**ÉTUDE DE CAS 37**

Participation de la société civile au processus d’élaboration de la politique: Expérience de la fondation transculturelle de l’ouganda

#### **contexte**

Avec 38 millions d’habitants et 65 groupes ethniques, l’Ouganda présente une grande diversité culturelle. La constitution de l’Ouganda reconnaît cette diversité et considère le patrimoine culturel comme un aspect important du développement social et de l’identité des citoyens. Elle insiste sur la nécessité de préserver et de promouvoir ce patrimoine par l’intermédiaire d’institutions culturelles choisies par leurs communautés respectives. Le gouvernement de l’Ouganda a ratifié plusieurs instruments internationaux sur des thèmes similaires, notamment la Convention de 2003 de l’UNESCO et, plus récemment, la Convention de 2005.

La politique culturelle nationale (2006) précise la notion de patrimoine culturel, en distinguant entre les ressources du patrimoine immatériel et celles du patrimoine matériel. Elle insiste sur la nécessité de préserver et de promouvoir le patrimoine et en confie la responsabilité à deux départements rattachés à deux ministères différents. Le patrimoine culturel immatériel est placé sous la responsabilité du ministère du Genre, du Travail et du Développement social (Département de la culture et des affaires familiales), tandis que le patrimoine matériel est placé sous la tutelle du ministère du Tourisme, des Espèces sauvages et des Antiquités (Département des musées et monuments).

Il n’existe pas de politique, de structure, de plan ou de crédits budgétaires spécifiques pour le PCI, mais plutôt des dotations générales aux deux départements chargés du patrimoine culturel. À eux deux, ils reçoivent moins de 0,003 % du budget national. Ces deux départements ont des intérêts et priorités concurrents en matière de tourisme, d’industries et d’institutions culturelles. Sans ministère centralisé de la Culture, la coordination est difficile et déterminer quel département a la responsabilité pleine et entière de tel ou tel aspect du patrimoine pose parfois des problèmes.

Des représentants des communautés et de la société civile sont de temps à autre invités par le service d’État responsable à participer à l’élaboration ou à la révision des politiques nationales et des plans de développement. Un projet de document, qui peut être le fruit d’une étude commandée à cette fin ou produit en interne par des fonctionnaires ministériels, sert généralement de base à la consultation. Le choix des représentants des communautés ou de la société civile invités à participer à ces processus peut reposer sur la confiance que diverses parties prenantes ont en eux, sur leur positionnement institutionnel et leur crédibilité organisationnelle ou sur leur pratique avérée, témoignant d’une appréciation de la culture fondée sur le respect mutuel.

Des organisations de la société civile sont donc souvent invitées par l’État (par l’intermédiaire du ministère concerné) à participer à l’élaboration de la politique. Dans le présent résumé, nous rendons compte de l’expérience de participation de la Cross-Cultural Foundation of Uganda aux processus d’élaboration de la politique, du soutien qu’elle a apporté à la participation des communautés dans ce domaine et de quelques enseignements et indications tirés de cette expérience.

The Cross-Cultural Foundation of Uganda (CCFU), ONG à but non lucratif créée en 2006, a pour vocation de promouvoir la reconnaissance du caractère vital de la culture pour un développement humain reflétant l’identité nationale et la diversité de l’Ouganda. La fondation est convaincue que la culture est au cœur du développement durable et que, mis en valeur, les aspects positifs de la culture peuvent apporter une contribution majeure à la transformation sociale et économique. L’approche adoptée par la fondation, qui établit un lien fort entre la culture et le développement, est cependant relativement nouvelle en Ouganda pour aborder les questions de développement et la CCFU s’est heurtée à la rareté des références et des expériences dont elle pourrait tirer des enseignements, ainsi qu’au manque de soutien financier à ses débuts.

Au cours des neuf dernières années, l’on a toutefois vu apparaître un intérêt et un soutien croissants de la communauté internationale et nationale pour le patrimoine culturel, en particulier en lien avec le développement durable. Il en a résulté une plus grande visibilité et un essor général du secteur de la culture dans le pays.

#### **prÉparation Institutionnelle et positionnement**

Gagner la confiance et être crédible sont des considérations importantes pour les organisations qui participent à la formulation et à la révision de la politique. La CCFU a commencé par développer sa compétence interne par des recherches, des travaux de documentation sur l’utilité de la culture dans le développement et l’étude du contexte culturel local. Grâce au travail effectué en matière d’éducation au patrimoine, de droits culturels et de soutien aux musées locaux, la fondation a également accumulé des expériences et créé un réseau de partenaires qui participent à la promotion du patrimoine. La CCFU s’est en outre constitué au fil des années de nombreux sympathisants qui servent de caisse de résonnance et défendent collectivement différentes causes liées au patrimoine. Ces interventions ont renforcé la crédibilité de la fondation, la confiance des communautés ainsi que des autorités de l’État, lui permettant d’être perçue comme un partenaire de choix pour les délibérations sur les questions politiques.

Au niveau organisationnel, la CCFU a pris des mesures mûrement réfléchies pour être bien informée et bénéficier des conseils stratégiques d’institutions crédibles. Composé de sept membres, le conseil d’administration de la Fondation comprend notamment des représentants de la Commission nationale pour l’UNESCO, un ministère d’exécution, une université de renom, une institution culturelle et une organisation de la société civile. Au niveau international, la CCFU est accréditée en tant qu’ONG dans le cadre de la Convention pour la Sauvegarde du patrimoine immatériel et siège au sein de deux autres organisations internationales spécialisée dans le patrimoine. Ce positionnement lui permet d’être exposé aux problématiques politiques relatives au patrimoine et à leur mise en œuvre au niveau international et national. En travaillant « sur le terrain » dans le cadre de partenariats avec des organisations locales et des administrations de quartiers, la CCFU a pu également découvrir diverses expériences locales liées à la promotion du PCI.

Les stratégies et approches de la fondation témoignent du respect pour la culture et les porteurs de connaissances et reconnaissent le dynamisme de la culture, ce qui exige des révisions fréquentes et objectives. C’est particulièrement important dans la mesure où la CCFU se considère comme un catalyseur, offrant des espaces de réflexion et d’apprentissage à diverses parties prenantes et à tous les niveaux, apportant un soutien technique, renforçant les capacités et créant des liens entre les communautés et les institutions qui les soutiennent. De plus, en fournissant des matériels adéquats, la CCFU permet aux communautés avec lesquelles elle travaille d’accéder aux informations importantes et d’être armées pour s’engager dans la défense de la politique.

Tous ces efforts ont permis à la CCFU, à ce jour, d’être invitée à participer à la formulation et à la révision de la politique nationale, en particulier à commenter le projet de politique culturelle nationale de l’Ouganda, la politique de la famille, la politique du patrimoine, la politique en matière de musées et de monuments et trois cycles de plans de développement national. La CCFU a également participé à des commissions techniques pour des études nationales sur les valeurs culturelles nationales, une étude de la biosphère et une étude sur les industries culturelles en Ouganda qui ont, pour certaines, inspiré les politiques nationales. La fondation a également contribué au groupe de travail chargé des aspects culturels du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1976 et à la Commission des droits de l’homme.

#### **Soutenir la participation des communautés à l’élaboration de la politique**

Des représentants des communautés, au même titre que le personnel d’organisations de la société civile, participent aux processus politiques sur l’invitation de l’État. En raison des courts délais de convocation et du manque d’informations, les représentants des communautés ne sont souvent pas suffisamment préparés pour pouvoir profiter pleinement de ces occasions pour faire prendre en compte leurs préoccupations de manière générale.

La CCFU reconnaît le rôle central des communautés en matière de patrimoine culturel et en tant que garantes des ressources du patrimoine. La fondation s’est ainsi engagée dans des processus de développement qui renforcent la capacité des membres des communautés à s’investir efficacement dans un travail politique. En travaillant avec cinq minorités ethniques (les Benet, les Ik, les Babwisi, les Bamba et les Bavanoma), la CCFU a par exemple soutenu des événements de réflexion sur l’importance de la culture dans le développement. Elle a animé des « ateliers d’écriture » destinés à élaborer des politiques bien pensées, décrivant succinctement des préoccupations culturelles spécifiques, et à identifier les mesures d’atténuation ainsi que les acteurs susceptibles d’aider à répondre aux préoccupations de ces minorités.

Guidée par des principes similaires, la CCFU a aidé 26 représentants d’institutions culturelles à produire un document exposant leurs aspirations et attentes qui pourra être utilisé pour inciter l’État et d’autres partenaires de développement à changer de politique. Le cas échéant ou sur demande, la CCFU peut accompagner ses partenaires pour présenter leurs problèmes aux autorités compétentes, mais elle ne parle pas en leur nom.

#### **Participation à l’élaboration de la politique : quelques enseignements**

Ces dernières années, la CCFU a tiré un certain nombre d’enseignements de sa participation aux processus d’élaboration de la politique.

Le premier concerne la valeur de la synergie et de la participation de diverses parties prenantes qui apportent non seulement leur expertise, mais aussi de bonnes relations avec d’autres institutions et personnalités influentes. Nous avons toutefois noté que les différences de culture et d’approches organisationnelles peuvent être source de difficultés, par exemple lorsque certains partenaires mettent l’accent sur les processus tandis que d’autres le mettent plutôt sur les résultats. Le respect des délais et des résultats à obtenir peut, dans ce cas, devenir un problème, sans compter les attentes en matière de rémunération qui obligent à des négociations et à des compromis constants.

Deuxièmement, les processus politiques peuvent être des entreprises de longue haleine exigeant de la résilience, de la créativité et des ressources qui ne sont pas toujours toutes faciles à obtenir. Les interventions de la société civile sont généralement soutenues par des donateurs et assujetties à des délais, ce qui peut avoir une incidence sur leur cohérence et nécessiter un travail de sensibilisation aux questions politiques dans les plans stratégiques de diverses organisations et institutions. Si l’on attache beaucoup de valeur aux politiques nationales et internationales, soutenir leur mise en œuvre de façon durable et, dans le cas de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, assurer le suivi et l’accompagnement après l’inscription d’un élément, n’est pas sans poser également des difficultés.

Troisièmement, l’absence de structure gouvernementale centralisée pour la culture (comme c’est le cas en Ouganda) peut être une cause de mauvaise coordination de la communication et de la gestion des affaires culturelles, et peut accentuer la compétition pour des ressources extrêmement limitées.

Quatrièmement, les institutions culturelles traditionnelles d’Ouganda, telles que les royaumes et les chefferies, sont considérées par l’État comme étant des organismes « culturels ». Cependant, leurs responsables ne sont pas seulement les garants du patrimoine culturel, mais sont également souvent perçus comme les représentants politiques potentiels de « leur » communauté. Ce statut ambivalent compromet leur engagement dans les processus politiques, quand ils sont amenés à gérer des relations de pouvoir avec l’État et d’autres acteurs politiques.

Enfin, l’Ouganda est un pays en développement confronté à une pauvreté de grande ampleur et à un taux de chômage élevé; la préservation et la sauvegarde du PCI doivent, par conséquent, être liées au développement durable, afin de répondre à l’ensemble des besoins des générations actuelles et futures.