo III	T5-30-705-3	Jefe de Personal	1	1		
19	19	Técnico Administrativo II	T3-30-705-1	Responsable de Remuneraciones	1	1		
20	20	Técnico Administrativo III	T5-30-705-3	Responsable de Legajos	1			1
21	21	Auxiliar de Asistencia Social I	A2-55-095-1	Auxiliar de Asistente Social I	1			1
CONTABILIDAD								
22	22	Contador III	P5-05-225-3	Contador General	1			1
23	23	Contador III	P3-05-225-1	Contador General	1			1
24	24	Auxiliar de Contabilidad I	A3-05-110-1	Auxiliar	1			1
TESORERIA								
25	25	Tesorero I	P3-05-860-1	Tesorero	1			1
26	26	Cajero II	T5-05-195-2	Cajero	1	1		
27	27	Cajero II	T4-05-195-1	Cajero	1	1		
ABASTECIMIENTOS								
28	28	Técnico Administrativo III	T5-05-707-3	Jefe de Abastecimientos	1	1		
29	29	Técnico Administrativo I	T3-05-707-1	Adquisiciones	1			1
ALMACEN								
30	30	Técnico Administrativo I	T2-05-675-2	Almacenero	1			1
31	31	Secretaria III	T2-05-675-2	Secretaria de Almacén	1			1
PATRIMONIO Y MAQUINARIA								
32	32	Técnico Administrativo III	T5-05-707-3	Responsable de Patrimonio y Maquinaria	1			1
33	33	Técnico Administrativo III	T4-05-707-2	Técnico Administrativo	1	1		
34	34	Chofer III	T4-60-245-3	Chofer Volquete	1	1		
35	35	Chofer I	T2-60-245-1	Chofer Camión	1			1
36	36	Chofer I	T2-60-245-1	Chofer Camioneta	1			1
37	37	Chofer I	T2-60-245-1	Chofer Camioneta	1			1
38	38	Chofer I	T2-60-245-1	Chofer de Limpieza Pública	1		1	
39	39	Operador de Equipo Pesado I	A1-35-580-1	Controlador de Maquinaria	1			1
40	40	Operador de Equipo Pesado I	A1-35-580-1	Operador Motoniveladora	1			1
41	41	Operador de Equipo Pesado I	A1-35-580-1	Operador Rodillo	1			1
42	42	Operador de Equipo Pesado I	A1-35-580-1	Operador de Maquinaria	1			1
43	43	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	1			1
44	44	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	1			1

Logica 9

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
		ORGANOS DE ASESORIA								
		PROGRAMACION E INVERSIONES Y COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL								
45	45	Economista III	P5-20-305-2	Jefe de Oficina	1				1	
46	45	Ingeniero I	P3-35-435-2	Proyectista	1				1	
47	47	Ingeniero en Ciencias Agropecuarias I	P3-45-440-1	Proyectista	1				1	
		ASESORIA JURIDICA								
48	48	Abogado I	P3-40-005-1	Asesor Legal	1					1
49	49	Técnico en Abogacía I	T4-40-725-1	Técnico Administrativo	1				1	
		PLANIFICACION, PRESUPUESTO E INFORMATICA								
50	50	Economista III	P4-20-305-2	Jefe de Planificación y Presupuesto	1					1
51	51	Contador III	P4-05-225-2	Responsable de Presupuesto	1				1	
52	52	Programador de Sistema PAD II	T4-05-630-2	Responsable de Informática	1				1	
		ORGANOS DE LINEA								
		SUB - GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL Y TURISMO								
53	53	Director I	D1-05-300-1	Sub - Gerente de Desarrollo Social y Turismo	1					1
		División de Promoción Empresarial								
54	54	Economista III	P3-20-305-1	Jefe de División	1				1	
55	55	Técnico Administrativo I	T3-30-705-1	Secretaria	1				1	
		División de Turismo								
56	56	Técnico en Turismo	T5-30-840-2	Promotor en Turismo	1				1	
		División de Apoyo Alimentario								
57	57	Técnico en Nutrición I	T4-50-797-2	Jefe de División	1				1	
58	58	Auxiliar de Asistente Social I	A2-55-095-1	Promotor Vaso de Leche	1				1	
59	59	Auxiliar de Asistente Social I	A2-55-095-1	Promotor Vaso de Leche	1				1	
60	60	Técnico en Asistencia Social I	T4-55-738-1	Promotor PRONADIT	1		1			
		División de Desarrollo Rural, de la Producción y Recursos Naturales								
61	61	Ingeniero en Ciencias Agropecuarias I	P3-45-440-1	Jefe de División	1				1	
62	62	Técnico Agropecuario	T2-45-715-1	Técnico Administrativo	1				1	
63	63	Auxiliar de Agropecuaria I	A1-45-085-1	Mantenimiento de Vivero	1		1			

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
64	64	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	1				1	
65	65	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian Vivero Los Baños del Inca	1				1	
		División de Defensoría Municipal de los Niños y Adolescentes, de Protección de la Juventud, Adulto Mayor y Discapacitados								
66	66	Abogado I	P3-40-005-1	Concliator	1				1	
67	67	Auxiliar de Asistencia Social I	A2-55-095-1	Asistente Social	1	1				
		División Participación Ciudadana								
68	68	Planificador II	P4-05-610-2	Jefe de Participación Ciudadana	1				1	
69	69	Promotor Social I	T4-55-635-1	Promotor	1				1	
		SUB - GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS								
70	70	Director I	D1-05-300-1	Sub - Gerente de Servicios Públicos	1					1
71	71	Técnico Administrativo I	T3-30-705-1	Secretaria	1				1	
		División de Salud, Saneamiento y Medio Ambiente								
72	72	Ingeniero I	P3-35-435-1	Jefe de División	1				1	
73	73	Inspector Sanitario II	T4-50-480-2	Inspector	1				1	
74	74	Supervisor de Conservación y Servicio I	A4-05-690-1	Supervisor de Limpieza Pública	1		1			
75	84	Trabajador de Servicio I	A1-05-870-1	Trabajador de Servicio Limpieza Pública	10		10			
76	85	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian Mercado	1	1				
77	86	Médico Veterinario I	P3-45-530-1	Supervisor Relleno Sanitario	1				1	
		Parques, Jardines y Piscinas								
78	87	Técnico Administrativo I	T3-05-707-1	Jefe de Parques y Jardines	1		1			
79	88	Auxiliar de Agropecuaria II	A2-45-085-2	Supervisor de Parques y Jardines	1				1	
80	89	Auxiliar de Agropecuaria I	A1-45-085-1	Mantenimiento Parques y Jardines	1		1			
81	90	Trabajador en Servicio I	A1-05-870-3	Trabajador de Servicio J.	1	1				
82	91	Trabajador en Servicio I	A1-05-870-3	Trabajador de Servicios Casillero	1				1	
83	93	Recaudador I	T1-05-654-1	Recaudador de Piscinas	2				2	
84	95	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	2				2	

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
		División de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Baños del Inca								
85	96	Ingeniero I	P3-35-435-1	Jefe de División	1				1	
86	97	Oficinista I	A2-05-550-1	Secretaria	1				1	
87	98	Verificador de Instalaciones Sanitarias I	A3-35-887-1	Gasfitero	1	1				
88	99	Trabajador de Servicios IV	A4-05-870-3	Obrero	1		1			
89	100	Trabajador de Servicios II	A2-05-870-2	Obrero	1		1			
90	101	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	1				1	
		División Educación, deporte y Cultura								
91	102	Asistente en Servicio de Educación y Cultura II	P2-25-073-2	Jefe de División	1				1	
92	103	Técnico en Biblioteca II	T4-25-741-2	Técnico en Biblioteca	1	1				
93	104	Técnico en Biblioteca I	T3-25-741-1	Técnico en Biblioteca	1	1				
94	105	Técnico en Red I	T4-25-817-1	Deportes	1				1	
95	106	Técnico en Red I	T4-25-817-1	Deportes	1				1	
96	107	Técnico en Capacitación y Difusión I	T4-25-745-1	Capacitador	1				1	
		División de Transporte								
97	108	Técnico de Transporte II	T5-60-830-2	Jefe de División	1	1				
98	109	Auxiliar de Sistema Administrativo I	A3-05-160-1	Auxiliar	1				1	
		División Registro Civil								
99	110	Registrador Civil I	T2-55-653-1	Registrador	1				1	
100	111	Registrador Civil I	T2-55-653-1	Registrador	1				1	
101	112	Auxiliar de Sistema Administrativo I	A3-05-160-1	Auxiliar	1				1	
		División Defensa Civil, Seguridad Ciudadana y Policía Municipal								
102	113	Ingeniero I	P3-35-435-1	Jefe de División	1		1			
103	114	Técnico en Seguridad I	T3-55-822-1	Responsable de Policía Municipal	1				1	
104	117	Policía Municipal I	T1-55-607-1	Policía Municipal	3	2			1	
		División Mercado, Camal y Defensa del Consumidor								
105	118	Técnico Administrativos III	T5-05-707-3	Jefe de División	1				1	
106	119	Medico Veterinario I	P3-45-530-1	Responsable de Camal	1		1			

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
107	120	Técnico Administrativos I	T4-05-707-2	Técnico Administrativo	1	1				
108	121	Trabajador de Servicios I	A1-05-870-1	Servicio de Camal	1				1	
109	122	Trabajador de Servicios I	A1-05-870-3	Servicio de Mercado	1	1				
110	123	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	1				1	
111	124	Guardian I	A3-55-895-1	Guardian	1				1	
		SUB - GERENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO E INFRAESTRUCTURA								
112	125	Director I	D1-05-300-1	Sub - Gerente de Desarrollo Económico e Infraestructura	1					1
113	126	Técnico Administrativo I	T3-05-707-1	Secretaria	1				1	
		División de Administración Tributaria								
114	127	Técnico Administrativo III	T5-05-707-3	Jefe de Rentas	1				1	
115	128	Técnico Administrativo III	T5-05-707-3	Licencias y Autorizaciones	1	1				
116	129	Técnico Administrativo III	T5-05-707-3	Predios	1	1				
117	130	Técnico Administrativo I	T3-05-707-1	Adjunto de Licencias y Cobranzas Coactivas	1				1	
118	131	Auxiliar de Sistema Administrativo I	A4-05-160-2	Auxiliar	1				1	
119	132	Operador PAD I	T2-05-595-1	Operador PAD	1				1	
		División Estudios, Catastro y Control Urbano								
		División Estudios								
120	133	Ingeniero II	P4-35-435-2	Jefe de División	1	1				
121	134	Ingeniero I	P3-35-435-1	Ingeniero	1				1	
122	135	Ingeniero I	P3-35-435-1	Ingeniero	1				1	
123	136	Técnico Administrativo	T3-05-707-1	Secretaria	1				1	
		División Catastro y Control Urbano								
124	137	Arquitecto I	P3-35-058-1	Jefe de División	1				1	
125	138	Auxiliar de Sistema Administrativo I	A3-05-160-1	Secretaria	1				1	
		División Obras								
126	139	Ingeniero II	P4-35-435-2	Jefe de División	1				1	
127	140	Ingeniero II	P4-35-435-2	Supervisor	1				1	
128	141	Ingeniero I	P3-35-435-1	Responsable de FONCODIT	1				1	
129	142	Ingeniero I	P3-35-435-1	Residente de Obra	1				1	
130	143	Ingeniero I	P3-35-435-1	Residente de Obra	1				1	

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
131	144	Ingeniero I	P3-35-435-1	Liquidación de Obra	1				1	
132	145	Electricista I	T1-45-320-1	Electricista	1				1	
133	146	Artesano II	T2-30-060-2	Albañil	1	1				
134	147	Artesano I	T2-30-060-1	Carpintero	1				1	
135	148	Auxiliar de Sistema Administrativo I	A3-05-160-1	Auxiliar	1				1	
TOTAL					148	22	22	0	94	10

NRO. ORD.	NRO.	CARGO CLASIFICADO		CARGO ESTRUCTURAL	TOTAL NECESARIO	SITUACION DEL CARGO				
		NOMENCLATURA	CODIGO			EMPLEADOS Y OBREROS				D
						N	C	P	V	
				ALCALDE	1					
				FUNCIONARIOS	10					11
				PROFESIONALES	30	1	2	0	27	0
				TECNICOS	56	16	4	0	36	0
				AUXILIARES	51	5	16	0	30	0
TOTAL					148	22	22	0	93	11

Annexe 7 : Extrait des entrevues et courriels

ENTREVUES

La misión de la organización es:

Sub-gerente de desarrollo social y turismo:

En lo que se refiere al desarrollo social la misión es des promover el desarrollo integral de la población Bañosina, en armonía con las políticas sociales de la municipalidad y Planes Regionales y Nacionales facilitando espacios de participación ciudadana, para contribuir con el desarrollo de capacidades, la equidad y justicia social, propiciando las mejores condiciones de la vida de la población.

En cuanto al turismo y el desarrollo empresarial la misión es de promover le desarrollo turístico y económico empresarial local con incidencia en la micro y pequeña empresa a través de planes de desarrollo en coordinación y asociación con las instituciones públicas y privadas; generando oportunidades de trabajo para la población.

Sub-gerente de servicios públicos:

- mision : N.A. No hay identificación con la municipalidad
- no parece haber coordinación y reconocimiento del personal
- la información se sabe por uno por otro
- falta de personal motivado
- no hay circulación de ideas
- no hay capacitación
- no se conoce la realidad de cada trabajador
- existen grandes problemas de presupuesto. Y los trabajadores no conocen las fechas exactas de sus pagas
- muchas veces no se evalúa al personal por capacidades pero por “padrinazgo”
- no hay prioridades

Jefe de Unidad del personal:

Esta concepción de la organización apuesta a la especialización de cada miembro y a una organización basada en niveles de jerarquía, cada miembro no solo debe saber y cumplir sus funciones sino que debe reconocer los niveles de jerarquía en la organización, es decir, los grados de libertad para tomar decisiones.

La literatura hace una distinción entre un gerente y un líder. El gerente hace las cosas bien, el líder hace las buenas cosas. ¿Cree usted que la organización en la cual ejerce le permite realizarse como líder o como gerente? Explique

Sub-gerente de desarrollo social y turismo:

La organización en la cual laboramos no permite desarrollarnos ni como gerente ni como líder por la sencilla razón que no cuenta con los instrumentos de gestión y le recursos humanos y economicos ya que se adolecen de un plan de trabajo consensuado y programas de fortalecimiento de capacidades para el personal, sin embargo hay buenas ideas y proyectos para superar las limitaciones de la institución pero falta de voluntad y compromiso de parte de los mismos trabajadores, funcionarios y representantes elegidos por voto popular. Pero existe el compromiso personal y profesional de superar las deficiencias para contribuir con el desarrollo

integral del distrito y las responsabilidades asumidas para ejercer el cargo, y al final del proceso la población y los funcionarios nos juzgaran por nuestro trabajo.

Sub-gerente de servicios públicos:

En realidad creo que ser líder depende de cada uno y no si la organización nos lo permite o no. Los líderes exitosos anticipan el cambio, explotar vigorosamente las oportunidades nos facilita el hacer las buenas cosas. Es importante también motivar a nuestro personal de acuerdo a las circunstancias y le contexto en el cual se esta desarrollando nuestro trabajo para lograr conducirnos hacia nuestros objetivos y lograr tener éxito como líderes siendo eficaces y eficientes en le campo laboral; mejorando a la institución a medida de la calidad de liderazgo que tengamos.

Jefe de Unidad del personal:

No, (ninguno de los dos) porque el que tiene menor jerarquía tiene menor grado de libertad para tomar decisiones (aquí M. xx quiere decirnos algo). Algunos consultores especializados afirman que el problema de las organizaciones municipales es porque hay una confusión en la elaboración de una estructura organizacional municipal, el líder es un dirigente que mueve masas y el gerente es el que organiza una empresa, (entonces.....)

Taieb Hafsi y Jean-Marie Toulouse explican en su libro...que la estrategia de una organización es en muchos casos la prolongación de las personas que la dirigen (p.48) ¿Que opina usted de esto?

Sub-gerente de desarrollo social y turismo:

En mi opinión las estrategias de las organizaciones en un mundo cambiante y globalizado en el que vivimos es necesario hacer cambios puesto que no siempre la prolongación de las personas es una estrategia que nos aseguren el éxito de la organización, por lo tanto debemos tener bien definido nuestros objetivos, que queremos ser y con que debemos disponer para alcanzar los objetivos o metas de las organizaciones. Es necesario crear una infraestructura turística por ejemplo. BDI se jacta de ser una región turística pero hasta ahora no se explota lo que realmente la región ofrece.

Sub-gerente de servicios públicos:

Opino que quienes dirigen una organización deben reunir una serie de requisitos para poder lograr la correcta dirección de nuestra institución. La estrategia estaría al dirigir con liderazgo, flexibilidad; basado en valores de cada jefe que condicionen el buen comportamiento de sus colaboradores que en este caso son las personas que están bajo su cargo; de esa manera podremos reflejar la ambición, audacia, determinación y así poder destacar los logros. Siguiendo de ese modo generando el cambio y hacer nuevas cosas.

Jefe de Unidad del personal:

Las estrategias son lineamientos de política que impulsan el proceso de institucionalización de la mesa de concertación con la participación activa de representantes responsables de los sectores estratégicos públicos y privados

¿Cómo percibe usted la relación entre el personal central y las unidades operacionales?

Sub-gerente de desarrollo social y turismo:

Las relaciones son regulares existiendo barreras de comunicación y falta de coordinación puesto que es necesario mayor comunicación y dialogo mediante reuniones de trabajo donde se expongan los problemas y las posibles soluciones mediante la participación activa de todo el personal creándoles espacios donde puedan expresar sus opiniones e ideas y se les tenga presente y se les considere parte importante de un equipo de trabajo que busca el desarrollo integral del distrito.

Jefe de Unidad del personal:

No existe ningún tipo de dialogo ni de comunicación, aun mucho menos entre los responsables de unidades.

Sub-gerente de servicios públicos:

No existe una relación estrecha entre ambas partes, por lo que no hay un trabajo coordinado, la municipalidad esta constituida por PERSONAS, no se requiere años de experiencia para entenderlas, sin embargo en nuestra institución falta mas criterio para resolver el caso de los trabajadores en cuanto a relaciones interpersonales.

La cooperación entre los miembros de una organización es un elemento sine qua non de su funcionamiento interno. Cuando las personas cooperan y, por ende, valorizan los objetivos de la organización, ellas consagran su trabajo y sus recursos para ayudar a alcanzar estos objetivos. ¿Cree usted que existe un espíritu de cooperación en su organización?

Sub-gerente de desarrollo social y turismo:

Si existe un espíritu de cooperación entre los funcionarios de la organización y algunos trabajadores. Por ejemplo, y a pesar que queda mucho camino por recorrer, se esta mejorando las relaciones entre jefes de área y personal de operaciones; se esta motivando al personal mediante la participación a través de reuniones de trabajo; existe una relación de trabajo entre jefes de área; hay una mayor coordinación para la toma de decisiones en conjunto. Sin embargo, hay oportunidades limitadas de capacitación para superar las deficiencias de los trabajadores, lo cual se logrará mediante un agresivo programa de capacitaciones para todo el personal de acuerdo a las necesidades para brindar servicios de calidad en la organización. (En otras palabras, el alcalde ve la formación del personal como un gasto y no como una inversión)

Jefe de Unidad del personal:

Se obtiene mediante incentivos morales y economicos.

Sub-gerente de servicios públicos:

Si existe un espíritu de colaboración pero se queda truncado por falta de atención del personal central del cual dependemos. Muchas veces se frustra la eficacia y la eficiencia del trabajador por la escasez de recurso material. Como es toda situación no se puede generalizar también hay quienes no tienen un espíritu de cooperación muchas veces por heterogeneidad de personas. Por supuesto que hay lugar para la mejora pero siempre y cuando se desee y se tenga voluntad para hacer bien las cosas. Es necesario también poder contar con un área de recursos humanos quienes se encarguen de los problemas más específicos dentro de nuestra institución.

Según usted ¿de que depende genéricamente el rendimiento de una organización?

Sub-gerente de desarrollo social y turismo:

Del compromiso, voluntad y lealtad de cumplir con los objetivos y políticas de la organización mediante aportes de experiencias y conocimientos de todos los trabajadores así mismo de los

funcionarios de brindar oportunidades y espacios de participación a todos los que conforman la organización.

Jefe de Unidad del personal:

De los niveles jerárquicos en la organización, es decir los grados de libertad para tomar decisiones.

Sub-gerente de servicios públicos:

El rendimiento social de una organización depende de una buena Dirección por parte de sus principales autoridades para que el personal que depende de ellos este guiado adecuadamente hacia la calidad.

Depende también de la cultura organizacional y saber manejar la gestión del cambio para resolver problemas por prioridad y no por conveniencia.

Muchas veces por la naturaleza de la institución no siempre se debe resolver los problemas políticamente

Entrevues semi-structurées

Jefe de Unidad del personal:

- el control del personal se hace mediante visitas improvisadas a las diferentes permanencias
- se hacen seguimientos en las tarjetas de los trabajadores
- los asesores del alcalde deberían ser el eje de la buena marcha de esta municipalidad
- falta dialogo, hacer reuniones de manera continua. En los últimos cuatro meses solo hemos tenido una sola reunión con el alcalde, el gerente municipal y los otros jefes de unidades
- a mi parecer el problema mas grande de la municipalidad reside en la “descompaginacion” entre los que dirigen y los que ejecutan. No hay un punto común, o de convergencia. La autoridad jerárquica debe demostrar su objetivo a los funcionarios y trabajadores públicos. No debe ceder a presiones.
- la administración publica no va a cambiar si no cambian los de arriba. Porque ponerles otros lentes a los trabajadores es tarea difícil y perdida si se empieza por abajo. La mentalidad tiene que cambiar
- las relaciones humanas son inexistentes aquí en BDI. No hay un departamento de recursos humanos como debería ser
- en la empresa privada la ley es corta, fructífera, clara y activa. En la pública, la ley es elástica, porque el que quiere estirla, la estira, y a su conveniencia. Así, siempre vivimos pegados a la ley.
- la gente es conformista con el nombramiento
- el trabajador peruano se caracteriza por una cosa: documento por aquí, documento por allá. Siempre vivimos de relación de dependencia. Y no tiene ninguna iniciativa. Se cree del muy cómodo. Bebe, llega a casa, se divierte, y de ahí al trabajo. Dime, ¿crees tú que así se progresa?
- aquí en Baños y en muchas administraciones publicas, no se mide la productividad del trabajador. En muchas empresas privadas no necesitas marcar tarjeta, aquí si. Ahí se incentiva, no se controla. Aquí hay que hacerlo pisar tierra, ordenarlo y hacerlo producir. Quizás así lo llevaremos a ser responsable. Nosotros mismos le sacamos la vuelta a nuestra administración. Y si la organización hablara, varios estaríamos en la calle o en juicio. En otras palabras no nos valoramos, imagínate entonces si valoramos a la municipalidad.

Gerente municipal

- Soy originario de Lima. He trabajado un poco en partes alejadas de Lima pero más sobre todo en la ciudad.

- Misión: Aquí los problemas son meramente rurales, ya sea agrícolas, ganaderos, cultivos
- Pero también hay problemas de empleo, de agua y desagüe, violencia o digamos problemas sociales
- la explotación lechera era una de las mas grandes en el país. Se conocía a la región turísticamente en ese aspecto. Hoy en día la explotación minera ha cambiado el esquema, y con ella la municipalidad se ha urbanizado y crecido los problemas urbanos
- establecer una misión en dos líneas seria algo complicado
- la mayoría de la gente quiere arreglo a sus problemas, eso se entiende.
- lo que no quieren entender es los pocos recursos con los que cuenta la muni.
- no he podido hablar con todos los sub-gerentes

Trabajador de Servicios Públicos (servicio ambiental)

- aquí en BDI los conflictos que existen son todos creados por la política
- Los problemas internos que vivimos son el resultado de la diferencia que existe a nivel de competencias entre la gente del nuevo gobierno y los antiguos, entre los cuales estoy yo (rires)
- Si no hay coordinación, un nexo, una conexión, algo que mantenga la unión y anime la municipalidad, el personal seguirá haciendo un trabajo robotizado
- un gran problema aquí es que no hay recursos económicos
- tendría que prestarse mas atención a las demandas de los trabajadores y a los recursos con los que trabajan. Ellos tienen muy pocas posibilidades para ejercer un trabajo de calidad.
- de todos los alcaldes que he visto solo ha habido uno, el Sr. Raul Angeles, que podíamos decir que era visionario. El tenía una divisa bien clara que compartía llenamente: “orden, disciplina y puntualidad”

Sub-gerente obras y infraestructura

- el asunto de los catastros es un caos total. Por una parte, se ha perdido todo control y no tenemos una manera adecuada y eficiente con la cual podamos contar ni tampoco un ingreso fiscal que nos permita recaudar el dinero que se necesita. Ha habido mucho laxismo en este aspecto. Por otra parte, no tenemos el personal lo suficientemente capacitado y nos faltan empleados
- hacemos lo que se puede
- es imprescindible coordinar los servicios que se brinda a la ciudadanía, y el rol del gerente municipal es aquí fundamental

Trabajador Desarrollo Social y Turismo (Turismo y promoción empresarial)

- todos los Bañosinos estaban hartos del anterior gobierno de Julio Dávila. Lo único que quedaba era la insurrección popular, todo esto creo disturbios y un desorden total
- Los regidores llegan al poder, hacen lo que quieren, se olvidan de lo que dijeron en campaña y después quieren quedarse ahí, quieren mas
- actualmente los partidos no son compatibles. Han tenido que unirse. Ha habido ocho partidos en la última elección.
- Si esta gestión no gobierna bien BDI va a tener problemas con los futuros gobernantes. La población esta totalmente decepcionada y dividida.
- hasta ahora no se siente una unión entre los que dirigen. Son 5 contra 2

Trabajadora Desarrollo Social y Turismo (Apoyo alimentario)

- nos ocupamos de administrar el programa del vaso de leche
- damos charlas a las madres gestantes: nutrición infantil, diarrea
- ha habido mal manejo del programa, no solo aquí en todas partes
- es difícil dar buenos servicios cuando no hay recursos económicos

Propietario de Laguna Seca:

- cuando llegue aquí: región mucho más pobre de lo que es actualmente.
- decidí instalarme en este espacio: alrededores son paisajes preciosos que cualquier turista aprecia.
- había mucho que hacer: en el tema de la protección de animales y vegetales
- creí necesario un organismo consagrado a conservación y protección de la naturaleza (APREC)
- aparte de las buenas intenciones que tiene la municipalidad y respeto de leyes, dime lo que el corazón le dice a usted., hábleme desde ahí (mirando al corazón)
- en este país impera la ley y seguro es respetada y aplicada, ¿pero la moral lo es?
- trataremos de hacer las cosas en beneficio de la comunidad
- la municipalidad tiene que estar presente
- yo no tengo ningún apuro, la población si.

Trabajador de ASODEL

- nuestro objetivo: compartir ideas, brindar ayuda técnica
- tratar que los objetivos de la municipalidad se realicen
- trabajadores capacitados y asesorados en: planificación participativa, manejo de residuos para optimizar la calidad y la capacidad de los servicios de limpieza, educación de la población, etc.
- ayuda técnica y material poniendo a disposición volquetes y camiones de basura.
- importante para ASODEL: tomar en cuenta la calidad de vida de la municipalidad, como la calidad de las interacciones entre nosotros, los que hacemos posible justamente mejorar esa calidad de vida. Claro, en todas las actividades que realizamos.
- hemos dado a cabo algunos cabildos abiertos
- en general las necesidades básicas: agua y desagüe, caminos asfaltados, riegos, cuidado de cultivos

Regidor 1

- no hay demasiado dinero para realizar obras. Estamos en una situación muy precaria
- la población esta muy necesitada. No hay agua en algunos caseríos
- lo importante es nuestra conducta hacia con la población
- el anterior gobierno marco los pasos para el cambio positivo
- necesitamos mucha ayuda y colaboración

Regidor 2

- hemos hecho una serie de reuniones con los alcaldes de los centros poblados
- lo que afecta es la escasez de recursos
- ASODEL nos apoya pero de todas maneras no es suficiente

Regidor 3

- la participación todavía tiene que ser mejor
- no hay incentivos para esta gente

Trabajador

- la gente llega aquí para robar, prometen y después qué, dejan en la miseria a todos y no les importa nada

Alcalde

¿Como llego al mundo municipal y porque le intereso la política municipal?

- mi papa era muy metido en ese aspecto.

- estaba implicado en diferentes aspectos de la comunidad campesina de Baños.
- las necesidades aquí son mucho relacionadas al cultivo, la siembra, la cosecha de frutos, etc.
- apoyaba en reuniones o individualmente. Conocí diferentes personas y tuve la oportunidad de hacer un salto a la política municipal.
- hacia algún tiempo tenía deseos de implicarme políticamente
- verdad que no me lo esperaba tan rápido.
- la gente con la que hablaba me decía estar cansado de los que estaban gobernando en aquel entonces.
- creí oportuno entonces de postular como candidato para poder ayudar a la gente
- ver de cerca lo que sucedía en la municipalidad.
- ser parte de las decisiones que se tomaban para la población.
- estar cerca de la gente, tener una cierta influencia, estar activo, más al corriente de los problemas de los pobladores.
- es una gran responsabilidad la que tengo

¿Algunas dificultades o todo va bien?

- Honestamente, es un poco a lo que me esperaba
- Las cosas están avanzando pero hay mucho que hacer.
- La más grande dificultad es poder llegar a acuerdos rápido con la gente del consejo. Los regidores hacen su trabajo, es necesario, pero a mi parecer las cosas podrían ir a veces más rápido
- Han sido solo 6 meses y confío que las cosas mejoraran

4 elementos

La comunicación:

- desafortunadamente, no he podido hablar con todos los empleados.
- las reuniones (regidores) y salidas fuera me han tenido muy ocupado. Estoy seguro que los sub-gerentes hacen parte a todos de las decisiones que tomamos. Cualquier problema grave aquí estamos, el gerente municipal y yo.

La rendición de cuentas:

- la nueva ley es sano para la democracia que necesitamos tanto después de todo lo que ha pasado en Baños. Nos jugamos la reputación.
- la participación de la población y de la sociedad civil van a ser reforzados, habrá mas accesibilidad
- la gente viene a vernos para arreglar sus problemas,
- nosotros haremos lo posible para encontrar soluciones a estos
- el presupuesto participativo es algo nuevo
- la participación de las comunidades en la formulación de lo que se desea para Baños va a permitirnos mejorar la asignación de los recursos locales
- vamos a tener que concertar
- la tarea es para todos y la oficina de administración nos va apoyar mucho en esto

La gestion por resultados: n.a.

Ética: contar anécdota

- (en el consejo este opaca al gerente municipal. Este no es muy bien visto por algunos consejeros)

QUELQUES COURRIELS

SUB-GERENTE DESARROLLO SOCIAL Y TURISMO (noviembre 2004)

Es muy interesante la metodología que utilizas respecto a la elaboración de proyectos y toma de decisiones en las organizaciones y te comento mi punto de vista respecto a las propuestas que tengo sobre estos proyectos y a los obstáculos que tuve y que se deben superar.

1. Voluntad política por parte de las autoridades en las propuestas de proyectos planteados para analizar su viabilidad.
2. Delegación de responsabilidades para buscar alianzas estrategias para su ejecución previa supervisión y avances de las gestiones.
3. Evitar los protagonismos de las autoridades sobre los proyectos puesto que adoptan posiciones contradictorias sobre lo planteado.
4. La identificación de proyectos se debe realizar mediante un proceso de participación democrática de la población beneficiada.
5. La identificación de proyectos se debe realizar mediante la identificación de necesidades y priorización de los mismos por parte de la comunidad y no implantar ideas y/o propuestas implantadas
6. Sociabilizar la propuesta a la comunidad de la importancia de las acciones a realizar y la viabilidad del proyecto, con sustento técnico y no político.
7. Las propuestas de proyectos se deben manejar en base a intereses comunes de la población y no a posiciones políticas propuestas por las autoridades.
8. La coherencia de las autoridades en lo que dicen van hacer y lo que hacen o ejecutan (obligando a los trabajadores hacer cambios en las propuestas técnicas para satisfacer posiciones políticas o ganar protagonismo)
9. Debe existir una estabilidad laboral en los trabajadores para tener la seguridad y confianza de cumplir los objetivos y metas propuestas a mediano y largo plazo
10. No Tomar decisiones oportunas y efectivas por parte de las autoridades en la concretización de los proyectos (dilatados por el tiempo)
11. No existe una vocación de servicio con proyección a las comunidades mas necesitadas.

Esto es en resumen de algunos de los inconvenientes y obstáculos que se presentaron en el poco tiempo que trabaje en la municipalidad y que por experiencia y comentarios de algunos amigos que trabajan y que trabajaron se siguen cometiendo por lo que los resultados no son óptimos y la población no ve cambios significativos.

REGIDOR (noviembre 2004) :

Estimado José, mil disculpas por no haberte contestado oportunamente, mira las cosas en Cajamarca estuvieron muy movidas por la posición de Yanacocha de querer explotar el cerro QUILISH, el pueblo en su totalidad se levanto para defenderlo después que la policía agredió brutalmente a los campesinos que viven en esa zona solo por evitar su explotación. Hoy, el pueblo organizado ha logrado que el gobierno exija a Yanacocha que este CERRO declarado como "PATRIMONIO DE LA DIGNIDAD CAJAMARQUINA" ya no se explote hoy, mañana ni nunca. CREEMOS UN TRIUNFO HISTORICO PARA LOS QUE DEFENDEMOS LA VIDA Y EL MEDIO AMBIENTE de nuestra querida Cajamarca.

En cuanto a la municipalidad, las cosas van mejorando, aun creo que el activismo nos consume, pero haremos lo posible por mejorar la gestión. El Banco Mundial (Uno de los accionistas de

Yanacocha) esta ofreciendo su asesoramiento al los gobiernos locales beneficiarios con el Canon Minero (Cajamarca, Baños del Inca y La Encañada) en temas relacionados al manejo de los fondos del Canon, PE, Diseño de los proyectos y otros. También se ha constituido una Asociación de Municipalidades del corredor económico Crisnejas -AMCEC con más de 25 municipios entre Baños del Inca y Cajabamba. Estamos presentando algunos proyectos ya que hay donantes importantes.

Estimado Jose, te deseo muchos éxitos por ese hermoso país y hasta pronto

Ex SUB-GERENTE DESARROLLO SOCIAL Y TURISMO (marzo 2005)

Te comento que ahora estoy trabajando en el Hotel Laguna Seca en Baños del Inca en el área de Marketing haciendo algunos trabajos y propuestas para desarrollar los servicios diversos que ofrece el Hotel como Spa, Eventos, Restaurant y Cafetería así como los de servicios turístico que se ofertan como son los que desarrolla APREC.

Te comento que estoy asesorando a la Municipalidad Distrital de Chetilla (Cajamarca) en temas de turismo habiendo conseguido un proyecto que financia Cooperación Española- AECI y Mincetur para el desarrollo de capacidades en temas de conciencia turística y gestión empresarial para PYMES (pequeñas y microempresas) en beneficio de la población en general, puesto que Chetilla tiene potencial turístico por desarrollar y es una de las pocas comunidades quechuahablantes y que mantiene su identidad cultural y que es la principal atracción para el turismo rural así como recursos naturales, culturales y humanos por lo que estoy elaborando un proyecto con estos fines turísticos para presentarlo al concurso de PRODELICA, institución con financiamiento de la Comunidad Económica Europea, ojala se cristalice y se pueda hacer algo por estas comunidades limitadas de oportunidades de un desarrollo social sostenible.

Bueno por ahora estoy dedicado a esto y algunas propuestas de elaboración de proyectos para algunas municipalidades con temas de turismo y artesanía.

Sobre Baños del Inca te comento que ahora dispone de un presupuesto considerable con Fondos del Canon Minero de mas o menos 10 millones de soles para este año ojala que se inviertan con proyectos de impacto socio-económico en beneficio de las comunidades más necesitadas, según lo que converso con personas vinculadas a la municipalidad y complejo turístico existen iniciativas y proyectos interesantes pero lo que falta es voluntad política y toma de decisiones efectivas a fin de aprovechar las oportunidades que se presentan como es el caso del Proyecto Villa Termal de los Incas que si bien es cierto hay acciones concretas aun falta afianzarlas y ejecutarlas con mayor efectividad para ver resultados concretos a corto y mediano plazo. Existe interés por inversionistas privados en desarrollar proyectos turísticos definidos como es la construcción de Spas y recreacionales. Ojala se concreticen y las reglas de juego dispuestas por la municipalidad sean las adecuadas para aprovechar estos recursos economicos a fin puedan contribuir con el desarrollo de Cajamarca, como es el caso del posible asfaltado de la carretera Baños del Inca-Celendin Leymebamaba- Balsas hasta la región Amazonas con el apoyo del gobierno central, regional y local.

Bueno José hay tantas cosas que comentarte que en lo sucesivo te haré saber para no cansarte [...] Desde este rincón del Perú estoy para servirte y cualquier información que requieras de aquí no dudes en pedírmelo y reiterando las disculpas del caso por la demora en contestarte y ten por seguro que no va ocurrir más.

Hasta pronto, tu amigo.

COLUMNISTA DE LA REVISTA "DIGNIDAD REGIONAL" (marzo 2005)

Estimado compañero:

En Cajamarca el escenario electoral es muy peculiar, es la región con mayores exploraciones y explotaciones mineras y además con máyores conflictos originados por los abusos de las empresas mineras que aprovechando el VACÍO DE ESTADO, actúan con total IMPUNIDAD. Esto ha ocasionado que continúe el círculo vicioso de la minería: entran sin consultar a la población, la dividen con ayuda de seudo dirigentes y autoridades irresponsables, contaminan, explotan a los trabajadores con jornadas extenuantes y salarios precarios (la mayoría están en services), evaden impuestos, generan mayor corrupción de funcionarios; es decir, estamos ante el ENCLAVE TÍPICO de empresas extranjeras que saquean y nos dejan como recuerdo la CONTAMINACIÓN, POBREZA Y CORRUPCIÓN.

Luego del triunfo de los pueblos de Tambogrande y Cajamarca en defensa del Quilish, la Sociedad Nacional de Minería ha replanteado su estrategia basada en una INTENSIFICACIÓN DEL PRINCIPIO: "DIVIDE Y VENCERÁS" acompañada de la idea de militarizar las zonas en conflicto con el cuento de que allí hay terrucos y narcos. Detrás de está maquiavélica idea está Dante Vera Miller (asesor del Grupo Norte) cuya consultoría realizada a la Sociedad Nacional de Minería fue publicado por la revista "Dignidad Regional" de Cajamarca. [...]

¿Qué pasará cuando se vayan, qué pasará con las tierras removidas llenas de metales pesados, que pasará con la cantidad y calidad de agua, qué pasará con la situación de los trabajadores y empresarios que prestan servicios? ¿Qué proyectos alternativos se vienen preparando para la Cajamarca del futuro? Son temas que no están en la agenda local (Universidad, Región, Municipios, mayoría de ONGs están fuera del debate entrampadas en una visión cortoplacista, pensando únicamente en cumplir con sus metas anuales y presupuestales). Falta LIDERAZGO, VISIÓN, MÍSTICA Y AGENDA OPERATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL, hay un empantamiento en la verborrea que escuchamos hace 20 años, en los eventos nos encontramos la misma gente y escuchamos el mismo rollo desde hace años. La diferencia es que Minera Yanacocha como nuevo actor local es quien impone la agenda y mucha gente desfila tras ella. Hoy está de moda el Canon, que dígase de paso es en promedio el 1% de lo que las mineras exportan. Casi nadie quiere tocar el tema de la EVASIÓN TRIBUTARIA DESCARADA [...]

Por eso es que Minera Yanacocha inició en su pasquín "El Clarín" una campaña contra Werner, vienen preparando otro que lo repartirán días antes del 9 de abril. Un proceso de Nacionalización permitirá tener una ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE DE NUESTROS RECURSOS; para el caso de la Minería lo primero es un PLAN DE ZONIFICACIÓN ECONÓMICA Y ECOLÓGICA para determinar dónde se hace minería y donde no.

La derecha dice: la inversión se va, se cae la bolsa, seguramente más adelante dirá que se caerá el hotel Marriot o el Sheraton. Joseph Stiglitz (Nóbel de Economía 2001) dice con claridad que en un proceso de revisión de contratos, si alguna empresa no está de acuerdo, sencillamente se buscará otra, el capital fluye libremente como el viento [...]

Atentamente

Ex SUB-GERENTE DESARROLLO SOCIAL Y TURISMO (enero 2006)

Hola mi estimado Jose.

Como te encuentras, espero que bien luego de las fiestas de fin año esperando que lo hayas pasado muy bien y este nuevo año se cumplan todos tus proyectos y aspiraciones tanto a nivel profesional como personal..

Bueno, te comento que estoy trabajando independientemente con proyectos y pequeñas consultoras a gobiernos locales como a la Municipalidad distrital de Matara, la provincial de Cajamarca y otras instituciones, siempre ligados al sector turismo y con algunos proyectos personales como la de formar una pequeña empresa con unos amigos.

Respecto a Baños del Inca no se ve cambios importantes, se han quedado un poco en desarrollar proyectos de impacto especialmente de infraestructura social y turística, creo que te comenté del proyecto Villa Termal de los Incas, todavía no se inicia, existiendo algunos problemas administrativos en la gestión actual.

Respecto a la actividad política ya se iniciaron las campañas con miras a las elecciones presidenciales, sin embargo yo estoy más ligado a los gobiernos locales y es donde voy a participar apoyando a algunos amigos que se presentan

[...]

Espero que en las próximas comunicaciones podamos hablar al respecto.

Un fuerte abrazo y hasta pronto.

BIBLIOGRAPHIE

ARPIN, Roland (1999). « Moderniser l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 43, no°3 (automne).

ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (2004). *Para participar y vigilar nuestro presupuesto participativo: Manual para líderes, ciudadanos y autoridades locales*, Lima, novembre, 207 pages.

ATLAS regional del Perú (2004). *Cajamarca: Imagen geográfica, estadística, histórica y cultural*, Tomo 13, Lima, Ediciones PEISA S.A.C.

AZPUR, Javier (2005). *Descentralización y regionalización en el Perú*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, (juin).

BALBI, Carmen Rosa (1997). « Le fujimorisme : délégation sous surveillance et citoyenneté », In *Problèmes d'Amérique latine*, Paris, No 25, avril-juin, p. 29-57

BASTIAN, Jean-Pierre (2004). « Apprendre a descentrer la mirada sobre la modernidad religiosa ». In *Modernidad religiosa: Europa latina y América Latina en perspectiva comparada*, Argentina: Fondo de cultura económica (FCE), p. 7-16.

BEAUDOIN, Pierre (1995). *Le choc des structures: L'organisation transformée*, Collection Les Affaires, Montréal, Les Éditions transcontinental inc., 189 p.

BELLEY, Serge (2003). « Le renouveau de la gouvernance locale », *Télescope : Démocratie et management local*, l'Observatoire de l'administration publique, vol. 10, n° 3 (septembre), p.2-3.

BLANCHARD, Ken, Michael O'Connor et coll. (1997). *Administración por valores: Cómo lograr el éxito organizacional y personal mediante el compromiso con una misión y unos valores compartidos*, Bogotá, Colombia, Grupo editorial NORMA, 143 p.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos et al. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Consejo Científico del Centre Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

COLLERETTE, Pierre et Robert Schneider (1996). *Le pilotage du changement : Une approche stratégique et pratique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 302 p.

CROZIER, Michel et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977

DEMÉLAS-BOHY, Marie Danielle et Isabelle Lausent-Herrera. (1995). « Pérou : le pouvoir selon Fujimori », In *Problèmes d'Amérique latine*, Paris, No 19, oct.-déc., p.3-25

DOLLFUS, Olivier (1988). « Le Pérou devient-il un chaos borné? », In *Revue Problèmes d'Amérique latine*, Paris, N.D. No 4874, p. 109-122

DUPUIS, Jean-Pierre (1998). « Une approche sociologique de la dynamique interne de l'entreprise », In *Sociologie de l'économie, du travail et de l'entreprise*, sous la dir. de Jean-Pierre Dupuis et André Kuzminski, Édition Gaëtan Morin, Montréal, Troisième partie, chap. 7, p. 249-356.

ÉTHIER, Gérard (1994). « Que font les gestionnaires publics? », In *Management public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, ch. 9, p.175-196.

FABI, Bruno, Yves Martin et Pierre Valois (1999). « Favoriser l'engagement organisationnel des personnes oeuvrant dans des organisations en transformation. Quelques pistes de gestion prometteuses », *Gestion*, Dossier : Transformer l'organisation, Vol.24, n°3 (automne), p.102-113.

FAVOREU, Christophe (2003). « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale », In *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, Québec, du 20 au 23 mai, 25 pages.

GAGNON, Yves-Chantal (1994), « La gestion des personnes », In *Management public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, ch. 24, p.531-550.

GUÉRARD, Stéphane (2003). « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale », In *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, Québec, du 20 au 23 mai, 52 pages.

HAFSI, Taïeb, Francine Séguin, Jean-Marie Toulouse et coll. (2001). « La stratégie des organisations: une synthèse », 2ième édition revue et enrichie, Les Éditions Transcontinental, 693 p.

HAFSI, Taïeb (1999). « La capacité de changement stratégique : vers un nouveau paradigme », *Gestion*, Dossier : Transformer l'organisation, Vol.24, n°3 (automne), p.140-147.

HAMILTON, Conn (2006). *Healthy Provinces, Healthy Canadians - A Provincial Benchmarking Report*. The Conference Board of Canada, février, 44 pages.

HART, John (1998). « Ministères et organismes centraux : responsabilisation et coordination », In *Réformer le secteur public : Où en sommes-nous?*, sous la dir. de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1998, p. 219-234

ITURBE DE BLANCO, Eglé (2003). « Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región », article publié dans la Revue *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 25, Caracas, février, p. 1-28

KERNAGHAN, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Édition L'Institut de l'administration publique du Canada, 328 p.

- LAPIERRE, Laurent (1998). « Composer avec ses défauts ». In *Habilités de direction*. Coll. « Racines du savoir ». Montréal : Gestion, Revue internationale de gestion, 2ième édition, 1998, p. 223-226.
- LEMIEUX Vincent (1997). *La décentralisation*, chap. 1 et 2, Québec, Éditions de l'IQRC.
- LEMIEUX Vincent (2000). Postface: « Réflexions sur la gouvernance », In. *Gouvernance et territoires ruraux*, sous la dir. de Mario Carrier et Serge Côté. Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, p. 333-338.
- Loi Organique des municipalités (traduction libre : Ley Organica de Municipalidades), Ley No 27972, promulguée en mai 2003, Congreso de la Republica del Peru.
- Loi des Bases de la Décentralisation (traduction libre : Ley de Bases de la Descentralización), Ley No 27783, promulguée le 17 juillet 2002, Consejo Nacional de Descentralización,
- MARVÁN LABORDE, María (2005). Informe de Conclusiones, Área temática: *La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública*, (traducción libre: Promotion de l'éthique et de la transparence dans la gestion publique), X Congrès International du CLAD sur la réforme de l'État et de l'administration publique, Santiago, Chili, du 18 au 21 octobre, p. 1-4
- MATUTE MEJIA, Genaro. « Desarrollo del capital humano en el sector publico peruano », *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica*, Madrid, España, du 2 au novembre 2004.
- MERCIER, Jean (2003). « L'administration dans les pays en développement et l'administration publique internationale », In *L'administration publique, De l'école classique au nouveau management public*, Les Presses de l'Université Laval, chap. 10, p. 385-414.
- MINTZBERG, Henry (1989). *Le management : Voyage au centre des organisations*, 6^e tirage 2003, New York, Éditions d'Organisation, 543 p.
- MINTZBERG, Henry, Bruno Ahlstrand et Joseph Lampel (1999). « Transformer l'entreprise », *Gestion*, Dossier : Transformer l'organisation, Vol.24, n°3 (automne), p.122-130.
- MORIN, Claude (1994). « L'interaction politiciens-administrateurs », In *Management public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, ch. 12, p.251-272.
- MORIN, Jeason (2003). « Management et performance des collectivités locales », *Télescope : Démocratie et management local*, l'Observatoire de l'administration publique, vol. 10, n° 3 (septembre), p.13-17.
- MUÑOZ CHIRINOS, Paula (2005). *El Diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*, Lima 14: Asociación Servicios Educativos Rurales, 2005, 83 pages.

- PAQUIN, Michel. «La planification stratégique dans le secteur public », In *Management public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, ch. 18, p.389-402.
- PAYETTE, Adrien. «Éléments pour une conception du management public », In *Management public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, ch. 1, p.3-24.
- PAYETTE, Adrien. «Les compétences des managers publics» et «Éthique et management », In *Management public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, ch. 10-11, p.197-218 et 219-248.
- PETERS, B. Guy (2003). « La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? », article publié dans la Revue *Reforma y Democracia*, CLAD, No 27, octobre, Caracas, p. 1-15
- PROPUESTA CIUDADANA, Grupo (2004). *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América latina*, Seminario internacional, Lima, novembre, 270 pages.
- PROULX, Denis (2003). « Conception du rôle des administrateurs municipaux au Chili. Développement d'administrateurs municipaux : une perspective de management et de valeurs à partir d'une expérience chilienne », *Rencontres internationales : Démocratie et management local*, Québec, du 20 au 23 mai.
- PROULX, Denis (2003). « Le management par résultats : une perspective transculturelle », In revue *Management international*, HEC Montréal, numéro 4, volume 7, été, p. 39-48
- RÉNIQUE, José Luis (1991). « Pérou : La bataille pour Puno. Guerrillas, État et mouvement paysan », In *Revue Problèmes d'Amérique latine*, Paris, no 3, oct-déc, p.38-54
- ROLLA, Giancarlo (1998). «L'autonomie : un guide pour la décentralisation de l'administration publique», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, no 1, vol. 64 (mars).
- RONDEAU, Alain (1999). « Transformer l'organisation. Vers un modèle de mise en oeuvre », *Gestion*, Dossier : Transformer l'organisation, Vol.24, n°3 (automne), p.148-157.
- ROSPIGLIOSI, Fernando (1994). « Pérou : discrédit des partis et autoritarisme dans les années 1990 », In *Revue Problèmes d'Amérique latine*, Paris, no 15, oct.-déc., p.43-59
- SIMON, Herbert A. (1945, 1947, 1957, 1973, 1975, 1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press, New York: Macmillan.
- SCHEMERHORN, John R., James G. Hunt et Richard N. Osborn (2002). *Comportement humain et organisation*, Éditions du Renouveau Pédagogique Inc., 2^e édition, Québec, 642 p.

SELEE, Andrew (2004). « Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance », In *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Joseph S. Tulchin, sous la dir. de Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., ch. 1

THÉNEVIN, Chantal (1985). « La situation financière du Pérou (1980-1984) », In *Revue Problèmes d'Amérique latine - 73*, Paris, N.D. no 4764, p.31-55.

TREMBLAY, Michel et Thierry Wils (2005). « La mobilisation des ressources humaines : une stratégie de rassemblement des énergies de chacun pour le bien de tous », *Gestion*, Dossier : La mobilisation des ressources humaines, Vol.30, n°2 (été), p.37-49.

TREMBLAY, Michel et Gilles Simard (2005). « La mobilisation du personnel : l'art d'établir un climat d'échanges favorable basé sur la réciprocité », *Gestion*, Dossier : La mobilisation des ressources humaines, Vol.30, n°2 (été), p.60-68.

TREMBLAY, Michel, Denis Chênevert, Gilles Simard, Marie-Ève Lapalme et Olivier Doucet (2005). « Agir sur les leviers organisationnels pour mobiliser le personnel : le rôle de la vision, du leadership, des pratiques de GRH et de l'organisation du travail », *Gestion*, Dossier : La mobilisation des ressources humaines, Vol.30, n°2 (été), p.69-78.

VENNE, Michel (2003). « Gouvernement local et gouvernance : de l'art de bien distinguer les termes », *Télescope : Démocratie et management local*, l'Observatoire de l'administration publique, vol. 10, n° 3 (septembre), p.22-28.

WAISSBLUTH, Mario (2003). « La insularidad en la gestión pública latinoamericana », article publié dans la Revue *Reforma y Democracia*, CLAD, No 27, octobre, Caracas, p. 1-7

RÉFÉRENCES EN LIGNE

Asociación Civil para el Rescate del Ecosistema de Cajamarca, APREC
<http://www.aprec.org>

Asociación para el Desarrollo Local, ASODEL
<http://www.asodel.org/asodel.html>

Compagnie minière YANACOCHA
<http://www.yanacocha.com.pe/index.htm>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, [en ligne]
<http://www.clad.org.ve/>

Consejo nacional de descentralización, CND, Pérou, [en ligne]
<http://www.cnd.gob.pe>

Wikipedia, The Free Encyclopedia [en ligne], *History of Peru*.
http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Peru

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, INEI, Pérou, [en ligne]
<http://www.inei.gob.pe>

