



JOURNAL RESOLIS #02 (NOVEMBRE 2014)

# DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE & BONNE GOUVERNANCE DANS LE MONDE

Les innovations démocratiques locales du réseau de CIVICUS



## L'ASSOCIATION RESOLIS, FONDÉE EN 2010 PAR PHILIPPE KOURILSKY :

- repère les bonnes pratiques et les innovations de terrain qui contribuent au progrès social
- évalue leurs résultats
- mutualise par ses publications et ses réunions
- généralise les meilleures pratiques pour accroître l'efficacité
- valorise les acteurs et les actions de terrain

## LES TROIS PÔLES DE RESOLIS



## L'EQUIPE DE RESOLIS



### LE JOURNAL RESOLIS EST :

publié par l'Association RESOLIS  
(Loi 1901 - Siret n° 794 833 863 000 10)  
4, rue de la Sorbonne ,75005 PARIS  
[www.resolis.org](http://www.resolis.org)  
CONTACT : [observatoire@resolis.org](mailto:observatoire@resolis.org)

Ce numéro spécial est coordonné par Agnès Chamayou, Dorothee Guénéheux (CIVICUS) et Clara Bosco (CIVICUS)

Imprimé en France  
ISSN 2276-4275  
novembre 2014

### © AUTEURS 2014

Les textes publiés sont disponibles sous la licence Creative Commons.

Les auteurs conservent leurs droits sur leur article mais autorisent la revue à le publier, le copier, le distribuer, le transmettre et l'adapter à condition qu'ils soient correctement cités.

[www.creativecommons.org/licenses/](http://www.creativecommons.org/licenses/)

GRAPHISME : Frédéric Ledoux et Baptiste Lota

## PRESENTATION DU PARTENAIRE

---



CIVICUS est un réseau mondial d'activistes et organisations de la société civile œuvrant en faveur du renforcement de l'action citoyenne et de la société civile dans le monde entier.

Avec des membres dans plus de 140 pays du monde, nous nous efforçons de promouvoir les voix des plus marginalisés, en particulier dans les pays du Sud.

Fondé en 1993, CIVICUS est reconnu internationalement comme une voix de confiance sur les questions de la société civile.

### POUR PLUS D'INFORMATIONS :

- [www.civicus.org](http://www.civicus.org)
- Contact : [info@civicus.org](mailto:info@civicus.org)
- Infolettre: [www.civicus.org/subscribe](http://www.civicus.org/subscribe)
- [Facebook.com/CIVICUS](https://www.facebook.com/CIVICUS)
- [Twitter.com/CIVICUSalliance](https://twitter.com/CIVICUSalliance)
- [YouTube.com/CIVICUSworldalliance](https://www.youtube.com/CIVICUSworldalliance)

---

Ce numéro spécial du *Journal RESOLIS* est le fruit d'une collaboration entre RESOLIS et CIVICUS avec des contributions d'auteurs indépendants. Les quatorze témoignages de terrain (Argentine, Arménie, Chine, Etats-Unis, France, deux en Inde, Italie, Madagascar, Niger, Nigeria, Ouganda, Portugal et Togo) sont le pendant d'articles, parfois plus développés, publiés en anglais dans la revue *FACTS Reports* ([factsreports.org](http://factsreports.org)).

Certains articles de ce numéro ont été traduits par des bénévoles, mobilisées grâce au service Volontariat en Ligne du programme VNU (disponible sur <http://www.onlinevolunteering.org>). Nous les en remercions : Silvia Kadiu, Agathe Cardinaud, Justine W. Graff, Quiterie de Roquefeuil, Laura Kettlewell et Alison Kelly.





*Adivasi women, Gwalior, Madhya Pradesh, India, at the beginning of Jan Satyagraha 2012 © Yann (Licence Creative Commons)*



*© (Licence Creative Commons)*

## Synthèse ..... p.4

## Introduction ..... p.12

### HISTOIRES DE DÉMOCRATIES NOVATRICES À L'ÉCHELLE LOCALE : SOUTENIR LA PARTICIPATION, L'ACTIVISME ET LE CHANGEMENT SOCIAL À TRAVERS LE MONDE ..... p.13

● EDITORIAL

● AUTEUR : Danny Sriskandarajah

### REFONDER LA DÉMOCRATIE, QUELLE PLACE DONNER AUX INITIATIVES CITOYENNES ? ..... p.14

● EDITORIAL

● AUTEUR : Henri Rouillé d'Orfeuil

### INNOVATIONS DÉMOCRATIQUES : VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE PUBLIQUE ? ..... p.16

● EDITORIAL

● AUTEUR : Ivan Crouzel

## Chapitre 1 ..... p.18

### L'INNOVATION DÉMOCRATIQUE PASSE PAR DAVANTAGE DE PARTICIPATION

#### **Citation** : Ivan Crouzel, Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG). ..... p.19

### LE CONSORTIUM DES GROUPES POUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU RAJASTHAN (INDE). ..... p.20

● FICHE

● AUTEURS : Om Prakash Aya et Madhu Sudan Sharma

● RÉSUMÉ : En 2007, la Consumer Unity and Trust Society (la Société d'accord et de confiance des consommateurs) a lancé le « Consortium of Groups for Combating Corruption » (le Consortium de groupes pour la lutte contre la corruption) afin de réduire la corruption et d'apporter de la transparence au sein la société, en particulier dans les organisations politiques locales, les Gram Panchayat.

### LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA BONNE GOUVERNANCE SELON «LEH WI TOK» EN SIERRA LEONE. ..... p.22

● FICHE

● AUTEUR : Marcella Samba-Sesay

● RÉSUMÉ : Le programme «Leh wi tok» (Laissez-nous parler) porté par «Campaign for Good Governance» (Campagne pour une Bonne Gouvernance), imagine un pays où tous les citoyens pourraient jouir d'une gouvernance quel que soit leur statut social et économique. En Sierra Leone, il vise à améliorer les interactions entre les acteurs de la gouvernance, en particulier celles entre la société civile, les médias, les conseils locaux et les parlementaires.

## DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET PARTICIPATION AU TOGO : CAS DE L'AGAIB ..... p.24

- **ARTICLE**
- **AUTEUR** : Atchrimi Tossou

● **APPRECIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : Cet article reflète bien la réalité de la vie quotidienne au Togo. L'approche participative n'est pas en elle-même très novatrice, mais l'article aborde des notions ou pistes de réflexion intéressantes, telles que la valorisation du savoir des communautés ou celle des potentialités locales. Néanmoins, l'article n'apporte pas suffisamment d'éléments permettant une réelle capitalisation de cette expérience et sa répliquabilité à d'autres territoires ou d'autres projets. L'intérêt est d'identifier les bonnes pratiques, les facteurs de réussite qui permettent d'améliorer la façon dont sont conduits les projets de développement afin que d'autres projets s'en inspirent.

## NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE LOCALE: L'EXEMPLE DU COMITE CITOYEN POUR LA COOPERATION DECENTRALISEE A ROME ..... p.27

- **ARTICLE LONG**
- **AUTEUR** : Vanna Ianni

● **APPRECIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : L'expérience de ce comité à Rome est tout à fait innovante. Du point de vue académique, le texte contribue peu au débat sur la gouvernance ou la démocratie. Cependant, l'article répond aux objectifs de ce numéro spécial de diffuser les pratiques locales originales et efficaces.

## Chapitre 2 ..... p.36

### L'INNOVATION DEMOCRATIQUE VISE A RESOUDRE UN PROBLEME PUBLIC DONNE

**Citation** : Ivan Crouzel, Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG)..... p.37

## LE BUDGIT AU NIGERIA : RENDRE ACCESSIBLE LES BUDGETS D'ETAT GRACE A LA TECHNOLOGIE..... p.38

- **FICHE**
- **AUTEUR** : Oluseun Onigbinde
- **RÉSUMÉ** : La start-up BudgIT traduit, depuis février 2011, les chiffres budgétaires complexes et souvent opaques en des données accessibles afin de fournir aux citoyens nigériens des informations officielles et transparentes.

## LE PROGRAMME MWANANCHI EN ETHIOPIE: UNE CARTOGRAPHIE DE LA ZONE DE GURAGE POUR PROMOUVOIR LA TRANSPARENCE..... p.40

- **FICHE**
- **AUTEURS** : Mesfin Tekleab et Muluneh Abshiro
- **RÉSUMÉ** : L'Association pour le Développement dans la zone de Gurage cherche à fournir des données ouvertes aux populations de cette région éthiopienne afin accroître l'expression et la responsabilité des citoyens en matière de gouvernance locale. Il met à leur disposition des cartes accessibles des ressources (sociales, naturelles et infrastructurelles). Elles permettent aux populations d'être mieux informées des réalités et donc de pouvoir s'impliquer davantage dans les processus de gouvernance.

## PARTICIPATION DES HABITANTS ET EQUIPEMENT EN EAU DANS LES QUARTIERS DEFAVORISES MALGACHES..... p.42

● **ARTICLE**

● **AUTEUR** : Landitiana Soamarina Miakatra

● **APPRÉCIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : L'auteur est critique vis-à-vis de la démarche de participation proposée pour l'amélioration des services d'eau à l'échelle d'un quartier malgache. Une des raisons est que la responsabilisation des habitants, notamment sur le plan financier, va se traduire par un accroissement des inégalités d'accès et une remise en cause de la notion de service public. Cet article informatif est plutôt un constat d'échec qu'une présentation d'innovation reproductible.

## BUDGET PARTICIPATIF, SERVICES PUBLICS RURAUX ET REFORME PILOTE DE LA DEMOCRATIE LOCALE A LA MUNICIPALITE DE CHENGDU (CHINE)..... p.45

● **ARTICLE LONG**

● **AUTEURS** : Ming Zhuang et Yves Cabannes

● **APPRÉCIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : Cet article se concentre sur une étude de cas intéressante et peu connue : la budgétisation participative et la réforme de la démocratie locale d'un village en Chine. Il est bien documenté sur le plan factuel mais manque de précisions sur l'approche méthodologique et de références à la littérature existante sur cette problématique. Malgré ces faiblesses, ce projet a un bon potentiel.

## Chapitre 3 ..... p.52

### L'INNOVATION DEMOCRATIQUE DECOULE DE LA MISE EN SYNERGIE DE DIFFERENTS TYPES D'ACTEURS.

**Citation** : Ivan Crouzel, Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG)..... p.53

## LE PROJET ARGENTIN « PARTICIPAR »: DEFENSE DES DROITS DE L'ENFANT ET RENFORCEMENT DES CAPACITES.. p.54

● **FICHE**

● **AUTEURS** : Osvaldo Elissetche et Liliana Seiras

● **RÉSUMÉ** : L'association civile argentine Estudios y Proyectos a mené entre 2010 et 2012 un processus de développement local dans la province de Misiones (au nord de l'Argentine). Ce projet visait à défendre les droits de l'enfant. Il se basait sur une stratégie multi-acteurs impliquant non seulement les instances gouvernementales (régionales et locales) mais aussi les citoyens et les associations civiles.

## INITIATIVES LOCALES DE GESTION DES CONFLITS ET DES RISQUES SANITAIRES EN ZONE AGRO-PASTORALE AU NIGER..... p.56

● **ARTICLE**

● **AUTEURS** : Ibrahim Habibou, Marc Mormont et Yamba Boubacar

● **APPRÉCIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : L'article est intéressant compte-tenu de la récurrence et de l'ampleur des conflits entre éleveurs et agriculteurs dans cette région africaine. Il est accessible même pour des non-spécialistes. Les contours et les limites des solutions envisagées auraient néanmoins pu être davantage développées.

## LA VOIX DES CITOYENS, UN CHOIX DURABLE LES « JOURNEES DE PLAIDOYER SUR LE PROGRAMME LEGISLATIF » EN ARMENIE..... p.58

● **ARTICLE LONG**

● **AUTEURS** : Alex Sardar, Lusine Hakobyan, Negar Tayyar et Tatevik Davtyan

● **APPRECIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : Cet article décrit de manière claire une initiative très intéressante: la mise en place d'une plateforme participative et populaire. Ce retour d'expérience et ses enseignements sont utiles pour d'autres acteurs de terrain œuvrant pour la participation citoyenne.

## Chapitre 4 ..... p.66

### LES INNOVATIONS DEMOCRATIQUES SONT AVANT TOUT CONTEXTUELLES

**Citation** : Ivan Crouzel, Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG). ..... p.67

## LA COUR DE BATAKA, LES CERCLES BUDGETAIRES VILLAGEOIS ET LES ENFANTS INSPECTEURS DU PROGRAMME MWANANCHI EN OUGANDA..... p.68

● **FICHE**

● **AUTEUR** : Andrew Kawooya Ssebunya

● **RÉSUMÉ** : Le programme Mwananchi, lancé par l'Institut de Développement d'Outremer, a mis en place en Ouganda trois innovations en matière de bonne gouvernance : Batak informal justice model (Modèle batak de justice informel), Child education monitors (Inspecteurs infantiles de l'éducation) et Village Budget Clubs (Cercles budgétaires villageois). Testées pendant 5 ans, ces initiatives ont prouvé que si elles s'adaptent aux réalités locales, il est possible de mettre en place des structures d'expression et de responsabilité.

## PARTICIPATION DES CITOYENS AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'ÉTAT D'ODISHA (INDE) : OPPORTUNITÉS, LEÇONS TIRÉES ET DÉFIS..... p.70

● **ARTICLE LONG**

● **AUTEUR** : Prava Ranjan Mishra

● **APPRECIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : Cet article est un précieux témoignage d'acteur de terrain. Il met en évidence avec justesse les déficits et les défis actuels dans le processus d'élaboration du budget, comme la participation des citoyens, la transparence ou la reddition de comptes. Il aurait mérité un approfondissement sur les difficultés éprouvées par la société civile au niveau du district et de l'État ainsi que sur les enseignements tirés, utiles à d'autres acteurs pour reproduire des interventions similaires.

## Chapitre 5 ..... p.76

### LES INNOVATIONS DEMOCRATIQUES DOIVENT SE GAGNER DANS LA DUREE

**Citation** : Ivan Crouzel, Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG). ..... p.77

## LES REUNIONS CITOYENNES PREELECTORALES EN OREGON (ETATS-UNIS)... p.78

● **FICHE**

● **AUTEURS** : Katherine R. Knobloch, John Gastil, Robert Richards et Traci Feller

● **RÉSUMÉ** : L'Organisation orégonaise pour une Démocratie Saine (HDO: «Healthy Democracy Organisation of Oregon»), fondée en 2009, organise des réunions citoyennes préélectorales durant lesquelles les participants débattent de mesures politiques. Un résumé accessible au grand public est ensuite publié. Cette organisation cherche à promouvoir l'engagement civique et à augmenter l'éducation civique au sein des débats politiques.

## L'ATELIER CLIMAT, DISPOSITIF FRANÇAIS DE CONCERTATION CITOYENNE MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE INNOVATION DEMOCRATIQUE LOCALE ?..... p.81

● **ARTICLE**

● **AUTEUR** : Estelle-Fleur Galateau

● **APPRÉCIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : Cet article analyse le caractère innovant d'une initiative visant l'adaptation des pratiques des citoyens au changement climatique. Cette initiative illustre parfaitement le thème du numéro spécial: il s'agit d'une réponse locale à un enjeu planétaire. Le fait que le panel citoyen étudié soit composé de ménages d'emblée intéressés par le sujet est discutable. Les auteurs auraient pu comparer avec d'autres initiatives qui s'appuient sur les habitants eux-mêmes ou bien les leaders d'un quartier pour mobiliser des citoyens.

## LE BUDGET PARTICIPATIF DE LISBONNE : RESULTATS ET PERSPECTIVES POUR UNE EXPERIENCE EN LENTE MAIS CONSTANTE EVOLUTION..... p.8

● **ARTICLE LONG**

● **AUTEURS** : Giovanni Allegretti et Sofia Antunes

● **APPRÉCIATION DU COMITÉ ÉDITORIAL** : Cette expérience sur le budget participatif à Lisbonne peut être très utile pour d'autres initiatives portugaises et dans d'autres pays européens. Cet article est basé sur des critères pertinents. Il montre quelques avancées démocratiques et certaines limites du processus.

## Discussion ..... p.96

## VERS UNE CITOYENNETE MONDIALE ?..... p.97

● **ENTRETIEN**

● **AUTEUR** : Mireille Delmas-Marty

## ELOGE DE L'ALTRUISME ET DE L'ALTRUITE..... p.102

● **ARTICLE**

● **AUTEUR** : Philippe Kourilsky



Real Democracy Now Brighton © Dominic Alves (Licence Creative Commons)



Real Democracy Now Brighton © Dominic Alves (Licence Creative Commons)



*Introduction*

# HISTOIRES DE DÉMOCRATIES NOVATRICES À L'ÉCHELLE LOCALE : SOUTENIR LA PARTICIPATION, L'ACTIVISME ET LE CHANGEMENT SOCIAL À TRAVERS LE MONDE

Je suis très heureux de vous présenter ce numéro du Journal RESOLIS sur les innovations démocratiques locales. Je suis fier que CIVICUS ait été impliqué dans une telle initiative, elle-même innovante et renforçant nos convictions fondamentales. A CIVICUS, nous croyons en effet qu'une société est robuste quand les gens ont de multiples occasions de se réunir, de discuter, de délibérer et d'agir pour le bien commun.

Ce recueil d'articles est à la fois bienvenu et opportun. Il met en évidence la créativité et la nécessité de la société civile au cœur de communautés fortes, justes et inclusives. Malgré la détérioration bien documentée des conditions dans lesquelles opère la société civile partout dans le monde, il se produit encore des innovations démocratiques, avec des solutions ingénieuses et créatives facilitées par la société civile.

C'est le désir de mettre en valeur et de célébrer ce dynamisme de la société civile qui est devenu la motivation pour CIVICUS et RESOLIS d'unir leurs forces et de collaborer sur ce numéro spécial. C'est notre espoir que ce travail suscitera de l'intérêt et le développement de nouvelles pratiques innovantes autour de la participation citoyenne, de l'engagement des citoyens, et d'une citoyenneté active sur le terrain.

Grâce à des publications comme celle-ci et à nos activités de façon plus générale, CIVICUS continue d'explorer le rôle de la société civile dans le monde, à travers le double prisme d'expériences locales et de perspectives internationales. Depuis 2006, notre projet Gouvernance participative a également cherché à compiler et à partager des bonnes pratiques sur des processus de gouvernance inclusifs ; vous trouverez d'autres ressources sur [www.pgexchange.org](http://www.pgexchange.org).

CIVICUS est le seul réseau mondial d'organisations et d'activistes de la société civile, dédié à renforcer l'action citoyenne et la société civile à travers le monde. Nous parlons quand l'espace civique est menacé, et nous essayons de trouver de nouvelles façons d'aider la société civile à mieux faire son travail. Si vous ne faites pas déjà partie de l'alliance CIVICUS, je vous invite à nous rejoindre.

Je tiens à remercier chaleureusement tous les auteurs pour avoir partagé leurs histoires inspirantes et pour toute leur collaboration au cours de la dernière année. Un grand merci également à Henri Rouillé d'Orfeuil pour sa détermination à mener à terme sa vision d'une telle publication instructive et utile. Merci à nos partenaires et à l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance qui ont pris le temps d'évaluer les articles suivants. Merci enfin aux équipes de CIVICUS et de RESOLIS qui ont produit cette publication pertinente avec enthousiasme et énergie, ainsi que FACTS Reports, pour la publication en anglais.

Pour tous les membres de CIVICUS et ceux qui sont engagés pour une gouvernance plus démocratique, ce numéro spécial fournira d'excellents exemples de comment nous gouverner nous-mêmes grâce à des processus inclusifs, transparents, permettant la reddition des comptes et centrés sur les citoyens. Que l'innovation et l'inspiration continuent.



**Danny Sriskandarajah**

Secrétaire Général

CIVICUS : Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne

[info@civicus.org](mailto:info@civicus.org)

# REFONDER LA DÉMOCRATIE, QUELLE PLACE DONNER AUX INITIATIVES CITOYENNES ?

---

Vingt-cinq siècles après le siècle d'or d'Athènes, celui de Périclès, vingt-cinq siècles après Thucydide et Aristote, considérés comme les pères l'un de l'histoire et l'autre de la philosophie, la démocratie est toujours un combat, un combat du peuple contre des pouvoirs oligarchiques ou dictatoriaux. Mais ces combats ne sont-ils qu'une affaire d'énergies et de rapports de forces ou y a-t-il encore besoin aujourd'hui de repenser, d'approfondir, de refonder la démocratie ? Suffit-il de rappeler les recettes qui sont souvent comprises et présentées comme universelles et éternelles ou doit-on sous toutes les latitudes et à toutes les époques, encore et toujours, chercher de nouvelles solutions, de nouvelles formes d'organisation pour que « *le pouvoir du peuple* » puisse s'exercer ?

Certes, nos démocraties européennes ont bien des origines grecques. Leurs fondements ont façonné notre antiquité commune avant de disparaître et de réapparaître à la Renaissance entre les XV<sup>ème</sup> et XVI<sup>ème</sup> siècles, puis de fleurir au XXVIII<sup>ème</sup> siècle, le siècle des Lumières. Le premier Parlement d'Europe a été créé en 930 dans la lointaine Islande, puis vient celui d'Angleterre trois siècles plus tard. La révolution française a donné au monde le suffrage universel et la « *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* », qui inspira la Déclaration universelle des droits de l'homme, sur laquelle s'est bâtie l'Organisation des Nations unies. L'Indépendance des colonies d'Amérique du Nord apporte au monde un modèle de Constitution et un régime démocratique qui va servir de référence à de nombreuses colonies qui s'affranchissent de leurs métropoles et conquièrent leurs indépendances. Avec la reconnaissance plus tardive du droit d'association, une nouvelle étape a pu s'ouvrir, celle de la démocratie participative permettant aux associations citoyennes de contrôler l'action des pouvoirs politiques ou de contribuer à la production de services publics et d'intérêt général.

Mais, d'autres histoires se sont écrites dans d'autres régions du monde avant d'entrer dans l'un des empires coloniaux ou de subir la domination politique de l'une des puissances occidentales. Ces histoires anciennes ont pu en partie perdurer et parfois renaître en Asie, en Afrique, en Océanie ou en Amérique. Ces renaissances tournent parfois au cauchemar comme au Cambodge des Khmers rouges ou au Pérou du Sentier lumineux, plus souvent et plus « *démocratiquement* » elles aboutissent à des expériences riches de promesses. Les réflexions en Bolivie autour de l'Etat plurinational, un Etat unique pour trente-six nations, ne manquent pas d'interpeler les manières classiques de concevoir un régime démocratique. En Afrique, de nombreuses voix s'élèvent pour rappeler le bien-fondé de la culture de la palabre et du compromis et les règles qui permettent la construction d'un consensus accepté par tous. Elles dénoncent le principe électoral qui, selon ces voix, renforce les segmentations sociales, souvent ethniques, et débouchent parfois sur la confiscation du pouvoir, la discrimination des minorités, des conflits fratricides, voire des guerres civiles. Ces voix revendiquent de pouvoir retrouver ou construire au sein, à côté ou à la place des démocraties formelles des espaces démocratiques qui parlent à leurs peuples et permettent à ceux-ci d'être écoutés. D'autres personnes ou groupes regardent la citoyenneté, cet autre fondement de la démocratie occidentale, avec le regard de ceux qui en sont exclus. Il est vrai que l'Athènes de Périclès ne comptait que 40 000 citoyens sur les 250 000 habitants qui peuplaient l'Attique. Il est vrai que la démocratie occidentale s'est construite avec, sinon grâce à l'esclavage, qui n'a disparu formellement qu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Il est vrai que l'on n'est pas toujours aujourd'hui encore citoyen dans son propre pays, comme en Chine où les travailleurs chinois sont souvent sans papiers hors de leurs villages, et que l'on est rarement citoyen ailleurs que dans son pays. Dans les pays occidentaux, l'émergence de la démocratie politique a transformé les sujets en citoyens et introduit un principe d'égalité mais elle a délimité le périmètre social dans lequel cette transformation pouvait s'opérer. Nous sommes aujourd'hui dans la mondialisation, mais nous sommes encore loin d'une citoyenneté mondiale, l'humanité reste segmentée et à l'ONU le Luxembourg et ses 530 000 habitants, pour ne pas parler de Niue et de ses 1300 habitants, pèsent formellement et théoriquement le même poids que l'Inde et son milliard trois cent millions d'habitants.

Ces histoires anciennes ont-elles encore un pouvoir d'influence dans la construction ou l'orientation des démocraties modernes ? Les limites de la démocratie occidentale doivent-elles être comprises comme un déficit de démocratie ou comme une incapacité génétique à répondre à la diversité des besoins politiques des peuples qui composent l'humanité ?

Ces questions font écho à l'un des grands débats contemporains, celui de la distinction et de l'articulation entre ce qui doit être universel et ce qui se présente comme la diversité des cultures et des identités. Nous - CIVICUS, RESOLIS et FACTS - avons voulu aborder et alimenter ce débat à notre manière, celle de l'apport des expériences et des « *innovations démocratiques* » portées par des organisations citoyennes. Pour ce faire, nous avons lancé nos filets, et particulièrement ceux de CIVICUS dont les réseaux touchent dans tous les pays un grand nombre de ces organisations. Nous avons ramené des quatre coins du monde une quarantaine de propositions et de présentations d'« *innovations démocratiques* ». Nous en avons retenu une quinzaine que nous avons décidé de suivre jusqu'à la publication d'articles répondant aux canons des revues scientifiques. Nous avons fait le choix des initiatives en pensant aux principales pathologies contemporaines de la démocratie, à la diversité géographique du monde, aux différentes situations économiques et géopolitiques des pays. Les rôles et les espaces d'action des organisations citoyennes ne sont pas les mêmes dans des situations de guerre ou de dictature où il faut défendre des droits élémentaires, dans des situations d'extrême pauvreté dans lesquelles les gouvernements sont incapables de produire des services publics ou encore dans des situations où le débat démocratique aboutit à un contrat social permettant aux différents acteurs d'assumer des responsabilités collectives.

Ces articles ont été introduits dans un numéro spécial en langue anglaise et publié dans la revue *FACTS Reports* (<http://factsreports.revues.org/>). De leur côté, RESOLIS et CIVICUS ont souhaité dès à présent donner une large diffusion à ces exemples d'initiatives citoyennes et démocratiques dans les milieux francophones mais aussi manifester leur volonté de poursuivre leur collaboration. Nous sommes en effet convaincus que le sujet comme la méthode méritent d'être poursuivis. Nous sommes convaincus que l'« *approfondissement de la démocratie* », comme le disent les militants latino-américains, passe par l'initiative citoyenne et par la connaissance et la reconnaissance de ces initiatives. Et dans ce domaine CIVICUS et RESOLIS ont un rôle éminent à jouer.



**Henri Rouillé d'Orfeuil**

Membre de RESOLIS  
Académie d'Agriculture de France  
[rouille@cirad.fr](mailto:rouille@cirad.fr)

# INNOVATIONS DÉMOCRATIQUES : VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE PUBLIQUE ?

---

De l'Europe à l'Amérique latine, en passant par l'Asie, l'Afrique et le monde arabe, l'actualité regorge d'exemples de déconnexion entre les gouvernants et les citoyens. Les institutions publiques ne répondent pas, ou plus, aux attentes et aux besoins des populations. Dans le même temps, la montée des revendications sociales témoigne d'une volonté citoyenne de se réapproprier son destin, d'infléchir l'action publique en y trouvant toute sa place. Elle témoigne aussi d'une nouvelle exigence visant à dépasser la seule démocratie représentative et son rythme électoral. Il s'agit alors d'instaurer une démocratie de « contenu », inscrite dans la continuité et dans l'objectif de rendre les politiques publiques plus en adéquation avec les demandes sociales. Cela requiert un changement des processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques et une refondation de la gouvernance publique pour la rendre plus démocratique et plus légitime.

Depuis plus d'une dizaine d'année, de nombreuses initiatives se sont développées à travers le monde pour répondre à ces enjeux et construire une démocratie plus participative et plus réceptive aux demandes citoyennes. Le travail, lancé par FACTS Reports, en partenariat avec CIVICUS et poursuivi par RESOLIS, consiste à identifier ces innovations démocratiques, mieux les connaître, en tirer des enseignements pour la pratique et surtout de les partager. L'objectif est ainsi de les valider de manière rigoureuse, et de faciliter leur essaimage à plus grande échelle.

Les initiatives présentées ici, issues de secteurs et de zones géographiques très variées, mettent l'accent sur la transparence, la concertation et la délibération, le contrôle des politiques publiques. Elles visent toutes à renforcer la responsabilité de l'action publique, un principe fondateur de la démocratie qui implique que les gouvernants soient comptables de leurs actes devant les gouvernés.

A la lecture de ces articles, quelques traits saillants de ces expériences démocratiques innovantes se dégagent :

- L'innovation démocratique passe par davantage de participation (cf. chapitre 1).
- L'innovation démocratique vise à résoudre un problème public donné (cf. chapitre 2).
- L'innovation démocratique découle de la mise en synergie de différents types d'acteurs : institutions publiques, organisations de la société civile, secteur privé, médias, citoyens (cf. chapitre 3).
- Les innovations démocratiques sont avant tout contextuelles (cf. chapitre 4).
- Les innovations démocratiques doivent se gagner dans la durée (cf. chapitre 5).

Fruit d'un contexte spécifique, l'innovation résulte aussi de l'échange et de fécondations croisées. Particulièrement dans le champ démocratique, elle découle souvent d'une adaptation locale de pratiques observées ailleurs. D'où l'importance de la diffusion et du partage de ces expériences. C'est l'objectif de ce numéro qui s'inscrit délibérément dans cette dynamique d'innovations démocratiques.

Fidèle à la méthodologie de FACTS Reports et RESOLIS, ce sont d'abord les acteurs de terrain qui témoignent de leur expérience dans les articles qui suivent. Ils l'ont fait sans fard, sans souci de communication, et dans un esprit de capitalisation d'expérience. La rigueur scientifique de leur raisonnement et la pertinence de leur présentation ayant été validés et confortés par une évaluation « par les pairs ». Là est toute l'ambition et l'intérêt de l'approche de FACTS : contribuer à la création d'une « science de l'action de terrain » et accorder à ces expériences concrètes toute leur place dans le savoir.

Les thématiques abordées au sein de ce numéro sont au cœur des travaux et de la démarche de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) sur la gouvernance démocratique et la coproduction de l'action publique. Nous sommes donc ravis d'avoir été associés à ce travail qui illustre la diversité des pratiques de gouvernance à travers le monde, leur constante évolution et les enseignements que l'on peut en tirer en termes de politiques publiques. Il nous paraît essentiel de croiser ces expériences innovantes, de les faire connaître et d'en tirer de véritables analyses transversales.



**Ivan Couzel**

Directeur adjoint de l'Institut de Recherche  
et débat sur la Gouvernance (IRG)  
[ivan.crouzel@institut-gouvernance.org](mailto:ivan.crouzel@institut-gouvernance.org)

*Chapitre 1*

**L'INNOVATION  
DÉMOCRATIQUE  
PASSE PAR  
DAVANTAGE DE  
PARTICIPATION**



« Donner une réalité à cette participation, au-delà de sa seule mobilisation rhétorique, implique un renforcement de la voix des organisations de la société civile et des citoyens et de leur capacité à s'impliquer dans les affaires publiques. Comme le soulignent les différents articles, la participation ne s'improvise pas et doit être préparée en amont pour être crédible et efficace. Selon les cas, cela passe par une éducation citoyenne, par le développement d'une capacité d'expertise qui permettent de se poser comme interlocuteur crédible des pouvoirs publics. »

**IVAN CROUZEL,**

Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et de débat sur la Gouvernance (IRG)

## Le Consortium des groupes pour la lutte contre la corruption au Rajasthan (Inde)

**Résumé :** En 2007, la Consumer Unity and Trust Society (la Société d'accord et de confiance des consommateurs) a lancé le "Consortium of Groups for Combating Corruption" (le Consortium de groupes pour la lutte contre la corruption) afin de réduire la corruption et d'apporter de la transparence au sein la société, en particulier dans les organisations politiques locales, les Gram Panchayat.

### AUTEUR

Om Prakash Aya  
Madhu Sudan Sharma  
opa @cuts.org

### PROGRAMME

**Démarrage :** 2007  
**Lieu de réalisation :** Rajasthan (Inde)  
**Budget :** 1800000 €

### ORGANISME

CUTS international  
D-217 Bhaskar Marg Bani Park  
302016 Jaipur  
<http://www.cuts-international.org/>  
**Salariés :** 50  
**Bénévoles :** N/C



**Fiche rédigée par :**  
Antoine Gallois

## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** vendredi 23 mai 2014

**Solution(s) :** Démocratie et bonne gouvernance

**Opérateur(s) :** Association, ONG

**Pays :** Inde

**Bénéficiaires :** Bottom Of the Pyramid (BOP)

**Envergure du programme :** Locale

**Domaine(s) :** transparence, Gouvernance

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

La corruption est l'un des défis majeurs de la démocratie indienne. D'après le Rapport de 2007 sur la corruption en Inde, un tiers de la population vivant sous le seuil de pauvreté paye des pots-de-vin. Selon Transparency International, 54 % des Indiens ont versé des pots-de-vin en 2009. La Right To Information Act (RTI - Loi sur le droit à l'information) votée en 2005 afin de lutter contre la corruption n'a pas eu de réels effets, car les citoyens n'étaient que peu informés de l'existence de cette loi.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

Afin de surmonter le défi de la corruption, avec l'aide du Partnership for Transparency Fund (PTF - Partenariat de financement pour la transparence), la CUTS a imaginé une intervention visant à lutter contre la corruption en appliquant la RTI. L'idée était d'informer les citoyens sur l'existence de la RTI, de les aider à s'en servir, et enfin d'améliorer les prestations de services et de droits.

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Création de 2 Consortiums contre la corruption (CGCC) impliquant 42 organisations de la société civile (OSC) dans 9 districts du Rajasthan ; formation des membres des CGCC aux utilisations et aux conséquences de la RTI ; diffusion d'information et consultation populaire au sujet de la corruption (questionnaires, discussions, séminaires, publications multilingues)
- Création de "Corruption Vulnerability Survey" (enquête permettant d'identifier les districts les plus vulnérables), mise en place de RTI Advisory and Information Service (Service d'aide aux personnes touchées par la corruption), recommandations adressées au gouvernement et aux décideurs politiques afin qu'ils agissent de manière appropriée
- Accent mis sur l'augmentation des effets de l'intervention, sélection de 6 blocs (agences de sous-district) afin d'être plus efficace ; formation de volontaires communautaires par des membres du CGCC à la RTI, rencontres entre les prestataires et les bénéficiaires de services.

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Le nombre de citoyens connaissant la RTI est passé de 40 % à 85 %
- Les membres du CGCC ont aidé 779 citoyens à remplir les formulaires de la RTI (100 % des affaires ont été remportées)
- Les citoyens se sentaient plus à même de combattre la corruption
- L'État a ordonné de renforcer la transparence et la responsabilité
- Les citoyens ont acquis de nouveaux droits (journées de travail, salaires, indemnités, aménagements du lieu de travail)
- La qualité de la gouvernance a été améliorée et la corruption a été réduite

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

Le programme est divisé en trois branches distinctes (communication, action et approfondissement). Il informe sur la législation et utilise celle-ci dans des situations concrètes afin d'aider les citoyens. De plus, CUTS travaille avec les deux parties concernées par la législation. Il est en contact avec les citoyens comme avec les décideurs politiques (afin de faire part de ses expériences de terrains aux plus hautes administrations).

---

## PARTENARIAT(S) DÉVELOPPÉ(S) DANS LE CADRE DU PROGRAMME

Administrations politiques et organisations de la société civile

---

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### **Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en oeuvre du programme :**

Au début, le gouvernement ne soutenait pas cette campagne anticorruption. Plusieurs OSC ont quitté le programme en cours de route. De nombreuses personnes avaient peur de remplir les formulaires de la RTI. De fortes pressions étaient faites sur les membres du CGCC en période électorale.

### **Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :**

- Continuer de défendre le projet auprès des fonctionnaires et des citoyens
- Trouver de nouveaux partenaires
- Travailler avec les administrations politiques plutôt que contre elles

### **Améliorations futures possibles :**

Trouver les politiciens adéquats, lesquels peuvent jouer un rôle décisif en facilitant la mise en place de ce type de programme

### **Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :**

- La division du programme en trois différentes branches, allant de l'approche la plus large à la plus étroite
- Permettre aux pauvres et aux sans-voix de s'exprimer et de compter.
- Les CGCC étaient envisagés comme des groupes d'OSC ou d'individus dotés des capacités, des connaissances et des informations permettant d'aider les citoyens lambda et d'atteindre la communauté en profondeur.

## La participation citoyenne et la bonne gouvernance selon Leh Wi Tok en Sierra Leone

**Résumé :** Le programme Leh wi tok (Laissez-nous parler) porté par "Campaign for Good Governance" (Campagne pour une Bonne Gouvernance), imagine un pays où tous les citoyens pourraient jouir d'une gouvernance quel que soit leur statut social et économique. En Sierra Leone, il vise à améliorer les interactions entre les acteurs de la gouvernance, en particulier celles entre la société civile, les médias, les conseils locaux et les parlementaires.

### AUTEUR

Marcella Samba-Sesay

Responsable des programmes

cgg@slcgg.org

Fiche rédigée par :  
Antoine Gallois

### PROGRAMME

**Démarrage :** 2008

**Lieu de réalisation :** Sierra Leone

**Budget :** N/C

### ORGANISME

Campaign for Good Governance

11A Old Railway Line

Tengbeh Town Freetown

<http://www.slcgg.org/>

**Salariés :** N/C

**Bénévoles :** N/C



## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** jeudi 16 octobre 2014

**Appréciation(s) du comité :** Description du programme incomplète

**Solution(s) :** Démocratie et bonne gouvernance

**Opérateur(s) :** Association, ONG

**Pays :** Sierra Leone

**Bénéficiaires :** Femmes, Bottom Of the Pyramid (BOP), Adolescents

**Envergure du programme :** Nationale, Locale

**Domaine(s) :** Participation citoyenne, Gouvernance

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

La guerre civile a particulièrement marqué la culture politique du Sierra Leone. La dictature et l'autoritarisme ont mis à l'écart de nombreux citoyens ; dont les femmes (au pouvoir politique limité), les jeunes (au taux de chômage élevé) et les pauvres. De plus, la centralisation du pouvoir empire cette exclusion qui affecte particulièrement les personnes aux mauvaises situations économiques, éducatives et sociales. Le pays connaît depuis quelques années un renouveau démocratique soutenu par certaines organisations locales et internationales.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

Donner de l'importance à l'expression des citoyens et l'utiliser comme un agent de transformation des institutions pour améliorer leurs gouvernance, transparence et responsabilité envers les intérêts de la population. Pour ce faire, il convient de retravailler les relations Etat-citoyens ; dont le rôle des médias, de la société civile, des élus et des chefs traditionnels.

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Un inventaire des initiatives de gouvernance existantes en Sierra Leone et une compilation des principales idées de gouvernance présentes dans les documents des OSC et des autres acteurs intéressés.
- Le projet « Parliament, Paramount Chiefs and the People » (Parlement, Peuple et Chefs Suprêmes). Une intégration des chefs traditionnels au processus démocratique. Un dialogue entre les jeunes chefs et les vieux chefs dont les relations étaient conflictuelles.
- Le Movement for Resettlement and Rural Development (Mouvement pour le Repeuplement et le Développement Rural). Des activités visant à promouvoir la participation des femmes à la vie politique (par la création de réseaux de femmes). Des campagnes de sensibilisation communautaire, des plaidoyers, des formations et des participations médiatiques.
- Le Center for the Coordination of Youth Activities (Centre pour la Coordination des Activités des Jeunes) : Une recherche-action participative pour mettre un terme au conflit opposant les jeunes motards aux autorités. Une discussion puis la reconnaissance des motards comme activité économique.

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Les vieux chefs ont accepté d'utiliser une partie de l'argent obtenu grâce aux ressources naturelles (diamants) pour l'éducation et d'autres occasions de développement des capacités.
- 56 femmes du district de Kenema ont été choisies pour participer à la vie politique. 14 d'entre elles ont été élues lors des élections des conseillers locaux de 2012.
- Les tensions entre les motards et les autorités ont disparu.

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

L'innovation réside dans l'utilisation des structures de gouvernance primitives pour soutenir la démocratie et garantir des espaces de gouvernance ouverts et participatifs. En effet, les autorités traditionnelles conservent un grand pouvoir et une influence importante dans leur région.

---

## PARTENARIAT(S) DÉVELOPPÉ(S) DANS LE CADRE DU PROGRAMME

Leh Wi tok est la version Sierra-Léonaise du programme Mwananchi mis en place par l'Institut de Développement d'Outremer du Royaume-Uni.

Partenariat avec les organisations locales de la société civile Diamond Area Community Development Fund, Democracy Sierra Leone, Movement for Resettlement and Rural Development, Center for the Coordination of Youth Activities, Sierra Leone Commercial Biker Riders Union.

---

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

**Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en oeuvre du programme :**

N/C

**Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :**

N/C

**Améliorations futures possibles :**

N/C

**Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :**

- Toute volonté significative de gouvernance doit tenir compte de la réconciliation et de la mise en confiance des interlocuteurs.
  - Il faut inclure et non exclure les institutions politiques traditionnelles au processus démocratique.
- 

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Irvin, L. 2006: Challenges and Strategies for Democratic Participation

Zack Williams A.B edited: Nordic African Institute 2008: The Quest for sustainable Development and Peace The 2007 Elections in Sierra Leone pp5

Campaign for Good Governance, Oct 2009, Reform is not against tradition: Making Chieftaincy Relevant in 21st Century Sierra Leone pp1

Ismail, W., F. Olonisakin, B. Picciotto & Wybrow, D. 2009. Vulnerability and Exclusion (YOVEX) in West

Africa: Synthesis Report. (Number 21). Conflict, Security and Development Group (CSDG), King's College London.

Peters, K. (2007). From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants become motorbike taxi-riders. Journal of Peace Conflict & Development 1 July 2010 [www.peacestudiesjournal.org.uk](http://www.peacestudiesjournal.org.uk)

---

## POUR EN SAVOIR PLUS

<http://www.mwananchi-africa.org/storage/Mwananchi-WP1-lowres.pdf>

---

# DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET PARTICIPATION AU TOGO : CAS DE L'AGAIB



● **AUTEUR** : Atchrimi Tossou  
Enseignant-chercheur à l'Université de Lomé  
batchrimi@yahoo.fr

● **RÉDACTRICE** : Alice Balguerie

● **RÉSUMÉ** : *L'Agence d'Appui aux Initiatives de Base (AGAIB) opte pour une démarche de développement participatif dans la région des Plateaux au Togo, au travers de son Programme de Développement Communautaire (PDC). Elle permet aux populations de se prendre en charge au travers d'activités génératrices de revenus et de participer à chaque étape des projets qu'elles initient.*

● **MOTS-CLEFS** : AUTOPROMOTION, COMMUNAUTÉ, DÉMOCRATIE LOCALE, DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE, TOGO

## 1. INTRODUCTION

Dans la perspective économique, lorsque l'on parle de développement, on désigne l'ensemble des transformations techniques, sociales, démographiques et culturelles accompagnant la croissance de la production.

La notion de développement participatif insiste davantage sur l'instauration d'un système alternatif de gestion, de l'expression des besoins et de mises en œuvre des projets, en amenant les populations bénéficiaires des programmes à mutualiser leurs efforts au sein d'une dynamique locale pour une gestion communautaire de leurs problèmes. Un des piliers du développement participatif est la participation communautaire qui peut être définie de la manière suivante : processus par lequel l'on permet aux gens de s'impliquer activement et véritablement dans la détermination des questions qui les préoccupent, dans la prise de décision sur les facteurs qui touchent leur vie, dans la formulation et la mise en œuvre de politiques de planification, d'élaboration et de prestation des services et dans les actions entreprises pour changer les choses.

L'expérience de l'Agence d'Appui aux Initiatives de Base (AGAIB) dans la région des Plateaux au Togo nous paraît un bon exemple pour analyser la contribution des modèles participatifs au développement d'une région. Après des années d'expériences dans la pratique du développement local participatif, il importe de comprendre en quoi l'approche de l'AGAIB a contribué à réduire la pauvreté dans certaines parties de la région des Plateaux au Togo.

L'AGAIB est composée d'un Conseil d'Administration, d'un coordonnateur et d'un Comité Régional d'Approbation des projets identifiés par les communautés. Cinq agences couvrent les différentes régions du Togo. L'AGAIB Plateaux a commencé ses activités en 2008. Elle appuie financièrement et techniquement des projets des communautés pauvres en activités génératrices de revenus et aide à la construction d'infrastructures communautaires. L'AGAIB s'appuie sur des ONG ou des consultants indépendants qui apportent leurs savoir-faire techniques aux organisations bénéficiaires et assurent la liaison avec la coordination.

## 2. MÉTHODES

Face à la difficulté des pouvoirs publics pour satisfaire les besoins élémentaires des Togolais, l'AGAIB a choisi d'insister sur la place de l'homme dans le développement et de faire ressortir que les communautés (hommes et femmes) devraient être les artisans de leur propre développement. C'est ainsi qu'elle a entrepris de fournir à des groupes locaux les moyens techniques et financiers pour réaliser des projets et se lancer dans des activités génératrices de revenus.

L'AGAIB implique les populations bénéficiaires à toutes les étapes des projets. Ces dernières initient les programmes en fonction de leurs besoins et participent financièrement à leur mise en œuvre. L'AGAIB finance les projets des membres des groupements vivant en-dessous du seuil de la pauvreté, et prend en charge 95% du budget. La problématique du genre est également prise en compte : les femmes étant les plus vulnérables, les groupements féminins et ceux à majorité féminine sont prioritaires pour l'AGAIB.

Afin que les groupements communautaires puissent gérer eux-mêmes leurs projets de manière efficace et transparente, l'AGAIB les

forme en gestion et en comptabilité. Le contrôle des fonds alloués et des activités s'effectue par les visites de suivi des intermédiaires, et certaines règles sont instaurées, dont l'impératif de lancer un appel d'offre pour tout travail nécessitant un appui extérieur, ce qui permet de réduire les risques de corruption.

Un autre volet de ce projet est la création des cantines scolaires. Au Togo, la pratique habituelle est que, pendant la récréation, les écoliers de tout niveau achètent auprès des femmes revendeuses de la nourriture. Les aliments vendus ne font l'objet d'aucun contrôle sanitaire ou hygiénique. Avec le soutien de l'AGAIB, certaines femmes ont été recrutées au sein des groupements pour servir comme cuisinières et distributrices de repas aux écoliers. Ainsi, un contrôle des services spécialisés en matière de sécurité alimentaire a été instauré. La distribution a été gratuite pendant la phase d'expérimentation.

Afin de mesurer les résultats du Programme de Développement Communautaire mis en œuvre par l'AGAIB, une recherche documentaire, des entretiens semi-directifs (avec les communautés locales et les responsables territoriaux) et des focus groupes ont été réalisés.

### 3. RÉSULTATS

L'étude a révélé qu'une large majorité de la population connaissait l'existence de l'AGAIB, notamment grâce aux activités de sensibilisation et aux fréquentes visites de terrain de ses agents.

Très affectées par plusieurs crises dans la région (alimentaires notamment), les populations, grâce à leur participation directe au processus de prise de décision et de mise en œuvre des projets, ont pu améliorer leurs conditions de vie. La participation des femmes et des hommes a été effective à toutes les phases du projet, depuis l'expression et l'identification des besoins. Ils ont participé au projet à temps partiel ou temps plein, souvent de façon bénévole. Les comités villageois de développement ont pu, à l'issue des formations reçues, jouer un rôle important dans la sélection des entreprises et signer des contrats avec elles en tâchant d'empêcher les pratiques classiques de clientélisme. Ils ont pu également ouvrir des comptes et payer les entreprises. Aussi ont-ils pu suivre les travaux et mettre en place une comptabilité effective pour le suivi financier.

Dans tous les lieux que nous avons visités, les acteurs bénéficiaires et surtout les notables de ces localités ont déclaré avoir apprécié le fait d'être d'associer à toutes les étapes du projet.

L'appui de l'AGAIB a permis de créer des emplois : 13 774 nouveaux exploitants sur 14 000 prévus, et plus de 25 000 emplois temporaires pour les femmes et les jeunes de 18 à 35 ans. La plupart des femmes rencontrées affirment que grâce au projet, elles ont mis en place et participé à des activités génératrices de revenus qui leur ont permis de gagner un peu d'argent et de pouvoir contribuer aux dépenses de leur ménage respectif (achat de produits alimentaires et participation aux frais de scolarité de leurs enfants notamment). Elles sont ainsi devenues moins dépendantes vis-à-vis de leur mari.

Les travaux de réhabilitation ou de construction des infrastructures ont permis d'employer la main d'œuvre locale et d'injecter des

ressources importantes dans les économies locales de la zone du projet. Les créations d'emploi ont contribué à réduire l'exode rural et la prostitution. En effet, les jeunes sont moins tentés de migrer vers les villes et surtout vers Lomé quand ils peuvent trouver des activités sur place.

Ces projets ont également permis l'intégration sociale des bénéficiaires, le travail n'étant pas seulement une activité génératrice de revenus, mais aussi un espace de relations sociales.

En quatre ans, le Programme de Développement Communautaire s'est avéré efficace dans les contextes institutionnels fragiles, en particulier dans la reconstruction des infrastructures socio-économiques. Plus de 580 microprojets au lieu des 395 prévus ont été réalisés entre 2008 et 2012. La qualité de ces microprojets est satisfaisante. Les activités génératrices de revenus sont rentables et présentent des bilans financiers positifs.

Sur le plan de la santé, l'ouvrage hydraulique réalisé par le projet fournit à la population de l'eau potable et contribue à réduire la fréquence des maladies d'origine hydrique. L'instauration de cantines scolaires avec des contrôles sanitaires a permis de réduire les épidémies de choléra en milieux scolaires qui sévissent très souvent dans cette région.

L'opération a permis le reboisement de plus de 2000 hectares de terre et la réhabilitation d'une centaine d'ouvrages comme les marres d'eau et les étangs piscicoles à des fins de production agricole.

En résumé, en termes de bénéficiaires directs, le projet a touché plus de 200 000 personnes, des centaines d'infrastructures ont été créées, et des milliers de possibilités d'emplois nouveaux seront offertes dans le cadre des travaux à haute intensité de main d'œuvre.

#### ➔ **Facteurs de réussite expliquant les (bons) résultats**

La participation financière des communautés est une des causes de réussite car elle incite les populations à réellement s'impliquer et s'approprier les projets. Un climat de confiance entre les différentes parties prenantes du programme a pu s'instaurer, notamment grâce à la régularité des informations sur la gestion financière.

#### ➔ **Difficultés et obstacles rencontrés, solutions trouvées**

La faiblesse principale du Programme de Développement Communautaire de l'AGAIB est la non-pérennité et la faible réactivité des financements. Non pérennité des projets en raison de la mauvaise coordination entre les AGAIB et les programmes sectoriels régionaux existants et les lourdeurs administratives autour des mécanismes de déblocage des fonds. Cette situation ne permet pas aux AGAIB d'avoir, à tout moment, des ressources suffisantes pour le financement des microprojets communautaires. L'AGAIB est financé presque exclusivement par la Banque Mondiale, ce qui n'est pas de nature à faciliter le déblocage des fonds en cas d'urgence.

## 4. DISCUSSION

### 4.1. ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

Initiateurs des projets, les acteurs sociaux sont impliqués dans leur définition, leur élaboration et leur mise en œuvre. L'AGAIB, avec son Programme de Développement Communautaire, apporte un exemple d'action de développement participatif dans laquelle les communautés de base ont été réellement impliquées à la conception des projets de développement, à la définition des besoins et à la mise en œuvre des solutions et des programmes qui les concernent, en utilisant les ressources locales. L'AGAIB motive ainsi les communautés à « se prendre en charge ». Elle n'appuie pas des individus mais des groupes et les comités villageois de développement n'ayant pas la possibilité de mettre en place des infrastructures sociales.

Le renforcement des capacités socio-économiques des organisations locales pourrait changer les rapports avec les pouvoirs locaux. Les structures locales affaiblissent l'autorité des pouvoirs en place. Puisque la « règle » est d'affaiblir les populations pour mieux les dominer, cette nouvelle indépendance économique ne va plus permettre aux pouvoirs politiques de « mettre aux pas » les populations. En cas d'élection, on ne peut plus manipuler les consciences, ce qui devrait faire chuter le clientélisme politique. On peut assister par ricochet au développement du sens de la citoyenneté. Les résultats des élections seront l'expression de la volonté collective.

### 4.2. LEÇONS TIRÉES DU PROGRAMME À L'ÉCHELLE LOCALE

L'autopromotion est d'abord l'affaire des acteurs locaux. Elle se caractérise par une prise de conscience collective qui s'opère dans une communauté confrontée à des contraintes structurelles. L'aboutissement de cette démarche est la capacité des communautés de base à être autonomes. Il revient donc aux partenaires extérieurs de créer des conditions favorables aux efforts d'appropriation des valeurs de développement par les communautés locales. Seule une implication et une responsabilisation des populations permettent réellement à ces dernières de s'auto-promouvoir. L'autopromotion nécessite une exigence de comportement : valorisation du savoir des communautés locales de base et valorisation des potentialités locales avant tout recours aux partenaires extérieurs.

En ce sens, les AGAIB, par leurs pratiques, ont amorcé une nouvelle dynamique qui mérite d'être soutenue. Reste que les pouvoirs publics s'y mettent pour plus d'efficacité et plus d'efficience, ce qui serait dans l'intérêt de toutes les populations rurales du Togo.

### 4.3. AMÉLIORATIONS FUTURES POSSIBLES DU PROGRAMME

Le domaine de la santé a été négligé dans le Programme de Développement Communautaire. Les maladies comme le paludisme, le VIH/SIDA, la tuberculose, les maladies diarrhéiques ou encore la santé maternelle ne font l'objet d'aucune sensibilisation. Le faible niveau scolaire du public ne permet pas une assimilation rapide des renseignements. Il faudrait initier des cours d'alphabétisation et intégrer les enseignements d'éducation à la santé.

Comme expliqué précédemment, la dépendance de l'AGAIB à la Banque mondiale n'est pas de nature à faciliter le déblocage des fonds en cas d'urgence. Il faudrait alors penser à d'autres sources de financement pour pouvoir assurer la pérennité des programmes. Sur ce plan, le soutien de l'Etat sera d'un grand atout. L'expérience de ces projets devrait permettre aux pouvoirs publics de prendre la relève des institutions internationales en intégrant cette approche dans les politiques publiques et de lui accorder une part conséquente de leur budget.

## 5. POUR EN SAVOIR PLUS

Amouzou, E. (2005), *Sous le poids de la corruption, État de la situation au Togo*, Édition du verseau, Lomé.

Atchrimi, T. (2008), *La problématique de l'action publique au Togo. Etude de cas : la lutte contre le sida*, thèse de doctorat de sociologie, Université de Franche-Comté, Besançon.

Rehim, M. (2007), *La problématique du développement en Libye. Étude de cas : la société locale de la ville d'El-Beida*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Poitiers, Poitiers.

République Togolaise (2008), « Projet de développement communautaire » Lomé.

Boudon, R. et Bourricaud, F. (1986), *Dictionnaire critique de la sociologie*, PUF, Paris.

Direction Générale de Statistique et de la Comptabilité Nationale (2006), « Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être, Lomé.

Weber, M. (2000), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, trad. fr., Flammarion, Paris (1re éd. en langue allemande : 1904-1905).

Weber, M. (1995), *Économie et société, les catégories de la sociologie*, trad. fr., Plon, Paris (1re éd. allemande : 1921).

# NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE LOCALE: L'EXEMPLE DU COMITÉ CITOYEN POUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE À ROME



● **AUTEUR** : Vanna Ianni  
Université de Naples, La Oriental  
vianni@unior.it

● **RÉSUMÉ** : *Les changements économiques, politiques et sociaux marquant la première partie du XXIème siècle se sont accompagnés d'une multitude de nouvelles actions plus participatives, transparentes et pour la reddition de comptes entre les gouvernements et les citoyens. Ces nouvelles pratiques démocratiques, nombreuses et variées, visent à une plus grande participation citoyenne afin de répondre à la crise qui affecte la démocratie dans les différents contextes géopolitiques. Ces pratiques sont mises en œuvre dans le monde entier et démontrent une plus grande capacité d'innovation à l'échelle locale. Cet article analyse la coopération internationale au développement, à savoir l'ensemble des politiques visant à modifier le déséquilibre qui continue de caractériser les relations Nord-Sud. Il y est étudié un exemple d'innovation démocratique dans le cadre d'une initiative d'aide internationale au niveau d'une municipalité, et plus précisément celui du Comité citoyen en faveur de la coopération décentralisée de la ville de Rome, actif depuis près de vingt ans. Cette ressource méthodologique a été choisie afin de vérifier les hypothèses et formuler des pistes visant à enrichir la réflexion générale sur les processus menant à de nouvelles formes de gouvernance, actuellement au « cœur » même de la question démocratique.*

● **MOTS-CLEFS** : GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE, PARTICIPATION, DÉLIBÉRATION, GOUVERNEMENT LOCAL, COOPÉRATION INTERNATIONALE, COMITÉ CITOYEN, ITALIE

## LA GOUVERNANCE DANS UN MONDE QUI ÉVOLUE

La question de la gouvernance est en train de prendre une place centrale dans un monde qui change à toute vitesse, où les acteurs économiques et sociaux se multiplient, les sphères publiques prolifèrent et une perte de légitimité et d'efficacité soulèvent des questions sur la forme élitiste de démocratie qui a dominé des années de néo-libéralisme. Depuis les années 1970, la quête de nouvelles règles, de nouveaux processus et de nouvelles méthodes de gouvernement (la gouvernance définie par Rhodes en 2007) s'est reflétée dans différents domaines : l'administration publique, le gouvernement des municipalités, les corporations économiques et la politique internationale. Aujourd'hui, dans une société de plus en plus multipolaire et où se côtoient de multiples niveaux décisionnels (local/national/mondial), cette question est devenue encore plus importante mais sans que disparaissent les problèmes insurmontables qui l'accompagnent : la difficulté de réorienter la relation public/privé en mettant en place de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités, de rendre compatible des intérêts multiples, divergents et souvent conflictuels, d'unir participation et délibération, légitimité et efficacité, expertise et bon sens.

A l'aube du 21ème siècle, la mondialisation économique, la crise de l'Etat-nation, les processus d'« ouverture » et de « fermeture » évidents dans différentes cultures (Habermas, 1999) s'accompagnent d'une profonde crise de la démocratie, qui est de nature structurelle plutôt que temporelle. A mesure que s'effondrent les formes de relations sociales dominantes jusque-là (Touraine, 2005), emportant avec elles les modes d'action et d'organisation qui leur étaient liés (dans un premier temps les syndicats et les partis), des mouvements sociaux encore inconnus et de nouvelles formes d'action politique apparaissent. Ils indiquent clairement l'existence d'un profond désir de participation dans la vie publique. Ce désir est cependant caractérisé par des interactions qui sont plus horizontales et mobiles, plus « liquides » selon la terminologie de Bauman (2007) ; elles prennent la forme de réseaux fluides plutôt que de structures formelles (Kaldor y Selchow, 2012 ; della Porta, 2011). Les alternatives qui séparent l'économie, la société, la politique et la culture (Appadurai, 1996), dans un monde à la fois plus cohérent et plus fragmenté (en 2003 Rosenau discutait la *fragnégration*), rendent nécessaire la reconstruction de « passerelles » et le rétablissement de chaînons manquants permettant la mise en œuvre d'une gouvernance démocratique.

Les marchés « libérés » des réglementations imposées par l'Etat montrent l'avancée des pays autrefois périphériques et redessinent les relations nord-sud. La croissance économique présente dans les pays émergents durant les dix dernières années, particulièrement dans les pays du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), s'est également accompagnée d'une augmentation des inégalités, hormis quelques rares exceptions. Ces inégalités progressent dans différentes zones géopolitiques (OCDE, 2011), faisant apparaître un profil différent selon l'aspect central pris en compte, et conduisant à rechercher un nouveau système de ●●●

●●● mesure (voir la proposition récente faite par Cobham et Sumner, 2013). Les inégalités au niveau mondial montrent une intensification des clivages entre les 5% les plus riches et les 5% les plus pauvres au niveau de la population mondiale, alors même que la situation des quintiles intermédiaires varie fortement. En fait, l'augmentation des revenus du bas de la classe moyenne, c'est à dire les revenus des pays émergents (+80/70%), s'accompagne d'une baisse de revenus du haut de la classe moyenne, c'est à dire les revenus des pays les plus industrialisés (Milanovic, 2012). Cependant, si l'on examine les relations entre les pays et y compris leur poids démographique, la participation de pays tels que la Chine, l'Inde et le Brésil dans le produit intérieur brut mondial est évident tout comme la répartition de la pauvreté a changé avec une diminution du nombre de pays à faibles revenus (Sumner, 2010). Le cadre néolibéral, qui a guidé les dernières étapes de la mondialisation et qui se montre de plus en plus incapable de résoudre les crises économiques qu'il engendre, a tendance à positionner la croissance des inégalités à un niveau mondial et à l'intérieur des pays, plutôt qu'entre les pays.

D'autres aspects de la mondialisation ont un impact au niveau local et le transforment profondément. Glocal (ou GlobalLocal) est le terme créé pour qualifier à la fois les phénomènes de déterritorialisation et de reterritorialisation simultanée enregistrés. Le global détruit les hiérarchies, les relations, les valeurs, il dématérialise les limites mais, dans le même temps, il lui faut « matérialiser », relier ensemble les structures qui le soutiennent dans des zones géographiques données (Sassen, 2007). Le local, en termes de Glocal, est libéré de son ancienne subordination à l'Etat et acquiert un rôle économique et politique central. Depuis plusieurs décennies et sur différents continents, la décentralisation (l'un des indicateurs principaux montrant l'importance nouvelle acquise par le local) accompagne des processus de démocratisation et des spirales de croissance concentrés dans des zones spécifiques, créant ainsi des îlots de richesse ainsi que des bidonvilles (Banque Mondiale, 2009 ; Sumner, 2010). Phénomènes temporaires ou inscrits dans la durée ? Le débat est ouvert.

Dans ce cadre nouveau et en réponse à diverses tendances, les autorités locales commencent à tester de nouvelles formes de micro-démocratie, de « gouvernance en partenariat avec la population », et elles sont plus ouvertes à l'idée d'une participation civique plus importante et différente (Schmidt, 2006). Dans le nord comme dans le sud, ces méthodes sans précédent de gouvernance locale, différentes selon les pays et les domaines (tribunaux citoyens, conférences de consensus, forums, conseils de quartier, budgets participatifs, conseils communautaires, budgets sociaux, etc.), ont également des niveaux variés d'intégration et de participations démocratique et décisionnelle (della Porta, 2011). Démêler le nœud présent dans chacun et qui relie entre eux la quête de légitimité, le désir de contrôle, les contraintes liées à la recherche d'efficacité et d'efficience, l'espoir d'une meilleure intégration, d'une reconnaissance de la part de ses pairs et d'une justice sociale, met à jour la nécessité de prendre des mesures décisives afin d'éviter les

discours creux et de rendre les points forts et les grands axes de ces nouvelles pratiques plus transparents.

Les changements se font également ressentir sur la scène internationale où, pour la première fois, on constate que les autorités locales et la société civile sont entrées dans un monde qui leur était jusqu'alors fermé (Hocking, 1999 ; Beck, 2005). Il est révélateur que la coopération pour le développement, un domaine important au sein des relations internationales, soit également affectée par des changements similaires qui se traduisent, entre autres, par l'apparition d'une nouvelle forme d'action : la coopération décentralisée. Il s'agit là d'une réelle rupture avec le passé car cette nouvelle coopération n'indique pas simplement l'arrivée au sein de la politique d'aide au développement de nouveaux acteurs, que sont les autorités locales et les acteurs territoriaux (ONG pour le développement, coopératives, associations caritatives, syndicats, universités), mais également, et surtout, l'adoption d'une toute nouvelle logique d'action. Cette nouvelle logique transparait dans un réseau large et varié composé de méthodes destinées à favoriser le dialogue, l'entente et la gestion participative entre les partenaires et les régions et, dans le même temps, entre les multiples acteurs économiques, sociaux et institutionnels présents (Ianni, 2004). Plus généralement, un processus de changement complexe et profond est en train d'affecter la coopération pour le développement. La multiplication des objectifs, des acteurs et des outils (la triple révolution dont parlent Severino et Ray (2009)) apporte des changements qui combinent continuité et rupture importante avec le passé. Pendant la deuxième décennie du 21<sup>ème</sup> siècle, une grande partie de la communauté internationale qui s'était rassemblée autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), définis au début du siècle avec une attention particulière portée à l'efficacité et à l'efficience (thème central des 4 Forums de Haut Niveau organisés entre 2003 et 2011 par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)), doit de plus en plus faire face à la difficulté de trouver un point de convergence plus vaste dans les zones dont sont issus les nouveaux donateurs (en premier lieu les pays émergents), de s'ouvrir à la participation de la société civile et des autorités locales, de redéfinir entièrement (pas seulement à la marge) les objectifs, les stratégies et la vision même de la question du développement. Dans ce contexte, la coopération décentralisée se présente comme une réponse aux problèmes à l'ordre du jour tout en étant également un espace capable d'intercepter de nouvelles pratiques démocratiques qui émergent au niveau local, de proposer des suggestions et des contributions qui aillent au-delà de l'aide pure et simple.

Il s'agit là des raisons qui nous ont conduits à étudier la gouvernance démocratique en matière d'aide et plus particulièrement le Comité Citoyen pour la Coopération Décentralisée (CCCD) à Rome. Le but de cette étude est de vérifier des hypothèses concernant le fondement d'autres pratiques locales, d'identifier les pistes qui pourraient contribuer à une meilleure définition des caractéristiques et des atouts des innovations démocratiques du nouveau siècle, le point de mire d'une nouvelle perspective démocratique.

---

*1. Les inégalités au niveau mondial prennent en compte les individus et leurs revenus, mettant ensuite l'appartenance à un pays entre parenthèses. Cela surpasse donc le cadre des Etats et prend en compte une perspective mondiale (Milanovic, 2012)*

## UN MOT CONCERNANT LA MÉTHODOLOGIE

Il n'aurait pas été possible de réaliser cette étude sans la disponibilité constante du CCCD, des associations qui le composent et de la municipalité de la ville de Rome ; ils ont donné à l'auteur accès à leurs fichiers et ont pris le temps de discuter et de dialoguer avec elle.

Cette disponibilité a permis d'employer divers outils faisant partie de la méthodologie adoptée :

- Etude bibliographique des principaux travaux disponibles sur les sujets analysés ;
- Analyse de documents, dont certains produits par le CCCD ainsi que des documents administratifs issus de la municipalité ;
- Entretiens semi-structurés avec divers membres du CCCD, des fonctionnaires et des responsables politiques de la municipalité ;
- Entretiens répétés et approfondis avec le membre du conseil municipal responsable de l'aide apportée au CCCD ;
- Participation à divers événements organisés par le Comité Citoyen, en tant qu'observateur ou acteur-rapporteur ;
- Groupe de discussion avec 15 membres de l'Assemblée dans lequel ont été présentés et discutés les premiers résultats de l'analyse.

En termes de structure conceptuelle choisie, il est important de signaler que les principaux concepts sont définis comme suit :

- **Délibération** : identifiée à un dialogue caractérisé par la liberté et l'égalité entre les participants, à une interaction basée sur l'argumentation et l'évolution des positions initialement adoptées (Elster, 1998 ; Manin, 2005, Bobbio, 2007).
- **Participation** : prend différentes formes allant de la participation la plus limitée et purement nominale à une participation qui représente un réel changement dans l'équilibre des forces existant, avec comme principal point de référence les travaux de S. White (1996) et Arnstein (1969). Nous avons opté pour un point d'ancrage dynamique et binaire dont l'objectif était de mettre en évidence les conditions qui permettent de monter ou de descendre d'un cran sur l'échelle participative.
- **Gouvernance** : fait principalement référence à trois aspects de l'action, dans le cas spécifique de la relation entre la municipalité de la ville de Rome et ses citoyens : processus décisionnels et de gestion, efficacité des politiques existantes et principes réglementaires et organisationnels adoptés (Kooiman, 2008).

## LE COMITÉ CITOYEN POUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE À ROME. DIFFÉRENTS DOMAINES POUR ACCROITRE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Le Comité Citoyen pour la Coopération Décentralisée à Rome a été

créé en 1996, durant une période où des projets semblables virent également le jour dans d'autres villes italiennes : Bergame, Naples, Catane, Palerme, Gênes, Arezzo, Viareggio (Ianni, 2011). L'idée était de créer un espace favorisant le dialogue entre l'administration municipale et les acteurs régionaux dans le but de « promouvoir, coordonner, évaluer et programmer des initiatives » en matière de coopération pour le développement mises en œuvre par la ville. C'est ainsi qu'ont été définis les objectifs du CCCD dans son Règlement, qui a ensuite officialisé sa fondation en 2003.

Les comités de ce genre ont plusieurs origines : pour certains, ils sont créés par le conseil municipal afin d'élargir le consensus local ; pour d'autres, ce sont les demandes de participation accrue dans le territoire même (Ianni, 2011). De ce fait, pris dans leur ensemble, ces nouveaux espaces ont eu tendance à se placer entre les deux pôles formés par les espaces « offerts » et les espaces « récupérés » (Gaventa, 2004). Cependant, ils ont tous été soumis à la forte pression de demandes externes, telles que celles des programmes multilatéraux du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui étaient, à l'époque, financés en partie par la coopération gouvernementale italienne. Un élément de coopération décentralisée était ainsi ajouté et les différentes villes italiennes qui ont débuté des activités de coopération internationale à ce moment-là ont inscrit leurs initiatives dans ce cadre (Ianni, 1999). Dans d'autres domaines, il est important de noter que l'espace social de ces comités était un espace mixte, à la limite entre un espace social et un espace institutionnel, dans la même veine que des expériences similaires menées dans le domaine du développement local. Il s'agissait donc d'un espace différent de celui des 'comités citoyens' qui sont composés uniquement d'acteurs sociaux et sont mobilisés, de manière sporadique, autour de thèmes particuliers, sans structure formelle et qui comprennent des « éléments typiques des mouvements sociaux » (della Porta, 2004: 14). Il ne s'agissait pas non plus de reproduire les expériences participatives des années 1960 et 1970. En fait, les comités pour la coopération décentralisée ne prétendent pas représenter des intérêts établis ; à l'inverse, ils espèrent établir des intérêts communs, construire des projets partagés.

Tous les comités décrits plus haut semblent cependant, et pour différentes raisons, avoir été dissous après 2010. A part le CCCD de Rome, seuls les comités d'Arezzo et de la province de Modène sont toujours actifs et ils sont légèrement différents du premier depuis leur création car le comité d'Arezzo est un Comité local et non un Comité Citoyen<sup>2</sup>, et celui de Modène possède un élément provincial. Des changements dans le climat politique et l'évolution des interactions entre d'un côté la bonne volonté des autorités locales de « céder du pouvoir » et de l'autre la force et la richesse des pratiques locales présentes dans la région, ainsi que la culture politique dominante (agonale et antagoniste, prête à se battre avec ses adversaires ou déterminée à lutter contre les ennemis qui doivent être éliminés – Mouffe, 2003) se sont montrés décisifs. Le CCCD de Rome, en raison de sa longévité remarquable, représente un cas unique pour l'étude de ces facteurs et de la force innovante de ces nouvelles pratiques.

2. Les Comités Locaux, contrairement aux Comités Citoyens rassemblent les acteurs actifs ou intéressés autour d'un programme spécifique afin de créer un impact sur la vie d'une ville, bien qu'ils soient plus spécifiques et qu'ils aient une plus importante fonctionnalité (Ianni, 2004).

## LA RELATION DU CONSEIL MUNICIPAL : UN ESPACE « RÉCUPÉRÉ » ET POURTANT « OFFERT »

Le CCCD à Rome a été créé à l'initiative du maire. Pourtant, dès sa mise en place, la solidarité internationale ainsi que les associations coopératives de la ville lui ont apporté leur soutien à tel point que son officialisation institutionnelle a été le résultat d'une demande spécifique envoyée par ces organisations au candidat de centre-gauche à l'élection municipale de 2002, qui l'a ensuite reprise à son compte. Une fois élu, il s'est retrouvé tenu de lui faire voir le jour et, le 17 octobre 2002, le Conseil Municipal a débattu la création de ce Comité. Le 18 octobre 2003, l'Assemblée du CCCD, faisant suite à un long processus d'analyse et de débat, a approuvé le Règlement qui régit sa structure et ses activités (Luzzatto, 2004).

La charte des autorités locales présentée par le Conseil indique que « Le Comité est créé par, non seulement des représentants des autorités locales, mais également par des organisations non-gouvernementales, des organisations caritatives, des organisations de bénévoles ainsi que des associations connexes opérant dans le secteur civique et qui se sont engagées à travailler au moins un an dans le secteur de la coopération pour le développement ». Le Règlement structure le CCCD dans trois domaines (Assemblée, Commission, Tables Rondes) qui sont différenciés par les « conditions d'accès », les formes de représentation, les fonctions et les dynamiques opérationnelles, le nombre d'acteurs et les pouvoirs décisionnels, et ceux-ci interagissent avec d'autres facteurs pour créer un domaine unique, un espace gouverné par des règles et des objectifs bien définis. Le fait de placer la relation entre l'institution et l'acteur social au sein de l'espace de délibérations participatif, associé à la présence d'acteurs de second plan (les associations) comme expression quasi-exclusive de la citoyenneté, représente les différents aspects de la forme organisationnelle choisie.

L'accès à l'Assemblée du CCCD est ouvert, mais le droit d'y voter est réservé aux associations qui appartiennent au Comité, et elles y participent par l'intermédiaire d'un représentant ayant procuration écrite ou en déléguant son autorité à une autre association (seulement une procuration autorisée). La Commission permanente est composée d'un nombre fixe de membres assurant la mixité de la représentation : 14 membres sont choisis par l'Assemblée pour représenter les différents types d'association et 5 (7 ces derniers temps) sont nommés par le Syndicat (directeurs dans différents domaines technique/ administratif, dont un Vice-Conseiller<sup>3</sup> et le Conseiller chargé des relations avec les Institutions européennes et les citoyens de la néo-communauté). Des coordinateurs issus des Tables Rondes et d'autres Vice-Conseillers, représentant des communautés à l'étranger, participent également mais n'ont pas de droit de vote. Des membres des associations du CCCD qui n'ont pas été nommés officiellement, des associations non-affiliées et d'autres personnes intéressées participent également aux Tables Rondes. Ces Tables ont été mises en place par

thème<sup>4</sup> : la Paix (actuellement interrompue), la Lutte contre la pauvreté, l'Inter-culturalité, le Développement durable, Biens communs, Décentralisation (actuellement interrompue) et elles représentent un champ fluide sans limite externe, ouvert à de nouvelles additions (Ianni, 2012).

Le dialogue comme méthode d'interaction est au cœur de chacun de ces trois domaines. Néanmoins, alors que la dynamique des Tables Rondes est basée sur la délibération, ce qui signifie qu'elles se caractérisent par un débat argumentatif, égalitaire et dans lequel il est possible d'introduire de nouveaux sujets de discussion (Benhabib, 1996), l'Assemblée, et en particulier la Commission, ont un modèle opposé. Dans ces dernières, ce sont les négociations stratégiques qui dominent, c'est-à-dire la recherche d'un accord entre des intérêts établis, divergents et parfois conflictuels. De ce fait, ces deux dernières instances représentent un espace qui est plus participatif que délibératif, qui cherche un « équilibre » entre les intérêts de chacun plutôt qu'à faire converger ces intérêts pour trouver des positions communes (Habermas, 1999; Benhabib, 1996; della Porta, 2011). A l'intérieur de ces dynamiques, la verbalisation rapide des travaux accomplis par les Tables, l'Assemblée et la Commission ainsi que sa dissémination sur internet (lorsque le CCCD aura créé son propre site internet) permettront de garantir la transparence du débat et du processus décisionnel tout en encourageant des formes majeures d'apprentissage collectif.

En résumé, le CCCD à Rome apparaît comme une combinaison intéressante de délibération et d'action stratégique, caractérisée par différents niveaux de participation (allant de la participation symbolique à des formes embryonnaires de participation civique – Arnstein, 1969). Il s'agit d'un domaine dans lequel le degré de réussite est variable mais, jusqu'à présent, ces fluctuations ne l'affectent pas profondément car il est animé par une force d'intégration qui, bien que faible, reste constante.

## FAIBLESSE DE L'EXPÉRIENCE DE ROME

Les dynamiques qui animent le CCCD doivent faire face à diverses formes d'obstacles en termes d'expansion ; certaines émanent du Conseil municipal, tandis que d'autres trouvent leur source dans l'hétérogénéité et la nature autoréférentielle du tissu associatif de la ville.

Suite à la création officielle du CCCD, le Conseil municipal continue à mettre en place une grande partie de ses initiatives en matière de coopération pour le développement sans l'aide du Comité. Les initiatives ayant le plus grand impact médiatique (premières sessions Italie-Afrique, activités au Rwanda et au Mozambique, les « Forums Glocaux » durant la première moitié des années 2000) ont directement été revendiquées par le Maire ; d'autres, y compris des programmes communautaires, ont été attribuées à des membres 

3. Créés en 2003, l'objectif des Vice-Conseillers choisis par des citoyens étrangers, non-européens, est de représenter ces citoyens aux différents Conseils municipaux. Le Règlement du Conseil Municipal précise que les Vice-Conseillers n'ont pas de droit de vote, ne sont pas autorisés à signer des motions de censure et ne sont pas comptés dans le nombre officiel de présents.

4. Dans les années 1990, les Tables Rondes étaient organisées par zones géographiques ; le changement qui s'est opéré durant la décennie suivante est venu en réponse à la décision prise de privilégier la coordination plutôt que les spécificités régionales.

du conseil d'administration et des autorités locales<sup>5</sup>. L'aspect le plus négatif est le fait qu'en 2013, le Conseil municipal de la ville n'avait toujours pas mis en place un programme stratégique ou annuel (Ianni, 2012). Cette situation affaiblit la capacité de dialogue du CCCD ainsi que l'exercice de ses fonctions premières.

D'un autre côté, Rome a un profil très particulier, avec une forte dimension universaliste renforcée par la présence du Vatican et un rôle de premier plan au niveau national. C'est là que sont installées les associations italiennes les plus importantes, les organisations internationales telles que l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), le Fond international de développement agricole (FIDA), le Programme alimentaire mondial (PAM) et de nombreuses universités nationales et internationales.

Les réseaux sociaux présentent également d'importantes forces et faiblesses ; ils sont ouverts sur le monde mais ont des racines fragiles, et de grosses difficultés à établir entre eux des terrains d'entente et des méthodes communes de coordination (Rhi Sausi, Coletti, Conato, Rufini, 2004). Ces caractéristiques du tissu associatif de la ville de Rome se reflètent dans la vie du Comité, où apparaissent des différences internes en termes d'objectifs, de cultures associées, d'expériences, de ressources, de tendance à se rattacher à certains mouvements ou à des prises de position institutionnelles, et le choix de la solidarité internationale ou du changement social (Ianni, 2012). En 2013, le Comité était formé de 140 associations. Durant les années précédentes, ce nombre avait atteint 180, laissant apparaître un problème connexe : une réduction de la force d'attraction du CCCD, ajouté à la faible participation de ses associations. Cette participation est, dans un certain nombre de cas, purement formelle et en train de disparaître<sup>6</sup> ; cela provient du manque d'encouragement à devenir membre du Comité<sup>7</sup> (particulièrement fort auprès des associations plus importantes), et des contraintes temporelles nécessaires à une présence active (un frein à la participation des associations moins bien structurées). Depuis 2005, le CCCD s'est attaqué à ce problème en introduisant des changements successifs dans son Règlement (baisse du quorum de présence, possibilité de donner procuration pour les membres de la Commission, interruption de l'Assemblée si absence lors de trois réunions consécutives), révélant ainsi une attitude principalement défensive plutôt que stratégique. Le Conseil municipal ne semble par contre pas s'être intéressé à cette question.

Qui plus est, la coordination entre le Conseil municipal, la Province et la Région (les trois niveaux de décentralisation en Italie) a été réduite, ce qui veut dire qu'il n'existe pas de système territorial de coopération, un facteur contribuant également à créer un contexte qui perpétue ces faiblesses.

## PRÉSENCE DU CCCD DANS LA VILLE ET DANS LA SPHÈRE NATIONALE

Malgré les faiblesses décrites plus haut, le CCCD de Rome a réussi à garder une présence notable dans la ville, passant de périodes de grande visibilité, qui correspondent à des événements spécifiques et ont également généré un impact au niveau national, à des périodes de retrait et d'activité minimale, quasi marginale. Le fait qu'il s'agisse d'un espace clos et pourtant, en même temps, partiellement ouvert, a aidé le Comité à construire des réseaux d'associations qui s'inscrivent dans la durée.

En l'an 2000, le CCCD a acquis une visibilité toute particulière en relation avec la campagne internationale « Jubilé de l'an 2000 » centrée sur l'engagement et la mobilisation citoyenne autour de la question de la dette. Cet engagement était en adéquation avec la campagne nationale « Sdebitarsi » (elle-même liée à la campagne mondiale du Jubilé de l'an 2000) qui a fait approuver l'adoption de la loi nationale pour l'annulation de la dette mondiale (Loi 209 datant de 2000).

Egalement importantes furent la participation et la contribution du Comité à des activités régulièrement organisées durant le début des années 2000 et centrées sur les problèmes de l'Afrique (Italie-Afrique) ainsi que la promotion du dialogue intercommunautaire (Intermundia).

Si l'on prend en compte l'ensemble des initiatives auxquelles a participé le CCCD, la plus remarquable reste cependant l'appel lancé par le Comité et l'organisation des « Etats généraux de la coopération ». La proposition initiale, en mars 2006, était de créer un espace de réflexion et de progrès capable d'influencer et de redéfinir les politiques de coopération nationale. La décision de comparer la réalité citoyenne et la scène nationale, mettant en avant les tendances divergentes au sein de chacune (expansion dans la première et repli dans la seconde) a contribué à permettre à ce processus d'acquiescer plus de poids et, grâce au changement de parti politique à la tête du gouvernement national (mai 2006), de dialoguer et de recevoir le soutien du Vice-ministre de la Coopération Internationale qui venait d'être nommé. Cette initiative a de ce fait démontré sa grande capacité à créer un impact et, durant les trois années suivantes (2006-2008), cela a conduit à l'écllosion d'un débat et d'une réflexion sans précédents en Italie, accompagnés de conférences et de travaux de groupe qui s'avèrent très rassembleurs. En 2008, de très nombreux Forums furent organisés dans différentes régions de l'Italie en vue du Forum National qui révéla l'ampleur et la force de la mobilisation ainsi que l'influence acquise par le processus (Ianni, 2012). Un peu plus tard, néanmoins, des changements politiques au niveau du gouvernement national et des autorités citoyennes ont mis un terme à cette initiative et ont été suivis d'une période de repli.

5. Les Comités Locaux, contrairement aux Comités Citoyens rassemblent les acteurs actifs ou intéressés autour d'un programme spécifique afin de créer un impact sur la vie d'une ville, bien qu'ils soient plus spécifiques et qu'ils aient une plus importante fonctionnalité (Ianni, 2004).

6. Ce fut le cas de la Table Ronde sur la Paix qui, suite à des divisions internes, s'est rapidement trouvée paralysée et incapable de poursuivre ses activités (Ianni, 2012).

7. Qui plus est, à l'exception du premier, les annonces faites par la Municipalité en matière de co-financement des initiatives de coopération ne valorisent d'aucune manière la participation du CCCD.

Cette capacité à s'imposer au niveau national est réapparue en 2009, lors de la participation du CCCD au processus de réécriture des principes guidant la coopération italienne en matière de santé, organisé par le Directeur-Général pour la Coopération au Développement au Ministère des Affaires Etrangères italien. A cette occasion, des liens ainsi qu'un cercle positif furent établis, une nouvelle fois, entre les pratiques de démocratie locale et la nature démocratique de la politique nationale, montrant qu'une progression « en accordéon » (intermittente et marquée par des phases d'expansion suivies de longues périodes de contraction) peut avoir un impact à long terme.

## DÉMOCRATISER LA DÉMOCRATIE: DERNIERS COMMENTAIRES

L'exemple du CCCD de Rome représente un espace pour la participation citoyenne intéressant et innovant, marqué par un degré d'intensité variable mais durable. Son histoire illustre les forces et les faiblesses d'une expérience de gouvernement local participatif basée sur un thème particulier, qui, dans ce cas, est la coopération pour le développement.

La durée de vie sans précédent du CCCD, qui existe depuis près de 20 ans, montre qu'il trouve sa force dans l'équilibre instable entre le bon vouloir du Conseil municipal à partager le pouvoir et les demandes de participation de la part des associations citoyennes. Au cours des années et malgré les changements de gouvernement, le Conseil municipal, avec le soutien du Département des Relations Internationales rattaché à la Mairie, a apporté son soutien limité au Comité, lui accordant un espace physique dans lequel coordonner ses activités, mettant en relation ses bureaux et les programmes européens. En retour, les associations (bien que moins nombreuses et pas toujours présentes) ont montré l'existence d'un noyau dur capable de rester actif dans la durée. En particulier, le CCCD a su redéfinir sa configuration, son « cadre délibératif », plus d'une fois, et ce afin de s'adapter aux circonstances. Ses actions ont entraîné une série d'expansions et de contractions qui lui ont permis de surmonter les situations les plus délicates afin de former, lorsque la conjoncture le permet, une association public/privé caractérisée par des dynamiques de coparticipation, c'est-à-dire avec un certain niveau de redistribution des pouvoirs entre l'institution et les acteurs sociaux.

L'exemple de Rome confirme que, même dans le cas d'un espace défini principalement par la relation entre l'institution et l'association citoyenne, préserver l'autonomie respective de chacun est un composant essentiel dans la durabilité du processus d'innovation démocratique, comme l'avaient montré les expériences du budget participatif de Porto Alegre et de la décentralisation démocratique au Kerala (Heller, 2001, 2002 ; Thomas Isaac et Heller, 2003 ; Ianni, 2008). Dans le même temps, la participation, prise en tant que capacité à redéfinir et étendre le domaine public, est conditionnée, comme dans d'autres cas (Avritzer, 2006), par l'efficacité des résultats obtenus. Le récent retrait de la part des associations les plus puissantes et ayant le plus de visibilité, associé à un engagement par contre plus important de la part des associations de moindre importance montre bien que les résultats ne sont pas mesurés dans l'absolu mais plutôt différenciés selon les caractéristiques et les intérêts propres aux différents acteurs.

En fait, tandis que les organisations les mieux structurées ont choisi de se retirer en raison des difficultés à se mettre d'accord sur les questions de gestion essentielles, ces mêmes difficultés n'ont pas eu d'effet sur les associations plus petites qui trouvent des raisons de maintenir leur présence et attachent de l'importance au fait de pouvoir échanger des expériences et construire des réseaux.

Qui plus est, la forme particulière de gouvernance en matière d'aide représentée par le CCCD montre clairement comment la dimension locale est renforcée ou affaiblie en fonction de ce qui se passe aux niveaux national et international. La capacité du CCCD de Rome à développer des formes d'action qui aient un impact national garantira sa durabilité. Les Etats Généraux de la coopération ainsi que les liens avec des initiatives émanant du Ministère des Affaires étrangères, montrent qu'il est possible de créer un cercle vertueux. Toutes ces initiatives suggèrent que pour construire une gouvernance démocratique dans un monde de plus en plus mondialisé et multipolaire, il est nécessaire d'entreprendre des actions et de trouver des points d'accroche à divers niveaux. Le point de départ du processus n'est pas préétabli ou décidé d'avance ; au contraire, il révèle les liens que ce processus réussit à établir avec les autres niveaux. Différentes études mettent en avant les effets négatifs de tout déséquilibre éventuel dans ce système. En Italie, par exemple, des universitaires tels que Bobbio (2005) ont montré que, dans un passé récent, une divergence assez apparente sépare le niveau national, dans lequel une vision verticale et contrôlée de la démocratie prédomine, et le niveau local dans lequel, par contre, il existe de nombreuses pratiques participatives et délibératives, ce qui produit des effets paralysants sur les dynamiques de chacun. Le manque de connexion entre les innovations démocratiques locales et le niveau national transforment souvent ces innovations en petites expériences isolées et parfois même en pratiques fonctionnelles pour des processus de centralisation verticaux et officiels.

En termes de coopération pour le développement en particulier, les formes et la durabilité de la gouvernance de l'aide apportée par le CCCD suggèrent qu'une redéfinition officielle des relations Nord-Sud ne repose pas uniquement sur des changements politiques et stratégiques, mais également sur une certaine vision du développement. En d'autres termes, elle repose sur des mesures visant au co-développement, visant à atteindre une relation mutuellement profitable entre les acteurs et les différents niveaux de croissance économique, de bien-être social et de liberté politique. L'« accord pour le développement » typique d'une coopération décentralisée, partagée à la fois par les territoires du Nord et ceux du Sud dans leur quête commune et différenciée de changements équitables et durables (Ianni, 2009) représente une forme de réponse face à cette demande d'une « action globale » de plus en plus présente dans le débat international sur l'avenir de l'aide humanitaire.

Dernier point, mais pas des moindres, l'étude du CCCD montre que la relation entre délibération et participation est fluide et changeante, ce qui souligne également la nécessité de trouver des terrains d'entente dans le but de mettre en place une gouvernance démocratique. Cette étude suggère que la participation et la délibération représentent des processus qui interagissent tout en gardant leurs différences, ce qui apporte une confirmation 

●●● empirique aux principales théories sur la délibération (en premier lieu Habermas), qui mettent en avant le fait que la délibération n'est pas nécessairement identifiée au moment décisionnel - ce qui, par contre, représente le fondement de base de la participation. Les dynamiques qui caractérisent les sous-domaines formant le CCCD sont représentatives de cette situation. Plus généralement, le cas du CCCD confirme les enseignements tirés en grande partie des pratiques de gouvernance démocratique locale, mises en place ces dernières années. Par exemple, on peut trouver des pistes vers une amélioration de la crise actuelle que connaît la démocratie non pas en s'opposant aux formes démocratiques (directes, déléguées, représentatives), mais plutôt en cherchant des liens, des articulations et des terrains d'entente entre elles. Ce cas confirme également la nature décisive des cadres à la fois politique et institutionnel, et de la culture qui encourage les forces sociales et politiques lors de la construction d'un gouvernement démocratique. De cette manière il apporte, de son point de vue particulier, des idées et des contributions au débat sur comment « démocratiser la démocratie » dans un monde où l'État-Nation a perdu son rôle central, où l'intégration et la fragmentation progressent en parallèle et où des acteurs de plus en plus nombreux et hétérogènes demandent de nouvelles formes d'expression et de participation dans la redéfinition de l'intérêt commun.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- Appadurai A. (1996), *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis-London.
- Arnstein S. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, en « Journal of the American Planning Association », vol. 35, n. 4, pp. 216-24.
- Avritzer L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Bauman Z. (2007), *Le Vespe di Panama. Una riflessione su centro e periferia*, Laterza, Torino.
- Beck U. (2005), *Lo sguardo cosmopolita*, Carocci, Roma.
- Benhabib S. (ed., 1996), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton.
- Bobbio L. (2002), *Le arene deliberative*, en « Rivista Italiana di Politiche Pubbliche », n. 3, pp. 5-29.
- Bobbio L. (2005), « *La democrazia deliberativa nella pratica* », en « Stato e mercato », 73, 1, pp. 67-88.
- Bobbio L. (2007), « *Tipi di deliberazione* », en « Rivista Italiana di Scienza Politica », vol. 37, n.3, pp. 359-384.
- Cobham A., Sumner A. (2013), *Putting the Gini Back in the Bottle? 'The Palma' as a Policy – Relevant Measure of Inequality*, 15 march.
- della Porta D. (ed., 2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- della Porta D. (2011), *Democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- Elster J. (ed., 1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Gaventa J. (2004), *Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities*, en Hickey S., G. Mohan (eds.), *Participation: From tyranny to transformation?—Exploring new approaches to participation in development*, Zed Books, London, pp. 25-41.
- Habermas J. (1998), *Die Postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; trad. it. 1999, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*. Milano, Feltrinelli.
- Heller P. (2001), *Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre*, en « Politics & Society », vol. 29, n. 1.
- Hocking B. (1999), « *Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization and the « Actorness » of Non-Central-Government*, en Aldecoa F. e Keating M. (ed.), *Paradiplomacy in Action. The International Relations of Subnational Governments*, Londra, Frank Cass, pp. 17-39.
- Ianni V. (1997), *Roma. Solidarietà internazionale e cooperazione decentrata*, Comune di Roma, Roma.
- Ianni V. (1999), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Ianni V. (2004), *La messa in opera della cooperazione decentrata: spazi e strutture per una partecipazione multiattoriale. L'esperienza delle Autonomie locali italiane*, en Ianni V., (ed.), *Verso una nuova visione dell'aiuto*, Pomezia, ANCI-MAE/DGCS, pp. 94-116.

- Ianni V. (1997), *Roma. Solidarietà internazionale e cooperazione decentrata*, Comune di Roma, Roma.
- Ianni V. (1999), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Ianni V. (2008), *I processi di decentramento e la questione democratica. Porto Alegre e Kerala: radici e ali*, CeSPI, Roma.
- V. (2009), *Del desarrollo al codesarrollo. Un camino por recorrer*, Asociación Tú, Mujer, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ianni V. (2012), *La cooperazione decentrata allo sviluppo e la prospettiva del post-aiuto. Il caso del Comitato cittadino per la cooperazione decentrata della città di Roma*, en « Afriche e Orienti », n.1-2, pp. 173-187.
- Kaldor M., Selchow S. (2012), *Subterranean Politics in Europe: an introduction*, 12 October, OpenDemocracy, <http://www.opendemocracy.net> (descargado 19.4.13)
- Kooinam (2008), *Interactive Governance and Governability: An Introduction*, en « The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies », vol. 7, n. 1, pp. 1-11.
- Luzzatto P. (ed., 2004), *La cooperazione decentrata. L'esperienza del Comune di Roma*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano.
- Manin B (2005), *Democratic Deliberation: why we should focus on debate rather than discussion*, Program in Ethics and Public Affairs Seminar, Princeton University.
- Milanovic B. (2012), *Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now -An Overview*, The World Bank, Policy Research Working Paper, November.
- Mouffe Ch. (2003), *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona.
- OECD (2011), *Divided We Stand, Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- Rhi Sausi J. L., Coletti R., Conato D, Rufini G. (2004), *L'impegno della città di Roma per lo sviluppo e la pace. Esperienze e prospettive*, Laboratorio CeSPI, n. 10.
- Rhodes R.A.W. (2007), *Understanding Governance: Ten Years On*, en « Organization Studies », vol. 28, n. 8, pp. 1243-1264.
- Rosenau J. N. (2003), *Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization*, Princeton University Press, Princeton.
- Sassen S. (2007), *A Sociology of Globalization*, New York, Norton & Company; trad. it. 2008, *Una Sociologia della Globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Schmidt V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Severino J.-M., Ray O. (2009), *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, Center for Global Development, Working Paper n. 167, March.
- Sumner, A. (2010). *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?* Brighton, Sussex: Institute of Development Studies Working paper, September.
- Thomas Isaac T. M, Heller P. (2003), *The Campaign for Democratic Decentralization in Kerala, India*, en Fung A. e Wright E. O., (ed.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso Press, London, pp. 86-118.
- Touraine A. (2005), *Un nouveau paradigme pour comprendre le monde aujourd'hui*, Fayard, Paris.
- White S. C. (1996), *Depoliticising Development: the Uses and Abuses of Participation*, en « Development in Practice », vol. 6, n. 1, pp. 6-15.
- World Bank (2009), *WDR: Reshaping Economic Geography*, Washington - D.C.



Growing participation for collective action © Santiago Rivero (Licence Creative Commons)



Growing participation for collective action © Santiago Rivero (Licence Creative Commons)



Growing participation for collective action © Santiago Rivero (Licence Creative Commons)

*Chapitre 2*

**L'INNOVATION  
DÉMOCRATIQUE  
VISE À RÉSOUDRE  
UN PROBLÈME  
PUBLIC DONNÉ**



« Ce numéro souligne les effets et les impacts de ces innovations démocratiques sur les politiques publiques, sur la distribution des services publics. Les dispositifs participatifs permettent alors de mieux prendre en compte les demandes des populations, et, comme à Madagascar par exemple, d'améliorer la desserte en eau dans certains quartiers. La participation contribue alors à renforcer l'effectivité, l'efficacité et la légitimité des politiques publiques, en suscitant l'adhésion des populations. »

**IVAN CROUZEL,**

Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG)

## Le BudgIT au Nigéria : Rendre accessible les budgets d'Etat grâce à la technologie

**Résumé :** La start-up BudgIT traduit, depuis février 2011, les chiffres budgétaires complexes et souvent opaques en des données accessibles afin de fournir aux citoyens nigériens des informations officielles et transparentes.

### AUTEUR

Oluseun Onigbinde  
partenaire principal de  
Budgit  
oluseun @yourbudgit.com

**Fiche rédigée par :**  
Antoine Gallois

### PROGRAMME

**Démarrage :** Février 2011  
**Lieu de réalisation :** Nigeria  
**Budget :** N/C  
**Origine et spécificités du financement :**  
Open Society Initiative for West Africa,  
fondation MacArthur, DFID

### ORGANISME

BudgIT  
294 Herbert Macaulay Way  
Sabo Lagos  
http://www.yourbudgit.com  
**Salariés :** 13  
**Bénévoles :** 6



## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** vendredi 23 mai 2014

**Appréciation(s) du comité :** Source d'inspiration !

**Solution(s) :** Démocratie et bonne gouvernance

**Opérateur(s) :** Entreprise

**Pays :** Nigeria

**Bénéficiaires :** Universel, Bottom Of the Pyramid (BOP)

**Envergure du programme :** Nationale, Locale

**Domaine(s) :** transparence, Participation citoyenne, Budget

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

Le Nigéria est l'État le plus peuplé d'Afrique. Son économie est basée sur les revenus pétroliers et fortement touchée par la corruption. Il a connu plus de trente ans de dictature militaire et continue à en subir les conséquences par un manque de transparence institutionnelle. En 2012, cet État obtenait un score de 16 sur 100 à l'Indice sur le budget ouvert. Les citoyens sont mal informés des réalités économiques et financières du pays et ne prennent pas part à sa vie politique.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

BudgIT vise à améliorer les connaissances et le pouvoir de la société civile. On estime que l'accessibilité des informations permet d'éduquer les citoyens et d'en augmenter la participation aux débats politiques.

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Une équipe d'experts analyse les données budgétaires disponibles sur le site internet du gouvernement.
- Elle transforme ces informations complexes afin de les rendre intelligibles par le citoyen lambda. Pour ce faire, elle les illustre de graphiques, d'exemples concrets, de comparaison avec les dépenses quotidiennes, d'un vocabulaire simplifié ou d'œuvre d'art (tableaux, bandes dessinées, nouvelles).
- Cette équipe adapte les données à quatre secteurs de la société (les experts, les citoyens lettrés actifs, les citoyens lettrés inactifs et les citoyens lambda)
- Elle diffuse ces informations à l'aide de différents outils de communication tels les médias numériques (site internet, Twitter, Facebook), le téléphone, la radio, la télévision, la presse écrite et les affiches.
- Elle recueille les réactions de la population par le biais de forums en ligne et les remet aux instances supérieures.

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Accroissement de la conscience politique et économique
- Plus de 10.000 copies de documents budgétaires simplifiés ont été distribuées aux citoyens de l'État d'Ekiti.
- Plus de 122.000 visites uniques sur le site internet de Budgit, dont plus de 4.000 demandes de données
- Plus de 11.000 personnes suivent BudgIT sur Twitter.
- Les citoyens ont pu solliciter, à des fins personnelles, les analyses simplifiées des données budgétaires de 2012 et de 2013.

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

L'une des originalités du programme réside dans la retranscription accessible des données professionnelles obscures par le biais d'illustrations artistiques et des travaux de différents types d'experts. De plus, les initiatives d'amélioration de la transparence et de l'accessibilité des informations sont rares au Nigéria.

## PARTENARIAT(S) DÉVELOPPÉ(S) DANS LE CADRE DU PROGRAMME

- Partenariats gouvernementaux : Assemblée nationale, Bureau de recherche, commissions parlementaires, Open Government
- Partenariats avec des ONG : State Accountability and Transparency Initiative, Center for Social Justice, Beacons, EiENigeria, Project Watch, iWatch Nigeria, Community Life Project
- Partenariats médiatiques : YNaija, CP-Africa, Techloy, ScoopNG, Business Day
- Partenariats internationaux : Open Spending Group United Kingdom, Le Guide du datajournalisme

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### **Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en œuvre du programme :**

- Les informations pourraient ne profiter qu'aux citoyens urbains des classes sociales les plus élevées que les données économiques intéressent plus.
- Le citoyen lambda pourrait ne pas souhaiter s'impliquer dans la vie politique et sociale.

### **Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :**

- Toutes les publications sont classées dans quatre catégories en fonction des capacités des intéressés (les experts et chercheurs, les citoyens lettrés actifs, les citoyens lettrés inactifs et les citoyens lambda).
- En zone rurale, la start-up fait appel à d'autres médias, telle la radio, plus accessible qu'internet.
- Des efforts importants sont mis en œuvre afin d'expliquer qu'être informé sur les budgets d'État peut constituer la première étape vers une plus grande conscience politique et vers une amélioration de la vie quotidienne des citoyens.

### **Améliorations futures possibles :**

- Ouvrir la plateforme dans d'autres pays africains
- Légiférer pour promouvoir la transparence
- Mettre en place des partenariats commerciaux (par l'interprétation des données économiques, des solutions logicielles sur mesure et des communications créatives) avec des entreprises afin de garantir une indépendance financière

### **Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :**

- BudgIT met ses compétences professionnelles en matière d'analyse de données, technologie, développement et en graphisme aux services de l'ensemble de la société nigériane.
- Le projet s'adresse aux analphabètes pauvres, aux journalistes, aux fermiers, aux employés, etc.
- Afin de vulgariser les données économiques, politiques et techniques et afin de les rendre accessibles au plus grand nombre, il est primordial d'éviter l'apathie populaire envers la gouvernance.

# Le programme Mwananchi en Éthiopie: une cartographie de la zone de Gurage pour promouvoir la transparence

**Résumé :** L'Association pour le Développement dans la zone de Gurage cherche à fournir des données ouvertes aux populations de cette région éthiopienne afin accroître l'expression et la responsabilité des citoyens en matière de gouvernance locale. Il met à leur disposition des cartes accessibles des ressources (sociales, naturelles et infrastructurelles). Elles permettent aux populations d'être mieux informées des réalités et donc de pouvoir s'impliquer davantage dans les processus de gouvernance.

## AUTEUR

Mesfin Tekleab

Coordinateur du Programme Mwananchi en Ethiopie (Association pour le Développement dans la zone de Gurage)

zmesfintekleab@yahoo.com

Fiche rédigée par :  
Antoine Gallois

## PROGRAMME

**Démarrage :** Août 2008

**Lieu de réalisation :** Région de Gurage (Ethiopie)

**Budget :** N/C

## ORGANISME

Association de Développement de Gurage

Arada Sub-city, 02 Kebele, Cunningham Road

54675 Addis Ababa

<http://www.guraghe-lima.org/>

**Salariés :** N/C

**Bénévoles :** N/C



## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** vendredi 23 mai 2014

**Appréciation(s) du comité :** *Source d'inspiration !*

**Solution(s) :** *Démocratie et bonne gouvernance*

**Opérateur(s) :** *Association, ONG*

**Bénéficiaires :** *Population rurale*

**Domaine(s) :** *Gouvernance, Moyens de communication, transparence, Participation citoyenne*

**Pays :** *Éthiopie*

**Envergure du programme :** *Locale*

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

La transparence des informations est vitale à la bonne gouvernance. Souvent, les citoyens ne disposent pas des données nécessaires à la compréhension des actions politiques. Ils finissent par s'en désintéresser et par les ignorer. Le programme Mwananchi, présent dans six pays africains, vise à transmettre aux citoyens des informations utiles, essentielles à l'augmentation des actions comme de la conscience politiques. En Éthiopie, le projet est dirigé par l'Association pour le Développement dans la zone de Gurage. Cette zone rurale dont l'environnement se dégrade manque d'équipements sociaux.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

- Collecter des informations sur l'état et la répartition des ressources publiques en utilisant une approche novatrice des données qui permet d'en simplifier la compréhension
- Créer des opportunités pour que les citoyens, les organisations de la société civile, les médias, les hommes politiques locaux (conseillers) aient accès à des données ouvertes sur les statuts en vigueur relatifs aux ressources naturelles et aux équipements de services sociaux
- Encourager les citoyens à s'engager dans le processus de gouvernance

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Utilisation du Système d'Information Géographique (SIG - base de données spatiale, images satellites, technologies modernes de cartographie) de manière à élaborer une carte indiquant les équipements de services sociaux, les réseaux d'infrastructures et les ressources naturelles de la zone de Gurage. Afin d'en garantir la crédibilité, ce travail a été réalisé avec l'Agence Éthiopienne de Cartographie.
- Organisation d'ateliers de familiarisation aux différents résultats du SIG pour la communauté locale, les interlocuteurs et les acteurs gouvernementaux
- Distribution de cartes imprimées aux chefs de la communauté locale, aux interlocuteurs et aux acteurs gouvernements pour qu'ils puissent les apposer sur les panneaux d'affichage publics et institutionnels
- Organisation de réunions pour consulter la communauté au sujet de préoccupations sélectionnées en se basant sur les résultats du SIG
- Proposer des versions électroniques des cartes en PDF sur le site internet de l'ADG afin de garantir un accès libre aux données
- Mise en place de forums de discussion avec les représentants des acteurs gouvernementaux, les OSC, les médias, la communauté et les élus

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

Le mouvement a réussi à convaincre l'acteur gouvernemental concerné de l'importance de la transparence.

>> Le ministère de l'Agriculture de la zone de Gurage a accepté de reconsidérer le problème de la dégradation environnementale en réponse aux souhaits de la société civile, de leurs électeurs et de leur communauté.

>> il a utilisé les données ouvertes du CEP basées sur le SIG comme principale source d'information ;

>> il a élaboré des stratégies visant à résoudre le problème actuel de dégradation environnementale ;

>> le gouvernement de la zone de Gurage est devenu le premier de son genre en Éthiopie à appliquer localement les initiatives du plan d'Économie verte résiliente face au changement climatique (Climate-resilient Green Economy).

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

Il s'agit de la première cartographie accessible des équipements sociaux de la zone de Gurage.

## PARTENARIAT(S) DÉVELOPPÉ(S) DANS LE CADRE DU PROGRAMME

Partenariats avec l'Institut de Développement d'Outremer du Royaume-Uni et le Forum des Intellectuels de la zone de Gurage.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### **Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en oeuvre du programme :**

Dès le début, le défi majeur du projet, parmi tant d'autres, résidait en l'intérêt limité dont faisaient preuve les membres les mieux formés de la communauté de la zone de Gurage pour s'impliquer dans le GIF et participer à l'exécution du projet.

### **Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :**

Discuter et convaincre

### **Améliorations futures possibles :**

- Les médias, la société civile et les élus sont trois agents de la bonne gouvernance qui doivent collaborer pour être plus efficace.
- Les informations géographiques pourraient n'être qu'une première étape. En effet, le programme pourrait fournir des informations accessibles sur les budgets, les actions politiques, etc.

### **Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :**

- L'expression citoyenne contribue à amener les administrations gouvernementales vers une plus grande transparence et une plus grande écoute des intérêts de la population.
- Les données sur les infrastructures, les équipements, les actions politiques, les budgets, etc. fournissent des informations cruciales qui peuvent être utilisées par la suite durant le processus de gouvernance démocratique. Il s'agit du point de départ permettant aux citoyens d'entamer des négociations avec l'État.
- Les données sur le type et la répartition des équipements de services sociaux et des réseaux d'infrastructures soulèvent souvent de nombreuses questions liées à la justice du gouvernement local. Ils permettent de s'interroger sur l'équité et l'adéquation des équipements disponibles, ou sur l'attribution et la répartition des ressources publiques, et donc, sur le budget.

## POUR EN SAVOIR PLUS

Co-auteur: Muluneh Abshiro, professeur agrégé en géographie à l'Université de sciences sociales d'Addis-Ababa

# PARTICIPATION DES HABITANTS ET ÉQUIPEMENT EN EAU DANS LES QUARTIERS DÉFAVORISÉS MALGACHES



● **AUTEUR** : Landitiana Soamarina MIAKATRA  
Enseignante chercheur  
Institut d'Etudes Politiques Madagascar  
soalandi@gmail.com

● **RÉDACTRICE** : Alice Balguerie

● **RÉSUMÉ** : *La Jirama, compagnie nationale de distribution de l'eau et de l'électricité à Madagascar, a favorisé depuis le début des années 2000 la participation des habitants d'Antananarivo et de Toamasina dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable.*

● **MOTS-CLEFS** : PARTICIPATION, EAU, QUARTIERS DÉFAVORISÉS, MADAGASCAR

## 1. INTRODUCTION

L'accès à l'eau potable pour tous et aux infrastructures de base figure parmi les grands défis du millénaire. Il permettrait de réduire la pauvreté, d'améliorer le cadre de vie et de renforcer la capacité des populations à prendre en main leur développement. A Madagascar, le taux d'accès à l'eau potable est globalement faible car il n'atteignait que 45% de la population en 2010.

L'extension des réseaux de distribution s'est faite de manière progressive mais ne suit pas le même rythme que l'extension de la ville ou l'accroissement de la population. Le taux de desserte dans les deux villes étudiées demeure inégal : 76% à Antananarivo, 47% à Toamasina.



Figure 1. Localisation des villes d'Antananarivo et de Toamasina

Le branchement domiciliaire reste encore l'apanage d'une minorité de ménages : 24% à Antananarivo et 21% à Toamasina. Dans les quartiers exclus du réseau, une proportion non négligeable de la population utilise des puits individuels, rendant la collecte de l'eau éprouvante.

La déficience des services publics en eau laisse encore aujourd'hui de nombreux quartiers dans une situation de sous-équipement. L'une des causes souvent évoquées pour expliquer l'échec des projets d'équipement en eau est la non-participation des populations à la mise en œuvre des projets de développement les concernant. Les points d'approvisionnement en eau ont été construits à la seule initiative des pouvoirs publics : les communautés bénéficiaires n'étaient pas suffisamment associées ni préparées à leur entretien. De ce fait, l'abandon des ouvrages en panne et le recours à des sources non protégées étaient courants.

Dans le secteur de l'eau, un nouveau cadre législatif est désormais mis en œuvre. La loi n°98-029 du 20 janvier 1999 portant sur le code de l'eau définit les principes fondamentaux du service public de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement limité aux eaux usées domestiques, dans toutes les zones, urbaines comme rurales<sup>1</sup>. Ce code présente

la valeur de l'eau, précise l'introduction de la marchandisation du service par le recouvrement total ou partiel des coûts, souligne la place des usagers du service et le secteur privé.

La production et la distribution d'eau potable sont assurées par un opérateur parapublic, la Jirama, fournissant ses services à une soixantaine de centres d'exploitation, desservant particuliers, administrations et industries (Jirama, 2007).

1. Il est à noter que le volet assainissement était peu pris en compte dans cette loi de 1999. Un nouveau document de stratégie nationale pour l'assainissement est en cours de validation avec le ministère de l'eau et les ONG du secteur de l'eau et de l'assainissement.

## 2. MÉTHODES

Afin d'assurer une meilleure gestion de la distribution d'eau, la Jirama a été chargée d'impliquer la population malgache dans tout le processus d'appropriation de l'alimentation en eau potable. Ce projet se découpe en trois volets principaux.

### ● La consultation des habitants

Dans le secteur de l'eau, Antananarivo et Toamasina ont bénéficié du programme PAIQ 2 (Programme d'Appui aux Initiatives des Quartiers phase 2)<sup>2</sup>. Il a permis de réaliser des projets d'équipement de quartier, notamment pour l'eau, l'assainissement, l'éducation, la santé, la culture (maison de quartier).

Ce programme visait aussi la responsabilisation de la population dans la gestion et le développement de leur quartier, l'appui à la structuration des ONG nationales afin qu'elles deviennent des acteurs et des partenaires efficaces du développement et de la gestion urbaine, l'instauration d'une concertation entre populations et institutions, et principalement les municipalités ; ceci dans le cadre d'une démocratie participative et d'une gestion partagée de l'espace et du quartier.

Les habitants des quartiers concernés par le programme ont été mobilisés pour identifier les projets prioritaires à leurs yeux. A chaque problème identifié, les habitants proposent une solution et participent à son exécution. Par la suite, ces habitants ont aussi à leur charge l'entretien et la gestion des équipements. Une convention de rétrocession de maîtrise d'ouvrage entérine ce transfert de responsabilités (République de Madagascar, PAIQ, 2003).

Cette initiative a été soutenue par les bailleurs de fonds internationaux pour diverses raisons : pérenniser les équipements, assurer une bonne gestion des services, permettre un développement local mené par les habitants.

### ● Le recouvrement des coûts

Antananarivo et Toamasina sont les premières villes à avoir appliqué le paiement au niveau des points d'eau publics. La loi sur l'eau insiste sur le fait que tout utilisateur des bornes fontaines doit participer au recouvrement des coûts réels de l'eau potable. L'apparition des premières bornes fontaines payantes s'est faite progressivement malgré les difficultés d'application de la législation en vigueur. Elle résulte également de la prise de conscience des communes quant aux impayés induits par des consommations excessives ou par des pertes dues à des matériels défectueux sur les réseaux.

Dans plusieurs quartiers d'Antananarivo, la cotisation par forfait mensuel est très répandue. Les habitants se sentent ainsi en droit d'utiliser les équipements collectifs ; c'est l'expression d'une appropriation collective des installations. La cotisation est périodique (généralement tous les mois) et payée auprès d'un responsable du quartier.

Cette participation financière permet de remettre en état les installations longtemps en panne ou abandonnées faute d'entretien, et d'assurer les travaux de réparation et de maintenance des installations. L'implantation de nouveaux points d'eau a nécessité la participation des bénéficiaires et des collectivités locales afin de minimiser les coûts d'investissement.

### ● La délégation de la gestion des bornes fontaines

La coproduction est une structure partenariale de proximité qui est sensée favoriser l'émergence et la consolidation des normes de coopération entre autorités publiques ou publique-privée et des organisations citoyennes dans le but de pérenniser des formes de fournitures de services là où les offres conventionnelles sont inadaptées.

Des collectifs d'usagers mettent en place des comités de points d'eau qui assurent la gestion des bornes fontaines. Ces comités émanent d'une association de quartier, des « Fokontany ». La structure de gestion contracte directement un abonnement à la Jirama, perçoit les recettes journalières de la revente d'eau, paie la facture mensuelle à la Jirama, et entretient les ouvrages. Une partie des recettes sert à rémunérer le fontainier. Les bornes fontaines sont équipées en compteurs individuels pour faciliter la lecture de leur consommation (Miakatra, 2012).

Ces comités sont supervisés par la commune et l'opérateur du réseau. Les jours et les horaires d'ouverture des bornes fontaines sont définis conjointement avec les habitants des quartiers selon leurs besoins ou leurs habitudes. Le fontainier a le devoir de les respecter afin de fournir un service d'eau qui réponde aux attentes des usagers.

Le prix de l'eau redistribuée à la borne fontaine est défini en concertation avec les usagers. Les comités convoquent une assemblée générale pour tout changement de prix. Ce prix tient compte de diverses charges que le comité aura à supporter. Celui qui assure le fonctionnement des équipements est autorisé à réaliser une marge bénéficiaire mais la commune et la Jirama vérifient l'absence d'abus grâce au contrôle de leurs agents.

## 3. RÉSULTATS

Ce programme a permis d'intégrer plusieurs quartiers d'Antananarivo et de Toamasina dans le schéma d'aménagement des deux villes. La participation des habitants, aussi bien financière que dans les décisions prises, a facilité la construction, la rénovation et la maintenance de nombreux sites d'approvisionnement en eau potable. Cette participation a été facilitée par l'investissement d'autres acteurs locaux. Ces derniers ont sensibilisé la population d'une part aux risques liées à la consommation d'une eau non potable, notamment celle de la nappe souterraine, et d'autre part sur l'utilisation des bornes fontaines même si l'accès y est payant.

Toutefois, les défis restent nombreux et les résultats mitigés. A Toamasina et Antananarivo, les inégalités ont été renforcées et le principe d'un service public unique pour tous en ressort encore un peu plus malmené. ●●●

2. Le PAIQ 2 a concerné les six grandes villes de Madagascar : Antananarivo, Toamasina, Mahajanga, Antsiranana, Fianarantsoa, Toliara.

●●● Ainsi, dans la capitale, les premières expériences du paiement au volume se sont révélées un échec, dû essentiellement à la méconnaissance et à l'incompréhension de la population face à ce nouveau dispositif. Les mouvements de contestation de 2004 ont conduit les pouvoirs publics à réinstaurer la gratuité du service au niveau des bornes fontaines dans quelques quartiers. Cette décision du maire de la capitale, plutôt en contradiction avec les nouvelles politiques de l'eau, renvoie les responsabilités aux dirigeants de la Commune et des « Fokontany » qui doivent être stricts quant au contrôle des bornes fontaines pour éviter le gaspillage qui fait croître les dépenses de la Commune Urbaine d'Antananarivo depuis des années, et augmente les dettes de la Commune envers la Jirama.

Ce cas tananarivien démontre l'une des difficultés liées à l'application de la législation. Elle favorise l'inégalité dans le traitement des villes malgaches. Dans l'ensemble, la participation financière de la population pour accéder aux services peut entraîner l'exclusion de certaines couches défavorisées de la population urbaine. A l'échelle locale, les réformes ont introduit de nouveaux enjeux, en multipliant des effets d'aubaine et d'exclusion dans les tissus urbains déjà très fragmentés.

Enfin, les modalités de participation des habitants issues de ces réformes ne permettent ni d'assurer dans la durée la gestion des services, ni de réduire les inégalités qu'elle tend au contraire à amplifier. Les habitants des quartiers défavorisés manifestent de plus en plus leur souhait d'acquérir une connexion domiciliaire. Les demandes adressées à la Jirama sont nombreuses mais leur réalisation est conditionnée par la possession d'un titre foncier, une capacité à payer le branchement et les factures mensuelles. Le raccordement au réseau d'eau potable est limité par le niveau de revenu et le statut foncier (Bousquet, 2006). Même si les ménages sont solvables, le caractère illégal de leur quartier ne permet pas souvent aux autorités locales de reconnaître leurs demandes.

## 4. DISCUSSION

Ce programme se démarque par son souhait de favoriser la participation des Malgaches dans la gestion de l'approvisionnement en eau. Au-delà de la construction et/ou de la rénovation des équipements en eau dans plusieurs quartiers, des explications ont été données aux habitants sur l'importance de boire une eau potable et sur la nécessité d'assurer l'entretien des équipements. Ils ont été responsabilisés, les plaçant ainsi dans une position d'acteur, et pas uniquement de bénéficiaire.

Comme expliqué précédemment, l'instauration d'un système payant a rencontré davantage de difficultés et a contribué à exacerber les inégalités existantes. Pour un projet futur, il serait profitable de réfléchir à comment concilier les besoins de financement de la compagnie de distribution d'eau, la Jirama, avec le fait d'assurer à chacun un accès à l'eau potable.

Enfin, une réflexion sur la manière dont pourrait être réduit le gaspillage dans la consommation d'eau semble nécessaire. Ce dernier a des conséquences à la fois économiques et environnementales. Plusieurs pistes sont envisageables ; par exemple investir dans de meilleurs équipements et/ou sensibiliser les élus et les citoyens à ces problématiques.

## 5. POUR EN SAVOIR PLUS

BOUSQUET A, 2006. *L'accès à l'eau des citoyens pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie)*. Thèse de doctorat. Université de Paris I. 565 p.

CHAMBAS G, DURET E, 2000. *La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique Sub Saharienne*. Direction générale de coopération internationale et du développement. MAE. 167 p.

INSTAT, 2011. *Enquête Périodique auprès des Ménages (EPM) en 2010*. Rapport principal. 378 p.

JAGLIN S, 2005. La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne. In BAQUE M-H, REY H, SINTOMER Y. *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris. La Découverte. pp 271-291.

Jirama, 2007. *Schéma directeur exploitation de Toamasina*. Version provisoire. Direction de l'exploitation eau. 25 p.

MIAKATRA, S-L. 2012. *Inégalités d'accès et coproduction du service d'eau dans les quartiers pauvres de Toamasina, Madagascar*. Thèse de doctorat de géographie. Université de Nantes. 294 p.

OLIVIER DE SARDAN J-P. 2009. Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'ouest. In *Afrique : pouvoir et politique*. Working paper n°4. 59 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, 1999. *Loi n° 98-029 du 20 Janvier 1999 portant « Code de l'eau »*. 18 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, PAIQ, 2003. *Résultats de l'auto-évaluation et bilan-capitalisation de la seconde phase du programme 1998-2001*. 235 p.

REPUSSARD C, 2008. A la recherche d'une légitimité politique dans la gestion villageoise du service de l'eau. In *Coopérer aujourd'hui* n° 63. Les documents de travail de la direction scientifique du Gret. 68 p.

## BUDGET PARTICIPATIF, SERVICES PUBLICS RURAUX ET RÉFORME PILOTE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA MUNICIPALITÉ DE CHENGDU (CHINE)



● **AUTEURS** : Ming ZHUANG

Chercheur associé à l'Académie des sciences sociales de Chengdu  
Co-fondateur du Centre participatif de HuiZhi, une organisation non-gouvernementale œuvrant pour la participation citoyenne et la gouvernance participative en Chine  
zhuangming@gmail.com

Yves CABANNES

Professeur à l'Université Collège de Londres,  
Responsable de la Chaire Planification et Développement

● **RÉSUMÉ** : *La prospérité engendrée par le rapide développement économique de la Chine ces 30 dernières années s'est accompagnée d'une aggravation des disparités, notamment entre les milieux ruraux et urbains, un défi que doivent relever de nombreux pays en voie de développement aujourd'hui. Pour un développement plus intégré et équilibré entre les villes et les campagnes, depuis la fin 2008, la municipalité de Chengdu attribue à ses villages un budget destiné à la réalisation de projets de services publics et confère à ses résidents le droit de décider, suivre et évaluer ces projets eux-mêmes.*

*Les projets sont généralement sélectionnés en plusieurs étapes : recueil des propositions, prise de décision, suivi et évaluation. Trois groupes composés d'élus locaux (le conseil du village, le groupe de gestion démocratique des finances et le groupe de suivi démocratique) sont chargés des prises de décision et du suivi. Ce programme de budget participatif s'étend sur plus de 2700 villages, compte 6 millions de villageois et représente un budget annuel total de plus de 170 millions de dollars qui ne cesse d'augmenter.*

*Bien que de nombreux obstacles et défis restent à relever, cette réforme pilote du budget participatif et de la démocratie locale en Chine constitue une avancée importante. Elle prospecte les possibilités d'amélioration des services publics ruraux, tente de répondre aux écarts entre les villes et les campagnes à travers une participation directe des villageois dans la prise de décision, le suivi et l'évaluation du budget des services publics, apporte plus de transparence et revitalise la solidarité au sein de la communauté rurale. Grâce à des prêts innovants qui concilient budget participatif et développement à court et moyen termes, cette réforme pilote est une expérience instructive pour la communauté internationale.*

● **MOTS-CLEFS** : BUDGET PARTICIPATIF, DÉMOCRATIE LOCALE, SERVICES PUBLICS, RURALITÉ, CHINE

### 1. MÉTHODOLOGIE

Cet article rapporte les résultats d'une courte étude de cas consacrée au budget participatif des services publics locaux dans la municipalité de Chengdu, en Chine, ces cinq dernières années. L'équipe de recherche et moi-même, auteur de cet article, avons tenu des douzaines d'entrevues avec les villageois, les administrateurs du village et les fonctionnaires de l'administration locale. Nous avons pu assister à la session du Conseil du village et observer la façon dont les budgets des services publics sont assignés. De plus, nous avons rassemblé et passé en revue plus d'une douzaine de documents et de rapports sur la prise de décision, le suivi et l'évaluation des projets de budget participatif au sein des villages. Parmi les sources d'information utilisées, figurent également les documents relatifs à la politique de l'administration et du Parti communiste local. Ces deux dernières années, nous avons recueilli des données précises concernant les projets de budget participatif ruraux, rassemblant ainsi plus de 30 000 rapports dans plus de 2000 villages à travers Chengdu. Tous les faits sont basés sur les données recueillies par l'auteur, et sur ses conversations avec des chercheurs et des fonctionnaires.

### 2. CONTEXTE

Les 30 années de développement économique rapide qui ont marqué la politique d'ouverture en Chine se sont accompagnées d'une aggravation des disparités, renforçant notamment l'écart entre les zones rurales et urbaines. Amoindrir ces écarts et répondre aux inégalités est un défi auquel doivent faire face de nombreux pays en voie de développement. Afin d'équilibrer et intégrer le développement des régions rurales et urbaines, le gouvernement central chinois a désigné, en 2007, la municipalité de Chengdu comme zone pilote pour explorer la possibilité d'un développement rural et urbain plus équilibré et intégré.

Chengdu est la capitale de la province du Sichuan, située dans la région centrale du continent chinois, toujours en grande partie rurale. Elle se trouve à environ 2000 kms de Pékin et à 2300 kms de Shanghai, et elle est souvent considérée comme la porte d'entrée du Tibet. La ville de Chengdu connaît aussi l'une des croissances démographiques et économiques les plus fortes de Chine. Selon le sixième recensement national, la population de Chengdu s'élevait à un peu plus de 14 millions en 2010. Si l'on y ajoute les personnes qui ne sont pas déclarées comme foyers permanents ou comme résidents temporaires, la population totale avoisinerait les 15 à 18 millions d'habitants.

En Chine, il existe quatre niveaux officiels d'administration sous le gouvernement central. Le premier niveau se compose de 34 gouvernements de province, dont la province du Sichuan. Le second niveau comprend plus de 300 unités administratives au niveau préfectoral, telles que les préfectures et les villes de niveau préfectoral, dont Chengdu. Le troisième niveau se compose des zones de centre-ville, des comtés et des villes de niveau comté situées en zone rurale ; on en compte 20 à Chengdu, dont six en zones urbaines et 14 en régions rurales. Couvrant une superficie de 12 390 km<sup>2</sup> et comprenant des villages éloignés de plus de 100 kilomètres de la capitale, Chengdu correspondrait, dans la norme occidentale, à une agglomération ou à une ville-région.

Au niveau le plus bas de l'administration officielle, se trouvent les cantons, les villes en zones rurales et les zones péri-urbaines. Viennent ensuite les communautés urbaines et les villages autonomes, qui se situent en dehors du système bureaucratique officiel. Les populations locales élisent un comité chargé de s'occuper d'une partie de l'administration publique de la communauté ou du village ; mais ce n'est que dans les zones rurales que les habitants ont le droit d'élire ce comité de façon directe. Chengdu compte plus de 2300 villages dont la population varie entre 1000 et 5000 habitants.

Dans le cadre de la réforme pilote d'intégration et de rééquilibrage du développement rural et urbain mise en place par le gouvernement municipal de Chengdu, une des principales approches consiste à investir massivement dans les infrastructures et les services publics ruraux. La majorité des investissements est planifiée et mise en œuvre par les autorités locales. Toutefois, sur les 59 services publics ruraux comptabilisés par les autorités locales, seulement huit sont en réalité pourvus par les villages, et cela malgré le fait que ces derniers soient requis et invités à participer directement aux prises de décision et aux services publics locaux<sup>1</sup>.

Depuis fin 2008, la municipalité de Chengdu alloue un budget conséquent à l'amélioration des services publics locaux : il s'agit du financement des services publics et de l'administration sociale au niveau du village, ci-après dénommé le budget participatif de Chengdu (BP). Ces budgets ont couvert près de 40 000 projets, choisis par la population locale et mis en œuvre dans plus de 2300 villages et communautés rurales à Chengdu entre 2009 et 2012.

Le premier BP chinois a été mené en 2004 à Xinhe, dans la ville de Wenling, dans la province du Zhejiang. Après délibération, les villageois ont décidé de placer la participation publique au cœur du fonctionnement du Congrès du peuple, en adoptant le BP comme mécanisme décisionnel budgétaire. Cette première tentative a servi de moteur au lancement d'un débat public sur l'utilisation du budget public<sup>2</sup>.

Par la suite, plusieurs BP ont été mis en place en Chine, servant d'exemples concrets à la réforme du budget public et aux processus de démocratisation des administrations locales. Des initiatives de BP ont été mises en place notamment à Jiaozuo, Harbin et Wuxi (2005), Minhang et Shanghai (2007), Chengdu (2009) et Baimiao, canton de la province du Sichuan (2010)<sup>3</sup>.

L'une des priorités des expériences pilotes dédiées à l'équilibre du développement rural et urbain à Chengdu était l'approfondissement de la démocratie locale. À en juger par les documents officiels examinés, il semblerait que pour les décideurs politiques, la démocratie locale doit s'accompagner de privatisation et de capitalisation. La réforme de la démocratie locale est ainsi étroitement liée à d'autres mesures de développement rural destinées à relever les défis décisionnels que la privatisation et la capitalisation posent à la collectivité, comme la propriété foncière, les biens collectifs, les coopératives agricoles, la location des terres et l'agriculture à grande échelle. Prenons l'exemple de la location des terres : étant donné que leur répartition parmi les familles du village est très morcelée, la réforme pour la clarification de la propriété foncière devrait rendre la location des terres par les villageois plus efficace et plus rentable, en permettant à une coopérative ou à une entreprise agricole de louer collectivement un terrain auprès du comité du village. Parmi les mesures liées au capital rural et à la capacité productive, le BP de Chengdu constitue une réforme de démocratisation importante.

### 3. ORIGINE DU BP ET PRATIQUES DE DÉMOCRATIE LOCALE

La réforme de la démocratie locale et du BP de Chengdu est une innovation locale qui trouve ses origines dans la réforme des droits fonciers ruraux. Cette réforme pilote à Chengdu fait partie des grandes politiques structurelles rurales établies par le système de « contrat de responsabilité des ménages » au cours des trois dernières décennies de réforme et d'ouverture. Son but est d'assurer à chaque ménage vivant en zone rurale l'accès à des terres familiales, arables et forestières, de manière à ce que les agriculteurs puissent, s'ils le souhaitent, utiliser une partie de ces terres pour bénéficier d'avantages fonciers.

La réforme de la propriété consiste à doter les agriculteurs d'un droit qui leur permette d'échanger plus facilement la terre en capital. En mars 2008, les résidents de Heming, un des villages de Chengdu, se sont ainsi vus attribuer des droits fonciers. L'ambiguïté et l'incertitude qui dominent depuis plusieurs décennies dans le domaine de la propriété sont le résultat des nombreuses réformes, réquisitions et redéfinitions des frontières qui se sont succédées au cours de l'histoire de la Chine. C'est pourquoi il est si difficile de redéfinir les limites de ces terres aujourd'hui. Le droit de propriété est la préoccupation principale des villageois puisqu'il en va de leur avenir économique. 

1. Le document officiel du Comité du parti communiste Chengdu 2008 n° 37

2. He, Baogang (2011), "Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work", *Public Administration and Development Vol 31, No 2, pages 122-133*.

3. Cabannes, Yves; Ming Zhuang (2010), "72 Frequently Asked Questions (FAQ) on Participatory Budgeting", *United Nations Habitat Programme, Chinese version, China Social Press, Beijing, 129*

●●● doit, par conséquent, être traité avec une attention toute particulière. Poursuivre ce travail de redéfinition est pourtant difficile, étant donné les conflits d'intérêt entre les villageois, la collectivité et le gouvernement. La réforme de la propriété foncière stagnante et les différends persistants, les autorités locales ont dû faire face à d'énormes pressions pour mener à bien la réforme. Le village de Heming a organisé à cet effet une réunion coordonnée par les doyens les plus prestigieux du village pour les aider à redéfinir les droits de propriété et régler les conflits. L'efficacité de cette méthode a conduit les responsables locaux à la déployer à plus grande échelle dans des villages où la redéfinition des frontières n'avait pas encore été résolue. Le Conseil de ce village s'est révélé un outil très utile et son efficacité en termes de résolution des conflits a été reconnue aussi bien par les responsables locaux que par les villageois.

La réforme de la propriété foncière a été suivie par une politique d'amélioration du service public rural. Pour éviter que des obstacles similaires ne surgissent, et puisque cette politique a été conçue pour que les huit catégories de service public soient mises en œuvre par et dans les villages locaux, avec l'appui de la politique du gouvernement municipal, les méthodes mises en œuvre à Heming et dans d'autres régions de Chine ont été étendues à tous les villages de Chengdu. La réunion des doyens les plus respectés du village s'est transformée en un conseil d'élus locaux. Au sein de ce conseil, un groupe de suivi démocratique et un groupe de gestion des finances ont été établis pour que les villageois puissent décider, assurer le suivi et évaluer l'utilisation des fonds alloués pour les services publics.

Depuis 2008, le gouvernement municipal de Chengdu a publié un ensemble de politiques et de règlements visant à dresser et à formaliser un nouveau modèle de gouvernance au niveau du village.

Ces politiques comprennent :

- 1. La création d'un Conseil du village comme organe de décision permanent pour gérer l'auto-gouvernance, prendre les décisions et superviser les affaires du village dans l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés par ses représentants lors de la réunion des villageois. L'élection est directe par et parmi les villageois des membres du sous-Conseil du village.
- 2. L'ajustement et la normalisation des fonctions du Comité du village. Dans ce nouveau modèle de mécanismes de gouvernance à l'échelle du village, la normalisation et la limitation des fonctions du Comité du village ont été introduites. Le Comité doit assurer ses trois devoirs suivants : 1) être responsable de l'assemblée des villageois, rendre compte de son travail et exécuter les décisions prises ; 2) entreprendre la gestion des affaires sociales et des services publics établis et financés par le gouvernement ; 3) œuvrer pour l'intérêt général, assurer la médiation des conflits, contribuer à maintenir la sécurité sociale et participer dans les affaires autonomes du village.

- 3. Optimiser l'approvisionnement en produits à usage public au niveau du village. Depuis 2008, le gouvernement a donné à chaque communauté au moins 200 000 yuan chinois pour couvrir les dépenses liées à ses services publics ; la manière dont cette subvention est utilisée est discutée et décidée par le Conseil de chaque village.

- 4. Renforcer le leadership de la branche locale du Parti sur le Conseil du village. Le secrétaire du Parti du village agit également comme coordonnateur et hôte des réunions du Conseil du village. La section locale du Parti est chargée de recevoir et réviser les ordres du jour proposés par le Conseil et par les sous-conseils du village afin de garantir leur conformité aux lois et aux politiques d'auto-gouvernance, et de vérifier qu'ils expriment bien les intentions de leurs auteurs. Par ailleurs, la section du Parti se doit de tenir des réunions pour discuter des préoccupations majeures des villageois et formuler des recommandations en matière de développement à long terme, avant de les soumettre au Conseil du village. Savoir si la puissance du Parti communiste va faciliter ou porter atteinte à la démocratie locale est une question déterminante dans le contexte politique chinois.

Selon les politiques et les règlements annoncés par le Comité du Parti communiste et la municipalité de Chengdu, les projets de BP peuvent être classés en quatre catégories qui couvrent un éventail d'options assez larges, parmi lesquelles les villageois peuvent choisir :

- Des infrastructures éducatives et récréatives, telles que la radio et la télévision par câble locales, une bibliothèque municipale, des lieux de divertissement et des espaces pour les activités sportives ;
- Des services et des infrastructures de base destinés au développement économique local, tels que la construction et l'amélioration des routes et des systèmes de traitement de l'eau, en particulier pour le jardinage, l'irrigation et l'approvisionnement en eau ;
- Un programme de formation agricole, notamment en matière de culture et de commerce agricoles ;
- La mise en place de services sociaux au niveau du village, comme par exemple une patrouille de sécurité, des installations sanitaires ou une collecte de déchets solides.

De 2009 à 2011, ce sont les services de base et les infrastructures que les villageois ont le plus priorisé parmi ces quatre grandes catégories, avec un montant représentant 67% du budget total et 44% en termes de nombre de projets. Venaient ensuite la protection sociale avec 27% du budget total et 41% du nombre de projets, puis la formation, l'éducation et les loisirs, dont le montant groupé n'a représenté que près de 5% du budget total. Les villages les plus éloignés étaient plutôt enclins à privilégier les projets d'infrastructure, pour la plupart consacrés au revêtement des chaussées et au système d'irrigation.

Chacun des 2300 villages ou communautés rurales concernés ont pu bénéficier d'au moins 200 000 yuans chinois (32 000 dollars américains) par an pour mettre en place ces projets de BP, un montant qui s'accroît chaque année. En 2012, le montant minimum attribué à chaque village était de plus de 50 000 dollars, et pouvait s'élever jusqu'à 85 000 dollars. Au cours des trois cycles de BP qui ont couvert la période 2009-2011, la valeur totale des projets financés par le processus de BP était d'environ de 365,5 millions de dollars. Ce montant, qui augmente progressivement chaque année et équivaut à environ 22 dollars par villageois et par an est très élevé comparé aux autres villes réputées pour leur BP<sup>4</sup>.

## 4. LE FONCTIONNEMENT DU BP DE CHENGDU

### 4.1. LES CYCLES DE BP À CHENGDU

A Chengdu, chaque village établit pour son BP un Conseil du village, généralement constitué de quelques douzaines de membres élus par et parmi les villageois. Depuis son lancement, le BP est devenu l'activité la plus importante des Conseils de village. De plus, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du BP sont assurés par un Groupe de surveillance budgétaire composé d'environ cinq à sept élus locaux. Cette nouveauté dans le système budgétaire chinois permet d'augmenter la capacité des villageois à contrôler les dépenses et le revenu collectif.

Les cycles du BP à Chengdu ne sont pas strictement identiques d'une localité à l'autre. Généralement, les villageois passent par un cycle en trois étapes qui leur permet d'identifier, sélectionner et mettre en œuvre leurs projets de services publics.

La première étape consiste à recueillir des informations concernant les besoins. Un questionnaire est remis à tous les ménages du village pour solliciter des suggestions concernant les projets qu'ils voudraient voir réalisés dans l'année. Lors des premières enquêtes d'opinion, qui étaient pour la plupart à questions ouvertes, les villageois étaient encouragés à formuler leurs propres suggestions concernant l'affectation des fonds de BP. Puis, lorsque les propositions de projets sont devenues plus prévisibles et routinières, des questionnaires à choix multiples ont été établis, avec également des espaces dédiés aux propositions libres. C'est généralement le Comité du village qui, avec l'aide de certains membres du Conseil du village, se charge de la collecte des propositions. Ces dernières sont ensuite classées et analysées par catégorie. Les propositions similaires sont classées dans la même catégorie, tandis que les propositions qui ne font partie d'aucune des catégories de services publics (tels que « redistribuer les fonds de manière équitable parmi tous les ménages ») sont éliminées de la liste des projets potentiels. Si le nombre de propositions recueillies est insuffisant, une nouvelle collecte est organisée.

La deuxième étape du processus est la prise de décision au niveau du Conseil du village, composé de villageois élus qui votent quels projets seront mis en œuvre dans l'année. C'est à ce moment-là que s'opère la sélection des entrepreneurs contractants, après examen des appels d'offres. La liste des projets potentiels établie lors

de la première phase est ensuite débattue et votée. Au cours de cette étape, les débats et la négociation sont des plus animés : les représentants du village sont généralement élus parmi leur propre circonscription et se sentent par conséquent pressurisés de gagner des votes en faveur des projets qui seront les plus bénéfiques à leur communauté, comme par exemple le revêtement d'une route locale ou l'entretien d'un canal d'irrigation à proximité de leurs champs. Pour faciliter la procédure de rejet des propositions, un système de notation est parfois mis en place, au cours duquel les représentants doivent attribuer une note à chacun des projets potentiels en fonction de leur priorité. Les projets qui obtiennent les meilleures notes seront choisis pour être réalisés.

Lorsqu'un accord est trouvé parmi les représentants du Conseil du village, les projets sont présentés au gouvernement municipal, le niveau administratif et politique supérieur, qui les étudie techniquement pour s'assurer que les options choisies sont conformes aux règlements juridiques et politiques. Les informations relatives au budget et au processus de budgétisation sont rendues publiques à travers des affiches, des flyers, des banderoles, des panneaux d'affichage et des réunions. Les villageois peuvent faire appel à des « experts locaux » pour les aider à évaluer les propositions de BP. Par exemple, un ouvrier de construction peut être appelé en tant qu'« expert local » pour l'examen d'une proposition de construction de route.

La troisième étape comporte le suivi et l'évaluation. Au sein du Conseil du village, un groupe de gestion démocratique des finances et un groupe de contrôle du budget, composés de villageois élus, sont chargés d'examiner et d'assurer le suivi des projets de BP conjointement avec l'ensemble du Conseil du village. Une fois les projets terminés, ces mêmes groupes s'occupent de les évaluer. Les résultats du BP sont ensuite généralement diffusés sur les panneaux d'affichage du village. Si lors de l'évaluation le projet est jugé réalisable, l'aide financière disponible est transférée à l'entrepreneur comme convenu lors des appels d'offres aux contractants.

Certains villages ont même fait preuve d'une certaine inventivité pour assurer le suivi des projets. Étant donné que l'argent qui est consacré au BP est gardé dans le compte bancaire du village et administré directement au niveau du canton, il ne peut être transféré sans un document portant le cachet officiel du Conseil du village. A Mayan, par exemple, le cachet officiel d'approbation est préalablement coupé en cinq et un morceau est remis à chacun des cinq représentants les plus importants du Conseil. Si après évaluation les cinq représentants considèrent que le projet répond aux critères de sélection, les morceaux sont recollés et le cachet est apposé sur le document dont le gouvernement municipal se sert pour transférer l'argent.

Dans d'autres régions de Chengdu, ce cycle peut se révéler plus complexe et s'opère parfois en six ou huit étapes, au lieu de trois. Un cycle en huit étapes comprendra, par exemple, la mobilisation des membres de la communauté, des enquêtes d'opinion réalisées par les représentants auprès des ménages, un résumé et un classement des projets proposés par le Conseil du village, une délibération et un vote par tous les membres du Conseil

4. Cabannes, Yves (2013) "Participatory budgeting contribution to basic services delivery", Draft Report for GOLD International Report, IIED/ UCLG, 33 pages

●●● du village, l'approbation préliminaire par le canton (le niveau administratif au-dessus des villages) et, si approuvé, un vote final au niveau du Conseil de village, l'approbation finale du canton, la rédaction de directives de contrats par le Conseil du village puis leur remise au groupe de contrôle, et enfin l'évaluation du projet par tous les comités et représentants du village.

## 5. IMPLICATION, SIGNIFICATION ET INNOVATION

### 5.1. RÉPONDRE DIRECTEMENT AUX BESOINS LOCAUX

Contrairement aux autres investissements ruraux, en Chine, le budget pour les services publics n'est pas alloué au niveau des gouvernements ou des bureaux : les budgets sont directement attribués aux villages. Les villageois se doivent donc et sont encouragés à participer directement à la prise de décision, au suivi et à l'évaluation des financements publics locaux. Les services publics ruraux peuvent ainsi répondre plus efficacement aux besoins spécifiques de chaque village.

### 5.2. TRANSPARENCE

L'investissement public rural est de fait beaucoup plus transparent non seulement au niveau local mais aussi au-delà. Traditionnellement, le montant d'investissements publics que pouvait obtenir une communauté rurale dépendait de la capacité des villages administrés à obtenir des financements auprès des bureaux et des administrations supérieures, ce qui se traduisait souvent chez quelques fonctionnaires par un certain opportunisme.

### 5.3. REVITALISER LA SOLIDARITÉ DE LA COMMUNAUTÉ RURALE

L'auto-gouvernance et les coutumes traditionnelles sont les mots d'ordre du village chinois traditionnel. L'unité de la communauté reposait sur la propriété, le clan et la religion. Jusqu'aux années 1990, dans les zones rurales, la plupart des services publics, comme l'éducation primaire, l'assistance aux personnes âgées et les infrastructures agricoles, relevait de la collectivité. Toutefois, suite à plusieurs décennies de réformes et d'ajustement des politiques agraires, les communautés rurales se sont progressivement désintégrées et les anciennes relations sociales quelque peu désagrégées. Avec la mise en place du « système de responsabilité des ménages » et l'allocation de parcelles agricoles individuelles à chaque famille, l'équilibre de l'économie collective est affaibli. L'augmentation des investissements directs du gouvernement central dans les services médicaux, l'enseignement, l'assistance aux personnes âgées, les infrastructures agricoles et l'abolition des taxes rurales a endommagé la structure sociale traditionnelle. L'urbanisation a fait fuir de nombreux jeunes agriculteurs vers les grandes villes à la recherche d'un emploi et de revenus meilleurs, contribuant d'autant plus à la désertification des communautés rurales.

En ce sens, le BP de Chengdu se révèle un instrument de modernisation puissant, hérité de la révolution, qui permet de construire un nouvel équilibre entre les droits individuels, la cohésion collective et la tradition, face à une privatisation massive poussant à l'exclusion. Le BP canalise des ressources importantes- bien qu'encore insuffisantes- pour la communauté et augmente la valeur de ses

espaces communs aussi bien en termes économiques que sociaux. Le financement de BP a contribué à consolider les intérêts sociaux et économiques communs de la population locale. Outre les infrastructures et les services publics du village, le BP incite à plus de solidarité et accélère l'évolution de la démocratie locale dans les campagnes chinoises, où les changements sociaux sont particulièrement rapides.

### 5.4. DES PRÊTS INNOVANTS ALLIANT DÉVELOPPEMENT À COURT ET MOYEN TERMES

L'autre innovation majeure est la possibilité pour les villageois de choisir leurs propres projets et d'utiliser une partie ou la totalité des fonds du BP pour obtenir un prêt à moyen terme. Prenons l'exemple d'un village de 2500 habitants qui reçoit 50 000 dollars d'aide financière pour leur BP. Les villageois peuvent soit choisir de sélectionner des projets de cette valeur, soit décider d'utiliser une partie ou la totalité du montant comme apport pour l'obtention d'un prêt auprès de la Chengdu Small Town Investment Company, un fonds d'investissement public. Le montant maximum qu'ils peuvent obtenir est de sept fois l'apport, c'est-à-dire 350 000 dollars si les villageois choisissent d'obtenir un prêt avec les 50 000 dollars disponibles. S'ils choisissent de financer des projets d'une valeur de 40 000 dollars et d'utiliser 10 000 dollars d'apport pour un emprunt, ils pourraient obtenir un prêt de 70 000 dollars. Ces prêts sont payables sur huit ans et seront remboursés grâce aux recettes qu'ils généreront au cours des huit années suivantes. Et, si un village décide d'utiliser ses 50 000 dollars pour un prêt de 350 000 dollars, il lui sera impossible d'engager un processus de BP au cours des huit années suivantes.

De manière générale, ce sont les villages les plus pauvres et les plus éloignés qui sont le plus enclins à utiliser la totalité des fonds disponibles pour demander de gros prêts destinés à la construction d'infrastructures, principalement des routes, le projet le plus sollicité par les villageois. Certains jouent sur les deux tableaux : d'une part, des demandes de projets annuels financés avec une partie des fonds, et de l'autre, un prêt de huit ans pour un investissement plus conséquent comme la construction de routes ou d'un système d'irrigation.

Il s'agit de montants considérables, non seulement pour un village chinois, mais pour la plupart des communautés rurales dans le monde. S'ils sont bien définis et débattus, comme le prévoit le nouveau modèle de gouvernance de Chengdu, ces projets peuvent apporter des changements décisifs au niveau local. Et comme il s'agit de travaux publics, ils peuvent en même temps générer des emplois et de nouvelles sources de revenus pour les villageois.

Le principal élément novateur de ce mécanisme de BP est la manière particulière dont Chengdu parvient à assurer une planification à court et long termes, sans compromettre la participation de la population. C'est une réelle innovation, probablement l'une des plus importantes de ces quinze dernières années, qui répond également aux critiques que l'on dresse fréquemment contre le BP en tant que mécanisme de l'immédiateté, soi-disant difficile à allier à une planification stratégique. C'est une raison de plus pour examiner attentivement ce qu'il se passe dans les villages de Chengdu et analyser l'impact du BP sur le développement local.

## 6. OBSTACLES ET DÉFIS

### 6.1. PARTICIPATION REPRÉSENTATIVE ET CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE

De même que toutes les autres réformes de la démocratie locale en Chine, le BP cherche à contribuer à renforcer le leadership du Parti communiste. Comme indiqué précédemment, la réforme de la démocratie locale repose sur le renforcement du leadership de la section locale du Parti. Les villages chinois ont généralement deux institutions de gouvernance : la section du Parti et le Comité du village. Selon le droit électoral chinois, les membres du Comité du village sont élus par et parmi les villageois. Cependant, à l'instar d'autres institutions libérales opérant dans un régime non libéral, les élections peuvent servir de stratégie pour assurer la pérennité des régimes à parti unique. Loin de présager un changement systémique, elles serviraient donc plutôt à légitimer le régime actuel.<sup>5</sup>

En Chine, la qualité de la démocratie locale laisse à désirer, principalement parce que l'environnement socio-économique dans lequel opèrent les comités de village en dehors des périodes électorales change très peu.<sup>6</sup> Dans le cas de la réforme de Chengdu, une deuxième institution représentative élue par et parmi les villageois (le Conseil du village) a été conçue pour prendre en charge une partie des fonctions démocratiques qui échouent au sein du Comité de village. Cependant, bien qu'on soit parvenu à anticiper les inconvénients éventuels, à définir clairement les fonctions du Comité de village et à les réglementer dès le début de la réforme, on observe que, si au moment de leur création les Conseils de village représentent un organe démocratique utile, ils finissent souvent par connaître le même destin que les Comités de village. La légitimité du Conseil du village se voit ainsi remise en cause à chaque fois que la section locale du Parti prend en charge ses votes et ses réunions, que les administrateurs du village coordonnent la collecte des propositions de projet sans le consulter, que les informations relatives au projet ne sont pas communiquées correctement au public ou que les élites locales forment des alliances avec ses représentants et dérobent le pouvoir des villageois.

### 6.2. EXCLUSION POLITIQUE ET SOCIALE

L'inclusion sociale demeure l'un des principaux défis des BP, très peu d'attention ayant été accordée jusqu'à maintenant aux personnes défavorisées, telles que les femmes, les enfants et les personnes âgées. La plupart des projets actuels concernent les infrastructures de production destinées à accroître les revenus. Hormis quelques programmes récréatifs et sociaux qui profitent réellement à tous les villageois, peu de projets sont spécifiquement consacrés à la condition des femmes, des enfants ou des personnes handicapées.

De plus, seulement les villageois natifs ont le droit de vote et peuvent bénéficier du financement. Les migrants, eux, n'ont pas accès aux financements des BP. Face à l'urbanisation grandissante, une partie des terrains classés comme ruraux sont acquis par les promoteurs immobiliers ou par le gouvernement pour être développés comme villes. Les villages quant à eux sont toujours considérés comme des communautés rurales et bénéficient par conséquent du financement de service public rural. Dans les cantons et les communautés rurales, de nombreux migrants ne sont toujours pas déclarés comme résidents locaux, et n'ont donc accès ni aux services publics, ni à leur financement au niveau local.

En 2013, le BP annuel pour chaque village était de 30 000 à 50 000 yuans chinois (ce qui représente environ 5 000 à 8 000 dollars américains). Il a couvert plus de 2700 villages et communautés. La participation avoisinait environ 6 millions de citoyens (plus si l'on compte l'ensemble de Chengdu) et le budget annuel total, qui continue de s'accroître, a représenté plus de 170 millions de dollars. Sans doute l'un des plus vastes BP réalisés en Chine, le BP de Chengdu a permis d'explorer comment la démocratie locale peut aider à réduire les écarts entre les villes et les campagnes, et satisfaire les besoins de la population locale.

A la fin de l'année 2013, le droit à des financements participatifs a également été attribué à certaines villes. Le développement des financements participatifs dans les communautés urbaines complique les choses, puisque l'autonomie des villes est très différente de celle des villages en Chine. Par ailleurs, à Chengdu, les décideurs politiques locaux essaient également d'améliorer la démocratie locale au niveau des cantons.

Les pratiques de BP à Chengdu n'en sont encore qu'à leurs débuts. De nombreux défis restent à relever, mais ces expériences de BP offrent une occasion intéressante de comprendre et comparer comment la participation des citoyens peut fonctionner dans différents contextes politiques et sociaux. La réforme pilote de la démocratie locale à Chengdu est encore peu connue, ce qui laisse aux chercheurs et aux praticiens dans ce domaine un vaste champ d'études et d'expérimentations possibles.

## REMERCIEMENTS :

Merci au Professeur Yves Cabannes d'avoir partagé ses grandes connaissances et sa longue expérience internationale dans le domaine du budget participatif. Merci à Zhou Suwen, pour ses recherches de thèse sur le BP de Chengdu. Remerciements particuliers au Comité du Parti communiste de Chengdu, qui œuvre pour l'équilibre du développement rural et urbain, de nous avoir soutenus et donné accès à ses documents ; et merci au personnel du HuiZhi Participation Center (Centre participatif de HuiZhi), de nous avoir aidé à recueillir les données, appuyé dans l'organisation des entretiens et autorisé à ce qu'on les observe.

5. O'Brien, Kevin J. (2010), "Understanding China's Grassroots Elections", Routledge, Introduction page 2

6. O'Brien, Kevin J. ; Rongbin Han, "Path to Democracy? «Assessing village elections in Chin», *Journal of Contemporary China*, 18(60), June, pages 359-378



© Henri Rouillé d'Orfeuil

*Chapitre 3*

**L'INNOVATION  
DÉMOCRATIQUE  
DÉCOULE DE LA  
MISE EN SYNERGIE  
DE DIFFÉRENTS  
TYPES  
D'ACTEURS**



« C'est en faisant travailler ensemble différents acteurs (institutions publiques, organisations de la société civile, secteur privé, médias, citoyens) que les effets sont les plus probants sur les politiques publiques. Au Niger, c'est la constitution d'un partenariat entre différents types d'acteurs à l'échelle locale qui facilite le règlement pacifique des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Cette dimension pluri-acteur de la gouvernance souligne l'importance de la construction d'une intelligence collective et de la collaboration dans l'action publique. Dans ce sens, les dispositifs démocratiques innovants ici présentés sont facteurs de renforcement des liens sociaux et de cohésion sociale. »

**IVAN CROUZEL,**

Directeur adjoint de l'Institut de Recherche  
et débat sur la Gouvernance (IRG)

## Le projet argentin « Participar » : défense des droits de l'enfant et renforcement des capacités

**Résumé :** L'association civile argentine Estudios y Proyectos a mené entre 2010 et 2012 un processus de développement local dans la province de Misiones (au nord de l'Argentine). Ce projet visait à défendre les droits de l'enfant. Il se basait sur une stratégie multi-acteurs impliquant non seulement les instances gouvernementales (régionales et locales), mais aussi les citoyens et les associations civiles.

### AUTEUR

Liliana Seiras

sociologue, directrice  
exécutif de Eyp

oelissetche @eyp.org.ar

Fiche rédigée par :  
Antoine Gallois

### PROGRAMME

**Démarrage :** 2010

**Lieu de réalisation :** Province de  
Misiones (Argentine)

**Budget :** N/C

**Origine et spécificités du financement :**  
Union européenne

### ORGANISME

Estudios y Proyectos

Avenida de Mayo 1370, 3er. Piso,  
Escritorios 20-23

C1085ABQ Buenos Aires

<http://www.eyp.org.ar/>

**Salariés :** 5

**Bénévoles :** N/C



## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** vendredi 23 mai 2014

**Solution(s) :** Démocratie et bonne gouvernance

**Opérateur(s) :** Organisation internationale, Établissement Public, Association, ONG

**Pays :** Argentine

**Bénéficiaires :** Enfants de moins de 5 ans, Bottom Of the Pyramid (BOP), Adolescents, Population rurale

**Envergure du programme :** Locale

**Domaine(s) :** Participation citoyenne, Droits fondamentaux

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

La région du Nord-Est se situe parmi les plus pauvres d'Argentine. Les enfants y sont victimes de prostitution, de trafic et de travail d'employé domestique. La loi et le gouvernement étant trop centralisés, ils ne sont pas ni très efficaces ni très fonctionnels dans cette partie du territoire. Le rôle limité des organisations de la société civile est sous la coupe du gouvernement et des bailleurs de fonds. Par conséquent, l'opinion publique ne parvient pas à se faire entendre dans les débats politiques et sociaux. De plus, les organisations sociales sont trop faibles pour lutter contre la pauvreté et la maltraitance des enfants.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

En faisant collaborer les enfants avec les adultes qui jouent un rôle important dans la défense de leurs droits, le projet « Participar » vise à renforcer les capacités des organisations de la société civile (OSC) et des gouvernements locaux en ce qui concerne la diffusion des informations sur les droits de l'enfant, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques sur ce sujet ainsi que la mise en place de moyens pour les enfants de participer à un niveau communautaire.

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

Création du « Plan de Accion Regional » (PAR) et de ses 32 « Planes de Accion Local » (PAL) :

- Analyse participative de la situation (ressources locales, systèmes d'information, états des systèmes locaux de protection, etc.). Élaboration d'outils liés à la collecte d'information et à l'évaluation des progrès.
- Réactivation des Conseils Municipaux des Droits de l'Enfant et de l'Adolescent
- Formation des acteurs locaux (fonctionnaires, acteurs et travailleurs sociaux, professeurs, etc.) sur les différentes lois applicables (fichiers, directives de travail, protocoles, manuels, etc.) ainsi que sur leurs sens
- 500 ateliers de promotion des droits de l'enfant (formation, fresques, danse, théâtre, etc.)
- Coopération interinstitutionnelle, construction de réseaux, mobilisation communautaire

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Le projet a impliqué 16.623 enfants, 308 OSC, 54 organes gouvernementaux et 1.951 adultes (dont 802 professeurs, fonctionnaires et parents).
- 91 % des représentants des collectivités locales estimaient avoir progressé grâce aux PAL dans leur protection des droits de l'enfant.
- 53 % de ces mêmes représentants témoignaient de leurs intentions de poursuivre ces actions en intégrant de nouvelles écoles et quartiers et en cherchant le soutien de la communauté.
- À la suite du projet, les municipalités ont créé ou renforcé des Conseils Municipaux des Droits de l'Enfant et de l'Adolescent.

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

Il est peu commun en Argentine de trouver une OSC qui crée et dirige un processus de développement local avec une stratégie multi-acteurs et qui rapproche les acteurs clefs du gouvernement de la province de Misiones et les 39 autorités locales en encourageant les synergies. Il est aussi original d'impliquer les enfants dans la défense de leurs droits.

---

## PARTENARIAT(S) DÉVELOPPÉ(S) DANS LE CADRE DU PROGRAMME

- Le programme en lui-même est un partenariat entre l'OSC EyP et les instances publiques argentines  
- L'initiative a aussi reçu une aide financière de l'Union européenne dans le cadre de « L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) : schéma de soutien à l'Argentine ».

---

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### **Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en oeuvre du programme :**

Les principaux obstacles à l'obtention d'informations sur les situations et leur évolution sont:

- >> l'absence de systèmes d'information dans certaines administrations locales ainsi qu'au niveau provincial où l'information est centralisée
- >> le fait que toutes les autorités locales ne possèdent pas de corps administratifs pour la protection locale

### **Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :**

Néanmoins, l'application des méthodes de collecte définies par le projet permet d'obtenir des informations qualitatives de la part des acteurs, et grâce à cela de détecter les progrès faits en matière de diffusion et d'accessibilité aux services ainsi que d'augmenter le nombre de plaintes pour des violations de droits, en particulier celles liées à la violence et aux agressions sexuelles.

### **Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :**

- L'implication des OSC dans les politiques publiques profite à la précision des évaluations, au choix des meilleures stratégies, à l'adéquation priorisation, à l'efficacité des actions et à la satisfaction des communautés.
  - L'amélioration des indicateurs et des systèmes de suivi existants afin d'évaluer la situation actuelle comme les progrès réalisés a été un facteur crucial dans la réussite du projet.
  - La stratégie du projet démontre l'efficacité de : La mise en place et/ou la consolidation des services locaux de protection, la création d'alliances et/ou de réseaux communautaires, l'implication des enfants et des adolescents dans la défense de leurs droits, la participation des acteurs locaux, la formation des ressources humaines locales.
  - De plus, le principe de « partons de ce que nous avons », c'est-à-dire de dresser un inventaire des ressources locales (utilisé dans tous les projets de développement locaux de l'EyP), s'est révélé particulièrement utile pour les acteurs. Cela leur a permis de mieux évaluer et comprendre leurs propres atouts afin d'agir plus objectivement et d'allouer les ressources du projet de manière plus efficace.
- 

## POUR EN SAVOIR PLUS

Co-auteur: Osvaldo Elissetche, Sociologue et président de EyP, [oelissetche@eyp.org.ar](mailto:oelissetche@eyp.org.ar)

---

## INITIATIVES LOCALES DE GESTION DES CONFLITS ET DES RISQUES SANITAIRES EN ZONE AGRO-PASTORALE AU NIGER



● **AUTEURS** : Habibou IBRAHIM  
Doctorant en Sciences et Gestion  
de l'Environnement à l'Université de Liège  
Habibou.ibrahim@ulg.ac.be

Marc MORMONT  
Professeur ordinaire à l'Université de Liège  
mmormont@ulg.ac.be

Boubacar YAMBA  
Professeur titulaire à l'Université Abdou Moumouni de Niamey-Niger  
byamba@refer.ne

● **RÉDACTRICE** : Alice Balguerie

● **RÉSUMÉ** : *Les projets PASEL et SAREL visent à améliorer les conditions de vie des éleveurs de la région de Dakoro en leur apportant un appui technique et logistique leur permettant d'améliorer les conditions sanitaires d'élevage et de devenir une force politique capable de défendre leurs droits.*

● **MOTS-CLEFS** : CONFLITS FONCIERS, RISQUES SANITAIRES, ACCÈS AU DROIT, SOLUTIONS LOCALES, NIGER

### 1. INTRODUCTION

Le Niger est le théâtre d'importants conflits fonciers depuis de nombreuses années, notamment entre les populations sédentaires agricoles et nomades pastorales. La forte croissance démographique (environ 3,3% en 2014<sup>1</sup>) ainsi que les effets des dérèglements climatiques ont contribué à la raréfaction des terres disponibles, augmentant ainsi le risque de vives tensions quant à la propriété et la gestion des terres et des ressources (les points d'eau par exemple). La pluralité des normes et des sources du droit (traditionnel, islamique, moderne) complexifie le règlement des litiges fonciers entre acteurs dans les départements de Dakoro. Face à cette situation, les éleveurs nomades sont particulièrement vulnérables.

Face à la dégradation des parcours pastoraux (20%) et aux risques des maladies animales (67,3% d'espèces animales exposées aux maladies liées à la transhumance) à Dakoro (KBR Ingénieurs Conseils, 2003), l'ONG Kankara a mis en place deux programmes, Sécurité alimentaire renforcée par l'élevage (SAREL) et Projet d'appui au secteur de l'élevage (PASEL), dans le but d'améliorer les conditions de vie des éleveurs. PASEL cherche à renforcer les capacités des associations pastorales afin qu'elles deviennent de véritables forces politiques, capables de défendre les droits des éleveurs dans les questions de gestion des ressources naturelles et dans les conflits fonciers. SAREL vise à améliorer la gestion sanitaire des troupeaux afin de minimiser les pertes des éleveurs.

### 2. MÉTHODES

Les projets SAREL et PASEL travaillent avec les associations pastorales, pour qu'elles deviennent de véritables forces politiques d'une part (le projet PASEL) et qu'elles relaient et s'approprient des recommandations sanitaires (le projet SAREL).

#### SAREL

Des services vétérinaires de proximité (cliniques, campagnes de vaccination) ont été mis en place, ainsi que des réseaux d'auxiliaires d'élevage (éleveurs ayant reçu une formation en santé animale), pour prodiguer soins et vaccins aux animaux et conseiller les éleveurs. Les associations pastorales jouent aussi le rôle de relais locaux pour les services vétérinaires.

En parallèle de cela, les éleveurs sont formés à des techniques agricoles liées à l'élevage. D'une part, ils apprennent à conserver les tiges de mil par le traitement chimique, et à les distribuer en fonction des besoins des animaux. D'autre part, des voyages d'étude avec les associations pastorales dans la sous-région sur la conservation de l'herbe fraîche sont organisés. Enfin, des boutiques d'intrants zootechniques et de banques céréalières ont été créées.

#### PASEL

Dans le département de Dakoro, un cadre de concertation est instauré depuis 2005. Il a émané suite aux difficultés rencontrées par les institutions formelles dans la gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Les représentants des différents services techniques, des agriculteurs, des éleveurs, les chefs traditionnels, les maires et les associations pastorales travaillent ensemble pour identifier et gérer les points d'eau et les parcours pastoraux. Ce réseau contribue à la régulation des pratiques pastorales dans la région.

71 ateliers intercommunautaires ont ainsi été mis en place, auxquels ont participé agriculteurs, éleveurs, chefs traditionnels, maires, associations pastorales, ONG, etc. et pendant lesquels les délimitations des couloirs de passage ont été débattues.

1. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ng.html>

### **Technique utilisée pour mesurer et observer les résultats**

Des questionnaires et des entretiens ouverts avec les acteurs locaux sur les perceptions des activités des projets et des structures associatives ont servi de base à l'évaluation des deux projets. Les résultats proviennent également des travaux et des documents de projet, des ONG, et des rapports des services techniques de l'Etat. Dans un souci de fiabilité, des réunions avec les représentants des communautés au sein de cinq collectivités territoriales ont été menées, pour pouvoir confronter les informations de diverses sources. Au total, 12 associations pastorales ont fait l'objet d'une enquête, 17 groupements pastoraux du département, deux chefs de groupements pastoraux, et quatre chefs de cantons sédentaires de la zone. Ces investigations ont aussi concerné les secrétaires des commissions foncières, les préfets, les agents des projets, les ONG et le président du tribunal de la zone.

## **3. RÉSULTATS**

Le projet SAREL a permis d'améliorer le rendement des animaux, de changer les habitudes des éleveurs et de limiter le risque de propagation des épizooties dans la zone. 50 000 animaux sont désormais vaccinés chaque année, contre 9 000 avant le projet.

Le projet PASEL a permis de délimiter 800km de couloirs pastoraux, 47 points de passage balisés et de créer 128 comités de surveillance de ces couloirs. Avant la matérialisation de ces derniers dans le département de Dakoro, les éleveurs nomades avaient beaucoup de difficultés à remonter au Nord en zone pastorale pendant la saison des pluies et pouvaient rentrer en conflit avec les éleveurs et les agriculteurs sédentaires. Le projet PASEL a donc contribué à apaiser les conflits dans la région : quasiment aucun n'a été enregistré autour des couloirs et des passages balisés.

Les éleveurs furent, au départ, réticents à changer leurs pratiques, mais après avoir constaté de premières améliorations, ils ont progressivement accepté de faire évoluer leurs pratiques.

Le manque d'implication de l'Etat dans ces enjeux socioéconomiques et dans l'application du code rural était un problème au départ, mais a finalement forcé les éleveurs à s'organiser et à former des associations pastorales pour défendre leurs droits et faire entendre leur voix.

Malgré les avancées opérationnelles sur le terrain, ces initiatives locales de gestion de conflit à Dakoro s'opèrent dans un contexte sahélien de raréfaction des ressources où se rencontre une pluralité d'acteurs aux intérêts parfois contradictoires. La zone agro-pastorale de Dakoro est en pleine mutation environnementale, sociale et politique. L'immixtion des nouveaux acteurs, le non-respect de la législation traditionnelle et/ou moderne débouche d'une part sur des logiques capitalistes (ranching) et d'autre part sur la désorganisation des systèmes traditionnels de contrôle et de gestion de ces ressources. L'équilibre de la région est par conséquent précaire, et nécessite une attention particulière.

## **4. DISCUSSION**

Les projets SAREL et PASEL s'appuient fortement sur les associations pastorales, mais l'ONG Karkara garde tout de même à l'esprit certains inconvénients au travail avec ces organisations. D'une part, ces groupes associatifs ne semblent pas être représentatifs de l'ensemble des acteurs (d'un point de vue ethnique et social en particulier). D'autre part, les conflits d'intérêts entre elles, leur faible capacité de mobilisation et leur manque de financement limitent leur champ d'action.

Cependant, une des sources d'originalité et de réussite de ces deux projets réside dans l'ancrage au niveau local. Premièrement, les éleveurs ont développé de nouvelles compétences qu'ils pourront continuer à utiliser tout au long de leur vie et ensuite éventuellement transmettre à de futures générations, ce qui rend le projet d'autant plus pérenne. Deuxièmement, des services vétérinaires de proximité ont été créés et aussi relayés par les associations pastorales et des éleveurs spécialement formés, assurant ainsi que les éleveurs puissent avoir accès aux soins et aux vaccins pour leurs animaux. Ceci permet d'éviter les blocages dus à l'éloignement géographique et à une possible méfiance des éleveurs. Troisièmement, les acteurs locaux ont été réunis afin de régler des conflits qui les concernent et ont ainsi pu trouver des solutions appropriées au contexte.

Une autre source de réussite tient à la mise en place d'un processus participatif pour régler les conflits fonciers. Réunir les acteurs locaux concernés par les conflits fonciers a permis de responsabiliser et de donner la parole à chacun, et de trouver des compromis sans que certains ne se sentent exclus ou discriminés. La participation de tous les acteurs concernés est nécessaire à la sécurisation foncière.

## **5. POUR EN SAVOIR PLUS**

KRB Ingénieurs Conseils S.A.R.L, 2003. *Etude de faisabilité du projet de réhabilitation régionale de Dakoro : Rapport définitif*. Volume III : composante élevage.

# LA VOIX DES CITOYENS, UN CHOIX DURABLE LES « JOURNÉES DE PLAIDOYER SUR LE PROGRAMME LÉGISLATIF » EN ARMÉNIE



● **AUTEURS** : Alex Sardar  
Vice-Président, Programmes  
Counterpart International  
asardar@counterpart.org

Negar Tayyar  
Conseiller Politique et Gouvernance  
PSSCGL  
Counterpart International-Armenia  
ntayyar@counterpart.am

Lusine Hakobyan  
Directeur de Programme Société Civile  
Programme de Soutien Société Civile et Gouvernement Local (PSSCGL)  
Counterpart International-Armenia  
lhakobyan@counterpart.am

Tatevik Davtyan  
Spécialiste Plaidoyer et Transparence  
Counterpart International-Armenia  
tdavtyan@counterpart.am

● **RÉSUMÉ** : D'après l'outil méthodologique de CIVICUS, Indice de la Société Civile (CSI) utilisé en 2008 en Arménie par l'organisation Counterpart International, les organisations de société civile sont réactives en matière de processus politique et auraient donc besoin de mettre en œuvre des stratégies proactives sur la scène politique. Pour s'attaquer à ce problème clé, Counterpart a élaboré l'initiative « Journées de Plaidoyer sur le Programme Législatif » (Legislative Agenda Advocacy Days - LAAD), qui vise à faciliter le développement de l'implication des organisations de société civile arméniennes dans la constitution d'un agenda législatif national. Cherchant à former des capacités en matière de plaidoyer, Counterpart a organisé des consultations locales et des discussions politiques qui ont impliqué un large éventail d'organisations de société civile et de citoyens dans l'ensemble de l'Arménie. Sur la base de ces consultations, des groupes de travail nationaux ont développé plusieurs ensembles de recommandations législatives pour chaque comité permanent de l'Assemblée Nationale et ont fait pression pour que celles-ci soient incluses dans l'agenda législatif national. Depuis 2011, deux phases de LAAD ont réuni plus de 300 personnes, 200 organisations de société civile et des représentants de 70 communautés qui ont soumis collectivement 198 recommandations législatives. Enfin, l'objectif des LAAD est de renforcer le rôle et l'impact des organisations de société civile sur les processus décisionnels aux niveaux national et local, et ce de manière durable. Cet article donne un aperçu de la conception et de la mise en œuvre des initiatives LAAD, et il souligne également les enseignements pratiques de ce processus encourageant au dialogue à l'échelle locale et reliant ses résultats aux efforts de réforme nationale.

● **MOTS-CLEFS** : GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, SOUTIEN AUX ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC), PLAIDOYER LOCAL, PROCESSUS LÉGISLATIF, ARMÉNIE

## 1. CONTEXTE

Depuis son indépendance d'avec l'Union Soviétique, la république d'Arménie a entamé une transition structurelle (bien que par étapes) vers une société participative, et notamment en ce qui concerne son mode de gouvernement et de prise de décision. Durant les deux dernières décennies, l'engagement et la contribution des citoyens ont été encouragés dans l'établissement de politiques aux niveaux national et municipal au travers de nombreux mécanismes. Parmi ceux-ci, on compte des Comités Consultatifs d'Organisations Non-Gouvernementales (ONG) affiliés à un ministère, des Groupes de Travail au niveau des municipalités et des réseaux affiliés au Parlement ainsi que des plateformes nationales. Dans la plupart des cas cependant, la contribution citoyenne, que ce soit au travers de méthodes directes ou indirectes (c'est-à-dire via les CC d'ONG, Groupes de Travail), s'est faite en réaction aux législations ou politiques existantes, récemment approuvées ou proposées. En outre, l'engagement citoyen dans son ensemble a été plus souvent défini et facilité par la capacité et la volonté des décideurs politiques de requérir la contribution des électeurs plutôt que par la demande de la part de citoyens, ONG et organisations de la société civile (OSC) de réformes et de changement de leurs figures politiques élues directement ou indirectement.

Tandis qu'en 2004, une évaluation sectorielle financée par l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) notait que « (...) le plaidoyer reste principalement basé sur l'accès et l'influence personnels de directeurs d'ONG connus/réputés auprès de législateurs et ministres, »<sup>1</sup> la situation durant les années suivantes a progressé vers une approche plus structurée et organisée du proces-

1. Blue, Richard and Ghazaryan, Yulia, G. (2004), *The Armenia NGO Sector Assessment: A Comparative Study 2004, World Learning for Internal Development/NGO Strengthening Program, Yerevan*, pp. 97.

●●● sus de développement politique. Néanmoins, l'engagement citoyen est resté largement réactionnaire. Les faiseurs d'opinions non-gouvernementaux ont été écartés de la possibilité de créer effectivement un agenda politique émanant des intérêts de groupes représentés élargis. De 2007 à 2009, l'Index de durabilité des ONG d'USAID évaluait la capacité de plaidoyer et d'impact des ONG arméniennes comme étant supérieure par rapport aux trois années précédentes. L'index concluait que bien que dans la plupart des cas, les ONG soient plus formelles dans leurs interactions, elles restaient réactives aux politiques et à la législation.<sup>2</sup>

Dans ce contexte, l'Assemblée Nationale, la plus importante institution décisionnaire représentative du pays, a entamé son deuxième processus de réforme après les amendements constitutionnels de 2005, pleinement entrés en vigueur après les élections parlementaires de 2007 et l'investiture de la Quatrième Assemblée Nationale. Ces amendements à la Constitution ont préparé le terrain pour une autorité parlementaire plus importante, affaiblissant ainsi officiellement la Présidence. Simultanément, le nombre de commissions permanentes à l'Assemblée Nationale a doublé de 6 à 12, permettant un débat plus en profondeur et plus organisé autour de différents problèmes, tels que les Droits de l'Homme, l'intégration européenne, la surveillance financière, etc. L'Assemblée Nationale a poursuivi ses efforts afin de créer davantage de transparence au travers de son site internet et d'autres canaux de communication. Malgré ces réformes, l'Assemblée Nationale est tout de même restée une instance décisionnelle largement réactive, en comparaison avec la branche exécutive. Fondamentalement, le corps législatif a callé sa conduite sur l'agenda politique de la branche exécutive du gouvernement de coalition, avec en moyenne un taux de 80-85% de la législation votée provenant des ministères du gouvernement.

## 2. L'AGENDA LÉGISLATIF JOURS DE PLAIDOYER : DU RÉACTIF AU PROACTIF – UN CHANGEMENT DANS LA PRISE DE DÉCISION

Les recommandations contenues dans la Note de synthèse- action issue de l'Indice de la Société Civile de CIVICUS 2010 se concentraient sur une série de problèmes concernant le processus politique déséquilibré à la fois par rapport aux relations entre les branches du gouvernement, et entre le gouvernement et le secteur non-gouvernemental. Une des recommandations principales a été faite vers les OSC afin que celles-ci s'engagent dans « (...) des mesures proactives plutôt que réactives, (qui) aideront à rendre le processus de changement plus stratégique. Les OSC devraient non seulement essayer de corriger des pratiques et des politiques dangereuses, mais aussi anticiper leur initiation, s'engager à toutes les étapes du processus et de l'arène du développement. »<sup>3</sup>

Avec ceci à l'esprit, Counterpart International en Arménie a conçu l'initiative *Legislative Agenda Advocacy Days (LAAD)* (Journées de Plai-

doyer de l'Agenda Législatif) à la mi-2010, et ce dans le cadre de son Programme de soutien à la société civile et au Gouvernement local afin d'aborder trois facteurs clés du processus politique et se concentrer tout particulièrement sur les contributions des diverses parties prenantes :

- Faciliter la contribution propice et diverse des communautés de toute l'Arménie à l'agenda de la politique publique ;
- Renforcer un processus proactif afin de former l'agenda de la politique publique par le secteur non-gouvernemental ;
- Fournir un délai de mise en œuvre aux experts et décideurs politiques afin de préparer et déployer des initiatives politiques qui répondent aux besoins de réformes sociales sur le long terme.

La pierre angulaire du LAAD est de prolonger le processus politique au travers d'un processus continu de suivi et commentaires, et de modernisation des politiques dans leurs phases de mise en œuvre. De plus, un haut degré de participation et d'organisation est recherché afin d'assurer que LAAD soit inclusif et aussi structuré, tout en maintenant l'objectif premier de formuler un agenda de politique publique qui réponde aux besoins des citoyens au lieu d'être en réaction aux initiatives du gouvernement.

En réponse à la recommandation de l'Indice de la Société Civile, Counterpart a conçu le LAAD en tant que plateforme participative et populaire avec pour objectif de donner aux OSC arméniennes la possibilité d'influencer l'agenda politique et législatif national au début de chaque cycle législatif annuel (septembre). LAAD a été développé comme une approche centrée sur le processus à la fois agile et réactif, plutôt que sur un schéma statique et moralisateur. L'objectif était de créer une plateforme afin d'assurer la participation et l'appropriation de toutes les parties prenantes. L'intention sous-jacente d'un lancement de petite échelle lors du premier cycle LAAD en 2011 était de donner la possibilité d'une évaluation des étapes essentielles au niveau national avant de progresser davantage vers une mise en œuvre à plusieurs échelles en 2012.

### 2.1. GROUPES DE TRAVAIL : LA MÉTHODE DU CARREFOUR D'ÉCHANGE

En 2001, Counterpart a commencé à mettre en place la structure de cette initiative en formant des Groupes de Travail nationaux, chacun d'entre eux correspondant à une commission permanente de l'Assemblée Nationale. Avec le renforcement de la perspective des parties prenantes extérieures dans la prise de position politique (par exemple, le secteur caritatif), les Groupes de Travail serviraient alors aussi de mécanisme d'absorption/de concentration de la contribution émanant des communautés. Et de manière plus importante, ils fonctionneraient comme des filtres et des points de communication avec les instances décisionnelles.

2. Le score de plaidoyer des ONG arméniennes a augmenté de 3,7 en 2007 à 3,9 en 2009 et 2010. Agence Américaine pour le développement International (USAID) (2012). *The 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 15th Anniversary Edition*, pp. 22-29, Washington, DC (2012). Voir aussi: Counterpart International (2010), *Armenian Civil Society: from Transition to Consolidation. Analytical Country Report (Société Civile Arménienne: de la Transition à la Consolidation Rapport Analytique du Pays)*, CIVICUS Civil Society Index, Yerevan, 2010.

3. Counterpart International (2010), *Armenian Civil Society: from Transition to Consolidation (La société civile arménienne: de la Transition à la Consolidation)*. Policy Action Brief CIVICUS Civil Society Index, Yerevan, pp.

La fonction des Groupes de Travail, de ce fait, était non seulement de fournir un espace de discussion élargi sur les sujets politiques, mais aussi de développer et de présenter des recommandations politiques à intégrer à l'agenda de l'Assemblée Nationale.

Du fait de leur caractère participatif, l'étape suivante a été pour chaque Groupe de Travail d'identifier un facilitateur principal en charge des tâches suivantes :

- Organiser, modérer et administrer les réunions des Groupes de Travail ;
- Rendre compte du processus et des questions posées par les participants ;
- Servir de point de contact avec la commission permanente de l'Assemblée Nationale ; et
- Finaliser les produits législatifs soumis à l'Assemblée Nationale.

Dans une optique de durabilité, le concept du LAAD comprenait à l'origine des facilitateurs bénévoles mus par leur intérêt sincère d'avoir un impact sur l'agenda législatif en lien avec les buts de leurs organisations. Les candidats intéressés ont été choisis sur la base de leur niveau élevé d'expérience avec le lobbying politique dans les domaines thématiques concernés. Le processus de sélection a toutefois mis en lumière des difficultés lors de la mise en œuvre. Un certain nombre d'experts individuels<sup>4</sup>, désignés pour remplir le rôle de facilitateur, ont mentionné le manque de ressources financières des organisations de la société civile (OSC) de même que la nature exigeante du travail comme explication à l'absence de participation. En outre, plusieurs candidats ont fait part de défis fondamentaux, en particulier en ce qui concerne leurs compétences en matière de facilitation et d'élaboration de texte législatif. En plus de ces obstacles, une tendance inattendue a émergé pendant le processus de préparations quand des représentants d'OSC essentielles ont mis comme condition à leur participation et à leur engagement l'obtention de la direction des Groupes de Travail. Ceci était en contradiction avec le raisonnement du concept LAAD, où la facilitation d'un grand nombre de consultations de manière participative devait être la pierre angulaire d'une vaste réappropriation du processus et des actions liées par un large groupe d'OSC.

Counterpart a adressé ces défis initiaux en mobilisant des organisations internationales et les ONG opérants dans toute l'Arménie, par exemple la Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux (IFES), l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'Open Society Foundation (OSF) afin qu'elles soutiennent financièrement les Groupes de Travail en tant qu'organisations facilitatrices<sup>5</sup>.

En coopération avec d'autres organisations internationales et d'autres OSC, Counterpart a organisé les OSC en Groupes de Travail de manière à refléter les douze Commissions permanentes de l'Assemblée Nationale. De ces douze groupes de travail, trois d'entre elles ont été un vrai défi à soutenir et ceci pour plusieurs raisons. Trouver une organisation locale ou internationale pour faciliter le Groupe de Travail sur les Finances et les Affaires Budgétaires s'est avéré très difficile, et Counterpart a donc dû engager un expert indépendant pour y palier. Enfin, ni le Groupe de Travail sur les Relations Extérieures ni celui sur l'Intégration européenne n'ont pu être mis en place<sup>6</sup>. En conséquence, dix Groupes de Travail seulement ont été mis en place.

## 2.2. LAAD 2011 : LE PILOTAGE DE L'INCONNU

En raison de la très longue mise en place des Groupes de Travail, les discussions n'ont pu être lancées qu'en juillet 2011, plus tard que prévu initialement. Dans ce contexte, les membres des Groupes de Travail ont été mis au défi de produire en seulement un mois leurs recommandations législatives. Par conséquent, Counterpart a aidé les Groupes de Travail pendant tout le processus de discussion afin d'assurer une mise en place réussie et alignée avec la conception du LAAD. De plus, Counterpart a aussi soutenu chaque Groupe de Travail en s'assurant de l'uniformité de toutes les recommandations préparées en termes de format et de langage législatif.

Malgré ces défis initiaux, à la fin du mois de septembre, la totalité des dix Groupes de Travail avaient préparé avec succès un agenda législatif sous forme de liste incluant toutes les questions et les recommandations fournies par les membres du Groupe de Travail. Au total, 52 recommandations issues des dix Groupes de Travail se sont principalement concentrées sur des amendements à des lois et actes législatifs existants<sup>7</sup>. Afin d'avoir accès aux commissions permanentes de l'Assemblée Nationale, Counterpart a coopéré avec le Public Network (Réseau Public) - une organisation de coordination pour une variété d'OSC, car Public Network avait alors récemment signé un Protocole d'Accord avec l'Assemblée Nationale afin de faciliter la participation d'OSC dans le processus législatif. Counterpart et Public Network ont pris contact avec les dix commissions permanentes respectives<sup>8</sup> afin d'arranger des rencontres LAAD. Sept des commissions<sup>8</sup> visées ont accepté ces réunions, alors que trois<sup>9</sup> d'entre elles ont demandé des recommandations écrites comme alternative à la rencontre. Au total, 85 personnes ont participé aux réunions et ont présenté 38 initiatives législatives, et 14 recommandations supplémentaires ont été soumises à l'écrit. De manière frappante, pour la majorité des réunions, ce sont seulement les présidents des comités qui y ont participé. ●●●

4. La plupart des experts étaient des représentants d'éminentes OSC.

5. Durant ces longues négociations, la plupart de ces partenaires du développement international ont fait part de doutes par rapport aux conséquences du LAAD sur le processus décisionnel politique et l'engagement citoyen à grande échelle. Par conséquent, plusieurs partenaires de développement étaient réticents à la perspective de soutenir le LAAD.

6. Concernant le Groupe de Travail sur les Relations Extérieures, les OSC concernées n'étaient pas intéressées à adresser des questions à ce comité. Du fait de désaccords entre OSC sur le projet de Partenariat Oriental avec l'Union Européenne, le Groupe de Travail sur l'Intégration Européenne n'a pas été formé non plus.

7. Tous les nombres proviennent du Système interne de Gestion de l'Information de Counterpart International. La même chose s'applique pour les nombres mentionnés ci-après.

●●● Le manque de participation de la part des Membres du Parlement a été justifié par une charge de travail importante, de même que par le rôle clé dans la prise de décision joué par le Président. Néanmoins, la première série de réunions avec les sept Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale ont donné une impression positive des Groupes de Travail aux Présidents. Les Commissions ont non seulement exprimé leur intérêt à conduire des rencontres régulières avec les OSC mais ont aussi accepté de prendre en considération les suggestions et recommandations. En outre, trois représentants d'OSC ont été invités séparément à l'AN afin de participer à des discussions plus en profondeur sur les initiatives qu'ils avaient proposées.

### 2.3. REVOIR SA COPIE : LES LEÇONS DE 2011

Pendant ces réunions, Counterpart a incité tous les facilitateurs et les membres des Groupes de Travail à suivre les progrès des recommandations qu'ils avaient soumises et de continuer leur lobbying auprès de l'Assemblée Nationale en vue de leur adoption. Ces deux points sont cependant restés problématiques, principalement en raison des faibles capacités des OSC à mettre en place un lobbying ciblé et efficace. Les mécanismes de suivi et d'évaluation du processus et de ses impacts manquaient aussi. Selon la propre évaluation de Counterpart sur le processus et les activités, un nombre surprenant de réponses des parties prenantes ont mis en évidence leurs attentes limitées quant au processus, citant comme objectif la soumission de recommandations et non pas leur ratification réelle.

Surmontant ces défis ainsi que d'autres, Counterpart a organisé, à la fin de l'année 2011, une réunion de suivi avec les membres et les facilitateurs des Groupes de Travail afin de faire le bilan du premier cycle et d'identifier les leçons pour préparer le deuxième cycle du LAAD. Le premier cycle a mis en lumière l'importance d'inclure les Forums Régionaux des Voix Arméniennes – la composante populaire du LAAD qui promeut une culture de participation dans le processus décisionnaire basée sur un haut degré d'appropriation et de participation. Ceci renvoie aussi au fait que la grande majorité des OSC sont basées dans la capitale arménienne, Erevan, et n'ont pas une large base d'adhérents. Prenant ceci en considération, les Forums régionaux ont été créés afin de connecter les questions et les voix des communautés dans toute l'Arménie avec les OSC, qui promeuvent leur participation conjointe dans le processus décisionnaire. Avec ceci à l'esprit, Counterpart a amélioré le concept initial du LAAD et a décidé, pour le second cycle, de sélectionner les facilitateurs des Groupes de Travail au sein d'OSC locales.

Le premier cycle a toutefois été une opportunité idéale afin d'identifier des leçons essentielles et d'améliorer l'initiative LAAD. Counterpart a communiqué l'idée que LAAD en tant que processus avait pour but de changer la culture de participation en Arménie et de

donner une opportunité aux citoyens et OSC intéressés de participer activement dans le processus décisionnel.

## 3. LES FORUMS RÉGIONAUX DES VOIX ARMÉNIENNES : DES POLITIQUES ANCRANT LA RÉALITÉ DANS LES COMMUNAUTÉS

Avec un cycle LAAD à son actif, Counterpart s'est embarqué dans l'initiative LAAD 2012 en invitant les OSC et les communautés à participer bien plus tôt dans le processus. Counterpart a été amené à utiliser son large réseau de participants au développement communautaire dans toutes les provinces de l'Arménie, de même que des groupes de citoyens informels tels que les Centres d'Action Jeunesse/Communauté (J/C Cas) à participer.

Pour la deuxième série de LAAD, la capacité d'action de Counterpart auprès des citoyens et en particulier des groupes de citoyens informels a été un différenciateur essentiel par rapport au premier cycle. Avec l'intention de mettre en place un processus vraiment national basé sur la participation des groupes régionaux (au-delà de la capitale Erevan), Counterpart a lancé les Forums Régionaux des Voix Arméniennes.

### 3.1. DE LA BASE À L'INFLUENCE : GUIDER CHAQUE VOIX AU TRAVERS DU PROCESSUS

Pour s'assurer d'une couverture aussi importante que possible du pays, Counterpart a créé les zones géographiques suivantes :

- Nord, couvrant les 3 provinces les plus au Nord,
- Centre, comprenant Erevan et quatre autres provinces, et
- Sud, couvrant des provinces du sud aux topographies complexes.

Les forums régionaux ont été mis en place afin d'être les moteurs du plus large processus LAAD et aussi en tant qu'opportunité de formation. En effet, chaque forum comprenait une composante de formation sur le processus législatif afin de forger une connaissance du cycle politique, et incluait une cartographie complète des points d'accès au sein du processus.

Au sein de ces forums régionaux, les participants ont été divisés en groupes selon les thèmes de chaque Groupe de Travail. Les facilitateurs des 3 forums régionaux ont ensuite mené des discussions structurées et ciblées autour de ces problèmes clés, invitant les participants à créer une liste de questions à poser afin d'obtenir une réponse des politiques. Bien que les listes de sujets ne furent pas exhaustives, elles étaient relativement larges. Les facilitateurs ont eu, par la suite, la responsabilité de maintenir ●●●

---

8. Ces sept Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale étaient : Affaires Sociale s; Finance et Affaires Budgétaires ; Santé, Maternité et questions de l'Enfance ; Droits de l'Homme et Affaires Publiques ; Défense Nationale et Sécurité ; Environnement et Questions Agricoles ; et Gouvernement et Administration Territoriale.

9 Ceci comprend les Groupes de Travail sur les Affaires Économiques, l'Éducation et les Sciences et l'Etat et les Affaires Juridiques. Les Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale sur les Affaires Économiques et sur l'Éducation et les Sciences ont toutes les deux refusé une rencontre en 2012, montrant clairement qu'elles n'étaient pas intéressées dans une coopération avec les OSC.

●●● contact et de fournir un retour continu à tous les membres des Groupes de Travail.

Après avoir discuté des questions thématiques posées au niveau local dans chacune des trois régions, les facilitateurs ont renvoyé ces informations vers les Groupes de Travail basés à Erevan, donnant lieu à des discussions supplémentaires. Tous les Groupes de Travail basés à Erevan ont re-souligné ces problèmes et ont recommandé des solutions sur la base des principales questions intéressant les régions. Chaque membre des Groupes de Travail a aussi eu la possibilité de soulever des questions thématiques supplémentaires. Après avoir revu la liste des recommandations, les Groupes de Travail ont trié les questions selon leur niveau d'importance et d'urgence. Pour finir, chaque Groupe de Travail a créé une liste de solutions législatives recommandées ainsi qu'une note de synthèse.

Les Groupes de Travail ont reçu par la suite un retour intermédiaire de la part des facilitateurs avant de présenter les questions et les recommandations identifiées aux Commissions Permanentes de l'AN ; ceci pour donner aux participants la possibilité de savoir quelles questions avaient été sélectionnées pour être présentées aux commissions mais aussi de leur donner une chance supplémentaire de fournir des commentaires.

Les facilitateurs ont ensuite préparé un sommaire (3 minutes maximum) sous forme de présentation vidéo pour les participants régionaux, exposant les principales questions identifiées par les membres des Groupes de Travail. Ces vidéos, conçues comme un outil économique pour fournir un retour d'idées, ont été postées sur un canal YouTube dédié et envoyé à tous les participants afin qu'ils puissent envoyer des commentaires de dernière minute. En remplaçant les rencontres en personne par des réunions virtuelles, Counterpart a posé les bases d'une approche alternative et innovatrice pour que les ONG basées à Erevan et les groupes régionaux puissent collaborer.

### 3.2. REMANIEMENT : LES LEÇONS DE 2012

Des réunions avec les Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale ont eu lieu au début du cycle législatif à la fin du mois de septembre 2012. Contrairement à 2011, les représentants des Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale ont fait preuve d'une plus grande réceptivité, mais ont aussi démontré davantage de sophistication en organisant les réunions en lien avec leurs propres programmes et le calendrier législatif.

Dans ce contexte, un nombre de succès notables peuvent être notés sur l'effort d'ensemble. Par exemple, l'une des Commissions Permanentes les plus protégées, et ce à juste titre, la Commission Permanente sur la Défense et la Sécurité Nationale, a pris en compte trois recommandations du processus LAAD.

Cette Commission s'est intéressée à une recommandation d'amendement à la procédure d'octroi du statut et de l'allocation d'invalidité aux soldats blessés lors de leur service militaire. De plus, cette Commission a exprimé un grand intérêt à travailler avec les représentants des OSC, et depuis une réunion en Octobre, elle a invité les membres du Groupe de Travail à chaque session de la Commission. Pour donner suite, les membres du Groupe de Travail ont présenté deux recommandations supplémentaires, l'une d'elle

étant discutée lors d'une réunion de la Commission puis incorporée à l'agenda de l'Assemblée Nationale.

Les membres du Groupe de Travail ont aussi été invités à donner un compte-rendu lors d'une session publique organisée par la commission sur la Régulation du Trafic. La Commission Permanente sur l'Administration Territoriale et l'Autonomie locale a pris en considération dix recommandations, du jamais vu. Deux d'entre ces dix recommandations ont été activement discutées afin d'être incluses dans l'agenda de l'Assemblée Nationale. Suivant une réunion initiale de la commission, les membres du Groupe de Travail ont aussi participé à une discussion publique à l'initiative de la Commission sur le Concept des Approches Stratégiques pour le Développement de l'Autonomie locale et de la Décentralisation du Pouvoir. Le concept a été développé conjointement par les membres du Groupe de Travail et seront en outre diffusés afin de recueillir commentaires et recommandations.

D'autres commissions ont utilisé le processus d'engagement LAAD comme point de départ pour sensibiliser à des processus politiques plus larges. La Commission Permanente de l'AN sur les Affaires Sociales, par exemple, a utilisé six recommandations du Groupe de Travail correspondant, afin de réformer la Loi sur la Protection Sociale. Elle a commencé à exercer sa fonction de supervision et à faire des requêtes auprès du Ministère du Travail et des Affaires Sociales afin d'engager une approche multipartite au début de l'année 2013. Alors que la Commission Permanente pour l'Etat et les Affaires Juridiques a pris en considération 74 recommandations concernant le Code Electoral Arménien, elle a informé le Groupe de Travail que le Code Electoral resterait inchangé jusqu'à la fin des prochaines Elections Présidentielles prévu le 18 Février 2013.

Finalement, la commission Permanente sur la Santé a commencé à discuter six recommandations issues du LAAD. L'une de ces recommandations concerne la protection juridique des personnes avec un handicap mental par la Loi sur les Soins Psychiatriques de la République d'Arménie, et celle-ci a été confirmée par les membres et envoyée au Ministère de la Santé pour relecture. Un projet de Loi encourageant l'Allaitement et la Distribution de Nourriture pour Enfant a été mis à jour avec les nouvelles recommandations du Groupe de Travail et envoyé au Gouvernement.

En résumé, en 2012, le processus LAAD a rassemblé 76 organisations en dix groupes de travail thématiques, qui ont transmis 56 recommandations législatives aux Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale. De plus, 35 de ces recommandations ont reçu un engagement d'action, parmi lesquelles 12 sont couramment en cours d'être incluses dans la législation.

Figure 1. Présentation des comités LAAD (2012)

COMITÉS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS	FAITS MARQUANTS
DÉFENSE & SÉCURITÉ NATIONALE	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Assemblée nationale (AN) s'est intéressée à l'amendement sur le statut et les avantages des militaires invalides.</li> <li>• Groupe de travail invité à participer à toutes les réunions du comité</li> <li>• Groupe de travail invité à parler pendant les audiences publiques</li> </ul>
AUTONOMIE LOCALE	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 recommandations inscrites à l'agenda de l'AN</li> <li>• Audiences publiques conjointes sur la stratégie de décentralisation</li> </ul>
AFFAIRES SOCIALES	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une recommandation sur la protection sociale a conduit à une enquête officielle sur le Ministère du Travail et des Affaires Sociales, menée par l'AN, et à des discussions multipartites débutées en 2013.</li> </ul>
AFFAIRES JUDICIAIRES	74	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les recommandations concernaient des amendements du Code électoral.</li> <li>• Après plusieurs semaines de collaboration, l'AN a rejeté toutes les recommandations du Groupe de Travail.</li> </ul>
AGRICULTURE & ENVIRONNEMENT	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remédier aux lacunes de la réglementation en matière d'espaces protégés, mines, gestion des déchets, rôle des ONG environnementales et dommages environnementaux existants</li> </ul>
SANTÉ, MATERNITÉ & PROTECTION DE L'ENFANCE	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un groupe de travail s'est concentré sur les services et les droits des personnels de santé.</li> <li>• L'AN a mis en place un plan collaboratif pour rédiger une loi avec les organisations de la société civile (OCS).</li> <li>• Les recommandations sur l'allaitement ont été incorporées dans le projet de loi.</li> </ul>
FINANCE, CRÉDIT & BUDGET	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parmi les recommandations :</li> <li>• L'argent de la taxe sur le tabac affecté à la Santé</li> <li>• Accès public aux budgets communautaires</li> <li>• Réglementations plus strictes pour les emprunts étrangers</li> <li>• Réformes du Code général des impôts</li> </ul>
DROITS DE L'HOMME	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recommandations sur le projet de loi sur la Société Civile et sur celui sur l'égalité des droits et des chances entre les Hommes et les Femmes</li> <li>• Le groupe de travail a incité le comité à faire pression sur la loi sur la Violence Domestique. Plus tard dans l'année, cela a été rejeté en séance de l'AN.</li> </ul>
AFFAIRES ECONOMIQUES	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres du comité ont refusé de se réunir, les recommandations ont été postées.</li> </ul>
EDUCATION & SCIENCE	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres du comité ont refusé de se réunir, les recommandations ont été postées.</li> </ul>

### 3.3 ALLER DE L'AVANT : PLANIFICATION POUR LAAD 2013

Ayant identifié l'ensemble des activités d'évaluation et de commentaires sur les activités menées comme l'un des éléments les plus efficaces du cycle LAAD de 2011, Counterpart a tenu une session d'évaluation en décembre 2012, où toutes les parties prenantes ont été invitées à participer, non seulement pour réfléchir à leur rôle et au concept structurel du LAAD mais aussi pour comprendre collectivement les progrès faits sur les initiatives recommandées et les statistiques législatives courantes sur les initiatives politiques. En tant qu'exercice, cette session a été très utile pour prévoir le cycle LAAD de 2013<sup>10</sup> :

● **Recalibrage du calendrier** : afin non seulement de pouvoir suivre les délais du calendrier législatif (et peut être aussi pour pouvoir influencer ces délais), des recommandations ont été faites pour commencer les forums régionaux en avril-mai, poursuivre par les discussions et activités de Groupe de Travail en juin-juillet, et pour tenir ensuite les réunions avec les commissions permanentes de l'Assemblée Nationale à la fin juillet ou au tout début du mois de septembre. Fort des cycles précédents, le mois d'août devrait rester principalement un mois de préparation pour les Groupes de Travail puisque le mois d'août est un mois de vacances pour l'Assemblée Nationale.

● **Augmenter le niveau de compréhension du législatif** : une seule et unique tentative d'élever le niveau de connaissance générale sur le système législatif s'est avérée ne pas être l'option idéale, en particulier pour les participants des Forums régionaux des Voix Arméniennes et même pour le processus des Groupes de Travail. Des répétitions de cette tentative ainsi que la mise en place d'une diffusion continue des connaissances législatives devraient peut-être être mises en place pour assurer une meilleure qualité des échanges et des discussions politiques.

● **Développer une alternative au plaidoyer politique** : Counterpart a initié un mécanisme et un processus internes afin de revoir les points d'accès alternatifs pour les recommandations des Groupes de Travail qui ont été rejetées ou contestées; dans certains cas, quand l'idée d'un Groupe de Travail était inacceptable pour une Commission Permanente, l'initiative disparaissait sur place.

● **Élargir l'accès** : afin que les fruits du travail des Groupes de Travail soient mieux compris et vraiment promus à un grand nombre de groupes et individus, ils doivent être publicisés et partagés largement via une diversité de canaux et de média.

## 4. CONCLUSION

Counterpart a conçu le processus LAAD avec deux objectifs très spécifiques à l'esprit. Premièrement, renforcer la compréhension du processus décisionnel à la fois des preneurs de décision (l'Assemblée Nationale) et des faiseurs d'opinion (la société civile) afin d'inclure une diversité d'opinions, particulièrement de ceux dont les vies seront impactées par les décisions et les politiques. Deuxièmement, faire changer le concept pratique de plaidoyer au sein du

secteur non-gouvernemental arménien : de réactif à l'action gouvernementale vers la valeur ajoutée de la proactivité de l'entreprise politique. Plus précisément, LAAD a pour intention de baser les initiatives des OSC sur les besoins et les demandes des citoyens, et de commencer à changer et à former l'opinion publique de manière organique en l'intégrant au processus de plaidoyer.

En lien avec son propre développement et sa philosophie de programme, Counterpart a mené les phases de conception et de démarrage mais a rapidement renoncé à la mise en œuvre auprès des OSC arméniennes. Ceci a compris :

- la formation de Groupes de Travail,
- l'extension aux corps législatifs et aux partenaires médiatiques, et
- recruter des facilitateurs et des experts participants.

En conséquence, le processus de mise en place s'est concentré sur la facilitation d'une appropriation plus grande par les OSC arméniennes non seulement des points d'action du processus, mais aussi la prise en charge du changement de la culture de participation. Autrement dit, l'objectif de Counterpart peu après le début du LAAD en 2011, était que l'initiative crée un système d'incitation pour les OSC et l'Assemblée Nationale d'aller de la participation imprévue vers une participation intentionnelle avec une large intégration des idées, voix et ressources. Comme décrit dans ce texte, avec chaque année de mise en œuvre, les OSC et les communautés ont eu une contribution plus importante non seulement à un processus planifié, mais elles ont aussi eu plus d'influence sur la planification en elle-même de ce processus.

Au cours de cette initiative, il est important de noter que LAAD, ou des efforts et approches similaires, ne prennent pas la place d'un plaidoyer nécessaire ni, dans certain cas, de mesures palliatives de la société civile. Ils offrent un complément et renforcent simplement la capacité des OSC à mieux anticiper et, idéalement, à réinitialiser l'agenda politique. De plus, de tels efforts ne doivent pas rendre la distinction entre gouvernemental et non-gouvernemental floue, mais ils agissent afin de souligner la valeur de chacun des secteurs en créant un système de contrepoids qui est nécessaire pour des politiques intelligentes et un pouvoir juste.

Le fil conducteur de chaque année du processus LAAD a été de s'assurer que les participants ne perçoivent jamais LAAD comme un projet, une organisation ou une fin en soi. Il s'agit d'un processus vivant qui idéalement ne devrait pas porter de nom, mais être simplement reconnu comme un processus décisionnel politique centré sur les citoyens. Il s'agit là du quotient de durabilité du LAAD.

10. Selon l'un de ces commentaires, LAAD 2013 a commencé plus tôt, au printemps 2013, afin de pouvoir solliciter des rencontres avec les Commissions Permanentes de l'Assemblée Nationale au début de l'été et ainsi augmenter les chances d'influencer l'agenda législatif en intégrant ces questions au début du cycle législatif.

## REMERCIEMENTS :

Cet article, comme la conception et la mise en place du LAAD sont le résultat des efforts de nombreux collègues et partenaires. Les auteurs souhaitent faire part de leur reconnaissance à Mme Nishe Modoyan à Counterpart International Arménie, pour son extraordinaire représentation des données, ce qui a aidé à la compréhension et à l'analyse de ce travail. Mr Arsen Stepanayan, ancien collègue de Counterpart International Arménie, a joué un rôle essentiel dans la conception et la réalisation du LAAD de 2011, ainsi que l'analyse ultérieure de ce processus, qui a été utilisée par un autre collègue, Mr Tatevik Melikyan, qui a capturé de manière concise et utilisé cette analyse dans la révision du processus en 2012. Mme Madlene Minassian a, dans cet article et durant la mise en œuvre du LAAD, utilisé ses compétences en production de rapports et ses superbes compétences éditoriales. L'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) a été un soutien constant des activités de Counterpart International en Arménie, y compris du LAAD. Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs.

## NOTE :

Cette opinion est soutenue par le Centre International pour les Migrations et le Développement, un acteur allemand de la coopération au développement (Centre for international Migration and Development (www.cimonline.de))

## REFERENCES :

Blue, Richard and Ghazaryan, Yulia, G. (2004), *The Armenia NGO Sector Assessment: A Comparative Study 2004*, World Learning for Internal Development/NGO Strengthening Program, Yerevan.

Counterpart International (2010), *Armenian Civil Society: from Transition to Consolidation. Policy Action Brief CIVICUS Civil Society Index, Yerevan.*  
**([http://program.counterpart.org/Armenia/?page\\_id=32](http://program.counterpart.org/Armenia/?page_id=32))**

Counterpart International (2010), *Armenian Civil Society: from Transition to Consolidation. Analytical Country Report, CIVICUS Civil Society Index, Yerevan.*  
**([http://program.counterpart.org/Armenia/?page\\_id=32](http://program.counterpart.org/Armenia/?page_id=32))**

United States Agency for International Development (USAID) (2012), *The 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 15th Anniversary Edition*, pp. 22-29, Washington, DC.  
**([http://transition.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/reports/2011/2011CSOSI\\_Index\\_complete.pdf](http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2011CSOSI_Index_complete.pdf))**

*Chapitre 4*

**LES  
INNOVATIONS  
DÉMOCRATIQUES  
SONT AVANT TOUT  
CONTEXTUELLES**



« Les innovations démocratiques résultent de dynamiques collectives propres à un terrain singulier. Les expériences relatées dans ce numéro se caractérisent toutes par leur ancrage dans des réalités locales. C'est d'ailleurs avant tout de leur capacité à impulser un changement social dans un contexte particulier que découle le caractère innovant de ces initiatives locales. »

**IVAN CROUZEL,**

Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et de débat sur la Gouvernance (IRG)

# La Cour de Bataka, les cercles budgétaires villageois et les enfants inspecteurs du programme Mwananchi en Ouganda

**Résumé :** Le programme Mwananchi, lancé par l'Institut de Développement d'Outremer, a mis en place en Ouganda trois innovations en matière de bonne gouvernance : Batak informal justice model (Modèle batak de justice informel), Child education monitors (Inspecteurs infantiles de l'éducation) et Village Budget Clubs (Cercles budgétaires villageois). Testées pendant 5 ans, ces initiatives ont prouvé que si elles s'adaptent aux réalités locales, il est possible de mettre en place des structures d'expression et de responsabilité.

AUTEUR	PROGRAMME	ORGANISME	
Andrew Kawooya Ssebunya Chercheur à Makerere University kawooyaandre@yahoo.co.uk	<b>Démarrage :</b> 2007/2008 <b>Lieu de réalisation :</b> Ouganda, régions de Luweero, Kibaale, Kalangala, Masindi, Lira et Kapchorwa <b>Budget :</b> N/C	Institut de Développement d'Outremer 203 Blackfriars Road SE1 8NJ Londres <a href="http://www.odi.org.uk/">http://www.odi.org.uk/</a> <b>Salariés :</b> N/C <b>Bénévoles :</b> N/C	

**Fiche rédigée par :**  
Antoine Gallois

## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** vendredi 23 mai 2014

**Solution(s) :** *Démocratie et bonne gouvernance*

**Opérateur(s) :** *Organisation internationale, Établissement Public, Association, ONG*

**Pays :** *Ouganda*

**Bénéficiaires :** *Universel, Femmes, Bottom Of the Pyramid (BOP)*

**Envergure du programme :** *Locale*

**Domaine(s) :** *transparence, Participation citoyenne, Gouvernance, Éducation, Formation*

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

Suite à l'échec total de la politique d'aide, l'Ouganda a réformé significativement le secteur public durant les 2 dernières décennies, en décentralisant, libéralisant, privatisant et restructurant. En dépit d'un système décentralisé, les citoyens continuent à souffrir de la bureaucratie et des lacunes en matière de prestations de services, tous domaines confondus (éducation, santé, justice, etc.). Certains experts expliquent cette situation en affirmant que la meilleure approche en matière de développement n'est pas l'application de la « meilleure pratique », mais de la « mieux adaptée ». Ils insistent sur le fait qu'il n'existe aucun modèle de bonne gouvernance qui fonctionne en tout lieu et en tout instant.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le programme Mwananchi part de ce principe pour accroître l'expression et la responsabilité des citoyens. Il concentre ses efforts sur la promotion des capacités institutionnelles et de la responsabilité institutionnelle ainsi que sur l'amélioration des réponses aux besoins des pauvres. Il vise aussi à renforcer les capacités des citoyens de demander des comptes, à leur donner le pouvoir de participer à l'élaboration de l'agenda judiciaire ainsi qu'à garantir l'accès des pauvres à la justice.

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Création de la Bataka Court (BC - Cour de Bataka) ; un système juridique informel permettant aux communautés et aux membres des clans de se rencontrer quotidiennement afin de résoudre leurs différends.
- Création de Village Budget Clubs (VBC - Cercles budgétaires villageois) ; 20 membres formés en analyse budgétaire, suivi, plaidoyer, communication et documentation. Ils contrôlent les services sociaux du gouvernement. Les responsables (duty bearers) doivent leur fournir des informations budgétaires pour chaque action.
- Création de Child Monitors (CM - Enfants Inspecteurs) ; des élèves formés à évaluer les processus éducatifs par le plaidoyer, le suivi des progrès et l'établissement de rapports. (Mise en place de boîtes à idées, contrôle de la présence des enseignants, etc.)

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

- Entre 2011 et 2013, la BC a traité 117 cas, dont 88 ont été résolus.
- Le projet VBC a permis d'améliorer la transparence et la reddition de compte des prestataires de services et à un niveau communautaire. De plus, il a permis de renforcer la surveillance et la responsabilité des acteurs.
- Le programme CM a permis aux parents et aux élèves d'avoir un plus grand contrôle sur la vie scolaire. Ce système a simplifié le rôle de supervision des administrations scolaires ainsi que l'application du programme d'enseignement.
- La participation communautaire a augmenté grâce aux discussions, aux pétitions, aux radios communautaires et à leurs représentants.

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

Le projet se basait sur les réalités locales plutôt que sur un modèle de développement externe. Le projet permet d'autonomiser des personnes qui se trouvaient à l'écart du système formel. Dans le programme Bataka court, les personnes âgées faisaient office de juges. Dans le programme Child monitor, un enfant se chargeait à chaque thème du suivi et du contrôle de la présence. Les groupes de Village Budget Clubs étaient composés de 20 membres, dont 12 femmes. Il s'agit de l'une des originalités du programme en cela qu'il est rare d'intégrer des femmes à des actions de suivi et de plaidoyer.

## PARTENARIAT(S) DÉVELOPPÉ(S) DANS LE CADRE DU PROGRAMME

Le projet est conduit par la DRT (development research and training organization) et fait appel à 10 partenaires. Lira NGO Forum, Masindi District NGO Forum, Masindi District Education Network, Cross Culture Foundation of Uganda, Community Development and Child Welfare Initiative, Forum for Women in Democracy, Kalangala District NGO Forum, World Voices Uganda, Kibaale Civil Society Organizations Network, et Kapchorwa Civil Society Organizations Alliance.

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en oeuvre du programme :

- Il n'y a pas de lien réel entre la BC et les institutions de justice formelles.
- Aucune mesure d'exécution ne découle des décisions de la BC. Les décisions sont rarement contraignantes.
- Les responsables refusaient de transmettre certaines informations aux VBC.
- Les CM impliquent qu'un des enfants de l'école soit spécial. Or, cela peut créer des jalousies et des conflits. De plus, le travail de suivi de cet enfant spécial peut nuire à son éducation.
- Au début, les professeurs n'avaient pas envie de participer aux CM.

### Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :

- Un plan est en cours afin de tisser des liens entre les systèmes de justice informels et la justice formelle.
- La BC fonctionne grâce à la pression sociale et à la paix sociale, lesquelles restent des moyens efficaces de dissuasions.
- Au sein des VBC, la pression communautaire a suffi à convaincre les responsables de fournir des informations transparentes.
- Avec le temps, les professeurs ont naturellement adopté le CM.

### Améliorations futures possibles :

Étendre ce modèle de développement à d'autres régions du pays et à d'autres pays.

### Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :

- Ce programme utilise l'approche appropriée en se basant sur la pratique la « mieux adaptée » plutôt que sur la « meilleure pratique ». Une action collective ne peut être menée à bien que si elle tient compte des réalités locales et travaille avec les structures communautaires déjà reconnues.
- Cette innovation peut être reproduite à de plus petits niveaux, comme des villages, afin d'accroître de manière collective l'expression et la responsabilité des citoyens en ce qui concerne les prestations de service nationales.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Babbington, A. Hickey, S. Mitlin, D. (2008) Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives, ZED books, London and New York, USA.
- Booth, D. (2011) Governance for Development in Africa: building on what works. African Power and Politics Programme Policy Brief No. 01.
- Deepa, N. Pritchett, L. (1999) Cents and sociability: Household income and social capital in rural Tanzania. Economics Development and cultural change
- Development Research and Training (2012) Mwananchi significant change stories
- Ha-Joon, C. (2003) Kicking away the ladder. Development strategy in the historical perspective, Anthem Press. London, UK
- Krishna, A. (2002) Active social capital: Tracing the roots of development and democracy. New York. Columbia University Press.
- Moser, C. (1996) Confronting crisis: a comparative study of household response to poverty and vulnerability in four urban communities. Washington DC, World Bank.
- Naidoo, K. (2010) Development Dialogue. Boiling Point: can citizen action save the World? X-0 Graf Tryckeri Uppsala, Sweden
- Tembo, F. (2012) Citizen Voice and State Accountability: towards theory of change that embrace contextual dynamics. Working paper No. 343, Overseas Development Institute. London UK
- Tsai, L. (2007) Accountability without democracy: solidary groups and public goods provision in rural China. Cambridge University Press, NY, USA.
- Wojkowska, E. (2006) Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute. Oslo, United Nations Development Program (UNDP) - Oslo Governance Centre
- World Voices Uganda (2013) Bataka Court model operational manual. Givan innovations

# PARTICIPATION DES CITOYENS AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'ÉTAT D'ODISHA (INDE) : POSSIBILITÉS, ENSEIGNEMENTS ET DÉFIS



● **AUTEUR** : Pravas Ranjan Mishra

Chef d'équipe, Centre pour le Budget et la Reddition des Comptes d'Odisha CYSO

pravasmishra@rediffmail.com

pravas@cysd.org

● **RÉSUMÉ** : *Le budget annuel d'un gouvernement (proclamation publique par l'Etat de ses projections d'estimations et de ses dépenses réelles) est révélateur des priorités de l'Etat, et notamment concernant par exemple les pauvres et les exclus. Les processus budgétaires actuels de l'Etat en Inde montrent que les citoyens n'ont pas la moindre idée des engagements de l'Etat mentionnés dans les déclarations politiques ni des actions en matière d'affectations budgétaires réelles. La nature technique, ésotérique et extrêmement compliquée du processus budgétaire, et des documents associés, ne permet pas aux citoyens de participer au processus ni de le suivre. Cet article présente l'apprentissage de processus propres à la société civile mis en place pour rendre le budget participatif et en faveur des pauvres. Depuis près de dix ans, les principaux acteurs de la société civile de l'Etat d'Odisha (Inde) déploient des efforts importants pour engager le dialogue avec les législateurs, les médias et les universitaires. Cet article a pour objectif de montrer comment l'analyse simplifiée du budget public a aidé la société civile de l'Etat d'Odisha à identifier les secteurs d'activités qui bénéficient aux pauvres et ceux qui finissent par bénéficier aux populations urbaines aisées; comment les idées des citoyens sont réunies pour initier une sensibilisation aux réformes budgétaires en faveur des pauvres; comment les médias pourraient être stimulés pour jouer le rôle de « gardien de la conscience » au nom des pauvres et des exclus; et de montrer l'engagement auprès des législateurs durant les discussions budgétaires; comment les organisations communautaires ont été impliquées dans l'accès aux exigences budgétaires imposées aux responsables politiques au niveau sous-étatique.*

● **MOTS-CLEFS** : SUIVI BUDGÉTAIRE, SOCIÉTÉ CIVILE, LÉGISLATEUR, PARTICIPATION, PAUVRETÉ, TRANSPARENCE, REDDITION DES COMPTES, GOUVERNANCE, INDE

Les efforts de développement de l'État ont pour objectif d'améliorer la qualité de vie de ses citoyens grâce à la planification, l'élaboration de programmes pertinents et le provisionnement budgétaire. Ainsi, le budget n'est pas seulement un état financier de l'État. Il reflète la façon dont le gouvernement prévoit de dépenser les ressources disponibles pour le développement de l'État. Il affecte presque tous les secteurs de l'économie et toutes les couches de la population. C'est également un outil important du gouvernement grâce auquel nombre des engagements pris dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les plans annuels et quinquennaux sont traduits en termes financiers. Il indique aussi si les promesses électorales des partis politiques au pouvoir sont remplies ou non. Un contrôle des priorités du budget public par la société civile permettrait aux citoyens de demander au gouvernement de rendre des comptes.

## CITOYENS ET BUDGETISATION PUBLIQUE : LIENS MANQUANTS ET POSSIBILITES

En Inde, le processus d'élaboration budgétaire n'est pas ouvert aux citoyens. Il n'existe pas de mécanisme officiel dans le pays et les états fédéraux pour inviter les citoyens à participer au processus de budgétisation. Malgré un certain nombre de lois et politiques en matière de décentralisation, le processus de budgétisation de l'État reste encore un exercice bureaucratique confidentiel. Le langage ésotérique et le style de présentation des documents budgétaires empêchent le public d'en comprendre le contenu réel et l'importance. Même les législateurs censés influencer le budget ne disposent pas des compétences et informations nécessaires pour pouvoir se livrer à un discours critique sur la question. Ainsi, l'exécutif agit comme l'unique décideur, décidant seul des priorités en matière de dépenses. Le rôle des organisations de la société civile est limité en raison de l'absence de toute information et base de données. L'absence de tout espace formel/informel pour participer, débattre et discuter des questions budgétaires aggrave encore le problème.

Compte tenu de l'importance de l'enveloppe gouvernementale et des priorités de l'État en matière de dépenses budgétaires, la préparation du budget de l'État devrait être participative et répondre aux besoins essentiels des pauvres et des marginalisés. Des possibilités de participation citoyenne peuvent être imaginées et mises en œuvre au sein de quatre fonctions du gouvernement (Malena et al., 2004) :

- Politiques et stratégies,
- Prestation de biens et services,
- Budgets et dépenses,
- Supervision publique.

Bien que, dans un système démocratique, les représentants élus sont censés jouer leur rôle en débattant et en identifiant les priorités essentielles pour les citoyens, une réelle participation de ces représentants du peuple fait défaut. Prendre en compte la voix des citoyens dans le processus de budgétisation signifie démystifier le budget et le processus budgétaire, répondre aux besoins fondamentaux des citoyens au niveau local, améliorer l'allocation de ressources et faciliter les procédures de répartition des fonds, prévenir la corruption financière et améliorer la reddition des comptes (Bouchard 2007). Afin de combler le fossé entre le gouvernement et les citoyens, la société civile joue un rôle crucial dans le processus d'analyse budgétaire qui permet de produire des informations utiles sur les affectations et dépenses sectorielles en langage simplifié, permettant ainsi non seulement à l'intelligentsia mais aussi aux citoyens et aux médias de dialoguer avec l'État pour obtenir une répartition plus efficace des crédits alloués et des dépenses dans les secteurs sociaux clés comme la santé, l'éducation et l'agriculture. Bien que l'importance du budget en tant que principal document de la politique économique d'un pays et que son rôle crucial pour assurer l'équité et la justice soient largement reconnus, l'important travail réalisé sur le budget par des groupes indépendants a principalement été déclenché par certains facteurs contextuels engendrés par les transformations spectaculaires opérées dans les systèmes gouvernementaux depuis les années 1990. Ces facteurs déclenchants incluent notamment l'accroissement du rôle joué par les acteurs non gouvernementaux, en particulier les OSC, et de leurs possibilités de s'engager activement dans des programmes de développement et de gouvernance ; les nouvelles pratiques de finances publiques en faveur d'une plus grande transparence des systèmes budgétaires ainsi que le rôle croissant des contrôles indépendants menés par la société civile et les assemblées législatives ; le rapide développement des processus de décentralisation et de déconcentration qui ont rapproché la budgétisation des communautés et l'ont rendue plus concrète à leurs yeux (IBP, 2001). A de nombreux égards, la genèse et la diffusion de l'analyse budgétaire constituent un élément clé de l'essor de l'« empirisme » au sein de la société civile, selon lequel les contestations et négociations avec l'État reposent sur les faits, de même que le lobbying, bien informé et influencé par les faits. Les groupes budgétaires ont rapidement pris conscience que travailler avec les instruments de l'État plutôt que d'affronter celui-ci directement pouvait être un moyen puissant d'initier une transformation au sein de l'État (Aiyar et Behar, 2005).

millions d'habitants (recensement de 2011), 3,46 % de la population du pays. Presque 83,32 % de la population vit dans les zones rurales. 22,13 % de la population appartient aux communautés tribales issues de 62 ethnies et 16,53 % sont des intouchables. L'Odisha se classe 11<sup>e</sup> pour l'IDH sur les 15 principaux états indiens (valeur : 0,404). Selon les dernières estimations de la commission de planification, 47,15 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de mortalité infantile est de 57 pour mille (SRS 2011) contre 44 au niveau national (recensement de 2011). Le gouvernement d'Odisha élabore des plans et budgétisation annuels, mais aussi sur le long terme des plans quinquennaux.

Le budget du gouvernement est préparé en suivant quatre phases distinctes :

- Élaboration
- Entrée en vigueur
- Mise en œuvre
- Audit

Au cours de la phase d'élaboration, les propositions budgétaires des différents ministères sont collectées et réunies par le ministère des finances. Conformément au Manuel Budgétaire d'Odisha, le processus budgétaire de l'état débute avec le travail des Agents des prélèvements et décaissements basés au niveau des districts et sous-districts qui soumettent leur budget aux Agents de prévisions budgétaires de l'état à la fin du mois d'août de chaque année. Les Agents de prévision et de contrôle étudient attentivement les budgets établis au niveau du district et les allouent par ministères. Ensuite, ils envoient les propositions de budget final aux chefs des ministères respectifs de l'état fédéral à la mi-novembre. Les budgets des ministères sont envoyés au ministère des Finances lequel finalise et compile le budget de l'état à la fin novembre. Le budget proposé est adopté par les députés lors d'un débat et d'une discussion à l'Assemblée législative de l'état d'Odisha. Pendant cette phase d'adoption, les membres du comité permanent discutent de façon intense et approfondie sur les sujets touchant les ministères qu'ils représentent. Une fois entrés en vigueur, les politiques et programmes sont mis en œuvre par les différents ministères et sont finalement audités par le Contrôleur Vérificateur Général (CAG) de l'Inde pour évaluer l'étendue de leur application par les différents responsables du budget.

De façon générale, le rôle des organisations de la société civile et des groupes de citoyens à chaque phase du processus budgétaire peut être schématisé ainsi :

## PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET GOUVERNEMENTAL EN ODISHA

L'Odisha représente 4,74 % de la surface de l'Inde et, avec 41,94

Figure 1.  
Processus budgétaire et engagement de la société civile

<b>Élaboration</b>	Les citoyens ne sont pas consultés	Permettre aux citoyens de plus facilement faire part de leurs besoins pour les priorités budgétaires
<b>Promulgation</b>	Absence de débat législatif de qualité	Fournir des informations pertinentes aux législateurs et aux médias
<b>Mise en œuvre</b>	La qualité de la mise en œuvre n'est pas contrôlée par la communauté.	Suivre les dépenses publiques au niveau communautaire
<b>Évaluation</b>	Les rapports d'évaluation et commentaires du CAG ne sont pas débattus.	Démystification des rapports d'évaluation pour un dialogue plus large

## ELABORATION DU BUDGET EN ODISHA : QUESTIONS CRITIQUES

### **Déclarations politiques versus affectations budgétaires**

Les dernières tendances budgétaires en Odisha montrent un écart important entre les grandes déclarations politiques, les dotations budgétaires réelles et le montant des ressources aboutissant réellement aux pauvres. Ces écarts de ressources deviennent plus importants si l'on prend en compte la responsabilité de l'État quant à la réduction de la pauvreté et le développement de la santé et de l'éducation conformément aux engagements pris par l'Inde sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ces engagements exigent de consacrer neuf pour cent du produit intérieur brut (PIB) de l'État à la santé et l'éducation mais ce taux reste aujourd'hui encore à quatre pour cent du PIB. Il existe également de nombreuses normes définies en vertu de la Loi sur le Droit à l'Éducation (RTE) dont la réalisation implique d'importantes mesures financières. En outre, il existe une norme pour la création d'infrastructures et installations sanitaires conformément aux Normes de Santé Publique Indiennes (IPHS), toujours restée inappliquée en raison d'un manque de provisions budgétaires dans le secteur de la santé.

### **Disparités régionales dans l'allocation des fonds**

Le budget du gouvernement fédéral est préparé sur la base des ministères. Il ne reflète donc pas forcément les priorités d'ensemble de la région et des districts. Une allocation des fonds au niveau infra-étatique amènerait les citoyens à réclamer davantage de ressources pour les zones défavorisées. Les modes de répartition actuels sont loin d'être judicieux car ils tiennent très peu compte des disparités régionales en termes d'indicateurs de développement. Aucune tentative n'a été engagée pour mener à bien une analyse rigoureuse des écarts entre les besoins réels des régions défavorisées et les allocations actuelles.

### **Absence de participation de la société civile dans le processus budgétaire**

Il n'existe aucun espace formel permettant aux organisations de la société civile de participer et de communiquer à l'administration étatique les besoins au niveau local. *Les législateurs* ne disposent pas des compétences et informations nécessaires pour pouvoir se livrer à un discours critique sur la question. En conséquence, le gouvernement agit comme l'unique décideur, décidant seul des priorités en matière de dépenses. Le rôle des *organisations de la société civile* est limité en raison de l'absence de base de données disponible, du manque d'accès à l'information, et de l'absence de tout espace formel/informel de participation et de discussion ou de débat sur les questions budgétaires. Les masses éduquées, souvent ignorantes de la complexité du processus, évitent de questionner le fonctionnement de la gouvernance au sein de l'État. Même *les médias*, acteurs clefs de la société civile, n'ont pas l'expertise nécessaire pour pouvoir s'intéresser en profondeur aux implications budgétaires. Handicapés par un manque de données pertinentes et exactes, ils ne parviennent pas à couvrir de façon correcte et approfondie les questions budgétaires essentielles qui affectent la vie des pauvres. Ainsi, les quelques débats limités qui ont lieu sur la question continuent d'être opaques et hermétiques.

Dans ce contexte, le Centre pour la Jeunesse et le Développement Social (CYSD), l'une des principales organisations sur le budget participatif, a pris l'initiative afin de créer au sein de l'état d'Odisha un environnement favorable pour les organisations de la société civile et les groupes de citoyens pour pouvoir produire un discours sur les priorités budgétaires de l'état dans le secteur social.

## LE TRAVAIL BUDGETAIRE DU CENTRE POUR LA JEUNESSE ET LE DEVELOPPEMENT SOCIAL (CYSD) EN ODISHA

Avec l'ambition de renforcer le plaidoyer citoyen pour un budget en faveur des pauvres, le Centre pour la Jeunesse et le Développement Social (CYSD) a débuté ses efforts de lobbying budgétaire sous la forme d'une modeste expérience en 2003. Cet effort a graduellement mûri pour se transformer en une organisation exclusive appelée Centre pour le Budget et la Reddition des Comptes (OBAC). De manière générale, ce Centre s'est principalement concentré sur l'analyse macro-économique, le suivi à l'échelle micro et le renforcement des capacités des acteurs aux niveaux macro et micro.

## STRATEGIES

La stratégie du Centre a essentiellement pour but de susciter des concertations avec les décideurs politiques sur les questions des priorités politiques et budgétaires de l'état.

### **Recherches quantitatives et qualitatives**

Cette stratégie a soulevé de nombreuses questions cruciales concernant le budget de l'état et ses conséquences sur les populations pauvres et marginalisées. Se tenir au courant des rapports de performance des programmes de l'état, notamment des objectifs et indicateurs, s'est avéré utile pour affiner les concertations avec l'état. Les informations du gouvernement ainsi que l'avis de la communauté cible ont été utilisés pour évaluer les résultats et l'impact des dotations budgétaires en faveur des pauvres et des marginalisés. Par exemple, l'état a promulgué la Loi sur le droit à l'éducation en 2010, qui entraîne de nombreuses implications budgétaires pour satisfaire aux normes fixées par la Loi. La nécessité de dotations budgétaires supplémentaires pour satisfaire ces normes spécifiques a été mise en évidence grâce à une comparaison approfondie entre les statuts en vigueur et les engagements pris par l'état. Cette stratégie a permis d'affiner le dialogue avec l'état aux niveaux macro et micro.

### **Diffusion de l'information**

Les affectations et dépenses budgétaires ne sont pas seulement un état financier. Plus que cela, elles ont de nombreuses conséquences sur la vie des gens, ce que les responsables du budget de l'état comprennent difficilement. Ainsi, pour les sensibiliser sur les enjeux cruciaux de l'état et sur le besoin en crédits budgétaires, de nombreuses informations analytiques ont été diffusées auprès des fonctionnaires des ministères, des ministres, des membres de l'assemblée législative ainsi que des membres du comité permanent, car les implications des allocations budgétaires sont peu connues

de ces acteurs clés de l'État. Ces informations analytiques sont également fournies aux médias, aux universitaires et aux organisations de la société civile. Les documents sont publiés en langues locales pour permettre leur meilleure compréhension par les citoyens. Des efforts sont faits pour fournir des informations au cours de la session de l'Assemblée afin de permettre une discussion de qualité sur les questions budgétaires et la politique de l'état. Des Chartes de revendications formulées par le biais de consultations citoyennes sont publiées et largement diffusées pour ouvrir un débat public.

### **Alliance stratégique, réseautage et création de partenariats**

Les discours sur les priorités budgétaires n'existent guère parmi les acteurs de la société civile en Odisha. Afin d'ajouter de la valeur aux demandes des organisations de la société civile, des alliances stratégiques ont été établies avec les universitaires et instituts de recherche, les partis politiques, les médias, et les forums de la société civile. Différents forums basés sur les mouvements des droits des peuples sont impliqués dans la formulation des exigences concernant le budget de l'état. Dans le processus, des législateurs spécifiques de premier niveau, qui jouent un rôle de catalyseurs dans les discussions budgétaires, sont constamment approchés et tenus informés des données issues de la recherche. Des discussions bilatérales régulières sont organisées avec les législateurs et les médias pour améliorer la qualité des politiques de l'état.

## **LE MODELE INTEGRE DU LOBBYING DE LA SOCIETE CIVILE SUR LE BUDGET EN ODISHA**

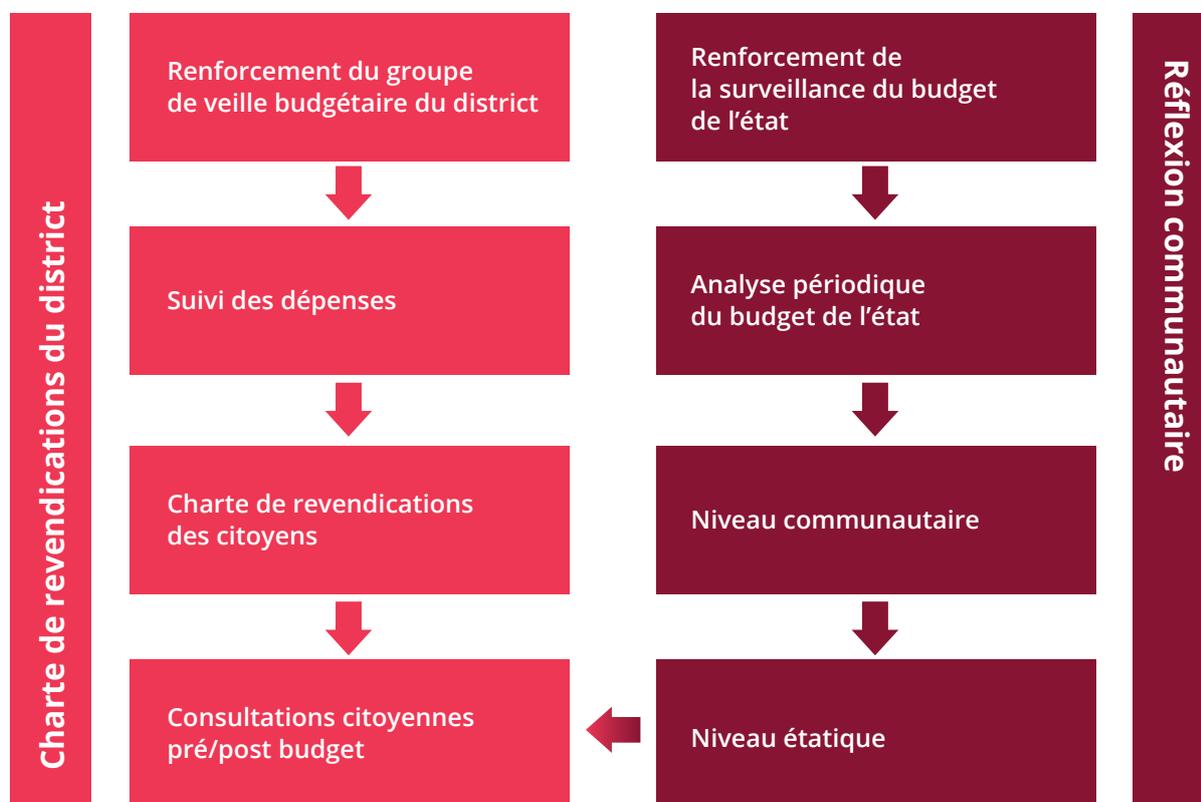


Figure 2. Modèle de lobbying budgétaire

Afin de transmettre les critiques de la communauté sur le budget de l'état d'Odisha, des groupes de la société civile sous la direction de CYSD ont aussi suivi un modèle innovant qui cherche à inclure les besoins locaux dans le processus de plaidoyer. D'une part, les commentaires de la communauté sont recueillis par le biais de radios communautaires et de discussions en petits groupes. Ces aspirations communautaires sont regroupées au niveau du district sous forme d'une Charte de revendications du district, qui est approuvée par les groupes de veille budgétaire du district. Au niveau macro, ces demandes sont présentées au cours de discussions pré-budgétaires menées par l'état pour validation. Le regroupement des demandes concernant les priorités budgétaires clefs est présenté au gouvernement de l'état pour qu'il en soit tenu compte dans l'allocation des crédits par l'état.

## **UN PAS VERS LA BUDGETISATION PARTICIPATIVE : LA CONSULTATION PRE-BUDGETAIRE**

La consultation pré-budgétaire sert de plateforme où les contributions des organisations de la société civile, des médias, des universitaires et des militants politiques peuvent se faire entendre dans le schéma du processus budgétaire. Il s'agit d'une tentative pour accroître

●●● la voix du peuple en faveur d'un budget participatif et favorable aux pauvres par le biais de discussions comparant les priorités budgétaires et les promesses de l'état. Ce processus contribue à faciliter le dialogue avec les législateurs, les médias et les décideurs clés du budget de l'état avant l'adoption du budget à l'Assemblée fédérale.

### **Le processus**

Le Centre pour le Budget et la Reddition des Comptes a conçu l'ensemble du processus de consultation pré-budgétaire en tenant compte du processus budgétaire de l'état. L'OBAC a mis en place des Groupes de veille budgétaire du district (DBWGs) au niveau de six districts tribaux d'Odisha (Sundargarh, Koraput, Bolangir, Nuapada, Keonjhar et Kalahandi) et les a formés à faire le suivi du budget au niveau du district, ainsi qu'à rassembler les besoins de la communauté dans une Charte de revendications du District et en discuter avec les décideurs au niveau du district. Au mois d'août les Groupes de veille budgétaire du district préparent la Charte de revendications du District et la soumettent aux Agents des prélèvements et décaissements. La validation et la finalisation de la Charte ont lieu dans chaque district à la fin novembre par le biais d'une Consultation pré-budgétaire du District avec des militants politiques et sociaux, des représentants de la société civile, des médias, de responsables gouvernementaux et des professionnels des domaines concernés.

Les propositions faites à l'échelon du district et l'analyse macro au niveau de l'état sont regroupées pour mettre en forme la Charte de revendications de l'état. Avant que le budget du ministère ne soit envoyé pour compilation finale au Ministère des Finances du gouvernement d'Odisha, une Consultation pré-budgétaire de l'État a lieu avec l'aide d'éminents professionnels tels que les responsables du Ministère des Finances, de la Planification et de la Coordination et divers membres du Comité législatif permanent, des universitaires, des militants politiques et sociaux, des représentants de la société civile de l'état et du district, des médias et des élèves de lycées et universités de premier plan. Une équipe formée de délégués du groupe de veille budgétaire de l'état remet ensuite ces propositions au ministre des Finances au cours d'une rencontre officielle. Telle que conçue, l'objectif principal de la Consultation pré-budgétaire est d'impliquer tous les acteurs possibles et de faciliter la discussion avec les responsables du budget d'état sur différentes composantes de ce budget, en mettant l'accent sur les crédits et dépenses alloués au secteur social. Suite à la Consultation pré-budgétaire, une discussion bilatérale est organisée avec les membres du Ministère des Finances avant qu'ils ne finalisent le budget à la fin décembre. La Charte de revendications de l'état et des districts est communiquée aux médias afin de permettre une prise de conscience massive. Les délibérations des Consultations pré-budgétaires arrivent au gouvernement par les membres du comité législatif et du comité permanent.

## **ARTICULER LES BESOINS COMMUNAUTAIRES : L'UTILISATION DE LA RADIO COMMUNAUTAIRE**

Le Centre a identifié un groupe de veille budgétaire du district situé dans la région tribale intérieure d'Odisha qui disposait d'un dispositif de radio communautaire. Le groupe de veille budgétaire du district souhaitait partager les informations liées aux allocations et au schéma de dépenses budgétaires de l'État. L'objectif, en diffusant ces informations, est d'informer la communauté ; ainsi, la Radio communautaire propose une émission qui présente des informations sur les processus budgétaires de l'état et ses priorités en matière sociale dans un format facile à comprendre, tels que des interviews avec des fonctionnaires locaux, des jeux interactifs, des nouvelles et poèmes. Le programme vise à éduquer les communautés qui peuvent alors engager un dialogue régulier et éclairé avec leurs représentants gouvernementaux. Un dialogue régulier favorisera vraisemblablement un processus budgétaire participatif et transparent, qui entraînera à son tour, au niveau des budgets de l'état, des politiques et des dépenses reflétant les besoins et intérêts des communautés pauvres et rurales dans l'Ouest de l'Odisha. Le programme de la Radio communautaire exploite le moyen de communication de masse et de divertissement le plus largement utilisé dans la région pour atteindre les auditeurs. En ce qui concerne la radiodiffusion, All India Radio (AIR), station de radiodiffusion nationale indienne, diffuse le programme en langue locale d'Oriya aux habitants du district de Kalahandi et aux districts limitrophes de l'Ouest de l'Odisha, notamment Nuapara, Bolangir et Sambalpur. Concernant la diffusion locale, le groupe de veille budgétaire du district ainsi que l'équipe du Centre OBAC rassemblent régulièrement les membres de la communauté dans les centres communautaires de 90 villages de la région de l'Ouest de l'Odisha pour écouter les enregistrements de la Radio communautaire. En fonction des thèmes abordés par l'émission de la Radio communautaire diffusée, différents membres de la Communauté sont encouragés à participer. Par exemple, si une diffusion particulière discute des manuels scolaires pour les enfants de l'école, les parents sont invités à écouter ; si l'émission se concentre sur la question de la santé des femmes, les femmes sont invitées à y assister. La différence fondamentale entre la radiodiffusion et la diffusion locale est que la première est diffusée par une station de radio nationale et permet une large couverture géographique, tandis que la seconde est effectuée par OBAC et fournit au groupe cible les informations budgétaires spécifiques les plus pertinentes pour lui.

Les initiatives de diffusion locale d'OBAC ont été efficaces à la fois en sensibilisant le public au processus budgétaire et en favorisant la participation des citoyens à l'élaboration du budget. Lors de la préparation du budget de l'état au mois d'août, certaines communautés qui écoutaient la Radio communautaire ont exprimé leurs revendications d'allocations budgétaires pour des manuels, des bourses d'études et des médecins pour les centres de soins de santé primaires aux agents des prélèvements et décaissements du district, qui sont les représentants gouvernementaux responsables de la préparation du budget et des dépenses au niveau local. Grâce à la présentation de cette Charte des revendications, une augmentation de la dotation de certaines composantes spécifiques du secteur social a pu être observée. Par exemple, l'allocation pour la médecine gratuite a été doublée au niveau de l'état avec de nombreuses modifications dans les mécanismes de distribution de médicaments aux patients pauvres. La double approche d'OBAC dans la diffusion des programmes de

la Radio communautaire illustre combien il est important pour les organisations de la société civile engagées dans le travail budgétaire d'identifier et d'exploiter le(s) mode(s) de communication le(s) plus approprié(s) pour atteindre efficacement leurs publics cibles.

Les efforts de plaidoyer pour impliquer les citoyens dans le processus budgétaire ont été largement reconnus par l'État. Au cours de l'année 2010, après des demandes répétées de la part des organisations de la société civile, le gouvernement d'Odisha a adopté le processus et a convié les citoyens à des consultations pré-budgétaires. Les groupes de plaidoyer budgétaire de la société civile espèrent qu'un groupe budgétaire citoyen bien informé soit formé. Il inclurait des acteurs de la société civile qui servirait de personnes ressources pour la planification et la budgétisation de l'état. Ce groupe serait également impliqué dans la préparation d'un budget alternatif pour des domaines spécifiques du secteur social basé sur une approche normative. Tous ces efforts peuvent alimenter les forums axés sur les droits par le biais de flux cohérents d'informations budgétaires pour construire un débat logique avec l'état.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Malena, C. avec Forster, R. and Singh, J. (2004) 'Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice' Social Development Paper, no 76. Washington, DC: World Bank.

Iyar and Behar, (2005) 'Budget work in India' Economic and Political Weekly, Vol - XL n ° 02, 8 janvier 2005

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025773.pdf>

<http://internationalbudget.org/>

[www.cbgaindia.org](http://www.cbgaindia.org)

*Chapitre 5*

**LES INNOVATIONS  
DÉMOCRATIQUES  
DOIVENT SE  
GAGNER DANS  
LA DURÉE**



« Les innovations démocratiques ne résultent pas d'un chemin tranquille mais s'inscrivent dans des logiques de pouvoir entre les différentes parties prenantes de l'action publique. Si elles peuvent être initiées par les pouvoirs publics, comme dans le cas de l'Etat d'Oregon ou de l'Atelier climat en France, elles sont pour la plupart le fruit de revendications de la société civile. Elles se confrontent alors aux situations acquises, aux résistances au changement. Ces dispositifs participatifs induisent en effet une transformation des rapports de force. Ils contribuent notamment à ancrer au sein de la population une culture de « demande de comptes » à l'égard des gouvernants. Parce qu'elles touchent au plus profond des sociétés et de leur rapport au politique, les innovations démocratiques ne peuvent survenir du jour au lendemain. Elles résultent donc de processus complexes de « petits pas » et de tâtonnements, inscrits dans la durée. »

**IVAN CROUZEL,**

Directeur adjoint de l'Institut de Recherche et de débat sur la Gouvernance (IRG)

## Les réunions citoyennes préélectorales en Orégon (Etats-Unis)

**Résumé :** L'Organisation orégonaise pour une Démocratie Saine (HDO: "Healthy Democracy Organisation of Oregon"), fondée en 2009, organise des réunions citoyennes préélectorales durant lesquelles les participants débattent de mesures politiques. Un résumé accessible au grand public est ensuite publié. Cette organisation cherche à promouvoir l'engagement civique et à augmenter l'éducation civique au sein des débats politiques.

### AUTEUR

Katie Knobloch

Enseignante Chercheur à  
l'Université du Colorado

jkatie.knobloch  
@colostate.edu

**Fiche rédigée par :**  
Antoine Gallois

### PROGRAMME

**Démarrage :** 2009

**Lieu de réalisation :** Oregon, Etats-Unis

**Budget :** N/C

### ORGANISME

Healthy Democracy Organisation

519 SW Park Ave #602

OR 97205 Portland

<http://healthydemocracyoregon.org>

**Salariés :** N/C

**Bénévoles :** N/C



## COMITÉ DE LECTURE

**Date de lecture de la fiche :** vendredi 23 mai 2014

**Appréciation(s) du comité :** *Source d'inspiration !*

**Solution(s) :** *Démocratie et bonne gouvernance*

**Opérateur(s) :** *Association, ONG*

**Bénéficiaires :** *Universel*

**Domaine(s) :** *transparence, Participation citoyenne, Moyens de communication*

**Pays :** *États-Unis*

**Envergure du programme :** *Locale*

## ORIGINES ET CONTEXTE DU PROGRAMME

On a constaté que dans l'Oregon, les électeurs disposent rarement des informations politiques clés au moment de décider pour quelles mesures ils vont voter. La plupart d'entre eux n'ont ni le temps, ni les moyens, ni les connaissances approfondies sur chacune des propositions pour pouvoir se décider seul. Ils basent ainsi leurs décisions sur les campagnes de groupes de pression et sur les discours des élites politiques.

## OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les réunions citoyennes préélectorales (CIR: "Citizen's Initiative Review") visent à améliorer la qualité de la participation publique et de la délibération politique au sein de la démocratie moderne. Elle cherche à augmenter les capacités des citoyens à s'engager intelligemment dans la vie politique. Le fondateur de la CIR cherche aussi à améliorer la qualité des informations facilement disponibles pour les électeurs au sujet des initiatives existantes au sein de l'État.

## ACTIONS MISES EN OEUVRE

- La HDO a mis en place des groupes de 24 citoyens Orégonais chargés d'étudier une mesure électorale concrète pendant 5 jours.

>> Lundi : présentation du CIR et de la mesure électorale

>> Mardi : Argumentations des défenseurs et des opposants

>> Mercredi : Appels à témoins et discussions en petits groupes

>> Jeudi : Présentations finales des défenseurs et des opposants et élaboration d'une ébauche de considérations politiques et de conclusions principales

>> Vendredi : Le groupe élabore un manifeste citoyen final d'une page exposant les conclusions principales, les considérations politiques et les arguments des défenseurs et des opposants. Ce document est distribué dans toutes les maisons orégonaises accompagnées des brochures des parties politiques.

Une conférence de presse est organisée.

- Les performances du CIR sont évaluées par les participants.

- L'impact sur les citoyens moyens est étudié par le biais de sondages téléphoniques et en ligne.

## RÉSULTATS ET IMPACTS, QUANTITATIFS ET QUALITATIFS, DES ACTIONS MISES EN OEUVRE

- L'évaluation indique que les participants sont globalement satisfaits de leur expérience. Ils affirment que la CIR les a aidés à mieux comprendre la mesure qu'ils ont étudiée et qu'elle a parfois changé radicalement leur point de vue.
  - En 2012, près de 50 % des électeurs avaient lu la brochure de la CIR.
  - Deux tiers des électeurs ayant lu la brochure l'ont trouvée utile.
  - Le sondage a aussi montré que si la CIR a permis d'améliorer les connaissances des citoyens, elle a aussi amélioré leur confiance dans les informations.
- 

## ORIGINALITÉ DU PROGRAMME

La CIR a contribué à la résolution d'un des problèmes centraux de la démocratie ; l'ensemble de la population a été informé grâce à un processus plaçant les citoyens au cœur des petites comme des grandes délibérations. Cette manière innovatrice d'évaluer publiquement les mesures électorales fournit aux électeurs des informations claires, utiles et fiables en période électorale.

---

## RETOUR D'EXPÉRIENCE

### **Difficultés et/ou obstacles rencontrés durant la mise en oeuvre du programme :**

- Le sondage destiné à mesurer les impacts de la CIR n'a eu qu'un faible taux de participation. Ses résultats sont donc contestables.
- L'une des mesures analysées par la CIR (concernant les casinos) a été abandonnée, ce qui a probablement affaibli la notoriété de la CIR.
- Pour l'instant, la CIR n'influence que peu d'électeurs.

### **Solutions adoptées pour répondre aux difficultés et/ou obstacles :**

Depuis 2009, la CIR s'est progressivement étendue.

### **Améliorations futures possibles :**

- La CIR nécessite une meilleure campagne d'information publique (par exemple, le manifeste de la brochure adressée aux électeurs devrait être visuellement plus attirant). Elle doit aussi être plus présente sur internet, dans les médias, et au sein de la brochure elle-même.
- La CIR devrait mieux former les participants à l'évaluation des mesures.
- Les défenseurs, les opposants et les témoins neutres intervenant dans les débats devraient eux aussi être mieux préparés et formés afin de pouvoir transmettre des informations claires et argumentées.

### **Présentation des facteurs de réussite et conseils pour une généralisation ou transposition du programme :**

S'adresser au grand public par le biais de brochures provenant de débats politiques citoyens permet d'être plus crédibles et accessibles que les experts et les politiciens. De plus, lorsqu'ils sont convenablement informés, les citoyens sont ravis de participer aux débats politiques.

---

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bowler, S., & Donovan, T. (1998). *Demanding choices: Opinion, voting, and direct democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Broder, D. S. (2000). *Democracy derailed: How millionaires and special interest groups have usurped the initiative process and endangered the government the founders envisioned*. San Diego, CA: Harcourt.
- Cronin, T. E. (1989). *Direct democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Crosby, N. (2003). *Healthy democracy: Bringing trustworthy information to the voters of America*. Minneapolis, MN: Beaver's Pond.
- Crosby, N., & Hottinger, J.C. (2011). The citizens jury process. Chapter 8 in *The Book of the States*. Retrieved from <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/citizens-jury-process>
- Crosby, N., & Nethercutt, D. (2005). Citizens Juries: Creating a trustworthy voice of the people. In J. Gastil & P. Levine (Eds.), *The Deliberative Democracy Handbook* (pp. 111–119). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Dahl, R. (1998). *On democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Esteve, H. (2012, October 16). Oregon casino supporters suspend campaign to pass Measures 82, 83. *Oregonian*. Retrieved from [www.oregonlive.com/politics/index.ssf/2012/10/oregon\\_casino\\_supporters\\_suspe.html](http://www.oregonlive.com/politics/index.ssf/2012/10/oregon_casino_supporters_suspe.html)
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gastil, J. (2008). *Political communication and deliberation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gastil, J., & Levine, P. (2005). *The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gastil, J., & Knobloch, K. (2010). Evaluation report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review. Seattle, WA: University of Washington.
- Gastil, J., Knobloch, K., & Kelly, M. (2012). Evaluating deliberative public events and projects. In T. Nabatchi, J. Gastil, M. Weiksner, & M. Leighninger (Eds.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp. 205-230). Oxford University Press, New York, NY.
- Gastil, J., Knobloch, K., & Richards, R. (2012, May). Vicarious deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review influences deliberation in mass elections. Paper presented at Rhetoric Society of America Annual Conference, Philadelphia, PA.
- Gerber, E. R. (1999). *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gerber, E. R., & Lupia, A. (1999). Voter competence in direct legislation elections. In S. L. Elkin & K. E. Sotun (Eds.), *Citizen competence and democratic institutions* (pp. 147-160). University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knobloch, K., Gastil, J., Reedy, J., & Walsh, K. C. (2013). Did they deliberate? Applying an evaluative model of democratic deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review. *Journal of Applied Communication Research*, 41, 105-125.
- Leighninger, M. (2006). *The next form of democracy*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Matsusaka, J. G. (2008). *For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, M., & Leighninger, M. (2012). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. New York, NY: Oxford University Press.
- Street, M. D. (1997). Groupthink: An examination of theoretical issues, implications, and future research suggestions. *Small Group Research*, 28, 72-93.

---

## POUR EN SAVOIR PLUS

- Co-auteurs: John Gastil, Robert Richards et Traci Feller
  - Le rapport entier est disponible sur <http://www.la1.psu.edu/jgastil/CIR/ReportToCIRCommission2012.pdf>
  - Autre adresse utile: <https://twitter.com/HDOregon>
-

# L'ATELIER CLIMAT, DISPOSITIF FRANÇAIS DE CONCERTATION CITOYENNE MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE INNOVATION DÉMOCRATIQUE LOCALE ?



● **AUTEUR** : Estelle-Fleur GALATEAU

Docteure en sociologie  
Laboratoire CERLIS / CNRS  
ef.galateau@orange.fr

● **RÉDACTRICE** : Alice Balguerie

● **RÉSUMÉ** : *L'étude de l'Atelier Climat, dispositif français de démocratie participative ayant pour objet la question environnementale, met en exergue la nécessité d'une validation citoyenne pour assurer la légitimité de l'action entreprise au niveau local. Ce processus peut être considéré comme une forme d'innovation démocratique locale, par sa forme, sa durée et la concertation entre citoyens et élus, mais appelle toutefois un décentrage territorial et une collaboration entre tous les acteurs de la société pour assurer sa diffusion et son efficacité. Il s'agit d'une innovation à petits pas, propice à l'adoption de nouvelles pratiques, pour peu qu'elle soit réappropriée, diffusée et imitée par l'ensemble des acteurs.*

● **MOTS-CLEFS** : ATELIER CITOYEN, CONCERTATION CITOYENNE, INNOVATION DÉMOCRATIQUE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, CHANGEMENT DE COMPORTEMENT, ENVIRONNEMENT, CONSOMMATION ÉCONOME, DÉCHETS, FRANCE

## 1. INTRODUCTION

Le changement climatique est un enjeu mondial qui nécessite une coordination à tous les niveaux d'action, faisant émerger de nouvelles problématiques sur l'importance d'une implication effective des habitants qui ne seraient plus, dans leur action, dissociés des politiques et des savants. Face aux difficultés de la situation et des solutions à mettre en place, de nouvelles questions ont émergé sur les limites de la démocratie représentative et sur l'opportunité de créer des formes alternatives de délégation du pouvoir aux citoyens, pour prendre en compte l'émergence des nouveaux problèmes de société.

Nombre d'ateliers citoyens ou conférences citoyennes se multiplient en France en empruntant au principe d'informations et de délibération des citoyens (D. BOURG et K. WHITESIDE, 2010). Dans notre recherche, nous nous sommes intéressés au projet de l'Atelier Climat, qui avait pour point d'ancrage le Plan Climat adopté en 2007 par Nantes métropole, et qui visait à réduire de 50% les émissions de gaz à effets de serre sur le territoire d'ici 2025. Nantes Métropole lança une démarche expérimentale, première en France, par son effectif et sa durée, qui s'appuyait sur le suivi de 150 ménages de l'agglomération pendant un an. Cet atelier visait à la fois à mesurer les freins/limites et les facteurs favorisant les changements d'habitude des citoyens, mais également à tester les politiques publiques qui accompagnaient les habitants dans un changement ou une adaptation de leurs habitudes. La première rencontre entre les ménages sélectionnés et qui acceptèrent d'y participer, fut le 26 juin 2010.

## 2. MÉTHODES

Au début de l'Atelier Climat, les participants avaient le choix entre deux formules, qui impliquaient un engagement différent dans l'atelier. Ainsi, la formule 3 (F3) demandait une participation aux trois Rencontres Climat (juin 2010, janvier 2011 et juin 2011). La formule 7 (F7) requerrait, quant à elle, une participation plus active et un investissement plus important, avec un total de sept réunions au cours de l'année (les trois Rencontres Climat auxquelles se sont ajoutées quatre réunions thématiques en septembre, novembre, février et avril). Cette différenciation en deux formules d'engagement partait du souhait de Nantes Métropole, d'expérimenter l'hypothèse selon laquelle un « accompagnement » plus fort de certains ménages engendrerait une modification de comportement plus importante chez ces ménages.

Le but recherché à travers l'Atelier Climat, était de mettre à jour les pratiques de consommation, de déchets, de déplacement, mais aussi celles en matière d'habitat/énergie des habitants, afin de voir ce qui pouvait être fait, à Nantes métropole, pour participer et intégrer ces pratiques au développement durable. Il était également demandé de mettre à jour les grands mécanismes du changement, en identifiant les marges de manœuvre et les perceptions qui y étaient associées. L'objectif final pour les participants était de produire un avis citoyen, répondant à quatre principales questions : 1) ce que les participants envisageaient de faire individuellement et collectivement pour contribuer à l'objectif climat de Nantes Métropole, 2) connaître les principaux obstacles que les participants rencontraient pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, 3) connaître ce qui leur

●●● permettrait d'agir davantage pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et comment Nantes Métropole pouvait les y aider, 4) comment rendre les 600 000 habitants de Nantes Métropole, dans leur ensemble, acteurs d'une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Afin d'alimenter la réflexion des participants sur leurs propres pratiques, mais également pour répondre à l'engagement pris par Nantes Métropole d'« offrir aux participants différents outils qui leur permettraient de s'informer ou d'agir sur les questions liées au changement climatique tout au long du déroulement de l'atelier », des temps d'échanges avec des intervenants extérieurs ont ponctué les séances de l'Atelier. Les intervenants peuvent être regroupés en trois principales catégories : les élus, les habitants de Nantes Métropole et les associations/professionnels.

Chaque séance de l'Atelier Climat était rythmée par des temps d'échanges minutés, en sous-groupes entre les participants. La réflexion était alimentée par des questions, préalablement définies entre les responsables de Nantes Métropole et les consultants de Missions Publiques, qui étaient ensuite posées aux participants. Ces questions avaient pour objectif de préparer une « réflexion citoyenne », en proposant aux participants de réfléchir sur leurs pratiques, sur les changements qu'ils pensaient pouvoir entreprendre, et sur les actions que Nantes Métropole pouvait mener ou encourager pour les faciliter. Les participants pouvaient y répondre sur un support, prévu à cet effet. Chaque groupe devait désigner un « rapporteur », qui était chargé d'écrire le fruit de la réflexion commune. Toutefois, il ne s'agissait pas de faire émerger à tout prix une pensée globale, mais bien de faire apparaître les différentes opinions et tensions que les questions pouvaient susciter.

Suite à la deuxième réunion climatique (milieu du processus), réunion commune aux différentes formules des participants, l'action des consultants de Missions Publiques, soutenue par les responsables de Nantes Métropole, se porta sur la rédaction d'un avis citoyen. Les deux séances thématiques restantes devaient être centrées en priorité sur cette production. Ainsi, lors des réunions thématiques 3 et 4, de février et avril, les participants de la formule 7, eurent à réfléchir, en sous-groupes, aux principales questions posées par les élus, sur les thématiques déplacements et consommation en un premier temps, puis habitat/énergie et déchets en un second temps.

L'objectif de notre recherche visait à comprendre comment les acteurs eux-mêmes (participants de l'Atelier, commanditaires et collectivités publiques, et consultants intégrés dans le projet) posaient le problème de l'articulation entre développement durable et démocratie participative. Sur les 150 ménages recrutés pour l'Atelier Climat, nous avons effectué des entretiens semi-directifs avec 44. Nous les avons choisis selon six critères : leur âge, leur situation géographique (Nantes centre versus communes périurbaines de l'agglomération), leur nombre d'enfants à charge, leur statut (propriétaire ou locataire), leur lieu de vie (habitat collectif ou individuel) et enfin, leur catégorie socio-professionnelle.

Nous avons également effectué plusieurs observations lors de séances de l'Atelier Climat, conjuguées à une analyse du discours des représentants de Nantes Métropole (maires, maires-adjoints et responsables « techniques » du projet Atelier Climat), et à une étude des actions amorcées suite à la lecture de l'avis citoyen par les élus, afin de comprendre quel(s) enjeu(x) et vision(s) étaient partagés, ou non, vis-à-vis du processus de participation citoyenne.

### 3. RÉSULTATS

Nous constatons, suite à notre enquête, qu'il y a une conscience environnementale commune qui pousse les citoyens-participants à agir afin de préserver la planète, à différents niveaux d'actions (allant de l'achat de produits locaux et de saison, à l'adhésion à des associations, ou à la participation à des dispositifs de concertation citoyenne) pour faire face au changement climatique, et mettre en place une société répondant davantage aux exigences requises par le développement durable. A cette fin, leur engagement dans l'Atelier Climat leur permettrait, selon les participants, d'adopter un comportement encore plus éco-responsable, répondant à leurs propres valeurs.

Les participants ne conçoivent plus une action efficace, sur le plan environnemental, qui serait dictée et imposée par les élus, sans une préalable concertation citoyenne : « *L'Union fait la force, chacun doit donner sa petite graine, et ça fait une grande idée... Sinon, si c'est toujours les politiques qui décident, ce n'est pas très bien non plus. On se sent lésé, et on a l'impression qu'on n'est pas écouté* » (E9, femme, 63 ans). Conscients de leur rôle, et des implications que celui-ci implique vis-à-vis des autres habitants de l'agglomération, les participants ont vécu cette expérience comme une nouvelle forme de reprise du pouvoir politique et local, face à des élus-édiles qu'ils considéraient comme trop éloignés des considérations citoyennes. Ils souhaitent aussi que leur action soit reproduite dans d'autres villes et régions.

Du point de vue des acteurs politiques et des collectivités locales également, la participation citoyenne est un véritable enjeu pour assurer une appropriation, par les individus, des actions menées et des services institués. Trois principales attentes, vis-à-vis des citoyens-participants, avaient d'ailleurs été formulées au début de l'Atelier et confirmées à sa fin : une lecture critique des politiques publiques, une réelle implication citoyenne pour amorcer ensemble des changements de comportement, et une mobilisation à la fois citoyenne et politique pour assurer la suite des actions mises en place. L'idée principale qui résulte de l'Atelier Climat est que le citoyen, usager des services (eau et déchets, à titre d'exemples), a aussi un rôle - structurant - à jouer dans l'élaboration des politiques publiques, notamment pour apporter des solutions simples ou facilitatrices à des problèmes précis. En outre, des instances telles que l'Atelier Climat pourraient être le vecteur d'une institutionnalisation des pratiques durables : une certaine incitation à l'adoption de certaines pratiques plus éco-responsables, et une transmission d'informations sur les « bons » et les « mauvais » gestes seraient véhiculées.

Dans le cadre de l'Atelier Climat, nous pouvons dire que le terrain local était « propice » à l'émergence d'une nouvelle forme d'atelier citoyen, par les nombreux dispositifs et ateliers de ●●●

●● démocratie participative déjà mis en place dans l'agglomération. Mais si le processus fut salué et apprécié, notamment par son envergure, ses impacts restèrent réduits. En effet, s'il y a bien eu des changements dans les pratiques quotidiennes des participants, via l'expérience de l'Atelier Climat, celles-ci restent modestes et marginales. Il n'y a pas eu de bouleversements majeurs, concourant à une baisse drastique du rejet des gaz à effet de serre, par l'adoption d'un mode de vie qui serait « zéro carbone ». Certes, l'objectif de l'atelier n'était pas de créer des militants de la décroissance, mais d'amorcer des changements significatifs. Toutefois, sur les deux volets étudiés et analysés plus particulièrement, que sont la consommation et la gestion des déchets, nous pouvons constater que les principaux changements concernent l'achat de produits frais, locaux et de saison, et la mise en place d'un tri sélectif, qui restent néanmoins limités. Si les leviers énoncés lors des séances ont permis à certains participants d'adopter de nouvelles pratiques, les contraintes (principalement financières, temporelles, et spatiales) restent majoritairement trop fortes pour amorcer des changements significatifs.

En outre, si les résultats sont difficiles à analyser d'un point de vue quantitatif, il semblerait néanmoins que les ménages F7 aient modifié de façon plus importante leurs comportements sur certains volets d'action. Toutefois, l'engagement plus fort des F7 et leur implication dans le dispositif pourraient expliquer leur tendance à adopter des comportements qui seraient moins émetteurs de gaz à effet de serre, sans que l'Atelier Climat y ait participé d'une façon déterminante.

La question du temps fut un point central pour l'atelier. En effet, il semble que la principale contrainte de l'Atelier Climat ait été sa difficulté à mobiliser sur un temps long (une année). Du point de vue organisationnel, il fallait que les participants puissent bloquer les samedis consacrés aux séances de l'atelier ; si cela semble plus aisé en automne-hiver, hors périodes scolaires, cela devenait beaucoup plus difficile au printemps et en été. Par ailleurs, si l'intérêt, du point de vue théorique, pour l'Atelier Climat était bien présent tout au long du processus, celui-ci s'est plus ou moins dissout, face aux obligations du quotidien. Enfin, il semblerait que la « faiblesse du lien », pour reprendre l'expression de Judith Ferrando Y Puig, que nous appelons la « force des contraintes », soit due au manque d'appropriation des outils mis en place pour assurer une dynamique de groupe, tels que l'extranet dédié à l'atelier sur le site de Nantes Métropole, ou les différentes visites proposées sur les sites de l'agglomération (déchetterie notamment). Ne pouvant assurer une dynamique commune, notamment pour les participants de la formule 3, l'Atelier Climat a perdu en intensité. De plus, la « force des contraintes » se retrouve également dans l'absence d'échanges entre les participants depuis la fin du mois de juin 2011.

Les interviewés mettent également en exergue un manque d'action des élus de Nantes Métropole, concernant la mise en place des propositions de l'avis citoyen : « Il n'y a pas eu d'actions extrêmement concrètes suite à l'avis citoyen, juste une suite de déclarations de bonnes intentions. Le développement des transports en commun qui s'est accentué était dans l'avis... mais il était programmé depuis longtemps ! » (Entretien fait en Janvier 2013 n4, homme, 53 ans).

Ce manque est conjugué à un sentiment de flottement, dû à une absence d'informations précises quant aux suites amorcées ou non : « (...) il nous est très difficile de savoir quelles actions concrètes ont été menées suite à cet avis... On ne peut pas nier que de nombreux projets aient vu le jour depuis, et nous sommes globalement satisfaits des actions menées... Mais nous avons le sentiment que beaucoup de ces actions avaient été décidées avant, ou grâce à d'autres concertations plus précises qui avaient été menées juste avant l'atelier » (Entretien fait en Janvier 2013 n7, femme, 35 ans).

Ainsi, malgré le retour des actions amorcées lors de la réunion du 22 Octobre 2011, portant sur certaines actions de l'avis citoyen (la mise en place de nouvelles consignes de tri associée aux ambassadeurs du tri, une aide de vingt euros à l'achat d'un composteur, un guide personnalisé pour tous les habitants concernant leur alimentation, notamment), le sentiment dominant est celui d'un atelier utile et nécessaire, mais encore inachevé dans ses actions.

Si les résultats de cette innovation peuvent paraître minimes, ils ne sont pas pour autant nuls, bien au contraire. Si le processus de l'innovation de démocratie participative, tel qu'il fut mis en place dans le cadre de l'Atelier Climat, nécessite une adoption et une assimilation dans les pratiques et les usages, elle requiert également du temps dans sa diffusion et sa (ré)appropriation. Elle témoigne aussi d'une volonté particulièrement forte d'une collaboration, entre les politiques et les citoyens/habitants, dans un processus innovant de concertation citoyenne, qui appelle, toutefois, à dépasser le cadre local, pour un ancrage plus global.

## 4. DISCUSSION

Trois aménagements de la forme de l'atelier citoyen rendent le processus adopté par l'Atelier Climat innovant : l'effectif total des participants (150 initiaux contre 25 à 30 pour la plupart des ateliers citoyens (A. VERGNE, 2013)), la création de deux groupes de participants F3 et F7 (ce qui est innovant par rapport à la forme dite classique des processus de concertation citoyenne), et la durée du dispositif (un an contre quelques jours voire quelques mois pour les autres dispositifs et ateliers citoyens). Par ailleurs, les changements d'usage sont réels, même s'ils restent limités à une fraction de la population. Par conséquent, le dispositif fonctionne mais de fortes contraintes pèsent sur les citoyens dans leur vie quotidienne. Ce sont ces contraintes qu'il convient de lever, afin d'assurer une implication plus forte et plus continue des participants.

Des réunions annuelles globales, faisant suite à l'Atelier Climat, élargies et ouvertes à l'ensemble des habitants de Nantes Métropole, qui seraient ponctuées par les interventions des participants et les réactions des élus sur les actions issues de l'atelier, permettraient d'assurer une continuité du processus. Elles assureraient, en outre, un état des lieux précis des actions entreprises suite à la concertation citoyenne, justifiant de l'intérêt du travail effectué par les participants.

Le fait que le panel citoyen soit composé de ménages d'emblée intéressés par le sujet peut être considéré comme une limite à l'initiative. A partir des expériences d'ateliers citoyens en Rhône-Alpes et en Franche-Comté, il semble ainsi qu'une rémunération, même symbolique, permettrait d'atteindre aussi des ●●

●●● individus peu enclins aux questions environnementales et de démocratie participative, en les faisant découvrir de nouvelles formes de débats citoyennes. Une rémunération, en fonction de la participation aux séances, pourrait également apporter des solutions aux problèmes logistiques rencontrés par les participants, et les inciter à un engagement plus constant.

En conclusion, l'étude que nous avons faite de l'Atelier Climat nous amène à nous interroger sur l'objectif voulu et recherché via la mise en place de ces nouveaux dispositifs de démocratie participative, à l'échelle locale. Si, comme nous l'avons vu, ceux-ci sont convoqués et invoqués pour assurer une « efficacité » et une légitimité des politiques publiques, nous pouvons émettre des doutes quant à leur « efficacité » dans l'adoption de pratiques moins émettrices de gaz à effet de serre, du fait notamment des contraintes auxquelles sont soumis les participants.

Dès lors, il y a un écart entre les modèles idéaux de la démocratie participative, qui verraient en elle le moyen le plus « efficace » pour répondre aux défis environnementaux actuels, et la réalité de la mise en pratique de ces modèles. En effet, d'une part, la question de la généralisation de ces dispositifs reste posée. Les ateliers citoyens, ancrés à l'échelle locale, devraient pouvoir être généralisés ou mis en place à une échelle plus globale, pour avoir un rayonnement plus large, et assurer la mise en place de solutions et de plans d'action déterminants, significatifs et cohérents. D'autre part, lors de ces ateliers citoyens, l'individu est placé au centre des défis environnementaux, l'investissant d'un rôle et d'une action qui peuvent être hors de sa portée. Si des changements de comportement doivent être amorcés à l'échelle individuelle, ils doivent également être accompagnés de nouvelles infrastructures plus adaptées, et d'une exemplarité des pouvoirs publics et des industriels.

## 5. POUR EN SAVOIR PLUS

BOURG D. et WHITESIDE K., 2010 - *Vers une démocratie écologique – Le citoyen, le savant et le politique*, La République des idées, Seuil, pp. 56-58

BOURG D., 2010 – « Une démocratie écologique pour sauver la planète », Bilan Planète, *Le Monde*, Hors-Série 2010, p. 8

FERRANDO Y PUIG J., 2012 - « La Force du collectif », entretien donné dans le Cahier de connaissances « Agir avec les citoyens pour le climat – L'Atelier Climat », *Dialogue Citoyen n°2*, Mars 2012, p.11

FERRANDO Y PUIG J., 2007 - *Le Citoyen, le Politique et l'Expert à l'épreuve des dispositifs participatifs. Etude de cas sur une conférence de citoyens sur la dépendance à l'automobile et discussion*, thèse de doctorat de sociologie, présentée le 26 Juin 2007, Université Paris Descartes, 596 p.

SRADDT, 2012 – « Objectifs, recrutement et profils des 4 ateliers citoyens », Synthèse des 4 ateliers citoyens – SRADDT Franche-Comté, ressources en ligne :

[http://www.franche-comte.fr/fileadmin/Grand\\_projet\\_SRADDT/\\_recrutement\\_et\\_profil\\_ateliers\\_citoyens\\_Franche-Comte\\_v\\_2\\_.pdf](http://www.franche-comte.fr/fileadmin/Grand_projet_SRADDT/_recrutement_et_profil_ateliers_citoyens_Franche-Comte_v_2_.pdf)

SRCAE, 2011 – « Comité technique et ateliers », Schéma Climat Air Energie, Région Rhône-Alpes,

<http://srcae.rhonealpes.fr/phase-elaboration/comite-technique-ateliers/>

VERGNE A., 2013 - « Jury citoyen », in GIS Démocratie et Participation, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*,

<http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1336>

# LE BUDGET PARTICIPATIF DE LISBONNE : RÉSULTATS ET PERSPECTIVES POUR UNE EXPÉRIENCE EN LENTE MAIS CONSTANTE ÉVOLUTION



● **AUTEURS** : Giovanni Allegretti  
Chercheur au centre d'études sociales  
de l'Université de Coimbra (Portugal)  
allegretto70@hotmail.com

Sofia Antunes  
sofiaisp@gmail.com

● **RÉSUMÉ** : Dès 2008, Lisbonne a été la première capitale européenne à mettre en place un processus de Budget Participatif (BP) à l'échelle municipale, impliquant les habitants dans l'élaboration et la hiérarchisation de propositions à inclure pour une partie prédéterminée du budget municipal. Le processus lisboète est devenu la référence majeure pour diverses expériences similaires, aussi bien au Portugal que dans d'autres pays. Il a apporté des éléments innovants au débat international, par exemple, l'utilisation des nouvelles technologies informatiques pour présenter et classer les propositions, et a aussi visé à la construction d'un modèle de BP plus « européen ».

L'une des caractéristiques novatrices du BP de Lisbonne (OP-Lx), en plus de n'être pas uniquement consultatif (contrairement à la majeure partie des expériences précédentes au Portugal), est sa nature évolutive. Celle-ci a permis de tirer partie d'une participation de plus en plus importante au fil des années par le biais d'un renforcement du dialogue avec les citoyens et d'une amélioration progressive de la nature délibérative grâce aux enseignements tirés des erreurs et aux limites observées tout au long du parcours participatif. Le présent article, axé sur le caractère évolutif et incrémental de l'expérimentation, vise à mettre en évidence certaines particularités constatées au cours des cinq premières années du BP de Lisbonne, en soulignant ses limites et ses évolutions.

● **MOTS-CLEFS** : BUDGET, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, MUNICIPALITÉ, GOUVERNANCE LOCALE, MÉTHODOLOGIE, PORTUGAL

## 1. INTRODUCTION

Alors que plus de 2 700 municipalités du monde entier ont mis en œuvre un Budget Participatif (BP)<sup>1</sup>, il est intéressant de revenir sur le cas de Lisbonne – la première capitale européenne à avoir adopté ce système participatif venu d'Amérique latine, à une époque où seuls des projets pilotes au niveau local (UN-Habitat, 2009) avaient été introduits dans les autres capitales (Rome, Paris et Londres). Des systèmes de BP sont actuellement mis en place dans d'autres capitales européennes, telles que Bratislava, Reykjavik et Helsinki ; le cas lisboète reste néanmoins très éclairant, notamment du fait des répercussions qu'il a eues au Portugal. De fait, le BP de Lisbonne (Lx-PB) a permis d'augmenter la visibilité du BP à l'échelle nationale<sup>2</sup>, ainsi que l'intérêt que lui portent les médias, ouvrant ainsi la porte à des débats au sein de plusieurs municipalités et de certains partis (le Parti Socialiste portugais et, plus particulièrement, son organisation de la jeunesse, la 'Juventude Socialista'). De cette manière, le Lx-PB a mis au premier plan la transformation du panorama des BP portugais. Le BP lisboète est ainsi devenu une référence majeure dans le monde lusophone, influençant les débats sur les BP du Cap-Vert ou sur la restructuration de celui de Maputo, capitale du Mozambique. D'autre part, Lisbonne est aujourd'hui une des villes les plus activement impliquées dans le Réseau Ibérique des Budgets Participatifs, dont le prochain évènement pour l'échange de bonnes pratiques se tiendra en mars 2014.

Le Budget Participatif de Lisbonne, qui en est aujourd'hui à sa sixième mouture, était l'un des premiers au Portugal à avoir plus qu'un simple rôle consultatif<sup>3</sup> et à tenter de conférer aux citoyens un vrai pouvoir de décision quant à la définition des politiques publiques de leur ville. Pour cela, le Lx-PB a essayé de renouer avec la co-décision. Cet aspect central du modèle originel de BP caractérisait les premiers projets implantés au Brésil, à l'image de celui de Porto Alegre, qui représentait depuis 1989 (Fedozzi, 2013; Baiocchi, 2005; Santos, 2003; Allegretti, 2003; Abers, 2000) la référence parmi tous les projets de ce type les plus reconnus internationalement. Une telle reconnaissance n'est pas tant due au caractère véritablement pionnier dans le domaine du BP de Porto Alegre, qu'au fait qu'il ait été ●●●

1. Sintomer et alii, 2013.

2. Voir l'article publié par le journal « Público » le 28/04/2013, ainsi que plusieurs articles publiés dans « Público », « Diário de Notícias » and « I » entre 2008 et 2012.

3. Le BP lisboète n'est pas le premier à avoir un rôle décisionnaire, mais c'est le plus important. Depuis 2006, dans la ville de Sesimbra (52 000 habitants, un projet réussi arrêté en 2011) avait déjà été mis en place, comme dans les modèles brésiliens, l'élection de délégués de quartiers qui avaient voix au chapitre sur des montants compris entre 300 000 et 500 000 euros (Sintomer et Allegretti, 2013).

●● mis en place dans la capitale d'un grand État, et de manière assez radicale<sup>4</sup>. Notons également que, tout comme dans d'autres pays européens (Sintomer et Allegretti, 2009), le Lx-BP se distinguait des systèmes brésiliens originaux par deux aspects. D'une part, il n'était pas seulement un projet-pilote circonscrit à de petites parties du budget municipal. D'autre part, il ne mettait pas spécialement l'accent sur l'intégration sociale ou la justice redistributive visant à aider les groupes sociaux les plus défavorisés.

En dépit de ces limites structurelles, le projet lisboète a réussi à dépasser le modèle consultatif qui prévalait jusqu'alors au Portugal. Au moment de sa mise en pratique, les BP portugais étaient surtout considérés comme des projets essentiellement limités au développement d'une « démocratie de proximité » (Sintomer et alii, 2013), c'est-à-dire capables de resserrer les liens internes du tissu social et de rapprocher communautés locales et institutions municipales. Très peu les pensaient à même de conduire à une réforme audacieuse de la culture politique, avec un rééquilibrage des pouvoirs relatifs aux choix d'allocation des ressources municipales annuelles.

Il est important de garder à l'esprit que la mise en place du premier BP lisboète correspond non seulement avec l'aggravation de la crise économique et financière dans le pays, mais également avec la restructuration territoriale et organisationnelle des municipalités portugaises. C'est à cette même période que les méthodes innovantes de gestion municipale, auparavant peu diffusées, ont véritablement pris de l'ampleur au Portugal (Mota, 2005).

A partir des résultats intermédiaires d'un projet académique de recherche comparative, le présent article s'attache à étudier certaines des spécificités du Lx-PB, ainsi que les évolutions majeures qu'il a connues au cours de ses cinq années d'existence. Les données utilisées ont été obtenues grâce à différentes études quantitatives et qualitatives, complétées par de l'observation participante. Ces études ont été menées entre 2010 et fin 2012, sur deux sessions annuelles, dans dix structures de BP portugais<sup>5</sup>.

## 2. SPÉCIFICITÉS ET ÉVOLUTIONS DU BUDGET PARTICIPATIF DE LISBONNE

La PB-Unit (l'institution du Royaume-Uni qui aide les municipalités lors de la mise en place de ce type de pratiques participatives<sup>6</sup>) définit les Budgets Participatifs comme des processus qui « confient aux citoyens d'un territoire donné un pouvoir de décision sur une portion d'un budget qui les concerne, municipal ou autre ». La litté-

rature sur le sujet les inclut dans la catégorie des pratiques « d'invitation à participer » (Ibarra, 2007). Ils sont considérés comme une des formes les plus poussées d'innovations au niveau municipal (Pate-man 2012, Smith, 2009; Fung et Wright, 2002) pour deux raisons principales : en premier lieu, parce que leur intervention porte sur un aspect stratégique du pouvoir des institutions représentatives, rarement soumis à des discussions publiques – l'allocation des ressources publiques ; de plus, parce qu'ils mettent au premier plan à la fois la perception du « déficit démocratique » (Norris, 2011), la transformation de la culture politique, la réorganisation des services publics et le développement de nouvelles formes d'action collective.

Les discussions académiques relatives aux budgets participatifs (Sintomer et Allegretti, 2009; Wampler, 2007; Santos, 2003; Avritzer et Navarro, 2003) montrent que le succès de ces innovations dépend en grande partie de quatre facteurs : (1) la volonté politique, (2) la capacité organisationnelle du tissu social sur le territoire, (3) l'autonomie et les capacités financières de l'entité politique principale et (4) l'architecture organisationnelle (la conception) du processus participatif.

A Lisbonne, les deux premiers éléments ont été renforcés par la crise politique de 2006 qui a précipité la démission du maire et la tenue de nouvelles élections de mi-mandat (marquées par un fort taux d'abstention)<sup>7</sup>. En 2007, la nouvelle équipe municipale, formée par une minorité de coalition<sup>8</sup> dirigée par le socialiste António Costa, a souhaité créer un consensus dépassant les résultats électoraux. Pour cela ont été organisés des rencontres thématiques ouvertes à la participation du public ainsi que plusieurs réunions décentralisées également ouvertes, dans certaines des 53 paroisses de la ville<sup>9</sup>. Le but était de recueillir les contributions des citoyens et des associations sur les plans, projets et priorités d'intervention du Conseil Municipal pour les années à venir.

Le 9 juillet 2008, suite aux résultats encourageants des toutes premières initiatives de création d'espaces de dialogue citoyen, le Conseil Municipal de Lisbonne (CML) a adopté la « Charte des Principes » du Budget Participatif, reconnaissant la nécessité « d'avancer vers un modèle complet de participation citoyenne, (...) emblématique d'un nouveau mode de gouvernance ». Cette voie vers la co-décision a ensuite été formalisée par la Proposition 833/P/2008b : elle concernera 5,4% des investissements municipaux, soit un montant pouvant aller jusqu'à 5 millions d'euros. Cela représente jusqu'ici le BP le plus important du Portugal.

4. Depuis ses débuts en 1989, le projet de Porto Alegre alloue 100% des investissements au BP, ce qui en fait une expérience bien plus radicale que celles des autres grandes villes. Ce montant a néanmoins été modifié au fil du temps, diminuant fortement – en particulier suite à un changement d'orientation en 2005 (idée démontrée par la thèse de Langelier en 2013 et anticipée dans l'article paru dans *Le Monde Diplomatique* – Langelier, 2011).

5. Il s'agit d'« O Orçamento Participativo Como Instrumento Inovador Para Reinventar as Autarquias em Portugal e Cabo Verde: uma Análise Crítica da Performance e dos Transfers », financé par FCT (PTDC/CS-SOC/099134/2008 - FCOMP-01-0124-FEDER-009255). L'analyse doit également beaucoup au projet « Cidade e Alteridade: Convivência Multicultural e Justiça Urbana », co-financé par un partenariat FCT/ CNPQ (4.4.1.00). Les auteurs remercient Robert Falanga et Nelson Dias pour leurs remarques et corrections.

6. Voir : <http://www.participatorybudgeting.org.uk>

7. Le taux d'abstention était de 62.2% (INE).

8. Avant sa réélection en octobre 2009, l'équipe de Costa n'avait pas la majorité à l'Assemblée Municipale, pour laquelle il n'y avait pas eu d'élections en 2007.

9. Depuis la réforme administrative actée par la Loi 56/2012, la ville est divisée en 24 paroisses, entités politiques et administratives décentralisées dont la délimitation suit celle des paroisses médiévales.

Un système de budget participatif avait déjà été mis en place à Lisbonne, mais son rôle était seulement consultatif. Développé dans la paroisse de Carnide, ce projet était dirigé par une coalition de partis d'opposition. De ce fait, les deux projets avançaient séparément, sans dialogue ni concertation méthodologique. Dans un tel contexte, le BP de Carnide a été abandonné en 2009, date à laquelle la paroisse de Carnide a décidé de s'impliquer davantage dans la voie participative choisie par le Conseil Municipal, doté d'un budget plus important et de pouvoirs plus complets.

Actuellement, le BP lisboète fonctionne sur une base annuelle, chaque cycle commençant au printemps et se poursuivant durant l'été. Des assemblées décentralisées sont tenues qui ont vocation à recueillir les propositions des citoyens sur l'investissement. Ces propositions font ensuite l'objet d'une évaluation et d'une analyse technique par les services municipaux. La Liste Provisoire des projets qui seront soumis au vote est alors publiée, ce qui ouvre une période durant laquelle les citoyens peuvent porter réclamation quant aux propositions.

Le cycle se termine par l'étape du vote (en octobre), suivie de la présentation publique des projets retenus (en novembre/décembre). Afin de promouvoir la participation, la municipalité a créé un portail informatisé géré par le Conseil Municipal, [www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt). Cet outil permet aux citoyens de recevoir des informations, de soumettre des propositions et de voter – depuis 2013, il est également possible de voter par SMS. Ce processus annuel est couronné par l'intégration formelle des projets retenus au Plan d'activités et budgétaire du Conseil Municipal.

Notons que nombre d'éléments conceptuels propres au Lx-PB lancé en 2008 sont issus d'une réflexion menée en coopération avec d'autres municipalités au sein du « OP Portugal » [BP du Portugal]. Cette initiative est soutenue par le fonds européen EQUAL et coordonnée par l'Association In-LoCo qui œuvre pour le développement local, en coopération avec le Centre d'Etudes Sociales de l'Université de Coimbra, le Centre pour les Etudes et la Formation Municipales, ainsi que d'autres municipalités et paroisses qui, depuis 2002, avaient mis en pratique des BP à vocation consultative.

En 2008, le projet « OP Portugal », qui proposait des formations et conseils gratuits en vue de développer des expériences innovantes de gestion partagée des politiques publiques, a eu un impact assez restreint. Dans sa première mouture, le Lx-PB était en effet circonscrit au dernier trimestre de l'année, et la seule possibilité pour les citoyens de s'engager était de soumettre des propositions via un portail internet encore assez aride à utiliser.

Cette première édition a entraîné un gaspillage de l'énergie et du capital social des citoyens qui présentaient des propositions d'investissements, dans la mesure où ils pouvaient seulement voter pour un maximum de trois domaines qui selon eux devaient recevoir des fonds en priorité<sup>10</sup>. Les idées proposées pour les onze autres domaines de compétence du Conseil Municipal n'étaient ni étudiées d'un point de vue technique ni soumises à un vote public. Une mesure très innovante de cette première expérience lisboète et qui n'avait pas été développée par les autres BP portugais a permis de mettre en lumière ces limites : la mise sur pied d'un service de suivi et d'évaluation du BP au moyen de questionnaires menés auprès des participants afin de prendre en compte leur satisfaction et leurs suggestions quant à l'évolution du projet.

Si les quelques 1730 participants au Lx-BP 2008 représentaient une infime portion des habitants de la ville (564 650 habitants selon l'INE), leur actif engagement a tout de même permis d'améliorer le projet. Les réponses des 599 questionnaires<sup>11</sup> ont montré que l'information sur le BP avait été diffusée principalement par le bouche-à-oreille (42,7% des participants en avaient entendu parler par leur famille ou leurs amis). Cela a déclenché une dynamique d'auto-organisation des citoyens, et a créé une forte demande (72,6%) pour l'organisation d'assemblées territoriales et thématiques sur le terrain, afin de réduire l'exclusion des personnes qui rencontrent des difficultés dans l'accès aux technologies informatiques et/ou dans leur usage.

Les deux premières éditions du Lx-PB ont été marquées, dans leur structure, par deux innovations principales. La première avait trait à **la participation universelle** : depuis le début, le projet avait pour but de couvrir l'ensemble des individus de plus de 18 ans résidant et/ou travaillant à Lisbonne, qu'ils soient ou non des représentants d'associations ou du monde des affaires. La seconde innovation concernait **la flexibilité de l'architecture organisationnelle afin d'améliorer graduellement l'aspect délibératif du programme**. Depuis ses débuts, le BP est resté un processus ouvert, qui s'améliore et évolue constamment, ainsi que l'article huit de la Charte des Principes le prévoyait<sup>12</sup>.

Si l'on compare les cycles de 2008 et 2009, on peut observer trois changements significatifs : 1) l'approfondissement de la phase préparatoire centrée sur l'amélioration des connaissances techniques des différents acteurs du BP ; 2) le changement méthodologique qui a permis de mettre un terme à la limitation à trois domaines d'intervention prioritaires, limitation qui avait l'effet non-voulu de « filtrer » l'autonomie des propositions soumises par les citoyens ; 3) la mise au clair des règles de participation (qui sont simples et peu nombreuses).

---

10. Les domaines prioritaires choisis par les participants en 2008 étaient : « Travaux de voirie, circulation routière et parkings » (123 propositions), « Lieux publics et espaces verts » (122 propositions), « Urbanisme et réhabilitation urbaine » (62 propositions). Seules les propositions liées à ces domaines étaient évaluées d'un point de vue technique par les services municipaux. Les 273 propositions restantes (qui concernaient onze autres domaines de compétences du CML) étaient automatiquement supprimées du processus.

11. Soit 34.5% des participants.

12. « Les résultats (...) sont évalués chaque année et les modifications nécessaires à l'amélioration progressive, l'approfondissement et l'amélioration du processus sont introduites ».

Au cours de la troisième année (2010), le Lx-PB a commencé à se consolider : sa flexibilité et sa capacité à évoluer au gré des leçons apprises lui ont permis de contrebalancer la rigidité institutionnelle. Une innovation majeure a été introduite dans le Lx-PB 2010 : la création d'Assemblées Participatives (AP, des espaces de dialogue où sont formulées et débattues les propositions) et de Bureaux de Vote (BV, où tous ceux qui souhaitent voter, et en particulier ceux qui n'avaient pas d'accès direct à Internet chez eux ou sur leur lieu de travail, pouvaient le faire). De plus, la durée de chaque cycle a été allongée.

Alors qu'à l'origine, le cycle couvrait seulement l'automne et le début de l'hiver, sa durée a progressivement augmenté jusqu'à occuper toute l'année, en intégrant les phases décrites dans le schéma ci-contre :

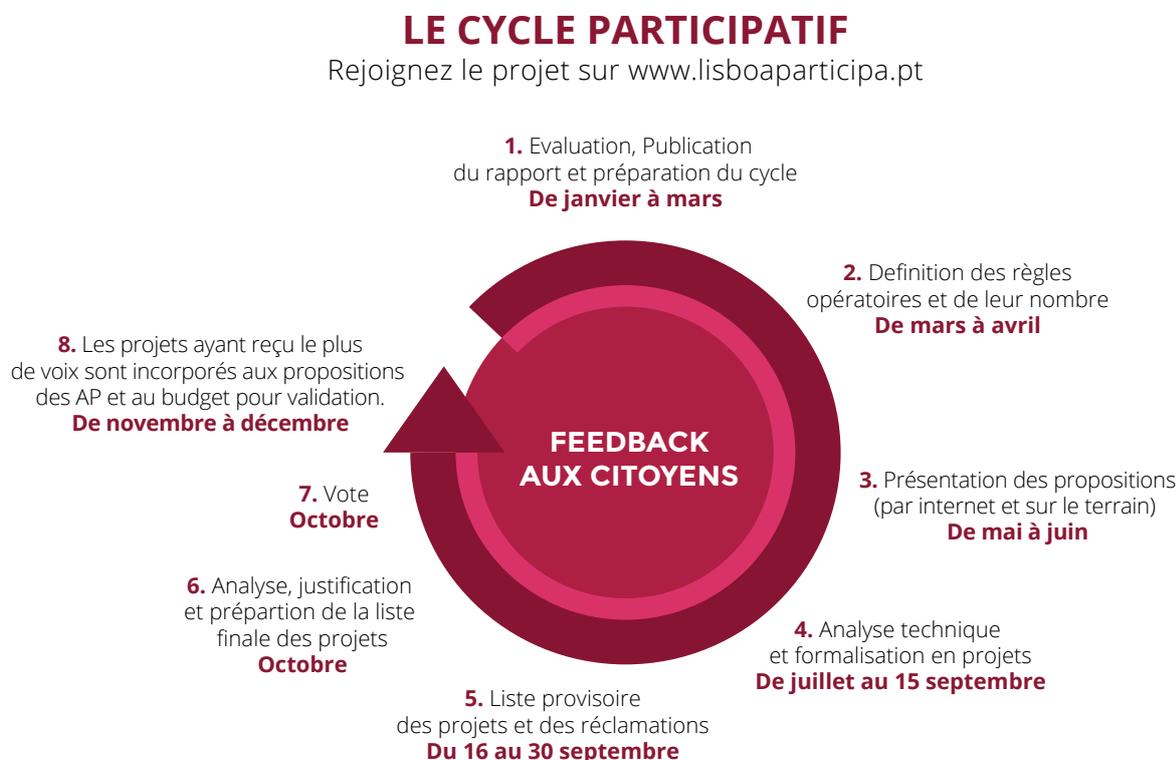


Figure 1. Calendrier du Budget Participatif de Lisbonne 2010/11 (Source: Câmara Municipal Lisboa [Conseil Municipal de Lisbonne], 2010)

La nouvelle organisation du cycle préparatoire a permis de multiplier les occasions de débats et de discussions. Elle a également donné l'opportunité aux participants de soumettre leurs propositions via plusieurs moyens en même temps, les récompensant par cela de leur intense participation.

En fait, le règlement prévoyait que les personnes actives uniquement sur le portail internet du BP ne pouvaient soumettre qu'une seule proposition en leur nom. A l'inverse, dans les Assemblées Participatives, chaque participant a le droit de soumettre deux propositions au vote du public.

Afin d'améliorer le dialogue et la qualité des propositions, les Assemblées Participatives sont organisées en différentes tables (chacune avec un modérateur issu du personnel du Conseil Municipal et/ou d'intervenants extérieurs). Puis, afin de renforcer la coopération, seules les propositions qui font consensus autour de la table où elles ont été présentées sont soumises à discussion. Dans les faits, le nombre maximum de propositions pouvant être présentées à chaque table n'étant pas défini dans le règlement, les groupes ont tendance à valider toutes les propositions. Cela démontre que le groupe ne « filtre » pas les propositions, ce qui tend à augmenter

le risque de doublons. De plus, une liste générale comprenant l'ensemble des propositions soumises par les citoyens lors des Assemblées ou par voie électronique est ensuite constituée. Les propositions sont alors filtrées, analysées et, le cas échéant, les doublons sont éliminés par l'équipe municipale chargée du BP, qui les transforme alors en « projets ». Ces derniers sont soumis à un vote public chaque année, au début de l'automne.

Le moment le plus sensible du PB est la phase d'analyse des propositions (qui a lieu au cours de l'été) : le « filtrage » étant effectué par une entité institutionnelle, les citoyens risquent de percevoir les choix comme discrétionnaires, infondés, voire motivés par une volonté de faire « s'aligner » les choix des citoyens sur des projets déterminés en amont, ou encore guidés par les intérêts des institutions politiques (Allegretti, 2013).

Le nombre de suppressions de doublons ou de rejets de propositions par l'équipe municipale est resté plus ou moins stable au fil des années. Par exemple, en 2010, 31,39% (soit 291<sup>13</sup>) des 927 propositions originellement soumises ont été intégrés à la liste finale, tandis qu'en 2013<sup>14</sup>, le taux était de 37,56% (soit 207 projets sur les 551 originels). Néanmoins, deux importants changements de

13. Voir "Relatório de Avaliação e Propostas da Câmara Municipal de Lisboa para o OP 2010-2011", page 25.

14. In [http://www.lisboaparticipa.pt/pages/noticias.php/A=259\\_\\_collection=cml\\_news\\_\\_L=\\_\\_pageID=1](http://www.lisboaparticipa.pt/pages/noticias.php/A=259__collection=cml_news__L=__pageID=1) (consulté le 31/10/2013).

●●● procédures concernant le filtrage ont été introduits au fil du temps dans le but de désamorcer la méfiance que cette phase pouvait provoquer chez les citoyens. Premièrement, depuis 2012, pour tous les cas où la fusion de différentes propositions pourrait être perçue comme injustifiée, l'équipe technique contacte les citoyens à l'origine de ces propositions. D'autre part, la période de réclamations fait partie intégrante du cycle depuis 2009 (elle intervient après la publication d'une liste provisoire de projets au cours de la seconde semaine de septembre, afin que les citoyens puissent commenter les résultats des fusions/intégration/rejets de leurs propositions). Mais il ne fait aucun doute que la période de révision des projets suite aux réclamations est trop courte (moins d'une semaine) pour permettre un véritable dialogue permettant de clarifier les analyses techniques et les fusions à effectuer.

Un aperçu des évolutions du modèle Lx-PB dans le temps serait incomplet sans une référence aux résultats des élections municipales de 2009 (victoire du Parti Socialiste et nomination de deux conseillers municipaux issus de formations politiques différentes, engagées dans le processus du BP en 2008/09), qui ont favorisé le soutien institutionnel accordé au BP. Dans ce sens, en 2010 a été fait le pari de renforcer les ressources humaines internes par des formations dispensées aux employés, et partiellement ouvertes aux citoyens. De plus, le « bus du BP » a été mis en place qui, par ses trajets dans toute la ville, a permis une diffusion plus large du projet ainsi qu'un soutien renforcé aux étapes de présentation et de vote. Comme le montre le Tableau ci-contre, ces efforts ont été récompensés par une augmentation significative du nombre de participants, de propositions et de projets.

ANNÉE DU BUDGET PARTICIPATIF	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL DES VOTES	2809	4719	11570	17887	29911
PROJETS SOUMIS AU VOTE	89	200	291	228	231
PARTICIPANTS INSCRITS SUR LE SITE WEB	1732	6958	12738	26815	**
PROPOSITIONS SOUMISES	580	533	927 (492 en AP* et 435 en ligne)	808 (417 en AP* et 391 en ligne)	659 (288 en AP* et 371 en ligne)

Figure 2. Le Budget Participatif de Lisbonne en chiffres (Source: Câmara Municipal de Lisboa 2013)

\* Les PA sont les Assemblées Participatives physiquement réunies.

\*\* Données non fournies dans le rapport du BP 2012. Le total de personnes inscrites est la somme des participants de chaque année (alors que dans les autres villes, le total est calculé pour chaque année).

Si les espaces de dialogue ouverts sur le terrain en 2009 n'ont pas contribué de manière significative à la hausse du nombre de participants<sup>15</sup>, ils ont indubitablement renforcé la légitimité du projet, en cherchant à réduire graduellement l'exclusion par des mesures de discrimination positive.

CARACTÉRISTIQUES*	BP 2008	BP 2009	BP 2010		
	Participants via le portail web (Lisboa Participa)	Participants via le portail web (Lisboa Participa)	Participants via le portail web (Lisboa Participa)	Participants dans les AP	Participants dans les BV
Tranche d'âge du groupe majoritaire	35-55 ans	26-35 ans	26-35 ans	56-65 et > 65 ans	> 65 ans
Niveau d'éducation	Enseignement supérieur	Enseignement supérieur	Enseignement supérieur	Enseignement supérieur	1er cycle d'éducation
Statut dans la ville	Résident	Résident	Résident	Résident	Résident

Figure 3. Caractéristiques des participants (Source: Câmara Municipal de Lisboa, 2011 – [www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt))

\*Chaque caractéristique se rapporte uniquement au groupe majoritaire.

Ce second tableau, qui compare les groupes de participants majoritaires dans les trois premiers Lx-PB, montre que la mise en place d'assemblées physiquement réunies (territoriales et thématiques<sup>16</sup>) a diversifié le public en intégrant de nouveaux groupes sociaux – dont les moyennes d'âge, professions et niveaux d'études sont variés – auparavant marginaux au sein du processus. Les AP ont également per-

15. En 2010, les Bureaux de vote (espaces de « participation assistée » pour que ceux qui n'ont pas accès à internet ou ne savent pas l'utiliser puissent voter) en recueilli environ 2% des votes totaux. Il en va de même pour le bus du BP.

mis le développement d'un dialogue horizontal entre les citoyens, ce qui a amélioré la qualité des propositions soumises au Conseil Municipal. De fait, le dialogue horizontal est favorisé par la répartition des participants en différentes tables (qui se fait avec l'aide des employés volontaires, coordonnés depuis mai 2011 par DIOP). Néanmoins, ce choix organisationnel n'a pas eu les effets qu'il aurait pu avoir, puisque les AP pourraient jouer le rôle de « filtre » au niveau du nombre de propositions, en se fondant sur le niveau de participation qui les entoure (comme c'est le cas dans la ville de Cascais). Pour autant, à Lisbonne, le nombre d'idées pouvant être soumises par chaque table n'étant pas limité, les participants présents n'ont pas besoin d'engager des négociations sélectives ; en ce sens, les assemblées ne contribuent pas à réduire le nombre global de propositions qui arrivent jusqu'à l'étape de vérification technique.

Le Conseil Municipal ne cesse d'encourager la présence de résidents dans les AP, où deux propositions peuvent être soumises par chacun, quand le portail web n'en autorise qu'une seule. Cela reflète tout à fait la philosophie générale du Lx-PB qui a, depuis le début, gardé une nature fortement compétitive, se voulant presque être un « concours d'idées » (Dias, 2010) fondé sur les propositions soumises par des individus (même si elles sont souvent travaillées par des groupes). Ce trait caractéristique tend à favoriser les groupes les mieux organisés et ceux qui font preuve d'une forte capacité de mobilisation, sans égard pour la solidarité sociale ni pour la redistribution territoriale des ressources allouées au projet.

Cet aspect n'est pas inévitable, puisque des mécanismes introduisant une meilleure coordination entre les participants au moment de la soumission des propositions pourraient le contrebalancer. La capacité de mobilisation, elle, reste dépendante des réseaux préexistants. Cette idée est confortée par les projets les mieux notés dans les trois premiers BP : (1) les pistes cyclables, (2) l'agrandissement de la pension pour chiens et chats de Monsanto, (3) la construction d'un terrain de rugby municipal<sup>17</sup>.

L'organisation interne de la « machine participative » du CML est grandement affectée par ces dynamiques, puisqu'au vu de la fréquence des doublons (ou des propositions qui se recoupent) une équipe a été créée qui, dans la limite du temps imparti, filtre les propositions des citoyens et fusionne les idées convergentes en des projets cohérents et articulés pouvant être soumis au vote. La vérification de la faisabilité financière et légale des projets requiert en outre la présence d'une « équipe à géométrie variable » plus large que celle des trois techniciens formellement en charge de l'organisation générale du cycle annuel du BP. Jusqu'à aujourd'hui, de telles nécessités ont pu avoir un impact négatif sur le calendrier du BP. Les données produites par le CML<sup>18</sup> témoignent d'un retard chronique au niveau de la réalisation des projets : seuls 30% des travaux entamés au sein du

BP au cours des cinq dernières années avaient été menés à terme en octobre 2013. Si, dans certains cas, ces délais sont imputables à des facteurs sur lesquels le Conseil Municipal n'a aucune prise (banqueroutes, décisions défavorables de la Cour des Comptes, etc.), il ne fait aucun doute qu'un taux aussi faible de réalisations effectives ainsi que la lenteur d'action du CML sont susceptibles de diminuer la légitimité du processus, en frustrant les attentes qu'il avait générées chez les participants.

Ces incohérences peuvent nous amener à penser que les politiques ont une perception « instrumentale » du BP, misant sur le mécanisme en lui-même et sa capacité à produire des « présences » visibles, utiles pour « jauger » Lisbonne (en termes de participants, propositions soumises,...). Au-delà, le processus met en lumière des difficultés à faire confiance aux citoyens en leur conférant un rôle plus actif dans le contrôle, le filtrage et le regroupement des propositions.

La persistance, six ans plus tard, de certains éléments déjà présents dans le modèle initial va dans le sens de cette interprétation qui, accessoirement, semble également être de plus en plus partagée par les acteurs impliqués dans le processus<sup>19</sup>.

### 3. LA CRÉDIBILITÉ DU BP DANS UN CONTEXTE DE CRISE

Comme le montre Avritzer (2009), le BP est un outil à la fois efficace et fragile, en ce qu'il dépend de la volonté politique d'aller vers un dialogue paritaire avec les habitants, et qu'il est susceptible de rester une ouverture partielle et « assistée ». Le fait que le BP soit une politique volontaire et non pas un instrument classique des politiques de régulation le rend encore plus dépendant de la volonté politique du moment, au risque de mettre en péril sa durabilité et d'entamer son ancrage territorial et la confiance de la population (Alves et Allegretti, 2012).

Les changements méthodologiques connus par le Lx-PB au fil du temps reflètent ces vulnérabilités. Entre 2008 et 2009, l'élargissement des propositions à 13 domaines thématiques a été à l'origine de difficultés tenant au manque d'uniformité des procédures d'analyses dans les différents services. Un incident illustre ces difficultés : en décembre 2009, de nombreuses réclamations ont été déposées durant la phase de vote, au motif qu'environ 40 propositions n'avaient pas été analysées.

La vision politique du maire a permis non seulement l'interruption momentanée du vote et la réévaluation des propositions oubliées, mais également l'introduction (dans les BP suivants) d'une période dédiée au dépôt des réclamations et à leur évaluation. Cette mesure a permis d'éviter un effet boomerang pour manque de

16. Les assemblées régionales sont développées dans différentes paroisses (en regroupant plusieurs zones) ; les assemblées dites « thématiques » sont des réunions sectorielles qui, depuis 2010, permettent la diffusion du BP à différents groupes sociaux de la ville tels que les personnes âgées, les enfants et les étudiants. Entre 2011 et 2012 ont été mis en place des réunions destinées aux étrangers, aux architectes et designers, aux commerçants ainsi qu'à d'autres groupes spécifiquement ciblés.

17. Le premier projet était défendu par la Fédération Portugaise de Cyclisme, le deuxième par des mouvements de protection des animaux et le troisième par des athlètes et des membres de famille liés au sport (Dias, dans Sintomer et Allegretti, 2013).

18. Interview du coordinateur du BP, le 14 octobre 2013 (dans le cadre du projet « OPTar »).

19. Les questionnaires distribués dans le cadre du projet « OPTar » sur lesquels s'appuie cet article, ainsi que dans les rapports du CML sur le BP produits entre 2009 et 2012 convergent vers cette idée.

●●● transparence et de confiance en même temps qu'elle a assuré au BP une visibilité dans les médias, ce qui a pu contribuer à l'augmentation importante de participants (6958 l'année suivante), le nombre de votants ayant été multiplié par 4 (de 1101 à 4719).

Cette expérience a servi pour d'autres projets du même type lancés dans le pays. Aujourd'hui, quasiment chaque BP a intégré des étapes dédiées au dépôt des réclamations après la phase d'évaluation technique des propositions des citoyens.

Néanmoins, l'absence d'un véritable débat au sein-même du Conseil Municipal sur la nécessité de revoir le principe d'une sélection/révision a posteriori des propositions témoigne de l'incapacité à prendre en compte un aspect du BP dont les autres municipalités se sont occupées. Il s'agit du fait que le BP est un mécanisme plus général de « construction sociale de la réalité » (Allegretti, 2013) au cours duquel les perceptions des citoyens (par rapport aux intentions et aux qualités professionnelles des personnes qui mènent le projet) sont souvent plus importantes que les actions qui définissent chaque cycle. Dans cette perspective, il apparaît important que les organisateurs des prochains Lx-PB prévoient davantage de place pour recenser et réfléchir aux retours des participants sur le processus.

Une telle réflexion est d'autant plus nécessaire que le contexte de crise économique et financière a introduit un nouveau défi dans le processus : maintenir la crédibilité et la confiance des citoyens dans le BP malgré le contexte de restrictions financières et de méfiance vis-à-vis des politiques.

Il est également intéressant de mentionner le fait que la cinquième édition du Lx-PB a été marquée par une restriction du budget global, passé de 5 à 2,2 millions d'euros<sup>20</sup>. Cette coupe budgétaire a fait l'objet d'une importante controverse au sein des institutions municipales, controverse relayée par les médias (notamment parce qu'au même moment le Conseil Municipal subventionnait le festival Rock in Rio<sup>21</sup>) mais moins virulente chez les citoyens. En fait, un choix aussi « drastique » (selon les termes employés par l'opposition lors de son vote), sous-entend des stratégies politiques qui auraient dû entraîner un large mécontentement. Cela n'a pas été le cas<sup>22</sup>, parce que précisément à ce moment-là, le Conseil Municipal de Lisbonne a fait le pari d'une nouvelle méthodologie capable de valoriser les possibilités de croissance collective. Par exemple, en 2011,

il a été pour la première fois possible de voter pour deux groupes différents de projets. L'un était doté d'1,5 million d'euros (il comprenait les projets jusqu'à 150 000 euros) et l'autre avait 1 million (pour les projets d'au moins 500 000 euros). Les citoyens avaient donc le droit de voter deux fois, et pour des projets de grande ou moins grande envergure. La diversité des projets et des domaines qu'ils visent s'est trouvée renforcée par cette division des projets en catégories. Les domaines les plus investis étaient traditionnellement les espaces verts, les espaces publics et les infrastructures<sup>23</sup>. En 2011, 73% des projets de grande envergure concernaient la qualité de l'environnement, le confort et l'accessibilité des espaces publics. Les plus petits projets permettaient d'élargir le spectre à des projets concernant le tourisme, la culture et le développement économique (44%)<sup>24</sup>.

D'autre part, depuis 2011, le Conseil Municipal a renforcé ses efforts pour réaliser les projets dans les délais fixés. Désormais, tout projet devra être réalisé en moins de deux ans (12 mois pour les projets de moins de 150 000 € et 18 mois pour les projets à budget supérieur). Cet engagement du Conseil Municipal est très important au vu du très faible taux de réalisation effective des projets. Il convient aussi de noter que le CML, conscient de cet aspect, donne maintenant toutes les informations – y compris les raisons des retards – sur l'avancée de chaque projet sur son portail web<sup>25</sup>. Ce portail permet aux citoyens de garder un œil sur l'avancée des projets gagnants. Les mises à jour en ligne sont absolument cruciales en termes de transparence, rapprochant les citoyens et les institutions, et renforçant ainsi la légitimité du BP.

Depuis 2011, ont graduellement été mises en place d'autres améliorations du portail web (nouvelles fonctionnalités, graphiques plus lisibles, etc.), ce qui a permis une communication à la fois plus régulière<sup>26</sup> et plus diversifiée (grâce à des cartes géo-référencées des projets et des vidéos sur leurs différentes étapes notamment). Des efforts ont également permis une amélioration du cycle de participation : allongement de la période des réclamations (tout au long du mois de septembre) et de celle du vote (de 30 à 45 jours), ce qui les empêche de coïncider avec le mois traditionnel de vacances, encourageant d'autant la participation des citoyens au vote. Le nombre de votes des dernières éditions – 29 911 en 2012, puis plus de 35 000 en 2013 (cf. figure 2.), est, en partie, un résultat de ces mesures.

---

20. Le BP scolaire, un projet pour la participation des jeunes écoliers dont la première édition comprenait 50 000 euros d'investissements, a connu la même proportion de coupes budgétaires.

21. Rock in Rio est un festival de musique originaire du Brésil, mis au point par l'entrepreneur brésilien Roberto Medina qui s'est déroulé pour la première fois en 1985 ; depuis sa naissance, il est reconnu comme le festival de musique le plus important du monde latin. Originellement organisé à Rio de Janeiro, il est devenu un événement international et, en 2004, sa première édition à l'étranger a eu lieu à Lisbonne, où il a depuis été organisé 5 fois.

22. Les questionnaires collectés par le projet « OPtar », dans lesquels les interviewés exprimaient leur satisfaction quant à la somme débattue, le prouvent. En 2011, la satisfaction des quelques 2800 personnes ayant répondu atteignait une moyenne 3,05 (sur une échelle de 0 à 5, donc supérieure à la moyenne suffisante de 2,5), tandis qu'en 2011 la satisfaction atteignait une moyenne de 3,24 (Rapports OPtar, 2011 et 2012).

23. Voir le rapport du CML sur le BP 2011/2012, page 24.

24. Voir le rapport du CML sur le BP 2012/2013, page 20.

25. Voir [http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=110\\_\\_collection=cml\\_article](http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=110__collection=cml_article) (consulté le 30 octobre 2013).

26. Une exception notable apparaît concernant l'établissement de l'emploi du temps des AP, dont les dates sont généralement publiées quelques jours avant, et (en 2013) bien avant seulement sur la page Facebook du projet.

Dans le futur, il pourrait être utile de compléter l'aspect très quantitatif de l'évaluation actuelle (centrée sur le nombre de participants/votants, de propositions et de projets) par la prise en compte d'éléments plus qualitatifs concernant les impacts du Budget Participatif sur la qualité de la vie à Lisbonne. Un premier mouvement dans cette direction a été esquissé en 2011-2012 : suite à un partenariat avec le projet « Optar »<sup>27</sup> ont été menées des enquêtes quantitatives et qualitatives. Une partie des données ainsi collectées permet une analyse de certains aspects, déterminants pour la durabilité du projet – en premier lieu, les perceptions des participants quant à la réalisation effective des projets, au respect des dates butoirs, à la transparence, la lisibilité et l'importance du projet pour le futur de la ville.

Il semble pertinent de souligner ici quatre résultats majeurs, qui mettent en question certains des fondamentaux du Lx-PB et leur cohérence par rapport aux objectifs généraux exprimés dans la Charte des Principes :

- (1) La confiance des participants sur le respect des dates butoirs annoncées pour la réalisation des travaux était très basse et tendait à diminuer avec le temps<sup>28</sup>.
- (2) L'évaluation de l'engagement politique du Conseil Municipal dans le Lx-PB n'est pas très positive. Cela est dû à la faible présence du Maire dans les actions liées au BP ainsi qu'à une

méfiance générale envers les institutions publiques, à l'exception des institutions à but social (comme les pompiers et les organismes de protection civile) perçues comme les représentants quasi exclusifs d'une présence étatique positive auprès des citoyens<sup>29</sup>.

- (3) Le mécanisme de vote en ligne est critiqué pour le nombre excessif de propositions qu'il permet et son manque de clarté (les projets ne sont pas clairement référencés en fonction de leur domaine ou de leur localisation). Au cours de l'étape du vote, seule une portion réduite des participants a dit avoir lu l'intégralité des projets soumis au vote ; la plupart avaient adopté une stratégie plus individuelle fondée sur des suggestions de leurs amis, ou encore sur la localisation des projets (leur distance par rapport au lieu de résidence des participants)<sup>30</sup>.

- (4) L'absence de contrôle veillant à l'égalité de l'accès au vote de tous les citoyens lors de la procédure d'enregistrement des votants est critiquée, parce qu'elle pourrait favoriser des logiques de lobby, ou encore l'enregistrement de projets sous une fausse identité. Ce manque de contrôles pourrait à terme affecter la crédibilité du projet et le faire dévier de sa perspective libérale et compétitive, où le plus important est la liberté de chacun de proposer des idées, et de créer des masses critiques de soutien et des consensus autour de ces idées.

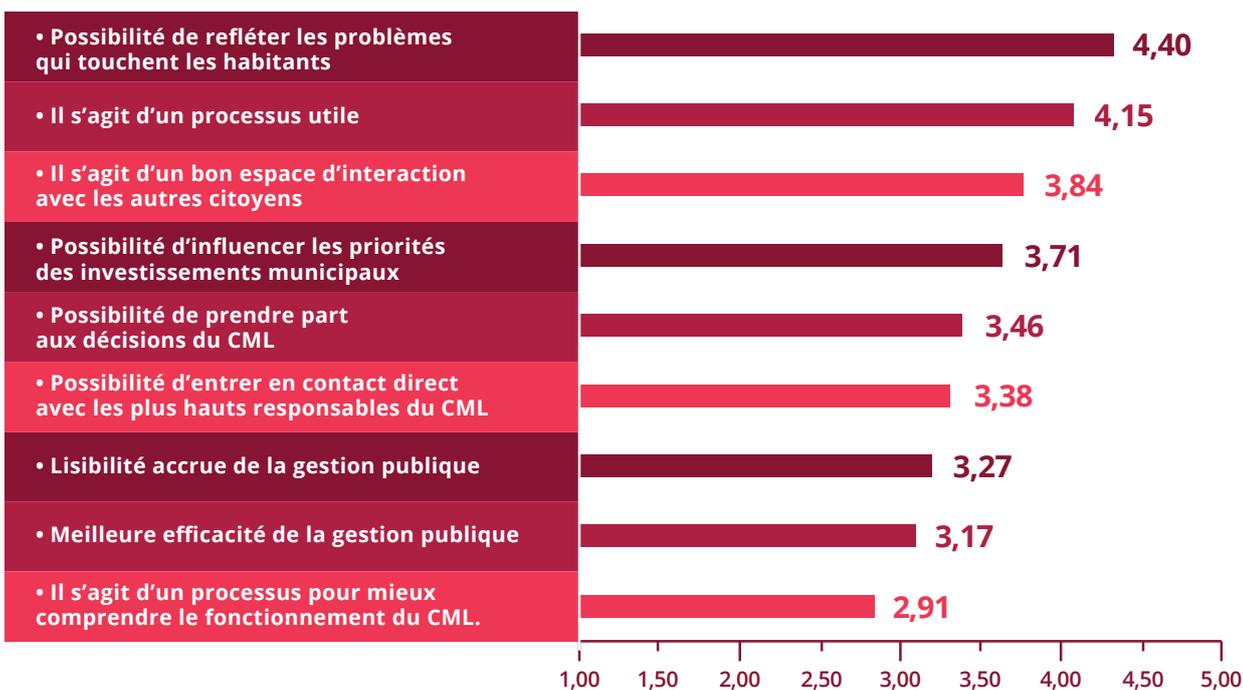


Figure 4. Importance du BP de Lisbonne, pourcentage moyen de réclamations (valeurs significatives de 0 à 5) - Source: Relatório Optar de Lisboa, 2012

27. Voir note 1.

28. Sur la question de l'opinion générale quant au BP, la réponse « les propositions approuvées par le BP sont importantes et changent la qualité de vie » obtient une moyenne de 3,93 (sur 5) pour els deux années, tandis que l'option « les propositions approuvées seront mises en pratique par la mairie », dont la moyenne était de 3,93 en 2011, voit sa moyenne tomber à 3,55 en 2012. L'idée selon laquelle les dates des travaux seront respectées est moins bien notée : 3,02 en 2011 et 2,99 en 2012 (Rapports Optar 2011 et 2012). Ces moyennes sont plus élevées dans les questionnaire distribués lors des AP, et les participants les plus éduqués ayant répondu par des questionnaires en ligne ont tendance à être extrêmement critiques.

29. Pour le BP de 2012, à la question relative à la confiance envers les différentes institutions politiques et sociales, la moyenne des participants est de seulement 1,52 (sur 5) pour le Président de la République, de 1,53 pour le gouvernement, 1,67 pour les partis politiques, 2,67 pour les conseils municipaux, 3,65 pour les associations et 4,04 pour les pompiers et les services de protection civile (Rapport Optar, 2012).

30. Sur une échelle de 0 à 5, la satisfaction exprimée quant aux procédures d'évaluation et de tri des projets est, en moyenne de 2,98 (pour 2011) et de 3,02 (pour 2012), tandis qu'en 2012, seulement 14,8% des personnes ayant répondu aux questionnaires ont déclaré avoir lu l'intégralité des projets avant de voter.

Dans un tel contexte, il semble logique qu'à la question du rôle du BP, les citoyens répondent le plus souvent que le BP « vous permet d'exposer les problèmes qui affectent les personnes » et « favorise le dialogue entre les citoyens » (cf. figure 4). Cette interprétation des résultats est cohérente avec la vision que les citoyens ont des BP complémentaires qui voient le jour dans certaines paroisses de la capitale depuis 2011 (telles que Benfica et S. João). L'objectif principal de ces projets est de faire de solides diagnostics sur les questions territoriales, afin d'articuler plus efficacement gouvernance et gestion du territoire. La possibilité de modifier la culture politique des dirigeants par le BP ne semble pas être prise en compte. Même si le BP lisboète est reconnu comme « utile » par la plupart des participants, il n'est pas encore considéré comme radical, ni en termes de transparence ni en termes de redéfinition des priorités de la gestion publique. De fait, une des critiques récurrentes mises à jour par les questions analysées par le projet « Optar » concerne le fait que le cycle participatif ne soit pas étendu aux phases de finition, mise en place et suivi des projets issus de la co-décision.

Il est indéniable que dans un futur proche, ces aspects devront nécessairement faire l'objet de considérations approfondies de la part du CML.

En effet, le renforcement du Lx-PB a coïncidé avec l'ouverture d'autres canaux de participation tels que le Budget Participatif Scolaire (un projet similaire mis en place en 2011 pour les jeunes de l'Escola Básica [école primaire] 2,3 de Marvila puis étendu à d'autres écoles en 2012), l'Agenda 21 local, les Zones d'Intervention Prioritaires et les Programmes de Voisinage (BIP/ZIP), la révision du Plan Directeur Municipal et la réorganisation administrative des paroisses et des municipalités<sup>31</sup>. Il s'agit d'une transformation majeure, fondée sur une nouvelle image de l'autocratie et nommée « Lisboa Participa ». Elle montre que certaines des limites soulevées par le BP ne sont pas forcément considérées et résolues au sein du BP mais, alors que le CML semble faire du principe de participation directe un élément central des politiques de gouvernance municipale, elles sont prises en compte dans la construction de liens plus solides entre ces nouveaux outils de participation.

#### 4. APPRENDRE DES AUTRES ? UNE CONCLUSION OUVERTE

Depuis ses débuts officiels en 2008, le BP de Lisbonne a démontré ses performances en termes de croissance et d'ancrage dans le territoire, ce qui valide sa capacité à évoluer progressivement grâce au suivi à la fois de ses effets et de sa perception par les participants. Malgré cette capacité à renouveler quelques-uns de ses outils et de ses méthodes chaque année, le processus a perdu une partie de son impact. En effet, depuis 2011 le montant disponible pour les

citoyens a été divisé par deux, de même que les ressources allouées à la communication et aux efforts pour augmenter le nombre d'assemblées.

Malgré ses modifications successives, le Lx-PB connaît plusieurs limites propres aux Budgets Participatifs européens, telles qu'un degré d'expérimentation élevé, un faible investissement dans la co-décision, l'absence d'objectifs de justice redistributive et d'intégration sociale, la relative faiblesse des transformations, et enfin le manque d'ambition pourtant nécessaire pour faire du BP un moteur capable d'impulser une meilleure transparence et un renforcement du suivi des lignes du budget municipal qui ne sont pas directement liées au cycle participatif (Sintomer et Allegretti, 2013).

Toujours est-il que Lisbonne a maintenu les principes généraux de sa « Charte » fondatrice, presque considérée comme une « Constitution » à même de guider certains des changements importants intégrés au cours des six premières éditions. En cela, le Lx-PB est devenu une référence majeure pour les autres municipalités portugaises, les stimulant par sa solidité et par la visibilité que les médias ont donné à la capitale du pays que le poète Eça de Queiroz décrit en ces termes : « Lisbonne est le Portugal, tout le reste n'est que paysage ».

Sans aucun doute, le montant initial du BP (et par la suite le BP scolaire) autant que l'aspect innovant des nouvelles technologies ont joué un rôle majeur dans l'établissement de Lisbonne au rang de moteur du changement du modèle des BP portugais (auparavant circonscrits à un rôle consultatif et à la levée de fonds spécifiques). La création d'une équipe spécialisée sur le processus participatif et la détermination de règles de participation claires ont également été importantes, de même que l'examen annuel du processus ainsi que l'importance accordée aux formations. La nature « évolutionnaire » du Budget Participatif, alliée aux mesures permettant de mesurer chaque année le degré de satisfaction des participants en vue d'améliorer le processus, a été en elle-même un élément-clé pour réussir à articuler ces innovations spécifiques et à les relier entre elles. Le fait que le BP lisboète ait dépassé le modèle classique consultatif mis en place à Palmela, en 2002, a permis la mise au point d'un nouvel ADN pour les BP Portugais de seconde génération (Allegretti et Dias, 2009) – un ADN centré sur la co-décision et sur la possibilité du CML à mieux le prendre en charge en organisant et en répétant le processus.

En dépit de ces aspects, et même si l'on prend en compte le fait que la demande des habitants semble augmenter d'année en année, certaines questions relatives au modèle de Lx-PB choisi restent en suspens. Par exemple, ce modèle tend à favoriser une sorte de « concours d'idées », dans lequel ce qui compte par-dessus

31. L'Agenda XXI local (débuté en 2012) en est encore à ses débuts et vise à créer un espace de débats commun, interdisciplinaire et intersectoriel (à moyen-terme) sur les questions relatives au développement durable. Le programme BIP/ZIP – qui a remporté le Prix de l'Observatoire International de la Démocratie en 2013 – est financé par un fonds spécial, qui distribue annuellement des ressources pour des projets concernant des quartiers difficiles de la ville afin de booster le tissu économique, social et urbain grâce à des partenariats entre différentes actions actives sur le territoire. La loi exigeait un examen annuel du Plan directeur, que le CML a complété par un large débat social (en 2011), dont les acteurs principaux étaient les groupes organisés et professionnels d'aménagement du territoire. De fait, cette voie de dialogue social aménagée pour la réforme administrative avait pour but de soutenir au mieux la réorganisation des paroisses, avant que le gouvernement n'introduise des réformes précipitées (fondées sur le Mémoire de la Troïka sur les solutions de sortie de crise) ne prenant pas en compte les spécificités historiques et territoriales de la division administrative et politique locale.

●●● tout est de recevoir un grand nombre de propositions issues d'initiatives personnelles des participants, laissant peu d'espaces aux débats autour de ces propositions. Le Conseil Municipal, quant à lui, joue surtout un rôle de soutien et de mise en place des projets ayant reçu le plus de votes, sans que les citoyens puissent participer à la planification de cette mise en œuvre, ni même au contrôle du processus.

Parmi ces questions qu'il reste à résoudre, on trouve actuellement celles qui concernent 1) la demande pour davantage de débats lors de la discussion sur les propositions ; 2) la nécessité de réduire le nombre de propositions grâce à des « filtres » qui ne seraient pas purement techniques et que les participants pourraient se considérer comme des « partenaires de premier plan » au cours de cette étape ; 3) et enfin, la demande d'un contrôle renforcé de l'identité des participants, afin d'assurer un accès égal au projet et empêcher les abus visant à court-circuiter les règles faisant qu'un projet remportant le plus de voix est récompensé.

L'émulation autour de l'expérience lisboète a eu des répercussions sur d'autres municipalités portugaises, qui ont, à leur tour, cherché des solutions aux problèmes dudit modèle. Par exemple, en 2010-2011, Odemira et Condeixa ont instauré un système de mot de passe relié à un service centralisé, dans le but de résoudre la question du contrôle à l'enregistrement pour le vote. Pour que les citoyens soient encouragés à lire tous les projets avant de soumettre leur vote plutôt qu'à voter pour leur propre projet, Condeixa et Trofa ont aussi mis en place un système à votes multiples. Plus de 48 réunions avaient été planifiées en 2013 pour le BP de Guimarães, afin d'établir un réseau étendu (d'espaces également aux villages les plus isolés) pour discuter du contenu des propositions. Tout comme à Cascais, c'est dans cette ville que la municipalité a été le plus capable de faire face aux problèmes non-résolus de l'expérience de Lisbonne, en particulier parce qu'elle a accordé une grande attention à la coordination entre le BP et les autres instruments de planification et de projection dans le futur. Depuis 2011, la ville de Cascais a encouragé des débats de grande qualité sur les propositions de ses habitants, a multiplié les opportunités de formation sur les pratiques participatives à destination des techniciens et a intégré les citoyens à la finition et au contrôle des projets. En particulier, les citoyens se sont vus attribuer un rôle important dans la réduction du nombre de doublons, mesure introduite en évitant le recours à des « filtres et des goulets d'étranglement » choisis par les acteurs institutionnels/politiques, ce qui aurait pu menacer la confiance du public par rapport au BP.

Nous pouvons aujourd'hui espérer que Lisbonne ne renoncera pas à s'appuyer sur les solutions créatives apportées par les autres villes en profitant des nombreux contacts que sa centralité lui confère, afin de ne pas s'enfermer dans un cercle se référant uniquement à lui-même, potentiellement porteur d'un gaspillage des bénéfices apportés par les réseaux constitués par les BP portugais de seconde génération.

Un des premiers éléments attestant qu'une telle ouverture pourrait avoir des répercussions bénéfiques non seulement pour Lisbonne mais également à travers tout le pays a été apporté par une nouveauté introduite dans la phase de vote lors du Lx-PB de 2013. Dans la foulée du BP de Cascais, le Conseil Municipal de Lisbonne a fait du SMS le principal outil de vote ; néanmoins, puisqu'il était impossible de mettre en place des accords sur la gratuité de ces SMS avec l'ensemble des compagnies téléphoniques, Lisbonne n'a pas réitéré l'erreur de Cascais (qui a aboli les autres modalités de vote) et a conservé le vote par Internet ou par le « bus du BP » qui se déplace à travers la ville durant tout le mois d'octobre. En outre, l'engagement de l'administration lisboète dans la promotion et la co-organisation de la 2e Réunion des BP Ibériques reflète sa volonté de jouer un rôle plus humble et réfléchi dans les projets de la péninsule. Cela lui permettra sans-doute d'être capable de devenir à la fois un « réceptacle » et un « diffuseur » des différentes innovations qui modifieront rapidement le paysage des Budgets Participatifs européens.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, London.

Allegretti, G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*. Alinea, Florence.

Allegretti, G. (2013), "Os orçamentos participativos sabem escutar? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos", in Lima, K., Boson, C.: (2013, ed), *Orçamento Participativo olhares e perspectivas*, Livraria Paulo Freire Ed., São Paulo.

Allegretti, G.; Dias, N. (2009), «The variable geometry of Participatory Budgeting: which lessons from the new Portuguese explosion», in *Proceedings of the Conference "Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy"*, October 16-18, 2008, OISE/Toronto University, Toronto.

Alves, M.; Allegretti, G. (2012) «(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases», *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 3. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3>

Avritzer, L.(2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, John Hopkins University Press, Washington.

- Avritzer, L.; Navarro, Z. (2003), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, Ed. Cortez, São Paulo.
- Baiocchi, G. (2005) *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Dias, N. (2010), "Orçamentos Participativos em Portugal" in *Veze e Voz* no. 97, June 2010, ANIMAR, Lisbon
- Dias, N.; Allegretti, G. (2009), "Orçamentos Participativos em Portugal. Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?", *Cidades - Comunidades e Territórios*, nº 18 (2009) pp. 59-71, Lisboa: CET
- Fedozzi, L. (2013), *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*, Porto Alegre: Observa-POA/Observatório das Metrópoles
- Fung, A.; Wright, E. O. (2002, ed.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London/New York.
- Ibarra, P. (2007), "Participación y poder: de la legitimación al conflicto". In: Gurrutxaga, I. A; Guell, P. (org.), *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Ed. Dykinson, page 37-56.
- Langelier, S. (2011), «Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?», *Le Monde diplomatique*, Outubro, p. II et III, <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>
- Langelier, S. (2013), *La Communauté Politique et le Budget Participatif de Porto Alegre*, Thesis submitted for the «Doctorat en Études Urbaines», Université du Québec à Montréal
- Mota A. (2005), *Governo local, participação e cidadania: o caso da Área Metropolitana de Lisboa*, Nova Veja, Lisboa.
- Norris, P. (2011), *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, New York/Cambridge
- Pateman, C., 2012, "Participatory Democracy Revisited", APSA Presidential Address, *Perspectives on Politics*, Vol. 10/No. 1
- Relatório OPtar de Lisboa 2011 (2012), Centro de Estudos Sociais, Coimbra
- Relatório OPtar de Lisboa 2012 (2013), Centro de Estudos Sociais, Coimbra
- Relatório OPtar de Sesimbra 2010 (2011), Centro de Estudos Sociais, Coimbra
- Santos, B. (2003) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Edições Afrontamento, Porto
- Sintomer, Y.; Allegretti, G. (2013, in press), *Os Orçamentos Participativos na Europa. Entre democracia participativa e modernização dos serviços públicos*, Almedina, Coimbra
- Sintomer, Y.; Allegretti, G. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma
- Sintomer, Y.; Allegretti, G.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2013, updated version of the 2010 edition), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, InWEnt gGmbH, Bonn (Portuguese, English and German editions)
- UN-Habitat (2009), *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, UN-Habitat/In-LoCo/CES, Nairobi - S. Bras de Alportel
- Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*, Penn State Press



*Discussion...*

# VERS UNE CITOYENNETÉ MONDIALE ?



### Mireille Delmas-Marty

Professeure émérite au Collège de France - Chaire d'Études juridiques comparatives et internationalisation du droit (2003-2011)

Membre de l'Académie des sciences morales et politiques

[mireille.delmas-marty@college-de-france.fr](mailto:mireille.delmas-marty@college-de-france.fr)

[contact@observatoirepharos.com](mailto:contact@observatoirepharos.com)

## 1. Question RESOLIS : Que pensez-vous de la démarche de RESOLIS ?

L'un des paradoxes de la mondialisation actuelle est que les acteurs apparemment les plus faibles que sont les acteurs civiques sont les seuls à vouloir et à pouvoir rééquilibrer un ordre mondial qui avait d'abord été conçu par les Etats et pour les Etats. C'est pourquoi la démarche de RESOLIS - de créer une sorte de communauté des acteurs de terrain, inspirée des communautés scientifiques et contribuant à les faire mieux reconnaître et à renforcer l'impact de leurs initiatives - semble particulièrement prometteuse. Car les acteurs civiques sont volatils dans l'espace et le temps. Ils s'inscrivent dans une logique instantanée du faire-savoir, alors que pour s'inscrire dans la durée l'action politique supposerait un savoir-faire, c'est-à-dire une volonté, une mémoire et un projet. Des observatoires comme RESOLIS, qui publient des informations objectives, soumises à une évaluation par les pairs, encouragent la mutualisation des savoirs et l'amélioration du savoir-faire, concourent ainsi à la démocratisation indispensable pour mettre en place un ordre conforme aux intérêts du monde.

La question de l'accès au savoir est au cœur de la nouvelle gouvernance mondiale et la refondation des pouvoirs qu'elle appelle ne se situe pas seulement au confluent du pouvoir et du vouloir, mais aussi au croisement des savoirs. Dans un monde idéal, les savoirs inspireraient les vouloirs, en incitant à rationaliser les choix, et les vouloirs inspireraient à leur tour les pouvoirs en les organisant et en les légitimant, au lieu des phénomènes d'autoreproduction et d'autolégitimation trop souvent observables. Au fond, la démarche de RESOLIS est une force de proposition pour tenter de rationaliser le rôle des acteurs civiques et de mieux articuler la trilogie savoir/vouloir/pouvoir.

## 2. Question RESOLIS : Quelles sont les origines des initiatives citoyennes ?

Les initiatives citoyennes sont fort anciennes mais elles deviennent plus que jamais nécessaires car l'Etat n'est plus le seul acteur. Certes il demeure, comme fondateur du droit international, un acteur « fondamental », et reste le principal producteur de normes. Mais son territoire n'est plus le seul espace normatif. Dans le contexte actuel de globalisation des flux, des crimes et des risques environnementaux, sanitaires ou financiers, les Etats sont peu à peu marginalisés et de plus en plus impuissants.

Le modèle de référence, le modèle souverainiste, ainsi déstabilisé, se révèle mal adapté à la mondialisation. Le dispositif qui se met en place n'est ni purement national, ni purement international, mais « internationalisé », c'est-à-dire simultanément national, inter et supranational. Sa régulation appellerait une organisation complexe qui puisse fonctionner à ces trois niveaux et inclure l'ensemble des acteurs.

Le modèle universaliste, substituant (ou ajoutant) l'Etat Monde à l'Etat nation, n'est ni faisable, en raison de la résistance des grandes puissances, ni souhaitable, s'il conduit celles-ci à pratiquer une sorte d'impérialisme à l'échelle mondiale. Quant au modèle ultra-libéral (les marchés autorégulés), il privilégie les intérêts économiques privés sans prendre en considération le bien commun. Ni l'universalisme ni l'ultra-libéralisme, ne permettent d'ailleurs de relever l'autre paradoxe d'une mondialisation qui se veut universaliste mais reconnaît la diversité des cultures comme « patrimoine commun de l'humanité » (Déclaration puis Convention Unesco, 2001, 2005)

Nous sommes donc en quête d'un modèle alternatif, à la fois universel et pluriel, autorégulé et régulé, qui supposerait une véritable innovation démocratique. Si les crises paraissent d'abord conduire à une impasse et à un vide dans la mesure où elles reflètent l'absence de modèle théorique sur lequel s'appuyer pour organiser les pouvoirs, elles ouvrent aussi une voie pour en sortir. Révélant la désarticulation des pouvoirs au sein des institutions nationales et leur recomposition par fragments au sein des institutions supranationales, elles suggèrent, de façon encore implicite, la montée en puissance des pouvoirs non institués qui participent au rééquilibrage et à la refondation des pouvoirs en contribuant à « ordonner le pluralisme » (en un modèle que l'on peut nommer « pluralisme ordonné »).

Pour apprendre à gouverner sans gouvernement, il faut en effet inventer de nouveaux instruments juridiques qui permettent de repenser les fonctions traditionnelles. Combinés à une judiciarisation croissante, les acteurs civiques peuvent réussir à « arracher » le monopole des fonctions législatives et juridictionnelles aux Etats et à mettre en place des processus de coordination pour compenser leur dispersion à différents niveaux. Leur montée en puissance, qui a parfois permis d'inverser la hiérarchie savants/sachants, ou même gouvernants/gouvernés, laisse donc entrevoir la possibilité d'un rééquilibrage.

### **3. Question RESOLIS : Comment définissez-vous les acteurs civiques ?**

La terminologie utilisée à propos des acteurs de la gouvernance mondiale invite à distinguer les acteurs publics (Etats et organisations interétatiques) des acteurs privés, non-étatiques. Parfois désignés dans le langage courant comme « la société civile », ces derniers regroupent en réalité une grande variété d'acteurs, individuels et collectifs, dont les intérêts sont souvent divergents. Principalement trois catégories :

- les acteurs économiques que sont les entreprises transnationales ont des pouvoirs considérables en raison de leur budget et de leur organisation. Ils concurrencent désormais les Etats et élaborent leurs propres normes dont ils organisent le contrôle par autorégulation.

- les acteurs scientifiques jouent un rôle souvent déterminant dans la gouvernance mondiale, à l'instar des économistes auprès de la Banque mondiale ou des climatologues du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) en interface avec les décideurs politiques sur le climat.
- Enfin les acteurs civiques, qui renvoient aux notions de citoyen et d'initiative citoyenne, peuvent être entendus dans le sens politique d'acteurs qui endossent le rôle de contre-pouvoirs spontanés ou de corps intermédiaires plus organisés. Leur pouvoir a été conquis de haute lutte, aucune institution n'étant spontanément disposée à leur reconnaître un tel rôle.

#### 4. Question RESOLIS : Comment définissez-vous la démocratie participative ?

La démocratie participative peut se définir par comparaison avec la forme représentative qui repose sur l'élection de représentants des citoyens tout en excluant la participation des citoyens dans l'intervalle entre chaque élection. Il est donc pertinent de concevoir des processus, comme les conférences de consensus, qui associent en permanence les citoyens aux décisions importantes. Le secteur de l'environnement est particulièrement inventif en matière de participation citoyenne. C'est d'ailleurs pour faire reconnaître l'écocide comme crime contre l'environnement que la première initiative citoyenne a été lancée à partir du nouveau dispositif créé en Europe par le Traité de Lisbonne en 2007<sup>1</sup>.

Auparavant, l'Union Européenne n'accordait aux citoyens européens qu'un droit de pétition. En instaurant un véritable droit d'initiative populaire, le traité n'institue pas un pouvoir législatif direct mais il permet à un groupe de citoyens de saisir la Commission européenne d'une proposition de loi. L'usage du droit d'initiative populaire par les ressortissants européens sera source d'enseignements pour imaginer à terme un mécanisme équivalent à l'échelle mondiale. Certes un tel dispositif n'est pas directement transposable tel quel, non seulement parce que la démocratie est loin d'être généralisée à tous les Etats, mais aussi parce que l'espace mondial n'est organisé que de façon fragmentaire et incomplète. Néanmoins, un droit d'initiative populaire pourrait être conçu, précisément dans des secteurs particulièrement sensibles comme la santé ou l'environnement, par le relais des organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou la future Organisation mondiale de l'environnement (OME).

#### 5. Question RESOLIS : Quels sont les impacts des initiatives citoyennes sur l'organisation des pouvoirs ?

Les initiatives citoyennes sont souvent associées à des actions de militants et d'activistes. Il faut néanmoins éviter l'écueil qui les cantonne à l'indignation et privilégie les pressions sur l'opinion publique. En effet, leurs actions ont plusieurs fonctions :

- Une fonction juridictionnelle : devant les tribunaux, les acteurs civiques, à titre individuel ou collectif, peuvent défendre les droits des citoyens mais aussi contribuer à l'améliorer le droit en général. La défense des droits est facilitée par exemple en France par la constitution de partie civile des associations ou aux Etats-Unis par les class actions ; quant à l'amélioration du droit, elle est assurée aux ●●●

1. Cf. article 11.4 du Traité de l'Union Européenne modifié par le Traité de Lisbonne : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. »

●●● Etats-Unis, à travers les mémoires déposés au titre d'ami de la cour (*amicus curiae*), formule qui vient récemment d'être admise devant le Conseil d'Etat français. De même l'organe de règlement des différends de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) accepte désormais les communications d'*amici curiae* présentées par des ONG, qui ne sont pourtant pas reconnues comme des parties à la procédure.

● Une fonction législative : les acteurs civiques proposent parfois aussi des réformes des textes. Bien que cette participation au pouvoir législatif soit indirecte, elle contribue néanmoins à l'élaboration de nouvelles conventions et à la mise en place de structures judiciaires ou juridictionnelles. Dans bien des cas, les acteurs civiques sont à l'origine d'innovations majeures. Parmi les multiples initiatives des ONG, on citera par exemple la campagne symbolisée par la pyramide de chaussures dans plusieurs villes qui a, notamment en France, indéniablement contribué à l'élaboration de la convention interdisant les mines antipersonnel. D'autres ONG ont piloté la création de la Cour pénale internationale ; d'autres ont influencé la signature du Protocole de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre. Le plus souvent c'est grâce à la réunion de plusieurs associations en collectifs citoyens, que ces innovations ont été possibles. Ces collectifs, agissant comme de véritables aiguillons, deviennent aussi efficaces que les acteurs économiques ou scientifiques. Ils compensent l'impuissance des Etats et renforcent la légitimité des experts. Leur présence préfigure un pouvoir législatif mondial, mais soulève la question de leur légitimité. D'où la recherche de critères démocratiques. Il faudrait réussir à combiner trois types de critères : représentativité, indépendance, légitimité.

### 6. Question RESOLIS : Votre conception de la citoyenneté mondiale ?

Se percevoir comme citoyen du monde est un vieux rêve. Kant et Kang Youwei avaient fait le même rêve, ou presque, à des époques (18ème et 19ème siècles) et en des lieux (Allemagne, Chine) radicalement différents, ouvrant la voie vers une cité des droits. Ils ont, chacun à leur manière, imaginé le citoyen du monde. L'un et l'autre étaient pourtant conscients de leur distance par rapport au monde réel. Or la mondialisation actuelle réactive le débat suscité par ces philosophes visionnaires. Mais la citoyenneté supranationale reste à consolider à l'échelle européenne et à construire à l'échelle mondiale.

En ce qui concerne l'Europe, c'est dès l'origine que Jean Monnet, dans son discours de Washington (le 30 avril 1952) avait marqué l'ambition première : « *nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes* ». L'Union européenne a ouvert la voie d'une multi-citoyenneté, en surajoutant la citoyenneté européenne à la citoyenneté nationale (Charte de l'UE, chap. V).

A l'échelle mondiale, où l'image de la démocratie comme « un lieu vide et pourtant actif » s'applique parfaitement car les acteurs civiques s'y activent sans véritable statut officiel et selon une typologie fort hétérogène, Michel Foucault n'avait pourtant pas hésité à affirmer que, en fait sinon en droit, « *il existe une citoyenneté internationale qui a ses droits et ses devoirs et qui engage à s'élever contre tout abus de pouvoir, quel qu'en soit l'auteur, quelles qu'en soient les victimes. Après tout nous sommes tous gouvernés et à ce titre solidaires* »<sup>2</sup>. En 1990, la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille ira plus loin encore. Certes l'impact de cette Convention a été limité car elle a été signée seulement par les Etats d'émigration, mais en reconnaissant

---

2. Cf. M. Foucault, *Dits et Ecrits IV*, 1980- 88, Gallimard 1994, p. 707-708.

●●● certains droits même aux travailleurs en situation irrégulière, cette convention suppose implicitement une sorte de statut minimal reconnu à tout citoyen du monde.

En somme la citoyenneté européenne se cherche encore et la citoyenneté mondiale se devine à peine, tant que subsiste ce paradoxe de la libre circulation des marchandises et des capitaux alors que les hommes sont arrêtés aux frontières. Toutefois, les initiatives concrètes qu'elles suscitent montrent déjà qu'il serait possible de concevoir une citoyenneté « à plusieurs niveaux » en ce sens qu'elle coordonnerait les droits reconnus aux niveaux national, régional et mondial, et associerait les citoyens aux décisions les concernant, qu'il s'agisse de leur pays, de leur région, ou de leur planète devenu Cité-Monde.

## **7. Question RESOLIS : que retenir de ce numéro spécial ?**

J'y vois une illustration des conditions d'une future citoyenneté du monde qui, au-delà du rêve des philosophes, se cherche et s'invente aussi à partir d'expériences locales qui permettent de tester de véritables innovations démocratiques.

Précisément en termes d'innovation, ce numéro est exemplaire car il rend compte des réalités locales prises dans la diversité de leur contexte (ch.4) et leur inscription dans la durée (ch.5). Quant à l'objectif de démocratisation, il se traduit très concrètement par un travail de terrain consistant à donner aux citoyens la capacité de participer à la gouvernance mondiale (capacité d'expertise, ch.1, accès aux innovations technologiques, ch. 2) et à organiser les interactions avec les autres acteurs afin de créer des synergies entre eux et les citoyens (ch. 3).

Si l'objectif est bien d'éclairer la gouvernance mondiale, cette démarche permet de considérer que l'enracinement des acteurs civiques dans leur territoire, loin d'être un handicap, serait un atout par rapport aux autres acteurs pris dans une logique exclusivement nationale (Etats) ou purement mondiale (acteurs économiques et scientifiques).

La formule saisissante du poète Edouard Glissant, «*Agis en ton lieu, pense avec le monde*» deviendrait en quelque sorte la devise du citoyen du monde.

Note de l'auteur : Les questions et réponses de cet entretien ont été largement inspirées de la série *Les forces imaginantes du droit : Volume II Le pluralisme ordonné* (Editions du Seuil, février 2006) et du *Volume III, La refondation des pouvoirs* (Editions du Seuil, janvier 2007) de Mireille Delmas-Marty ainsi que de son ouvrage *Résister, Responsabiliser, Anticiper* (Editions du Seuil, janvier 2013).

## ELOGE DE L'ALTRUISME ET DE L'ALTRUITÉ



### Philippe Kourilsky

Professeur émérite au Collège de France

Président de RESOLIS

[editorial@resolis.org](mailto:editorial@resolis.org)

### INTRODUCTION

Je suis convaincu que notre avenir collectif dépend, pour une large part, de nos comportements individuels, et des rapports que chacun d'entre nous entretient avec les autres. C'est bien leur intégration qui, *in fine*, modèle les systèmes politiques et sociaux. Cela résulte de processus extrêmement complexes et difficiles à appréhender. Mais je ne crois pas que cette difficulté doive nous conduire à penser ces systèmes comme des entités autonomes, en faisant complètement abstraction des individus et des responsabilités de chacun vis-à-vis des autres. Comme d'autres<sup>1</sup>, je crois donc que l'altruisme peut être un moteur de progrès social, et c'est pourquoi j'ai choisi de l'analyser. Mes réflexions m'ont conduit à mettre en exergue une forme d'altruisme rationnel<sup>2</sup>, que, pour éviter toute ambiguïté, j'ai désignée sous le vocable d'« *altruité* »<sup>3</sup>. Dans cet article, j'en reprends la définition, avant de montrer, par quelques exemples d'applications, la fertilité des idées d'altruité, et de devoir d'altruité.

### 1. LES NOTIONS D'ALTRUITÉ ET DE DEVOIR D'ALTRUITÉ

#### 1.1 L'ALTRUITÉ

Je pars de l'idée, familière pour les biologistes, *qu'il y a de l'autre en chacun de nous*. Les immunologistes (dont je suis) savent bien que la reconnaissance du « non-soi », fait partie du « soi »<sup>4</sup>. Plus simplement, les capacités de voir et de percevoir l'autre, de lui parler et de l'entendre, de le comprendre et de se le représenter, sont des caractéristiques biologiques. Il est d'ailleurs démontré que le nourrisson a une certaine conscience (innée) de l'autre bien avant l'apparition de la parole. On peut donc tenir pour acquis que, dans le « soi » d'une personne, cohabitent le « moi » (l'ego) et « l'autre » (l'alter). De plus, le « moi » et « l'autre » figurent sous deux formes. L'une relève des émotions, des instincts, de l'inconscient, c'est-à-dire *des sentiments*, et l'autre de la rationalité consciente, c'est-à-dire de *la raison*. Cela délimite quatre secteurs (soi/autre, sentiments/raison), dont deux, ceux qui sont concernés par « l'autre » vont retenir notre attention.

Dans ceux-ci, la représentation de « l'autre », qu'elle soit fondée sur les sentiments, la raison ou un mélange des deux, peut être orientée de façon positive ou négative. Mes sentiments peuvent aller de l'amour à l'indifférence, ou de la répulsion à la haine. Quant à mon appréhension rationnelle, elle peut ne prendre en compte que mon intérêt personnel, ou celui de l'autre, ou les deux à la fois. Toutes sortes d'attitudes sont donc possibles, de l'égoïsme pur à l'altruisme porté jusqu'à l'oubli de soi. ●●●

1. Matthieu Ricard, *Plaidoyer pour l'Altruisme. La force de la bienveillance*, NiL éditions, Paris, 2013.

2. Philippe Kourilsky, *Le temps de l'Altruisme*, Odile Jacob, Paris, 2009

3. Philippe Kourilsky, *Le Manifeste de l'Altruisme*, Odile Jacob, Paris, 2011

4. Philippe Kourilsky, *Le jeu du hasard et de la complexité. La science nouvelle de l'immunologie*, Paris, Odile Jacob, 2014.

●●● Ce que je baptise « altruïté » est la partie « positive » du secteur qui recouvre l'appréhension rationnelle de « l'autre ».

**L'altruïté est donc une approche positive et rationnelle de l'autre.**

**Quant à l'altruïsme**, c'est une démarche positivement orienté vers l'autre, qui additionne, ou combine la raison (l'altruïté) et des sentiments tels que l'empathie, l'amour et la générosité. L'altruïté est censée être indépendante (ou aussi indépendante que possible), des sentiments. Cela n'empêche pas que ces derniers interviennent dans les attitudes et décisions adoptées *in fine* par la personne pensante.

## 1.2. ALTRUITÉ, LIBERTÉ ET DEVOIR D'ALTRUITÉ

L'idée d'altruïté prend tout son sens lorsqu'elle est rapprochée de celle de liberté. Celle-ci est maintenant considérée comme un droit fondamental dont disposent tous les êtres humains. C'est une acquisition assez récente, si l'on en juge par la disparition (encore incomplète) de l'esclavage. Ce droit figure en tête de toutes les déclarations universelles des droits de l'Homme. Pourtant, l'idée de liberté n'a pas le même sens pour tous. Des différences d'interprétation transparaissent jusque dans les racines philosophiques et politiques du libéralisme. Elles résultent largement des différences dans les limites que l'on accorde, ou non, à la liberté des individus. Les limites les plus communément acceptées sont inscrites dans l'affirmation, (dite « règle d'or »), que la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres. Je juge cette proposition classique insuffisante. Je pense essentiel de la compléter en faisant usage de la notion de « *libertés individuelles* », (liée à celle de « *capabilités* »), élaborée par Amartya Sen<sup>5</sup>. Les libertés individuelles sont celles dont une personne jouit effectivement pour mener une existence convenable.

Cette formulation pragmatique de l'idée universelle de liberté englobe la « règle d'or », (en ce sens qu'un individu ne doit pas nuire aux libertés individuelles d'un autre), mais elle me permet de la dépasser comme suit. Si je suis trop pauvre pour acheter du pain, je souffre d'une perte de liberté. Si je suis très riche et que j'achète tout le pain disponible dans la boulangerie, je prive d'autres, qui veulent en acheter, d'une part de leurs libertés. Mais si je suis assez riche pour acheter du pain et qu'il n'y a pas de boulanger, je suis moi aussi privé de liberté. Ainsi, dans cette perspective, **la liberté de chacun est non seulement limitée par celle des autres, mais aussi construite par celle des autres**. Cette interdépendance entre les hommes, de plus en plus manifeste dans la vie moderne, est une condition de la liberté de chacun. De cette co-construction des libertés individuelles, dérive un *devoir individuel d'altruïté*, c'est-à-dire, **l'obligation pour chacun d'aider les autres à développer leurs propres libertés individuelles**. Pour moi, cette notion est fondamentale. Elle fait du devoir d'altruïté un élément inséparable, et même le régulateur principal, de notre droit à la liberté. Ce sont les deux facettes indissociables d'un même principe.

Cette assertion prend encore plus de relief lorsqu'on détaille plus avant les principales caractéristiques du devoir d'altruïté. En premier lieu, sa détermination est un acte de raison, qui, (au moins initialement), n'est pas soumis aux sentiments. Le devoir d'altruïté n'a donc, a priori, rien à voir avec la générosité ou l'amour du prochain. C'est pourquoi il faut le distinguer de l'altruïsme. Il s'impose quels que soient les sentiments d'amour, d'indifférence ou de haine envers l'autre. C'est de plus un acte individuel autonome, par conséquent étranger à l'attente d'un contre-don. ●●●

---

5. Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2000.

Enfin, il me paraît logiquement et moralement cohérent de lui attribuer un caractère de proportionnalité, qui exprime l'idée que, plus mes libertés individuelles sont étendues, plus mon devoir d'altruisme est grand.

Le processus qui permet à l'individu de déterminer la nature et l'ampleur de ce dernier repose sur un exercice **d'introspection rationnelle**. L'individu doit auto-évaluer la nature et l'ampleur de ses libertés individuelles avant d'en déduire celles de son devoir d'altruisme. J'ai montré ailleurs que ce processus requiert une *discussion avec d'autres*, qui fournit une forme de *validation*, un peu analogue à la pratique scientifique du jugement par les pairs<sup>6</sup>. En somme, l'approche que je propose ici est *méthodique*. Elle repose, en quelque sorte, sur la combinaison de l'idée et de son mode d'emploi, ce qui constitue, pour moi, une forme pragmatique de l'activité intellectuelle. C'est celle qui prévaut dans les sciences de la nature, où une idée, même brillante, est rarement respectée à moins d'être assortie à une proposition expérimentale. Cette remarque, d'ailleurs, renvoie à la pratique scientifique de la discussion, qui détermine, à un instant donné, si une idée est, ou non, « respectable ».

Au terme de ce processus, l'individu reste libre d'en accepter ou non les conclusions, et de laisser, ou non, ses sentiments intervenir dans sa prise de position finale. Mais, dès lors qu'il en a articulé les termes, l'individu s'engage ; il devient comptable devant lui-même (et, pourquoi pas, devant d'autres) de la mise en œuvre de dispositions librement consenties. Ainsi s'affirme, par l'auto-détermination de son devoir d'altruisme, la responsabilité, éclairée et consentie, d'une personne à l'égard des autres. On peut facilement l'étendre à d'autres responsabilités, maintenant bien identifiées, qui sont tournées vers les générations futures et l'environnement planétaire. Ainsi se trouvent mises en face de la revendication légitime du droit à la liberté, des obligations tout aussi légitimes, et qui ne peuvent être ignorées. Cette réaffirmation de la responsabilité individuelle dans la vie sociale devrait aller de soi. Nous savons bien que, très souvent, ce n'est pas le cas.

## 2. LA CAPACITÉ STRUCTURANTE DES IDÉES D'ALTRUISME ET DE DEVOIR D'ALTRUISME

Je voudrais maintenant montrer, par quelques exemples, que les idées d'altruisme et de devoir d'altruisme sont structurantes dans de vastes domaines de la réflexion. L'étendue de leur intervention n'a rien d'étonnant, si l'on considère que la première de ces idées (celle d'altruisme) touche à la question très générale de la conception rationnelle de l'autre, et que la seconde (celle de devoir d'altruisme), renvoie à la conception de la liberté. Cet aspect me paraît être plus original et plus productif. Quoi qu'il en soit, les deux aident à construire des cadres de réflexion qui permettent d'aborder de façon (un peu) renouvelée, - ou, du moins, avec un éclairage (un peu) différent -, des champs aussi larges que la morale, l'économie et la philosophie politique. Je ne ferai qu'en effleurer certains aspects, avant d'en arriver à la question de la pauvreté.

### 2.1. L'ÉCONOMIE EST UNE SCIENCE MORALE

Pour commencer, je pense utile de ré-insister sur ce point tant de fois martelé par nombre d'économistes et de philosophes : l'économie est une science morale. La crise économique mondiale qui a débuté en 2007 a mis en lumière d'énormes manquements à ce que beaucoup tiennent pour la morale la plus élémentaire (profits disproportionnés, paradis fiscaux, tricheries en tous genres). Lorsqu'on en analyse les sources, on tombe inévitablement sur des problèmes moraux tels que celui posé par le modèle pernicieux - mais largement enseigné - d'*Homo Economicus*. Celui-ci est censé être

---

6. Philippe Kourilsky, *Le Temps de l'Altruisme*, et *Le Manifeste de l'Altruisme*, op. cités

●●● pleinement informé, totalement rationnel, et guidé par son seul intérêt. Cette caricature est peut-être commode pour modéliser l'économie, mais elle est irréaliste et dépourvue de toute éthique dans la mesure où l'homme est décrit comme uniquement mû par son seul intérêt. Tout comportement altruiste constitue une déviation du modèle. En ce sens, celui-ci n'est pas seulement amoral. Il est immoral<sup>7</sup>.

Dans la perspective ouverte par l'altruisme, l'individu a évidemment le choix d'adopter des comportements altruistes (guidés à la fois par la raison et par des sentiments tels que la générosité). De plus, la conception de l'échange économique entre deux parties prenantes (qui est, en quelque sorte « l'atome » de l'économie) peut évoluer. Les économistes utilisent de plus en plus la notion d'*externalité*, pour prendre en considération des coûts non intégrés dans le strict échange marchand. Par exemple, la construction d'un réfrigérateur a un coût écologique (notamment lors de sa mise au rebut) aujourd'hui partiellement intégré dans une « écotaxe ». Les idées d'altruisme et de devoir d'altruisme conduisent à introduire des « **externalités éthiques** ». Celles-ci prennent en compte les libertés individuelles des partenaires de l'échange et incorporent leurs devoirs d'altruisme respectifs. Cette approche a été modélisée par Hervé Defalvard<sup>8</sup>. Elle réintroduit l'humain là où *Homo Economicus* le confisque au profit de la seule matérialité de l'échange<sup>9</sup>. J'ai montré ailleurs qu'elle était parfois pratiquée, par exemple, dans la vente de vaccins aux pays en voie de développement.

## 2.2. LA FAILLE CACHÉE DU LIBÉRALISME POLITIQUE

Je désigne ici sous le terme de « libéralisme » toute théorie politique qui se fonde sur la liberté des individus<sup>10</sup>. J'ai exposé plus haut que, la notion de liberté individuelle « construite » devant prévaloir, le devoir d'altruisme constitue dès lors un complément obligatoire de la liberté. D'où une interrogation fondamentale sur les philosophies politiques libérales. Si celles-ci reposent sur une idée incomplète de la liberté, cela implique qu'elles sont viciées dans leur propre fondement, et ce, quels que soient leurs différences et leurs points de clivage. En termes simples, on peut penser que le libéralisme (sous toutes ses formes) a mis en exergue le droit à la liberté, en négligeant les devoirs individuels associés à cette dernière, (c'est-à-dire le devoir d'altruisme).

Au demeurant, chacun peut constater à quel point les déclarations universelles des droits de l'Homme sont focalisées sur les droits, (dont le droit à la liberté), et peu disertes sur les devoirs. Historiquement, cela se comprend. Il fallait avant tout gagner la liberté, et l'évocation des obligations associées n'avait sans doute pas la même priorité, ni le même pouvoir de mobilisation. Des devoirs apparaissent bien, décennie après décennie, mais sous la forme de droits sociaux, qui emportent des obligations pour la collectivité, non pour les individus. On peut aussi penser, comme je l'ai suggéré, que les obligations individuelles relevaient en partie, jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, du domaine religieux. Celui-ci s'étant fortement rétréci après la deuxième guerre mondiale, on peut imaginer que le champ des obligations individuelles s'est lui-même rétréci, faute d'un renforcement de la morale laïque, pourtant voulu, en France par exemple, au XIX<sup>ème</sup> siècle. Quoi qu'il en soit, on a assisté à un fort développement de l'ultra-individualisme, fondé sur la revendication d'une liberté sans limites, dont les théories économiques ultra-libérales se font l'écho.

J'en déduis qu'une réflexion sur les fondements du libéralisme s'impose. Elle déboucherait sur un « libéralisme altruiste », qui reste à construire, mais dont on entrevoit ici le socle. Je suis donc convaincu que, si nous ●●●

7. Philippe Kourilsky, *Le temps de l'Altruisme*, op cité

8. Hervé Defalvard, communication personnelle

9. Comme Hervé Defalvard me l'a fait remarquer, cette référence à des externalités éthiques présente l'inconvénient de faire implicitement appel au concept d'*Homo Economicus*, avec le risque d'apparaître comme l'un de ses nombreux correctifs et de le laisser indûment en place.

10. On évitera de confondre cette définition, très large, avec celle du libéralisme économique.

●●● voulons améliorer les dispositifs qui règlent la vie sociale, nous ne pouvons faire l'impasse sur le rôle, « élémentaire » mais essentiel, de l'individu dans sa relation aux autres. Cela fait intervenir l'autodétermination de son devoir d'altruisme, mesuré, comme je l'ai indiqué, à l'aune de ses libertés individuelles. Par voie de conséquence, il convient de repenser plusieurs règles de la vie démocratique.

### 2.3. DE LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORATIONS DÉMOCRATIQUES

Je suis de l'avis que les systèmes politiques démocratiques tendent à se dégrader. J'estime que leur ajustement est impératif, et qu'il est urgent d'en réévaluer les fondements et d'en accroître les exigences. Cette évolution n'est pas seulement rendue nécessaire par les changements sociaux, économiques, techniques et culturels. Le problème est plus profond. Trop de démocraties se montrent bien peu critiques vis-à-vis de leurs erreurs, qui sont pourtant nombreuses (comme les nombreuses infractions aux Droits de l'Homme dans les démocraties prétendument les plus avancées). Un peu partout, on semble se satisfaire du label démocratique obtenu grâce à l'organisation du vote libre et non frauduleux. Cela n'est pas rien, mais ne constitue qu'un premier pas. Or, il semblerait que peu importe, après, si les citoyens ne se déplacent plus qu'en petit nombre pour voter. Peu importe, non plus, si le système politique et/ou administratif, mis en place ou adoubi par les instances démocratiques élues, est pour partie corrompu ou inefficace. Alors qu'une forme d'autosatisfaction y règne, l'exemplarité des démocraties occidentales me paraît décliner. Cela est d'autant plus dangereux que certaines démocraties « autoritaires », ou certains systèmes autoritaires non démocratiques mais « éclairés », font preuve d'une efficacité économique qui suscite des envies, et exerce un pouvoir de séduction dans les démocraties elles-mêmes.

Or, que se passe-t-il en Occident ? L'hyper-individualisme a gagné du terrain et l'ultra-libéralisme économique s'est taillé la part du lion en profitant de l'internationalisation des échanges. Celle-ci s'est rapidement développée avant que des régulations internationales appropriées aient vu le jour. La finance a gagné un pouvoir considérable qui a souvent pris de court les législations nationales, ce dont témoignent, entre autres, les paradis fiscaux. Les évolutions et révolutions technologiques et sociologiques en cours (dans les domaines de l'information, de l'informatisation, de la procréation et d'autres), pourraient appeler ou susciter un surcroît d'innovations démocratiques. Par exemple, le vote citoyen pour les représentants du peuple ne contient qu'une quantité minimale (quelques « bits ») d'informations. Avec l'informatique actuelle, il serait facile de nourrir le vote classique par des votes complémentaires portant sur des projets prioritaires. Ainsi, j'imagine qu'en France, une bonne majorité de citoyens de tous les bords politiques serait réunie pour réclamer de leurs députés, de droite comme de gauche, une vraie réforme de l'école. Celle-ci serait sans doute plus facile à mettre en œuvre par le gouvernement élu, de quelque majorité qu'il soit, puisqu'elle aurait été pré-approuvée par un vote quasi-référendaire, - plutôt que renseignée dans l'immédiateté par des sondages dont les limites sont trop bien connues.

J'ouvre trois autres pistes de réflexion. D'abord, concernant la **réhabilitation de la responsabilité individuelle**, je noterai qu'il est concevable d'inscrire dans la loi certaines obligations associées au devoir d'altruisme. C'est, bien sûr, déjà le cas pour beaucoup d'entre elles, telle que celle de payer des impôts. Toutefois, on peut imaginer d'autres obligations et de nouvelles modalités<sup>11</sup>. Par exemple, ne pas aller voter est une entorse flagrante au devoir d'altruisme. Je suis partisan (comme cela est fait dans plusieurs pays) de le rendre obligatoire en comptabilisant les votes blancs<sup>12</sup>.

---

11. Philippe Kourilsky, ouvrage en préparation

12. Cela requiert d'introduire une modalité qui tire la conséquence d'une situation dans laquelle les votes blancs sont majoritaires

Une seconde concerne le **contenu du projet démocratique**. A mon sens, la démocratie n'est pas seulement, comme l'avait Raymond Aron<sup>13</sup>, un moyen de partager pacifiquement le pouvoir. Je pense que l'un de ses buts devrait être d'accroître les libertés individuelles de ses membres. A minima, on devrait s'accorder sur le principe que les pertes injustifiées de libertés individuelles ne sont pas acceptables. Il en résulte que l'efficacité devrait être une vertu cardinale de tout système démocratique. Cela n'est pas toujours reconnu. Pour prendre un exemple particulièrement simple, des queues interminables devant des services administratifs constituent une perte de libertés individuelles pour les demandeurs. Or, c'est généralement moins une affaire de personnes que d'organisation. Il est du devoir des dirigeants de veiller à la performance des organisations, publiques notamment, non pas, ou non seulement, en fonction de critères économiques, mais en raison de critères moraux.

La troisième touche à la **qualité de l'information nécessaire à la vie démocratique**. L'information, de nos jours, plutôt qu'indisponible, est trop souvent disponible sans être véritablement compréhensible ou exploitable. Le citoyen soucieux de s'informer s'égaré bien souvent dans un maquis informationnel désordonné ou manipulé. On pourrait dire que son devoir d'altruisme fait obligation à un citoyen de s'informer un minimum afin de voter en connaissance de cause. Mais à ce devoir correspond un *droit à l'information*, qui, dans bien des cas, n'est pas satisfait. Il faudrait que l'information soit mise en forme de façon honnête, non partisane et peu contestable, dans un format qui lui soit accessible. Une entreprise comme wikipedia constitue un progrès significatif et même, à plusieurs égards, exemplaire. Toutefois, elle ne peut suffire, et la responsabilité de l'information incombe, dans une large mesure, à la collectivité nationale, qui à mon sens, s'en soucie trop peu.

## 2.4. DU BAS VERS LE HAUT ET DU HAUT VERS LE BAS

Dans mon propos liminaire, j'ai insisté sur l'idée que de nombreux progrès sociaux ne pourraient se produire sans intervention des individus. Cela dessine une démarche du bas vers le haut (« *bottom-up* ») dans laquelle l'agrégation des attitudes individuelles produit un effet sur la collectivité. Cela appelle deux remarques. D'abord, je ne prétends pas que cette première démarche, que je juge indispensable, doive être la seule. Au contraire, elle peut et doit être complétée par une approche de type *politique*, dirigée du haut vers le bas (« *top-down* »). Je noterai, à ce propos, que, comme je l'ai montré ailleurs, la notion de devoir d'altruisme peut être étendue à tout groupe social, disposant d'une identité reconnue (qui en fait l'équivalent d'un individu), et qui revendique une forme de liberté (c'est notamment le cas des Etats-nations). Cet autre développement (évidemment théorique) peut contribuer à asseoir une démarche dialectique entre les niveaux individuel et collectif de la démarche.

Les deux mouvements se rejoignent dans la notion, essentielle, de **solidarité**, que l'on gagne à décomposer, à l'échelle nationale (et particulièrement en France), dans ses flux ascendant et descendant, faute de quoi on en vient à tout faire reposer sur l'Etat providence. Je n'insiste pas ici sur le niveau international, où la question de la solidarité, concernant les biens publics mondiaux (comme les nuisances publiques mondiales) et la coopération avec les pays pauvres, mériterait de longs développements.

Au niveau national, l'introduction du devoir d'altruisme dans la vie démocratique n'est pas sans évoquer les efforts considérables faits, dans de nombreuses circonstances et à plusieurs époques de l'histoire, pour développer une morale laïque. ●●

---

13. Aron R., *Introduction à la philosophie politique, (cours prononcés en 1952) Editions de Fallois, Le Livre de Poche, 1997*

## Article

On peut notamment faire référence, en France, à la troisième République, à ses manuels d'éducation civique, et plus précisément à la notion de « dette sociale » mise en avant par Léon Bourgeois<sup>14</sup>. Selon lui, chaque individu naît avec une dette envers la société, dont il doit s'acquitter pendant sa vie<sup>15</sup>. Le devoir d'altruisme, tel qu'exposé ici, s'en rapproche. Il en diffère toutefois par le fait que la démarche que je propose ici, (qui est fondée sur l'auto-détermination suivie d'une validation par la discussion), fait, en premier ressort, intervenir l'individu plutôt que l'Etat. Cela n'empêche pas que celui-ci entre dans le jeu de l'altruisme, et ce, notamment, par le biais de l'éducation, qui ne peut reposer sur les seuls individus, et dont le rôle est fondamental.

### 3. LE PROBLÈME DE LA PAUVRETÉ

#### 3.1. PAUVRETÉ ET ALTRUÏTÉ

La pauvreté est une terre d'élection de l'altruisme, pour au moins deux raisons : le champ lui est, ô combien propice ; et les opérateurs y sont prédisposés. Le problème de la pauvreté est colossal. Deux milliards d'êtres humains, sur les sept qui peuplent aujourd'hui la planète, vivent dans la misère. Les progrès enregistrés dans la lutte contre ce fléau risquent d'être réduits à néant par la croissance démographique (plus de deux milliards d'individus en plus d'ici 2050), et des évolutions sociales, dont celles liées à l'urbanisation et à l'agriculture. L'écart entre les plus riches et les plus pauvres s'accroît dans la plupart des pays développés. La question de la pauvreté est donc liée à celle de la réduction des inégalités et de la répartition des richesses.

Sa définition fait débat. Le « *pauvre* » en France est celui dont le revenu moyen est inférieur à un certain seuil. A l'inverse, on peut estimer, avec Georg Simmel, que le pauvre est celui qui a besoin d'une assistance de la part des « *non-pauvres* ». On peut aussi faire le constat que toute société est un système complexe, dont la pauvreté est une caractéristique systémique. Dans les deux dernières approches, les « *non-pauvres* » sont impliqués dans le phénomène de la pauvreté, qui n'est pas réductible au seul sous-ensemble des pauvres. A l'inverse, le choix d'un seuil chiffré de pauvreté peut isoler les pauvres, et laisser dans l'ombre les aspects sociaux (pour quelles raisons, à cause de quels accidents de la vie, l'individu est-il pauvre ou devenu pauvre ?). De plus, il n'engage pas forcément la responsabilité des « *non-pauvres* », qui peuvent s'estimer dégagés de toute obligation envers les « *pauvres* », voire les considérer comme une sorte de verrue, un poids indésirable et détestable, dont la société ferait bien de se débarrasser, comme si le pauvre avait librement choisi de l'être.

L'important est que l'on soit convaincu que les pauvres font partie intégrante de la société. Celle-ci possède à leur endroit une responsabilité globale, quand bien même certains individus (par exemple, un joueur qui perd tout son argent au casino) ne sont pas forcément déchargés de toute responsabilité quant à leur état de pauvreté. Comme je l'ai montré plus haut, la perte de liberté associée à la condition de pauvreté devrait bénéficier d'actions correctives de la part des non-pauvres souscrivant à leur devoir d'altruisme. La pauvreté est donc un domaine d'élection pour l'exercice de l'altruisme. Cela me permet d'illustrer deux autres points, qui touchent à la question (tout à fait pratique) du partage des connaissances, et celle (plus générale) de la faisabilité de l'altruisme.

#### 3.2. LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, PARTAGE DE L'INFORMATION ET CAPITALISATION DES SAVOIRS

La lutte contre la pauvreté mobilise, dans le monde entier, des efforts et des moyens considérables. Des millions d'organisations gouvernementales et non gouvernementales

---

14. Je remercie Hervé Defalvard d'avoir attiré mon attention sur l'œuvre de Léon Bourgeois comme sur la notion de quasi-contrat évoquée un peu plus haut.  
15. Jean-Fabien Spitz, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005

●●● (ONG), et de très nombreuses institutions publiques et privées, nationales et internationales s’y consacrent. Curieusement, cet énorme dispositif souffre d’un grave déficit en matière de capitalisation des savoirs et des bonnes pratiques inventées sur le terrain. Des centaines de millions d’opérateurs de terrain sont à l’œuvre. Ils sont généralement mus par la générosité et souvent habités par le sentiment d’urgence, et, le plus souvent, ils ne publient pas leurs résultats. Ils ne souscrivent pas à cette règle qui prévaut chez les scientifiques et qui est l’une des raisons du progrès de la science. Leur devoir d’altruisme devrait faire obligation à ces opérateurs de rendre publics leurs résultats. En effet, il n’est pas raisonnable que d’autres soient empêchés de bénéficier de leurs avancées, alors que l’efficacité de l’action générale s’en trouverait accrue. Cette expression particulière du devoir d’altruisme devrait s’imposer par la raison. Ainsi, la culture des bénévoles est largement fondée sur la générosité, et gagnerait en efficacité si elle était animée plus avant par l’altruisme. C’est ce que cherche à promouvoir l’initiative RESOLIS<sup>16</sup> (et antérieurement FACTS<sup>17</sup>), dont j’ai été l’initiateur.

### 3.3. LA POSSIBILITÉ DE L’ALTRUISME, DE L’ALTRUITÉ ET DU DEVOIR D’ALTRUITÉ

Il est temps pour moi de réintroduire les sentiments aux côtés de la raison, et l’altruisme aux côtés de l’altruisme. L’un et l’autre sont-ils « faisables » ? Nous savons bien que les sentiments peuvent faire obstacle à la raison, et que la raison peut être mobilisée au service d’intérêts personnels, voire nuisibles pour d’autres. Le devoir d’altruisme est-il « possible » ? Tous les discours tenus sur les idées d’altruisme, d’altruisme et de devoir d’altruisme relèvent-elles de la fiction ou du rêve ? Je n’entends pas ici discuter la valeur (à mes yeux indéniable) de l’utopie, mais peser les poids respectifs de la raison et des sentiments. Je n’ignore pas que la raison, et de loin, n’est pas tout, et ne gouverne pas la totalité des comportements. Rien ne garantit que ce qui est « raisonnable » va advenir, ni à l’échelle de l’individu, ni à celle du groupe.

Considérons, toutefois, la lutte contre la pauvreté, à laquelle tant de personnes se consacrent. Dans ce cas, comme dans tous ceux où les sentiments sont positivement orientés vers l’autre, et les comportements animés par l’empathie et la générosité, une partie du chemin est faite. L’apport de la raison peut trouver ici un terrain et un accueil plus systématiquement favorables. C’est en ce sens que je défends vigoureusement l’idée d’une « **science de l’action** », qui rationalise et optimise au mieux des actions positives et généreuses<sup>18</sup>. Dans ce contexte au moins, l’altruisme, et surtout son corollaire, le devoir d’altruisme, sont appelés à jouer un rôle critique<sup>19</sup>.

Au total, la lutte contre la pauvreté offre donc un terrain particulièrement propice pour la mise en action des principes liés à l’altruisme et au devoir d’altruisme. Ce n’est pas un espace négligeable. En France, on compte entre dix et vingt millions de personnes qui exercent une activité bénévole, de nature altruiste (pas toujours, mais souvent liée à la pauvreté). Ce chiffre s’élève à des centaines de millions, voire un ou deux milliards, dans le monde. C’est pourquoi l’initiative RESOLIS<sup>20</sup>, qui veut œuvrer pour le progrès social par le développement de la connaissance, est habitée par l’idée d’altruisme, et possède une dimension politique. Non, bien évidemment, qu’elle soit de droite ou de gauche, mais parce qu’elle peut intervenir sur la vie de la cité, notamment dans le secteur de la lutte contre la pauvreté<sup>21</sup>.

16. [www.resolis.org](http://www.resolis.org)

17. La revue *FACTS Reports* ([www.factsreports.revues.org](http://www.factsreports.revues.org)) a été fondée en 2007 par Philippe Kourilsky et l’Institut Veolia Environnement ([www.institut.veolia.org](http://www.institut.veolia.org)).

18. Philippe Kourilsky, « Une science de l’action pour lutter contre la pauvreté », dans *Science et Démocratie*, éditeur : Pierre Rosanvallon, Paris, Collège de France et Odile Jacob, 2014

19. Kourilsky, P., « L’altruisme : clé de la lutte contre la pauvreté », dans le numéro « Lutte contre la pauvreté, entre don et marché », piloté par David Ménascé, *FACTS Reports*, Janvier 2012. Edition anglaise Juin 2012. Cf. [factsreports.revues.org](http://factsreports.revues.org)

20. L’acronyme RESOLIS veut dire : Recherche et Evaluation de SOLUTIONS Innovantes et Sociales.

21. Comme cela est reconnu dans un rapport d’information du Sénat Français (délégation à la prospective) « Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité ! » No 388, p. 109 sq

## CONCLUSION

Je suis conscient du caractère rébarbatif de mon insistance à parler d'obligations et de devoirs. La notion de devoir d'altruisme n'est guère susceptible d'enthousiasmer les masses. Il est plus facile de faire la promotion des carottes que celle des bâtons. Ce qui est le plus motivant, c'est la contrepartie positive de l'exercice du devoir d'altruisme, c'est-à-dire le gain de libertés individuelles qui résulte de l'adhésion aux obligations dérivant de ce dernier. Il n'empêche que la dimension des devoirs ne peut être ignorée. Il serait inconvenant de la maquiller de façon à la rendre moins « impopulaire ».

On me demande souvent pourquoi un biologiste de mon genre, qui a consacré tant de temps à la recherche fondamentale, (et, un peu, à la recherche appliquée), a voulu se pencher sur l'altruisme. La réponse se trouve dans ma conception de la science. Pour moi, la recherche fondamentale, fondée sur la seule curiosité, est magnifique (et absolument indispensable). Mais je trouve la science plus admirable encore lorsqu'elle sert, et ce dans les deux sens de ce terme : lorsqu'elle sert à quelque chose (lorsqu'elle est *utile*), et lorsqu'elle sert la société (lorsqu'elle est mise *au service des hommes*). En d'autres termes, ma vision de la science (que l'on peut qualifier de « pasteurienne ») est altruiste. Cela me conduit à avoir une vision « scientifique » de l'altruisme, c'est-à-dire *méthodique*. C'est aussi dans ce sens que je tente, (comme je l'ai évoqué plus haut) de développer une « *science de l'action* », qui s'appuie sur un discours de méthode. C'est ce qui me pousse à insister sur l'altruisme, parce que la raison doit se faire entendre, même si les sentiments positifs font défaut. Je n'oppose donc pas altruisme et altruisme. Je veux les promouvoir tous deux, et je les associe dans l'éloge que je leur adresse ici<sup>22</sup>.

---

22. Je remercie l'équipe de RESOLIS, Agnès Chamayou, Sophie Dupraz, et Alice Balguerie, pour leur relecture de cet article.



© Henri Rouillé d'Orfeuil



[resolis.org](http://resolis.org)

ISSN 2276-4275