

BearingPoint®

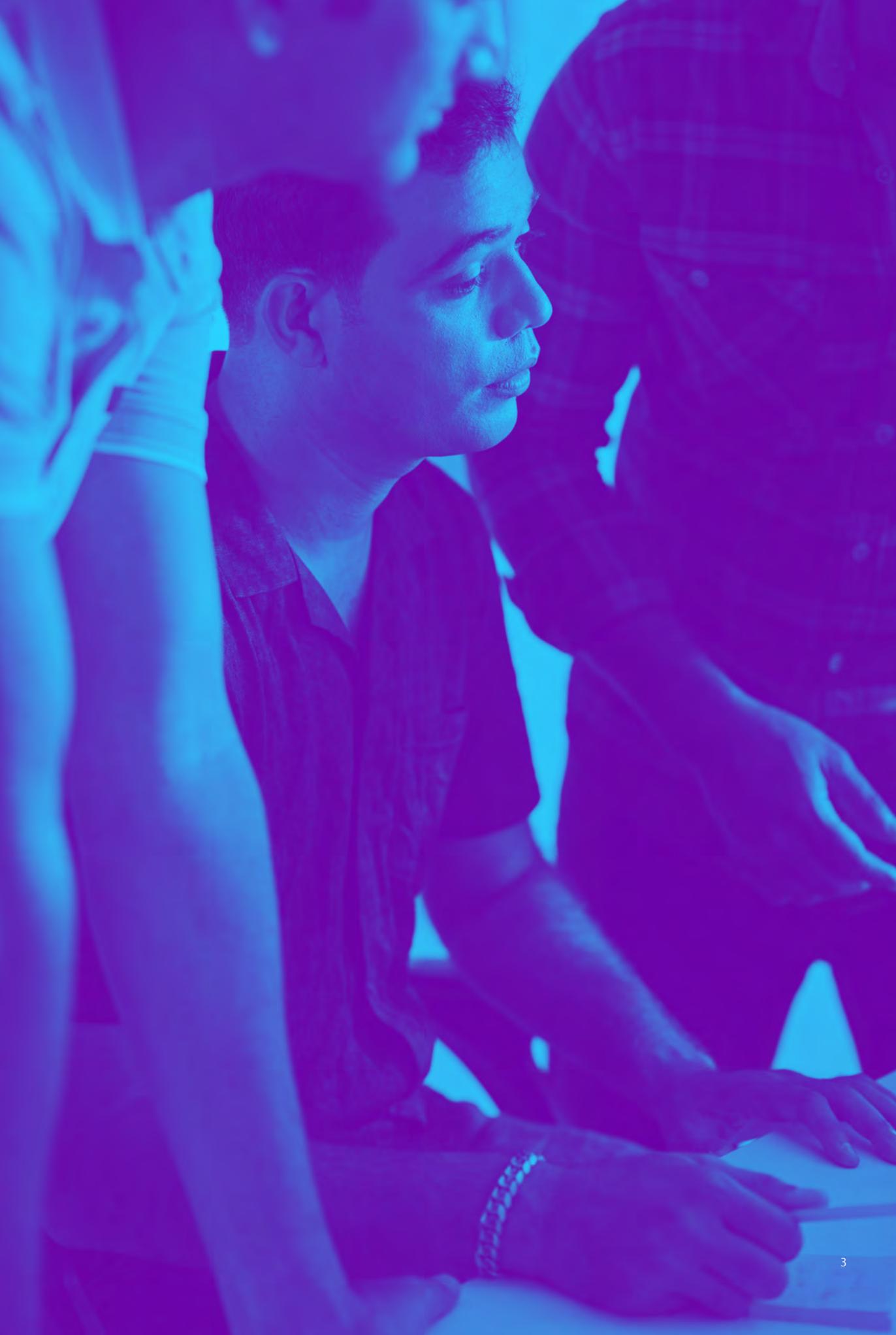
Participation citoyenne dans les pays en développement

Comment enclencher le cercle
vertueux du dialogue entre
les citoyens et les services publics ?



Sommaire

Introduction	Page 04
En quoi la participation citoyenne représente-t-elle un levier pour renforcer le développement sociétal dans les pays en développement ?	Page 07
L'essor de la participation citoyenne, un outil primordial dans la mise en place d'une gouvernance transparente, efficace et redevable.	Page 07
La mise en place de projets et services publics adaptés aux besoins des citoyens, un deuxième objectif majeur de l'engagement citoyen dans les pays en développement	Page 10
Le digital au service de la participation citoyenne, un levier puissant pour mettre en place une gouvernance transparente et des projets adaptés aux besoins locaux	Page 12
Quels sont les acteurs de la participation citoyenne et quel est leur rôle dans sa mise en œuvre ?	Page 13
Les spécificités du continent africain	Page 16
Les spécificités du continent latino-américain	Page 18
« Faire ensemble », avec les citoyens : quels défis et facteurs clés de succès pour les acteurs publics dans les pays en développement ?	Page 21
Pour les acteurs publics nationaux, la nécessité d'adopter une démarche structurée.	Page 21
Appuyer les bénéficiaires et généraliser la participation en interne : le double défi des bailleurs internationaux	Page 30
Zoom sur un bailleur de fonds : l'Agence Française de Développement, un acteur majeur de la participation citoyenne dans les pays en développement	Page 37
Panorama illustratifs d'initiatives de participation citoyenne mises en œuvre dans les pays en développement.	Page 41
Vue d'ensemble des types d'initiatives portées dans les pays en développement	Page 41
Focus détaillés sur quelques exemples de projets de participation citoyenne portés par des bailleurs de fonds	Page 48
Conclusion	Page 53



Introduction

La participation citoyenne désigne toute pratique qui consiste à associer les citoyens au processus de décision politique, en dehors des grands rendez-vous électoraux.

La participation citoyenne est un outil puissant d'aide à la décision et de démocratie des gouvernements, donnant une voie au peuple pour la prise de décision publique, comme en témoignent les grandes consultations nationales ou européennes. Cet usage est primordial, répondant à des enjeux clés de bonne gouvernance et redevabilité des pouvoirs publics. Cependant, la participation ne se limite pas à cet usage et peut prendre des formes multiples, en fonction des contextes et environnements publics.

En effet, la participation citoyenne vise à mettre en place un recueil de besoins des citoyens ou usagers, pour l'orientation de politiques publiques... mais pas que. Cette dernière concerne en premier lieu la mise en place de systèmes publics transparents permettant aux citoyens d'être informés au mieux sur la vie politique. L'information est donc le socle de la participation citoyenne, le ciment du modèle permettant de nouer un premier lien fort entre les citoyens et les autorités publiques et d'enclencher un cercle vertueux de confiance. Ce premier niveau est loin d'être acquis dans tous les environnements. En effet, le manque de transparence des pouvoirs publics sur les politiques menées et sur l'allocation des fonds publics est bien souvent un point majeur de cristallisation des relations entre pouvoirs publics et citoyens. En particulier dans les pays à forts niveaux de corruption, l'opacité de la vie politique est accrue et peut générer une perte

totale de confiance et d'engagement citoyen. Le manque de transparence ou la désinformation ne sont cependant pas toujours liés à un manque de volonté politique et peuvent être induits par une mauvaise communication. Ce phénomène fréquent ne permet ainsi pas de toucher et d'intéresser réellement les citoyens, ou plutôt à ne toucher qu'une part infime d'entre eux, laissant pour compte la plus large majorité, exclus du fait de leur éloignement géographique, social ou numérique. La mise en place d'une plateforme d'information publique exposant de la donnée sur l'allocation du budget d'une autorité publique est donc un exemple d'initiative de participation citoyenne répondant au niveau un : l'information. Les objectifs de gouvernements ouverts sont ainsi complètement alignés avec cet enjeu.

Une fois bien informés, les citoyens sont ainsi dans les meilleures conditions pour participer à la vie politique. Les deux niveaux suivants de participation citoyennes diffèrent en fonction du niveau d'engagement des citoyens et de la prise de décision finale. Le niveau deux, la consultation, permet de soumettre pour avis un projet ou une politique publique, à titre indicatif. Le niveau trois, la co-construction va plus loin et permet au citoyen de participer à l'élaboration de la politique publique ou du projet. Ce dernier dispose ainsi de la décision finale et l'autorité publique s'engage à financer ou mettre en place le projet en question. Le niveau d'engagement citoyen sollicité par les autorités publiques dépend du contexte, de sa volonté ou non d'associer les citoyens mais aussi du type de politique publique ou projet faisant l'objet de participation citoyenne. De plus, il est important

de garder en mémoire que le niveau d'engagement possible est corrélé au temps du projet au cours duquel la participation citoyenne intervient. En effet, plus cette dernière est mise en œuvre tôt, plus le niveau d'engagement citoyen possible et l'impact associé pourront être importants. Une initiative de co-construction avec les citoyens intervient à la naissance même du projet, ces derniers pouvant parfois même décider de la nature même du projet, avec la mise en place d'un budget participatif par exemple. A l'extrême inverse, si tout est déjà décidé, il ne restera plus qu'à informer...

Ainsi, la participation citoyenne est multiforme et répond à des enjeux multiples. Simplement et sous toutes ses formes, elle présente un principe constant

d'inclusivité et de représentativité. Représenter les citoyens couverts par la politique en question, représenter les usagers du service publics en question, représenter les citoyens de la géographie concernée... et donc inclure chaque segment de la population. Dans les pays en développement, la participation citoyenne présente de nombreuses spécificités, du fait d'une relation de confiance envers les pouvoirs publics souvent fragilisée et d'un enjeu accru de trouver des relais permettant d'engager les citoyens dans une démarche inclusive. Ainsi, on peut se demander comment enclencher le cercle vertueux du dialogue entre les citoyens et les services publics dans les pays en développement, et la forme que peut prendre la participation citoyenne pour y répondre.





En quoi la participation citoyenne représente-t-elle un levier pour renforcer le développement sociétal dans les pays en développement ?

L'essor de la participation citoyenne, un outil primordial dans la mise en place d'une gouvernance transparente, efficace et redevable

Pour commencer, la participation citoyenne constitue un levier puissant de mise en place d'une gouvernance efficace, en répondant à divers enjeux de transparence et de redevabilité. Pour ce faire, les citoyens doivent d'abord disposer des outils et des informations nécessaires pour participer aux décisions les concernant. Ce premier niveau reste tout de même loin d'être acquis en raison de divers obstacles rendant l'accès à l'information toujours un défi.

L'accès à l'information comme base fondamentale d'une participation citoyenne inclusive

Le développement sociétal et la bonne gouvernance reposent sur un fondement essentiel : des citoyens correctement informés. L'UNESCO considère l'information comme un bien public crucial pour le bien-être d'une société. L'accès à une information transparente, fiable, fondée sur des faits tangibles et relevant du domaine public constitue un pilier essentiel, permettant d'une part aux individus de comprendre les décisions publiques et leurs conséquences, et d'autre part, de participer par la suite activement aux mécanismes décisionnels. Pourtant, la gestion de l'information relevant du domaine public est inégale selon les régions du monde en raison de différents facteurs.

Tout d'abord, la fracture numérique persiste à l'échelle mondiale, malgré l'utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le monde. Selon les données de l'Union internationale

des télécommunications (ITU) de 2023¹, environ 33 % de la population mondiale est exclue des réseaux d'information mondiaux. L'usage d'Internet est de manière inéluctable lié au niveau de développement d'un pays. En 2023, 93 % des habitants des pays à revenu élevé utilisent Internet, contre 27 % dans les pays à faible revenu. Cette exclusion numérique est d'autant plus marquée par de grandes disparités régionales, avec 63 % de la population africaine n'utilisant pas Internet contre seulement 12 % en Europe. L'Asie et le Moyen-Orient connaissent également un écart significatif, avec environ 34 % de leur population non connectée. La fracture numérique comporte également une dimension de genre, avec un accès à Internet 10 % plus élevé pour les hommes que pour les femmes à l'échelle mondiale. Ce phénomène montre bien que toucher les citoyens, quel que soit leur genre, classe sociale et géographie, et leur donner accès à de l'information, constitue encore aujourd'hui un réel défi, notamment dans les pays en développement.

L'accès à l'information est également limité dans de nombreux pays en raison de barrières politiques ou légales, telles que le manque de liberté de la presse, des processus décisionnels gouvernementaux opaques, et la prolifération des fake news et de la désinformation. Ces défis majeurs pour la participation citoyenne et le fonctionnement démocratique découragent les citoyens à s'engager dans les processus décisionnels, eux-mêmes pouvant percevoir leur implication comme vaine.

“ J’ai interviewé un jeune ivoirien engagé dans la vie culturelle du quartier Abobo d’Abidjan qui me disait ne pas vouloir déposer de dossier pour faire subventionner son projet artistique. D’après lui l’octroi des aides se fait uniquement par réseau et il m’avoue avoir une confiance limitée dans l’information délivrée qu’il juge “politique“. Malgré les efforts entrepris par les pouvoirs publics pour accompagner les projets des jeunes on voit qu’un gros travail est à mener pour rétablir la confiance.”

Antonin LAFAYE

Directeur-Associé à La suite dans les idées



1 ITU. "Measuring digital development: Facts and Figures 2023", ITU, 2023. <https://bit.ly/45WzTk8>

Le Classement mondial de la liberté de la presse 2023 de Reporters sans frontières montre que dans 118 pays, soit les deux tiers des 180 pays étudiés, la majorité des répondants estiment que les acteurs politiques participent régulièrement ou systématiquement à la diffusion de campagnes massives de désinformation ou de propagande². Cette situation questionne sur l'intégrité de l'information et sur le rôle des acteurs politiques dans la manipulation des informations publiques. L'impact de ces obstacles est double : d'une part, il fausse le débat public, et d'autre part, il érode la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics.

Enfin, l'accès à l'information est d'autant plus compromis pour les groupes souffrant de marginalisation sociale (populations les plus pauvres, minorités ethniques, personnes en situation de handicap, etc.). Ces communautés sont en effet plus impactées par des discriminations structurelles entravant leur participation aux processus politiques³. Dans les pays où de nombreux dialectes cohabitent, la barrière de la langue constitue une difficulté supplémentaire, rendant l'accès à l'information encore plus complexe pour ces groupes. Les faibles dynamismes d'éducation de la population en matière de culture participative entravent également l'engagement citoyen, empêchant les citoyens de comprendre tant les décisions politiques que d'avoir accès aux mécanismes d'engagement citoyen mis à leur disposition.

Dans un objectif de transparence vis-à-vis des citoyens, les entités qui souhaitent promouvoir la participation citoyenne font encore face à certains obstacles. Plus particulièrement, elles doivent instaurer un niveau minimum d'information destiné aux citoyens, dans une démarche résolument inclusive. Toutefois, il ne suffit pas seulement d'avoir accès à l'information, il est aussi essentiel de la comprendre, d'appréhender en quoi elle nous concerne et de mesurer sa portée. Ces considérations soulèvent inévitablement la question de la source de l'information, de la manière dont elle

est délivrée, ainsi que du rôle des relais d'influence. En adoptant cette approche, les gouvernements et les institutions concernées pourront garantir une participation plus éclairée et équitable de l'ensemble des citoyens, et ainsi favoriser une gouvernance plus transparente et redevable.

Favoriser l'engagement des citoyens dans les mécanismes décisionnels

Afin de répondre aux enjeux d'accès à l'information et aux mécanismes décisionnels, plusieurs concepts et initiatives ont été développés pour repenser l'articulation entre les politiques publiques et les citoyens, et vivifier le lien de confiance entre les gouvernements et les individus. Parmi les concepts clés, existe l'open data qui fait référence à un mouvement consistant à ouvrir et à mettre à disposition les données produites et recueillies par les services publics⁴. Mais aussi l'open government, qui implique une culture de gouvernance basée sur des politiques et pratiques publiques ancrées dans les principes de transparence, de responsabilité et de participation⁵. Ces leviers d'action favorisent l'engagement citoyen en offrant des plateformes de participation directe, où les citoyens peuvent exprimer leurs opinions, partager leurs expériences et interagir avec les décideurs pour coconstruire des politiques plus adaptées à leurs besoins.

Par ailleurs, l'éducation civique est un élément fondamental pour sensibiliser les citoyens à leurs droits et responsabilités dès le plus jeune âge⁶. Les institutions internationales recommandent diverses approches pour promouvoir la culture de l'engagement citoyen au sein des sociétés. Ils favorisent notamment l'élaboration et la mise en œuvre de programmes éducatifs axés sur le renforcement des connaissances et des compétences sur le rôle citoyen au sein de la société, préparant les individus à s'engager dans les actions civiques et politiques.

2 Pineda, Victor, et al. "COVID-19 Crisis and Support for Persons with Disabilities", United Nations, 2022, <https://bit.ly/3xOyrUf>

3 Parazelli, Michel. Des inégalités sociales de la participation, 2011

4 OECD, "Digital Government Review of Türkiye: Towards a Digitally-Enabled Government", OECD, 2023, <https://bit.ly/4b1rVws>

5 OECD, "Open Government: The global context and the way forward", OECD, 2016, <https://bit.ly/3zK6bTe>

6 UNESCO, "Education for Just and Democratic Societies", UNESCO, 2024, <https://www.unesco.org/fr/education-just-democratic-societies>

Finalement, divers mécanismes de consultation ont été développés pour renforcer l'engagement citoyen. Les forums publics, les enquêtes et les sondages jouent un rôle essentiel en recueillant les opinions des citoyens et en stimulant leur participation. Ces outils sont notamment conçus pour inclure tous les groupes sociaux, adaptant leurs formats aux disparités socio-économiques. Par exemple, les forums sont organisés dans des endroits facilement accessibles et les sondages ainsi que les enquêtes qui sont disponibles tant en format papier que numérique. De fait, ces méthodes de consultation encouragent des interactions directes entre les décideurs et les communautés locales, permettant d'enrichir le processus décisionnel avec une diversité de perspectives. Elles augmentent la légitimité des décisions prises et s'assurent que tous les groupes sociaux soit représentés et entendus⁷.

Toutefois, la participation citoyenne ne se limite pas à la consultation et peut également inclure des niveaux d'engagement plus importants tels que la concertation ou encore la co-construction. Les initiatives de concertation, telles que les forums participatifs et les ateliers de discussion, permettent de mettre en place une gouvernance redevable en offrant aux citoyens la possibilité de collaborer directement avec les décideurs. En intégrant les opinions et les propositions des habitants dans le processus décisionnel, ces approches favorisent une transparence accrue et renforcent la responsabilité des autorités publiques. Par exemple, lors d'un forum participatif, les résidents peuvent exprimer leurs préoccupations concernant les projets de développement locaux, proposer des améliorations et s'assurer que leurs voix sont prises en compte dans la conception des espaces publics. La co-construction va encore plus loin en permettant aux citoyens de participer activement à la prise de décision. Notamment, les budgets participatifs donnent aux citoyens la possibilité de décider de l'allocation d'une partie du budget gouvernemental ou municipal, influençant ainsi directement les investissements locaux.

La participation citoyenne représente définitivement un pilier fondamental pour renforcer la légitimité des actions gouvernementales. Des citoyens impliqués, consultés et écoutés, sont plus enclins à soutenir et respecter les décisions prises, augmentant ainsi la stabilité et l'efficacité des initiatives gouvernementales. Si elle est mise en place de manière adéquate, cette démarche participative renforce la transparence des gouvernements tout en consolidant le lien de confiance entre les citoyens et les institutions. Par ailleurs et plus particulièrement dans les pays en développement, la mise en place d'une telle connexion entre les pouvoirs publics et les citoyens, tant dans le volet descendant (information des citoyens) qu'ascendant (remontée de besoins aux pouvoirs publics) implique un ancrage fort dans les us et coutumes locaux. En effet, la création de ce lien de confiance avec les pouvoirs publics passe par une connaissance fine du terrain, des relais locaux afin de véhiculer une information qui soit crédible ; et afin d'engendrer une mobilisation citoyenne efficace et inclusive. En particulier dans les pays en développement où les taux de pénétration d'internet sont plus faibles, la mise en place de relais d'influence locaux de proximité écoutés par les citoyens est un enjeu primordial pour nouer ce lien et mettre en place une participation citoyenne efficace.

La mise en place de projets et services publics adaptés aux besoins des citoyens, un deuxième objectif majeur de l'engagement citoyen dans les pays en développement

Ainsi, la participation citoyenne est une réponse majeure aux enjeux de transparence et de bonne gouvernance des pouvoirs publics dans le monde. Cependant, la participation citoyenne ou engagement citoyen au sens large ne se limite pas à cet enjeu et est également un levier puissant pour la définition de

⁷ OECD, "Government at a Glance 2023", OECD, 2023, <https://bit.ly/4bCG8LH>

projets et services publics adaptés aux besoins des citoyens. Elle peut être mise à profit par les autorités tant pour l'amélioration des services publics au quotidien que pour la construction de projets adaptés aux besoins locaux.

Ainsi, associer les citoyens à la conception de services adaptés à leurs besoins implique de mettre en place des mesures efficaces pour informer les citoyens, recueillir leurs avis et préoccupations, et les impliquer activement dans le développement des initiatives.

Le gouvernement peut recourir à divers outils et méthodes pour optimiser les services publics. Le principal défi consiste à instaurer des approches facilitant une adéquation précise entre les besoins sociaux et les réponses publiques, au plus près des personnes concernées. Dans un premier temps, la participation des usagers s'organise à travers une multitude de dispositifs réglementaires. La France par exemple, a intégré différentes normes et projets afin d'encourager l'engagement citoyen dans les projets d'amélioration des services publics⁸ :

- la présence d'usagers ou d'associations d'usagers au conseil d'administration des services publics et plus précisément pour le service public de l'électricité (2000), pour le service public de la poste et des télécommunications (2000) ou encore pour le service public de l'enseignement (1968) ;
- la mise en place des commissions consultatives des services publics locaux (1992, 2002) ;
- l'inscription du principe de participation comme principe d'action du service public (1995) ;
- l'évaluation des services rendus et la simplification des procédures administratives (2020).

Ces mesures fournissent un cadre structuré pour une participation organisée et équitable. D'un côté, elles encouragent l'implication des citoyens dans les décisions relatives à l'amélioration des services publics, permettant d'adopter des projets plus adaptés et transparents. De l'autre, elles facilitent l'accès à l'information et la participation aux projets d'amélioration. Cela conduit automatiquement à une plus grande satisfaction et confiance envers les initiatives entrepris par le gouvernement.

De plus, et au même titre que le premier enjeu évoqué dans la partie précédente, il existe plusieurs niveaux de participation citoyenne dans l'amélioration des services et projets publics. Tout d'abord, il s'agit pour le gouvernement d'intégrer pleinement les citoyens dans les processus décisionnels, en dépassant la simple concertation pour mobiliser leur participation dans la co-construction des projets d'amélioration des services publics. La co-construction se distingue de la concertation ou consultation, qui se limitent à recueillir les avis des acteurs, ainsi que de la coproduction d'une action et de la cogestion d'un service coproduit⁹. En effet, la co-construction implique les citoyens en amont des projets pour penser et concevoir les projets, et services publics avec les citoyens. Elle utilise des outils tels que des ateliers participatifs, des groupes de travail thématiques, ou encore des tests sur le terrain, permettant une collaboration active entre les citoyens et les décideurs. En revanche, la concertation propose des réunions publiques, des sondages ou des forums en ligne, qui se concentrent sur la collecte d'avis sans engager les citoyens de manière aussi intégrée dans le processus décisionnel.

8 Centre d'analyse stratégique, "La participation des citoyens et l'action publique", 2008

9 RTES, « Reperes Coconstruction », 2024, <https://rtes.fr>

Exemple illustratif d'une initiative de participation citoyenne de type « concertation »

L'île de La Réunion rencontre depuis de nombreuses années une situation critique en termes de circulation. Sur toute la route principale de l'Île, les comas circulatoires se multiplient au gré des travaux et des dégâts occasionnés par les aléas climatiques. Pour sortir de cette situation, la Réunion dispose de nombreuses pistes techniques fournies par des années d'études. Pour orienter son choix, mais aussi pour faire de la pédagogie autour des mobilités auprès de la population, la Région a monté des États Généraux des Mobilités mobilisant un panel d'une centaine de citoyens, répartis sur toute l'Île pour réfléchir à plusieurs thématiques comme les infrastructures de mobilité, les mobilités durables, les aménagements urbains, les nouveaux services de mobilités, gouvernance de la mobilité au sein de l'Île etc. Avec ses partenaires locaux, le cabinet spécialisé en participation citoyenne, La suite dans les idées, a conçu et mis en œuvre cette Assemblée Citoyenne dans le cadre d'une concertation réglementaire encadrée par 5 garants de la CNDP. Les résultats ont donné de nombreuses pistes aux décideurs de la Région pour étayer leurs choix. Cette initiative a été très appréciée par les citoyennes et citoyens qui ont même proposé la mise en place d'un Comité d'usagers des mobilités à l'échelle de l'île et au sein de chaque intercommunalité, pour intégrer plus systématiquement les usagers aux réflexions sur les mobilités.

Le digital au service de la participation citoyenne, un levier puissant pour mettre en place une gouvernance transparente et des projets adaptés aux besoins locaux

Face à l'essor du numérique, le gouvernement peut s'appuyer sur l'intégration d'outils digitaux pour renforcer l'engagement des citoyens et améliorer les services publics. Les Civic Tech et les Gov Tech se révèlent être des atouts précieux dans ces initiatives, en améliorant l'accessibilité et la lisibilité des données, en modernisant les démarches administratives et en augmentant la transparence gouvernementale. D'après le rapport de la Knight Foundation de 2013¹⁰, la « Civic Tech » (technologie civique) désigne toute technologie visant à accroître le pouvoir des citoyens ou à rendre le gouvernement plus ouvert. Cette

définition englobe l'ensemble des outils numériques qui soutiennent le fonctionnement démocratique des sociétés et des communautés. De plus, il est important de distinguer les Civic Tech des Gov Tech. Les Civic Tech regroupent des technologies visant à améliorer le système politique, notamment dans le processus d'adoption des lois, tandis que les Gov Tech englobent plus largement les procédés, outils et technologies destinés à optimiser le fonctionnement des administrations publiques¹¹.

L'expansion de la culture numérique a favorisé le développement de technologies au service des citoyens, les replaçant au cœur du débat public pour répondre aux enjeux de transparence et de redevabilité. Par exemple, les autorités peuvent utiliser les Civic Tech pour mettre en place des plateformes numériques en ligne permettant aux citoyens d'avoir accès à l'information facilement, de suivre les projets locaux en temps réel et de soumettre leurs avis et propositions. Elles permettent notamment de collecter les informations nécessaires à la mise en place de l'open government.

10 Knight, "Civic-tech", SlideShare, 2024, <https://slideshare.net>

11 GovTech, "Assas Legal Innovation", 2024, <https://bit.ly/3LgYtCQ>



L'utilisation des Gov Tech peut, elle, favoriser une communication plus interactive entre les citoyens et les décideurs publics puisque ce type de mesure permet de remonter de l'information plus facilement, et ainsi collecter directement les besoins locaux. Nous pouvons mentionner les applications de vote en ligne ou des forums de discussion qui offrent ainsi la possibilité aux citoyens d'exprimer leurs opinions et de voter sur des questions qui les concernent et qui sont ensuite analysées par les autorités pour adapter les projets aux attentes citoyennes. Des plateformes de consultation publique ont été aussi mises en place pour permettre aux responsables politiques de recueillir les avis des citoyens avant de prendre des décisions, ou leur permettre de les prendre notamment via l'utilisation de budgets participatifs qui rendent le processus décisionnel bien plus inclusif.

Finalement, les Civic Tech et les Gov Tech constituent de réels atouts pour accroître le pouvoir d'agir, pour rendre les modes de gouvernance plus transparents et pour construire un nouveau rapport entre les décideurs publics et la population. Elles créent un lien fort entre l'engagement citoyen et la réalisation de projets plus adaptés et tournés vers les besoins locaux. Il est cependant important de considérer que dans les pays

en développement où la fracture digitale est plus importante, le digital ne peut constituer l'unique canal de communication avec les citoyens. En particulier en milieu rural ou dans les milieux sociaux les plus défavorisés, la mise en place de relais physiques, locaux, proches du peuple est essentiel pour engager les populations, dans une démarche inclusive. Par ailleurs et afin de favoriser l'accessibilité des solutions digitales mises en place dans le cadre d'initiatives de participation citoyenne, utiliser des technologies et canaux « low tech » tels que le SMS ou encore le canal USSD, ne nécessitant pas d'avoir un smartphone ou internet, peut être un levier puissant pour toucher plus massivement les populations.

Quels sont les acteurs de la participation citoyenne et quel est leur rôle dans sa mise en œuvre ?

L'un des enjeux majeurs actuels en matière de participation citoyenne, réside dans la diversité des acteurs et des perspectives impliqués dans la

création de politiques publiques. Dans les pays en développement, cette participation est essentielle pour renforcer la mise en place d'une bonne gouvernance et promouvoir un développement durable et inclusif.

La multiplicité des acteurs clés, chacun apportant une contribution unique, joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre de l'engagement citoyen :

Acteurs	Rôle clé	Spécificité	Actions majeures
Public cible	Les citoyens sont les principaux bénéficiaires et participants de la participation citoyenne. Ils doivent s'impliquer activement dans les processus décisionnels en exprimant leurs opinions, et en contribuant à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques ¹² .	Leur implication est indispensable pour garantir que les politiques publiques répondent réellement aux besoins et attentes de la population.	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir les feedbacks • Organiser/ participer à des campagnes de sensibilisation aux intérêts communautaires • Organiser/ participer à des consultations publiques • Organiser/ participer à des initiatives locales
Gouvernement	Le gouvernement encadre et encourage la participation citoyenne. Il met en place les ressources nécessaires pour la structurer et l'institutionnaliser.	Il dispose de l'autorité légale afin de faciliter la participation citoyenne, et de la légitimité pour légiférer et coordonner les initiatives.	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter des lois/règlements en faveur de la participation citoyenne • Développer des initiatives de participation permettant aux citoyens de participer selon les 4 niveaux de participation citoyenne • Promouvoir l'éducation civique et sensibiliser sur l'importance de la participation citoyenne
Collectivités	Les collectivités (communes, départements, régions) encadrent et mettent en place des initiatives en vue d'encourager la participation citoyenne à l'échelle locale et territoriale.	Elles bénéficient d'une proximité unique avec les citoyens, leur permettant de mieux comprendre les particularités locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser des conseils de quartier/ assemblées citoyennes • Mettre en place des budgets participatifs¹³ • Organiser des consultations publiques, des enquêtes de voisinage et des référendums locaux
Bailleur de fond	Les bailleurs de fonds financent des projets et initiatives visant à renforcer la participation citoyenne. Ils apportent également une expertise technique et établissent des cadres de référence pour encourager une gouvernance inclusive.	Ils opèrent souvent à un niveau macro et possèdent une influence significative sur les politiques nationales et internationales grâce à leur pouvoir financier et à de l'appui technique.	<ul style="list-style-type: none"> • Financer de projets de participation citoyenne • Accompagner et former les parties prenantes aux bonnes pratiques de gouvernance • Mettre en place des cadres normatifs et de lignes directrices • Faire le suivi et l'évaluation des projets

12 "La participation citoyenne : qu'est-ce que c'est ?", 2024, <https://participation-citoyenne.gouv.fr>

13 "Participation citoyenne : la démarche décryptée", 2024, <https://consultvox.co>

Acteurs	Rôle clé	Spécificité	Actions majeures
Organisation de la société civile (OSC)	L'Organisation de la société civile joue un rôle de médiateur entre les citoyens et les instances gouvernementales en facilitant l'expression des préoccupations et des intérêts des citoyens.	Elle se distingue par sa capacité à mobiliser et à représenter divers segments de la population, souvent ceux qui sont marginalisés ou sous-représentés.	<ul style="list-style-type: none"> • Mener des campagnes de sensibilisation et d'information pour les citoyens¹⁴ • Organiser des forums, des ateliers et des groupes de discussion • Développer des programmes de formation et de développement de capacités pour renforcer les compétences des citoyens
Secteur privé	Le secteur privé apporte des ressources financières, technologiques et humaines, et développe des solutions innovantes et en formant des partenariats avec les gouvernements et les collectivités locales.	Il bénéficie d'une approche orientée vers les résultats et l'innovation, et lui permet de proposer des solutions pragmatiques et durables.	<ul style="list-style-type: none"> • Financer/ sponsoriser des projets et des initiatives communautaires • Développer des partenariats public-privé • Développer outils participatifs, des technologies et des plateformes numériques¹⁵
Médias	Les médias informent le public, facilitent le débat public et agissent comme canal majeur entre les citoyens et les instances décisionnelles.	Ils peuvent diffuser rapidement et largement l'information, leur donnant une forte capacité d'influence.	<ul style="list-style-type: none"> • Produire des reportages et des enquêtes approfondies sur les questions publiques • Organiser des émissions débats et des forums publics • Lancer des campagnes de sensibilisation sur des sujets d'intérêt public
Leaders d'opinions locaux	Les leaders d'opinion locaux agissent comme des influenceurs et mobilisateurs dans les communautés locales. Ils sont souvent perçus comme des figures de confiance et des sources crédibles d'information.	Ils ont une proximité directe avec les locaux, grâce à leur influence souvent basée sur des relations interpersonnelles et une connaissance approfondie des dynamiques locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Servir d'intermédiaire entre les autorités locales et la population pour faciliter le dialogue • Informer les citoyens sur les enjeux locaux et les inciter à participer aux initiatives communautaire

14 "Partenariat avec les organisations de la société civile", Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2024, <https://diplomatie.gouv.fr>

15 "Qui sont les acteurs de la participation citoyenne ?", 2024, <https://consultvox.co>

Les spécificités du continent africain

Des barrières économiques et socio-culturelles persistantes à l'engagement des citoyens dans la vie politique africaine

Les obstacles socio-culturels et économiques freinent la participation politique, en particulier l'implication des citoyens dans la participation citoyenne, pour plusieurs raisons. Les normes culturelles restrictives et les stéréotypes peuvent exclure certains groupes de la vie politique comme les femmes, les jeunes, les populations rurales et les classes sociales les plus pauvres. Par exemple, en 2023, les femmes ne représentent que 17,7 % des membres du parlement dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le taux le plus bas au monde¹⁶. Certains pays font exception, comme la Namibie mais dans la plupart des pays d'Afrique, cette exclusion des femmes est souvent due à des normes patriarcales fortement ancrées qui assignent les rôles de leadership et de prise de décision exclusivement aux hommes. Elles sont d'autant plus renforcées par des stéréotypes de genre qui minimisent les compétences et les contributions potentielles des femmes en politique.

Par ailleurs, ces groupes se heurtent à des obstacles majeurs comme le manque d'accès à une éducation de qualité qui entrave directement le développement des compétences et des connaissances nécessaires à une participation politique active. Les difficultés économiques, telles que la pauvreté et le chômage, affectent aussi fortement la capacité et l'intérêt des populations à s'engager civiquement. En Afrique, environ 40 % de la population vit en dessous du seuil

de pauvreté, et le taux de chômage avoisine les 31 % dans certaines régions¹⁷. En raison de leur situation, ces individus concentrent leurs efforts sur la satisfaction de leurs besoins fondamentaux plutôt que de s'investir dans la vie politique.

Ces barrières économiques et socio-culturelles persistent à l'engagement des citoyens dans la vie politique. En effet, elles créent des priorités immédiates qui supplantent la participation politique, limitent l'accès aux ressources nécessaires à l'engagement et réduisent la motivation des citoyens de s'impliquer activement. En fin de compte, elles renforcent indirectement les inégalités et empêchent ainsi l'établissement d'une participation équitable et inclusive.

Le défi d'une connectivité encore faible et inégale sur le continent

Le continent africain, composé en grande partie d'économies en développement, progresse encore en matière d'infrastructures numériques. Malgré des investissements croissants dans les technologies de l'information et de la communication, de nombreux pays africains rencontrent encore des défis importants pour mettre en place des infrastructures numériques adéquates. En 2022, seulement 28 % des africains habitant en zone rurale avaient accès à Internet, contre 60 % dans les zones urbaines, selon l'Union Internationale des Télécommunications (UIT)¹⁸. Cette insuffisance des infrastructures numériques et la faible

16 UN Women – Headquarters, "Women in power in 2023: New data shows progress but wide regional gaps", 2023, <https://bit.ly/3WeT45q>

17 ONU Info, "La fracture mondiale en matière d'emploi s'accroît, selon l'OIT", 2023, <https://news.un.org/fr/story/2023/05/1137897>

18 ITU, "Measuring digital development: Facts and Figures 2022", 2022, <https://bit.ly/45WzTk8>

connectivité ont des conséquences significatives sur la participation citoyenne. En l'absence d'un accès fiable à Internet, de nombreux citoyens se retrouvent privés d'informations essentielles pour prendre des décisions éclairées. Ils n'ont pas l'opportunité de participer aux discussions en ligne, aux consultations publiques virtuelles et aux votes électroniques, qui sont de plus en plus courants dans la gestion de la vie publique. Ce manque d'accès réduit non seulement leur capacité à exercer pleinement leurs droits civiques, mais aussi leur opportunité d'influencer les politiques qui affectent directement leur vie quotidienne.

Par ailleurs, étant donné que plus de 40 % de la population africaine réside en zone rurale¹⁹, les institutions ont un besoin impératif de communiquer efficacement avec ces communautés afin de mettre en place des projets adaptés et alignés avec les besoins locaux. Par conséquent, la connectivité représente un levier moteur pour équiper ces zones d'outils permettant l'accès à des informations transparentes, facilitant leur implication et leur compréhension des mécanismes décisionnels, et renforçant ainsi l'engagement citoyen.



19 La Tribune Afrique, "Garantir l'accès au haut débit pour tous sur le continent africain", 2021

Les spécificités du continent latino-américain

Un héritage de régimes autoritaires, compliquant la mise en place d'initiatives citoyennes efficaces en Amérique Latine

L'Amérique Latine a connu une histoire récente marquée par la chute de régimes autoritaires. Il y a 50 ans, une vingtaine de régimes autoritaires dominaient la région, contre seulement trois aujourd'hui : Cuba, Venezuela et Nicaragua²⁰. Bien que ces transitions vers des gouvernements plus ouverts aient eu lieu, elles restent souvent incomplètes, avec parfois des institutions encore fragiles et une méfiance envers les processus électoraux. Selon le Latinobarómetro, environ 70 % des citoyens en Amérique Latine expriment une faible confiance dans les élections et les institutions politiques. En effet, les régimes autoritaires ont laissé des traces profondes sur l'engagement citoyen. La répression politique, la censure des médias et la diffusion de propagande étaient courantes, créant un climat de peur et de désinformation qui décourageait la participation active des citoyens. De plus, ces régimes affaiblissaient les institutions démocratiques telles que les partis politiques et les syndicats, et engendraient parfois une manipulation des élections, érodant ainsi la confiance des citoyens dans le système électoral.

Aujourd'hui encore, certains régimes politiques en Amérique Latine peuvent être confrontés à une corruption systémique, tels que le Venezuela, classé parmi les pays les plus corrompus au monde avec un

score de 14 sur 100 sur l'indice de perception de la corruption en 2022²¹.

La préservation de la biodiversité du continent : un enjeu étroitement lié à l'engagement citoyen

La biodiversité en Amérique Latine est parmi les plus riches au monde, abritant environ 40 % des espèces végétales et animales mondiales. Cependant, cette biodiversité est gravement menacée par plusieurs facteurs. La déforestation en Amazonie, par exemple, a atteint un taux alarmant de 10 000 km² par an, principalement due à l'exploitation minière et à l'agriculture intensive²². Le Brésil seul a perdu près de 20 % de sa couverture forestière amazonienne au cours des 50 dernières années²³. En outre, le changement climatique exacerbe ces menaces en modifiant les habitats naturels et en augmentant la fréquence des événements climatiques extrêmes. Les initiatives locales et communautaires sont devenues d'importants leviers moteurs dans la protection des habitats naturels et des espèces en voie de disparition. Par exemple, au Costa Rica, les efforts communautaires ont permis de rétablir 25 % de la couverture forestière nationale en deux décennies²⁴. Parmi ces efforts, nous pouvons mentionner, d'une part, la mise en place des Paiements pour Services Écosystémiques (PSE), qui rémunèrent les propriétaires fonciers pour la conservation et la reforestation, et d'autre part, les

20 Human Rights Foundation, "Champion of Democracy: Combatting Authoritarianism in Latin America", 2023

21 Transparency International, "CPI 2022", 2022 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

22 Mongabay, "Deforestation in the Amazon rainforest continues to plunge", 2023

23 TF1 INFO, "Déforestation au Brésil : l'Amazonie a perdu 18 arbres par seconde en 2021", 2021

24 Earth.Org, "How Costa Rica Reversed Deforestation and Became an Environmental Model", 2024

initiatives d'écotourisme qui encouragent les citoyens à protéger leur environnement afin d'attirer davantage de visiteurs. Finalement, grâce à l'engagement des populations locales, des résultats tangibles et durables peuvent être atteints, servant de modèle pour d'autres régions confrontées à des défis environnementaux similaires.

En définitive, la préservation de la biodiversité constitue un enjeu important pour la participation

citoyenne puisqu'elle incite les citoyens à prendre une responsabilité accrue et à s'engager activement dans la protection et la préservation de leur environnement. En s'impliquant dans des projets de conservation, les communautés renforcent leur connexion avec la nature et leur sentiment de responsabilité. Cette mobilisation collective favorise également la cohésion sociale en unissant ces dernières autour d'objectifs communs.





« Faire ensemble », avec les citoyens : quels défis et facteurs clés de succès pour les acteurs publics dans les pays en développement ?

Ainsi, les acteurs publics sont des acteurs majeurs de la mise en place de démarches participatives. Ces dernières peuvent par ailleurs être mises en place à différentes échelles : internationale, nationale, régionale ou locale. En particulier, les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs de la mobilisation directe des communautés, par leur ancrage local et leur plus forte proximité avec les citoyens.

Dans les pays en développement, les bailleurs des fonds internationaux sont aussi des partenaires importants pour l'ensemble des acteurs – par leurs activités de financement, mais aussi d'assistance technique, de renforcement de capacités, et de mise en réseau des acteurs publics locaux.

Cette section présente donc les principaux défis organisationnels, stratégiques, et opérationnels rencontrés par les acteurs publics pour mettre en place et structurer des démarches participatives inclusives, transparentes, et sources de renouvellement du lien de confiance avec leurs citoyens. Des facteurs clés de succès permettant de s'adapter aux différents contextes économiques, sociaux, et culturels sont aussi identifiés.

Pour les acteurs publics nationaux, la nécessité d'adopter une démarche structurée

La participation citoyenne, si elle est mise en place de manière efficace et inclusive, peut présenter de nombreux avantages pour les acteurs publics nationaux. Cependant, sa mise en oeuvre réussie nécessite une compréhension approfondie des enjeux et des risques associés.

Les ministères, collectivités territoriales et municipalités désireux de mobiliser plus directement les populations sont parfois freinés par une connaissance partielle de ces enjeux et risques. La structuration d'une approche interne complète et structurée, qui facilite la réussite de démarches participatives, est donc un enjeu majeur pour ces acteurs.

La nécessité de changer de paradigme pour « faire ensemble »

La première étape de cette structuration, et le préalable à la mise en œuvre de démarches participatives, est un réel changement de mode de pensée des décideurs pour « réinventer la fabrique des politiques publiques ». Ce changement de paradigme implique une véritable volonté de faire ensemble, avec les citoyens :

- **Accepter de déléguer une partie du pouvoir décisionnaire aux citoyens** : Les décideurs doivent être prêts à partager le pouvoir, en impliquant les citoyens dans les décisions significatives, ce qui peut renforcer la légitimité et l'acceptabilité des politiques.
- **S'adapter aux contraintes d'un processus participatif** : la mise en place de démarches participatives dans un projet, voire dans l'ensemble des politiques publiques d'un acteur, implique d'allouer un budget à cette activité ; et peut requérir d'accepter de s'inscrire dans un temps un peu plus long pour mobiliser les citoyens, les faire participer et analyser les résultats, et enfin adapter le projet aux avis récoltés.
- **Aller au-delà de l'exercice de communication pour éviter un effet déceptif** : les démarches participatives initialement très ambitieuses mais dont les résultats ne sont que partiellement pris en compte par les pouvoirs publics s'avèrent bien souvent contre-productives : perte de confiance des citoyens, démobilité, voire manifestations et blocage ultérieur du projet ou de la politique. L'inclusion des voix d'opposition, l'information claire et transparente sur les objectifs et les limites de la démarche participative (en limitant notamment le niveau d'ambition), et surtout la prise en compte effective des avis des citoyens sont essentielles.

“ L'ère du technocrate qui repense tout seul les projets est révolue. Il est désormais nécessaire de travailler main dans la main avec les citoyens, qui sont les véritables usagers des infrastructures et donc les réels connaisseurs des besoins.”

Guy RAZAFINDRALAMBO

Directeur du Cabinet du Maire à la Commune Urbaine d'Antananarivo (Madagascar)



Une stratégie et une vision claire, prérequis à toute initiative de participation citoyenne

La formalisation d'une stratégie de participation citoyenne est importante pour structurer les démarches participatives, à l'échelle nationale, régionale, ou locale. Cette stratégie est le document de référence pour l'ensemble des démarches participatives mises en place par un acteur. Elle permet de fournir un cadre cohérent et clair pour les démarches, notamment en assurant un « standard » minimum en termes de qualité de ces démarches : information des citoyens, inclusivité, prise en compte transparente des avis et propositions reçus, etc. La stratégie permet aussi d'assurer que les objectifs de l'acteur public soit bien compris par les citoyens – un facteur important pour susciter leur confiance, et donc leur mobilisation et leur participation aux démarches de concertation.

Un exemple de stratégie est le plan d'action pour un gouvernement ouvert mise en place en Côte d'Ivoire par le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Structuré autour de 5 thématiques (budget, lutte contre la corruption, télétravail, santé, éducation), il identifie clairement les objectifs de la participation citoyenne autour de ces thématiques, les principales démarches à initier et leurs porteurs ainsi que les publics cibles et acteurs à mobiliser²⁵. Il prévoit notamment des réformes en matière de transparence des processus budgétaires nationaux et locaux. Fait notable, ce plan d'action est renouvelé et adapté tous les deux ans, permettant de capitaliser sur les acquis et bonnes pratiques des précédentes stratégies²⁶.

En s'appuyant sur cet exemple, il est possible de dégager les principaux éléments constitutifs d'une stratégie générale de participation citoyenne :

Objectifs stratégiques : des objectifs structurant de l'augmentation de recours aux démarches participatives : amélioration de la transparence, gain d'efficacité des politiques publiques, adaptation aux besoins de populations marginalisées... Cela permet

aussi de préciser si des zones géographiques ou secteurs d'activité (éducation, eau/assainissement, etc.) sont à prioriser pour la mise en œuvre de démarches participatives

- **Objectifs spécifiques** : En cohérence avec les macro-objectifs, des objectifs SMART (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, Temporellement définis) proportionnés à l'ambition de l'acteur public en matière de participation citoyenne
- **Indicateurs de suivi** : des indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs pour suivre les objectifs spécifiques – et donc la mise en place réussie de la stratégie.
- **Acteurs à mobiliser** : la stratégie veillera à identifier les acteurs clés à mobiliser en interne, ainsi que la typologie des acteurs clés en externe. Ce volet se lie notamment à l'importance d'une organisation adéquate au sein de l'acteur public, et à la formation de son personnel aux principes et pratiques de la participation citoyenne
- **Cadre réglementaire et politique** : la stratégie doit être alignée avec les réglementations locales pour assurer son succès (cf. facteur clé de succès 1 ci-dessous)

Enfin, la stratégie doit pouvoir être ajustée en cours d'exécution : cela implique un suivi en continu du progrès vers les objectifs, et la possibilité de la mettre à jour pour l'ajuster et l'améliorer en continu et au fil des initiatives menées.

25 Ministère du Commerce et de l'Industrie, « Plan d'action national », 2020, <https://bit.ly/4f0dRkI>

26 Open Government Partnership, "Examen du plan d'action : Côte d'Ivoire 2020-2022", 2020, <https://bit.ly/3W39D2S>

FACTEUR CLÉ DE SUCCÈS 1 : Assurer la cohérence avec le cadre réglementaire

La stratégie doit être conforme au cadre réglementaire national et/ou local ; et le recours à la participation citoyenne est parfois imposé par ce cadre réglementaire.

Il est cependant souvent possible pour les dirigeants politiques de faire évoluer le cadre réglementaire pour contribuer à systématiser et encadrer la mise en œuvre de démarches participatives à leur échelle. C'est le cas notamment des « Structures Locales de Concertation » à Madagascar : permises par décret présidentiel, leur mise en application au niveau local ne peut être enclenchée que par un décret municipal²⁷.

La participation citoyenne au Maroc a aussi connu un fort essor depuis 2011 du fait du dynamisme des acteurs législatifs : les instances de Parité et d'Égalité des Chances, les mécanismes de plaintes et de pétitions, et l'approche participative d'élaboration des plans communaux sont autant de dispositifs formalisés juridiquement ces dix dernières années²⁸.

FACTEUR CLÉ DE SUCCÈS 2 : Mobiliser les différents échelons de l'administration publique pour une participation réussie

La coopération avec l'ensemble des services de l'Etat peut être un facteur clé de succès pour l'ensemble des démarches : à l'échelle locale, les ministères et partenaires nationaux ou régionaux sont des pourvoyeurs de ressources et de compétences essentielles. En effet, dans les pays à faible revenu, les collectivités territoriales disposent souvent de ressources limitées et dépendent fortement des transferts du pouvoir central pour mettre en œuvre leurs projets. Un faible transfert de ressources (financières, humaines et matérielles) du pouvoir central aux collectivités territoriales peut ainsi compromettre les projets locaux. A l'inverse, les ministères peuvent capitaliser sur leurs relations avec les collectivités locales pour favoriser la mobilisation communautaire à leur échelle – qui est un facteur clé de la mise en place d'un lien de proximité avec les citoyens.

Outre les financements, les ministères peuvent aussi jouer un rôle essentiel de coordination, de mise en réseau et de partage de compétences entre les acteurs locaux, et d'assistance technique. C'est le cas notamment au Maroc, où le portail national des collectivités territoriales créé par le ministère de l'intérieur permet aux collectivités d'accéder aux ressources dont elles ont besoin. Le Label Commune Citoyennes du ministère a aussi permis à 66 communes de bénéficier d'un appui dans la structuration de leurs démarche participative²⁹.

27 UNESCO, « Politique ouverte : structure locales de concertation dans les municipalité de Sahainivotry et Masindray, Madagascar », 2021, <https://bit.ly/4cHDsxm>

28 A. Iraki, et.al, « La participation citoyenne au Maroc : entre expériences passées et régionalisation avancée », l'Inau/Cerau, 2021, <https://bit.ly/3zMSZ60>

29 Portail national des collectivités territoriales, <https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr>

Une organisation efficace, clé de la mobilisation et de la coordination des ressources internes

En termes de participation citoyenne, les acteurs publics peuvent rencontrer des défis multiples en termes de communication et de coordination interne, de mobilisation des compétences, et de capitalisation sur les connaissances acquises au cours des démarches participatives.

La structuration de démarches participatives efficaces, et la diminution des coûts et risques liés à ces démarches (liés à la planification stratégique et opérationnelle, la mobilisation et la participation constructive des citoyens, l'analyse des résultats, l'évaluation...) nécessite une organisation adéquate et réfléchie. Cette organisation interne permet de relever avec succès 5 défis majeurs pour les acteurs publics :

- Acculturer l'ensemble de l'organisation : trop souvent, la volonté de systématiser le recours à des démarches participatives est le fait d'individus ou de petits groupes dans l'administration. Une communication claire sur les objectifs, bénéfiques, et modalités de la participation citoyenne doit permettre d'enclencher une dynamique collective et un changement de paradigme global au sein de l'institution.
- Renforcer les compétences : une fois le personnel convaincu, la formation s'impose comme une nécessité pour que tous les interlocuteurs internes voués à être impliqués dans la mise en œuvre ou le pilotage des activités de participation citoyenne puisse se mettre en ordre de marche. Mieux encore qu'une formation générique aux enjeux de la participation, des formations théoriques et pratiques à la méthodologie interne (spécifique à l'acteur) permettent de « passer à l'échelle » pour que l'ensemble des équipes soit motrice mais aussi capable d'initier des démarches participatives.
- Faciliter la mobilisation de l'expertise spécifique : la mobilisation citoyenne fait appel à des expertises spécifiques notamment concernant la gestion communautaire, et la méthodologie de participation. Une organisation idoine permet de mobiliser les experts (généralement rattachés à un département spécifique) pour l'ensemble des projets.
- Mettre en place une coordination fluide entre les équipes : la participation citoyenne peut dans de nombreuses organisations publiques (ministères, collectivités etc.) être un enjeu transverse aux différentes équipes techniques. Dans le cas d'une collectivité par exemple, la mise en place de concertations peut concerner aussi bien l'amélioration du réseau d'eau et d'assainissement que la mise en place d'infrastructures de sport adaptées aux besoins des citoyens, ou de l'allocation d'un budget communal participatif. Ainsi et dans le premier cas, l'organisation doit être en mesure de mobiliser à minima les équipes techniques concernées (eau), les services en charge de la gestion communautaire, de la communication... ; mais bien souvent d'autres services, par exemple la logistique, ou les relations avec les partenaires. Ainsi et par sa nature transverse, la mise en place de telles initiatives peut nécessiter l'instauration de processus fluides et d'une coordination des équipes permettant de développer un pôle de compétence spécialisé tout en impliquant de manière efficaces les autres équipes.
- Améliorer la gestion des informations : les différents départements des administrations locales travaillent souvent avec des méthodes et des interlocuteurs différents sur le terrain, tels que les syndicats, les associations communautaires et autres organisations de la société civile. Cependant, dans un contexte de ressources limitées, il est essentiel de mettre en commun ce "réseau" de relais locaux. En effet, cette mutualisation des contacts et des relations peut faciliter grandement la mobilisation directe des citoyens, en évitant les doublons et en optimisant les efforts de sensibilisation. De plus, le partage d'expériences et d'évaluations entre les différents départements est crucial pour permettre à l'ensemble de l'organisation de capitaliser sur les bonnes pratiques et les leçons apprises.

FACTEUR CLÉ DE SUCCÈS 3 : Gérer les ressources limitées

Dans les pays à faible revenu comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le manque de ressource étatique peut être une forte contrainte sur les budgets alloués à la mobilisation citoyenne. Dans le cas de l'Éthiopie par exemple, les faibles revenus fiscaux, qui représentent environ 12-13% du PIB, limitent la capacité du gouvernement à financer des programmes de mobilisation citoyenne et à fournir des services publics de base. Cela impose de s'adapter pour identifier des processus, outils, et approches adaptées. Sur le terrain, les animations peuvent par exemple s'appuyer sur les relais communautaires locaux en mobilisant peu de ressources internes – à condition de s'assurer de la formation de ces relais. La digitalisation des services et l'automatisation des processus peuvent également améliorer l'efficacité et réduire les coûts de la mobilisation citoyenne.

Une méthodologie adaptée pour faciliter la mise en œuvre sur le terrain

Repenser sa vision politique, mettre en place une stratégie et une organisation adéquate, sont des préalables importants avant la mise en place d'initiatives de participation citoyenne.

Il est également essentiel pour les acteurs publics de décliner opérationnellement leur vision et leur ambition stratégique sous la forme d'une méthodologie de participation citoyenne qui leur est propre.

Disposer d'une méthodologie claire répond généralement à 4 objectifs clés pour les acteurs publics :

- Augmenter le recours à des démarches participatives en formalisant une approche plus systématique, pour simplifier le recours en à la participation citoyenne en créant une structure claire pour la conception et la mise en œuvre. En particulier dans les pays en développement, une méthodologie claire peut standardiser les initiatives portées sur les territoires, notamment celles initiées par des institutions internationales et des bailleurs de fonds. Cela assure une cohérence et une qualité uniformes dans la mise en œuvre des projets.
- Aller plus loin dans la participation citoyenne vers des logiques de concertation et de co-construction, en ayant une approche structurée permettant d'augmenter d'anticiper au mieux

le recours à la participation citoyenne dans les projets et donc le niveau d'ambition associé.

- Faciliter la mobilisation des acteurs clés en interne, au niveau des partenaires publics nationaux et internationaux, et au niveau des citoyens en identifiant les canaux et intermédiaires pertinents.
- S'assurer que les démarches participatives correspondent aux meilleurs pratiques en matière d'inclusivité et de redevabilité pour éviter les risques liés à des démarches non-maitrisées.

Une méthodologie de participation citoyenne définit les étapes clés systématiques dans la mise en place d'une démarche participative. Elle varie selon l'échelle à laquelle elle est mise en place (internationale, nationale, régionale, municipale, voire encore plus locale). A minima, 3 étapes clés sont incontournables :

- D'abord, la production d'un document de cadrage stratégique de la démarche participative à l'échelle du projet – la « Commande » de participation citoyenne : il définit les objectifs de mise en place d'une démarche participative dans le projet (ex : efficacité, transparence, ...) ; cadre les volets du projet concernés par les démarche ; le niveau d'ambition (de l'information à la co-construction) pour chaque volet ; ainsi que la temporalité des démarches mises en places ; les ressources allouées à la démarche participative ; et les acteurs clés à inclure

- Ensuite, la production d'un plan d'action opérationnel, cohérent avec la commande, pour mettre en œuvre la démarche : il spécifie les publics à cibler, les modalités de mobilisation (date, canaux de communication, modalités d'animation...), celles d'analyse des résultats et de restitution, et le budget à prévoir. Il prévoit aussi les modalités d'évaluation de chaque événement participatif à un niveau micro (en termes de mobilisation inclusive, de prise de parole équitaine, etc.).
- Enfin, la mise en œuvre de la démarche participative en cohérence des deux documents susnommés.
- Pour finir, une évaluation de la mise en œuvre : pour s'assurer de l'inclusion des publics dans leur diversité, de la prise en compte des besoins exprimés dans la politique publique conformément au niveau d'ambition spécifié dans la commande, et plus généralement

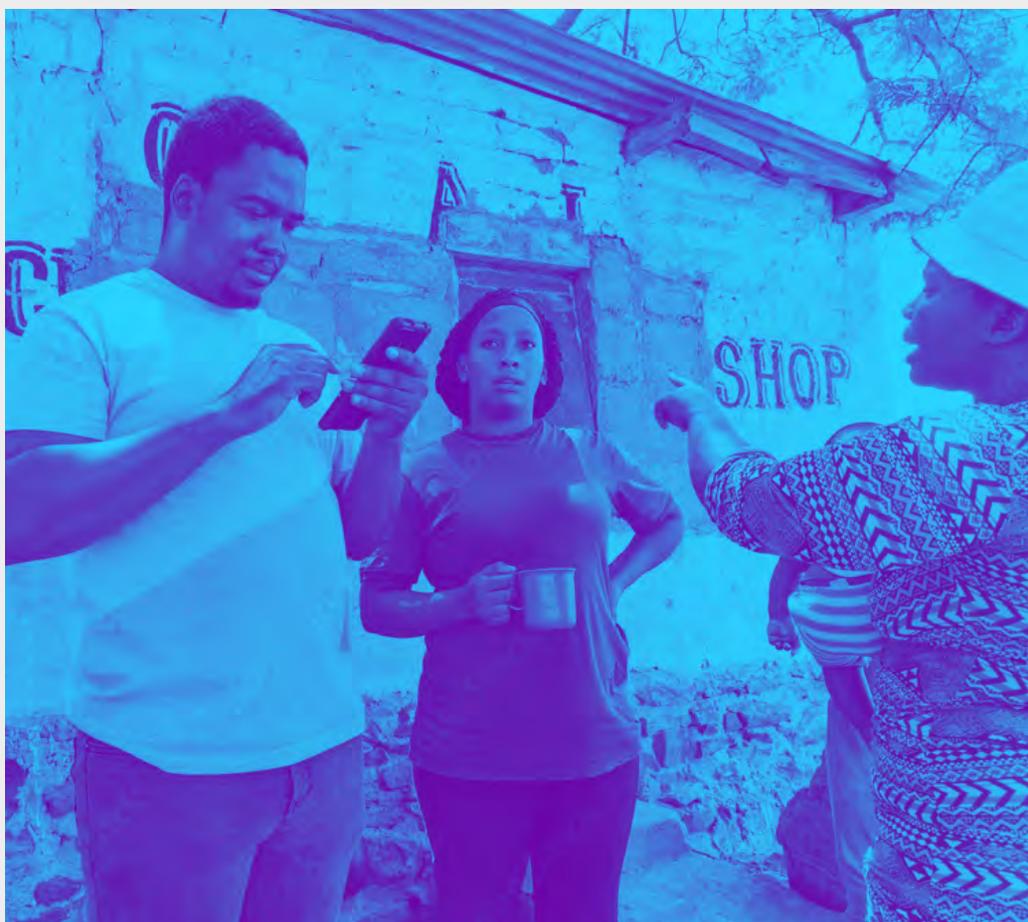
de la bonne mise en œuvre de la démarche participative. Les indicateurs d'évaluation peuvent être spécifiés dès la production de la commande de participation citoyenne. Selon Antonin Lafaye, Directeur-Associé à La suite dans les idées, « Pour qu'un dispositif de participation citoyenne quel qu'il soit produise de la confiance et in fine de la redevabilité, la première condition de réussite est d'engager la puissance publique dès le début du processus à revenir vers les citoyens pour leur montrer en quoi la parole et les idées collectées vont permettre d'orienter la décision publique ». L'évaluation de la mise en œuvre effective des idées soumises et la restitution aux participants est ainsi primordiale dans cette démarche ; cette étape est pourtant bien souvent oubliée.

FACTEUR CLÉ DE SUCCÈS 4 : Avoir une approche propre au contexte socio-culturel

La participation citoyenne, pour être réussie, doit nécessairement mobiliser les acteurs traditionnellement exclus ou en marge des processus politiques dans une démarche de représentabilité et d'inclusivité. La mobilisation des plus pauvres, qui sont les utilisateurs principaux de certaines infrastructures publiques (transports, gestion de déchets, eau, ...) doit s'adapter aux barrières géographiques, sociales et culturelles. Mobiliser des intermédiaires communautaires (agents publics spécialisés, ONG, organisations locales, leaders locaux et personnalités influentes) est essentiel. Ces barrières socio-culturelles appellent, sur le terrain, à des actions pédagogiques de formation et de communication sur le principe du gouvernement ouvert et les objectifs et modalités des démarches participatives.

FACTEUR CLÉ DE SUCCÈS 5 : Optimiser l'usage des outils numériques

Les outils numériques, notamment les solutions de CivicTech ou plus largement de GovTech, peuvent offrir un fort potentiel pour mobiliser un spectre plus large de citoyens dans les pays en développement, et améliorer le traitement des informations qualitatives reçues. L'usage des solutions numériques pour recueillir des informations directement auprès des citoyens doit cependant s'accompagner de précautions quant à un éventuel effet d'exclusion des populations les plus marginalisées, n'ayant pas accès aux outils digitaux. Dans certains contextes, notamment lorsque les taux d'inclusion numériques sont faibles, les solutions low-tech (accessibles via USSD³⁰, et/ou nécessitant peu compétences numériques) sont à privilégier.



30 Fonctionnalité des réseaux téléphoniques similaire au SMS mais incapable de garder en mémoire ce qui a été envoyé. Pas besoin d'un téléphone connecté à Internet pour utiliser cette technologie puisqu'elle utilise le réseau GSM.

Les étapes du processus participation citoyenne

Source : adapté du Guide de Participation du SICOVAL



ÉTAPE 1

Rédiger la commande de la participation citoyenne

ÉTAPE 2

Préparer et mettre en œuvre le plan d'action

ÉTAPE 3

Analyser les résultats et faire le bilan de la participation

ÉTAPE 4

Évaluer l'ensemble de la démarche

- 1 Identifier les acteurs
- 2 Organiser et planifier
- 3 Gérer les ressources
- 4 Mobiliser les acteurs
- 5 Faire participer les citoyens
- 6 Évaluer les actions

Appuyer les bénéficiaires et généraliser la participation en interne : le double défi des bailleurs internationaux

Au-delà des acteurs publics « traditionnels » et au cœur des enjeux de mobilisation des citoyens dans les pays en développement (ministères, collectivités etc.), la participation citoyenne est devenue une priorité majeure pour les bailleurs de fonds internationaux, qui reconnaissent de plus en plus son rôle primordial dans la promotion de processus de développement inclusifs, transparents, redevables et durables. Conscients des multiples avantages de l'engagement citoyen, tant sur le plan socio-économique que politique, ces acteurs s'impliquent activement dans son renforcement notamment sur le continent africain et la participation citoyenne est devenue un enjeu fort pour de nombreux acteurs de la coopération internationale.

Notamment, plusieurs raisons clés incitent les bailleurs à soutenir la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de dispositifs participatifs par leurs partenaires locaux. La participation citoyenne peut ainsi contribuer à :

1. Mieux adapter les interventions aux réalités locales, renforçant la redevabilité et la transparence dans l'utilisation des ressources
2. Identifier des solutions innovantes en mobilisant l'intelligence collective des citoyens
3. Contribuer à l'atteinte des ODD, en particulier l'ODD 16 "Paix, Justice et Institutions efficaces"
4. Renforcer les partenariats entre bailleurs, pouvoirs publics, société civile et citoyens
5. Accroître la légitimité et l'acceptation des projets soutenus

Pour concrétiser leur engagement en faveur de la participation, les bailleurs agissent à deux niveaux complémentaires.

D'une part, certains bailleurs de fonds se sont fixés comme objectif de renforcer la participation citoyenne chez leurs bénéficiaires en soutenant directement les acteurs locaux. Ces derniers financent et appuient des projets spécifiquement dédiés au renforcement des dynamiques participatives, offrant un soutien ciblé aux acteurs publics, aux organisations de la société civile (OSC) et aux citoyens.

D'autre part, certains s'efforcent à intégrer la participation citoyenne de manière transversale dans l'ensemble de leurs interventions financées sur les territoires (ou à « mainstreamer » la participation citoyenne). Cette approche vise à inscrire durablement les principes et les pratiques de participation citoyenne dans l'ADN de l'organisation, en les systématisant et en en faisant une priorité stratégique dans la mise en place des projets.

Cette double approche illustre la volonté des bailleurs de faire de la participation citoyenne un principe directeur de leur action en faveur du développement. Chacun de ces deux volets complémentaires sera analysé dans la suite de cette partie.

L'appui au développement de la participation citoyenne chez les bénéficiaires, premier pilier de l'approche des bailleurs

De nombreux bailleurs de fonds internationaux, tels que la Banque mondiale (BM), l'Agence française de développement (AFD), la Banque africaine de développement (BAD), l'agence allemande de coopération internationale (GIZ) ou encore la banque de développement allemande (KfW) s'engagent activement dans le renforcement de la participation citoyenne chez leurs partenaires. Ces derniers soutiennent notamment les gouvernements et collectivités locales dans l'élaboration de stratégies participatives, le renforcement des compétences et la mise en œuvre de démarches inclusives.

En dépit de cet intérêt commun pour la participation citoyenne, chaque bailleur adopte une approche adaptée à son mandat, ses priorités ou encore ses

expériences. Par exemple, la Banque mondiale, pionnière dans ce domaine, dispose d'une expertise notable dans la création d'outils numériques favorisant l'inclusion et la transparence des processus participatifs.³¹ L'AFD se distingue notamment par une approche axée sur l'autonomisation et le renforcement des institutionnels locaux en vue de mettre en place des initiatives de participation citoyenne.³² Pour mieux comprendre la diversité des approches adoptées par les bailleurs de fonds, et les défis correspondants, il est utile de se pencher sur une typologie détaillée de leurs interventions :

1. L'appui à la structuration de la société civile :

Les bailleurs de fonds peuvent tout d'abord jouer un rôle dans le soutien des associations, ONG, médias indépendants, syndicats, et groupes communautaires en fournissant des subventions ou des prêts. Ils offrent parfois aussi un accompagnement et un mentorat, mettent en place des processus de concertation avec les autorités publiques, et plaident pour des réformes. A titre d'exemple, la Banque mondiale a lancé l'Initiative Participative Anti-Corruption (IPAC) en République Dominicaine. L'IPAC combine des subventions pour les organisations locales, des ateliers de formation, et des forums de consultation pour créer un environnement où les citoyens peuvent surveiller et influencer les actions du gouvernement.

2. L'appui au renforcement des acteurs

publics : pour renforcer les ministères, agences gouvernementales, administrations publiques nationales, collectivités locales, universités, et entreprises publiques, les bailleurs de fonds offrent parfois un soutien financier, un accompagnement, et un conseil en transformation et stratégie. Ils assistent également à la mise en place de structures participatives. C'est ainsi que l'AFD a soutenu la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) à Madagascar dans la définition de sa

méthodologie de participation citoyenne tandis que la GIZ s'est engagée dans le projet de développement communal inclusif et de décentralisation (PRODECID) dans ce même pays.

3. Le développement de services et de contenus

Informatifs : Les bailleurs de fonds peuvent également jouer un rôle de sensibilisation en finançant des plateformes en ligne, des contenus éducatifs ou des campagnes de sensibilisation. Un exemple concret de ce type de soutien est le projet "Bruits de Tambours" soutenu par l'AFD. En combinant séries télévisées et podcasts, ce projet sensibiliser le public sur l'importance de la participation politique.

4. La mise en réseaux et le partage de bonnes pratiques et apprentissage par les pairs :

Les bailleurs de fonds appuient également parfois le partage de bonnes pratiques entre ministères, agences gouvernementales, ONG, institutions de recherche et organisations internationales via des plateformes en ligne, des conférences, et des échanges de visites. Par exemple, la Banque Mondiale soutient le GovTech Global Partnership, qui améliore la transparence et l'engagement civique grâce aux technologies numériques.

5. Intégration de solutions technologiques

(notamment Govtech et CivicTech): Certains bailleurs de fonds soutiennent les ministères et agences gouvernementales dans l'intégration de nouvelles technologies par le biais de subventions, de prêts, de mentorat, d'assistance technique ou de partenariats publics-privés. Un exemple est une initiative de la KfW, qui permet aux citoyens togolais de participer aux décisions municipales grâce à des sondages envoyés par SMS.

Ainsi, les approches et types d'appui des bailleurs peuvent varier grandement en fonction des contextes

31 World Bank, « Accroître l'accès aux technologies aux fins d'inclusion », 2023, <https://bit.ly/3VYHGJx>

32 Portail web de l'AFD, <https://www.afd.fr/fr/ressources/afd-et-renforcement-capacites>

et doctrines adoptées. Cependant, ces derniers sont de manière indéniable des partenaires privilégiés des institutionnels locaux (ministères, collectivités etc.) dans la mise en place de participation citoyenne. Dans le cadre de cette étude, nous avons eu l'opportunité de rencontrer certains de ces bailleurs, afin notamment de recueillir un retour d'expérience sur leur vision des facteurs clés de succès permettant d'assurer un soutien efficace et durable aux dynamiques participatives :

Mettre en place une démarche long-terme et pérenne dans l'accompagnement des acteurs publics

Les bailleurs de fonds sont donc des partenaires privilégiés des initiateurs de la participation citoyenne dans les pays en développement – mais l'enjeu est que cet accompagnement mène à une prise en main autonome et pérenne de ces initiatives par les acteurs locaux à termes.

Selon Julie Salagnac-Diop, Chargée de Mission Participation Citoyenne à l'AFD, l'Agence Française de Développement est confrontée à ce défi de l'autonomisation des acteurs locaux. Elle doit, par conséquent, agir selon deux leviers complémentaires. D'une part, elle s'engage dans la durée en garantissant un soutien financier et un accompagnement continu à ses partenaires. D'autre part, elle met en place des processus solides de suivi et d'évaluation. Ainsi, l'AFD pourra s'assurer que les projets soutenus produisent des résultats tangibles et durables, et que les dynamiques de changement se poursuivent au-delà de son intervention.

S'appuyer sur les leaders communautaires pour créer du lien avec les citoyens

Il est utile pour les bailleurs de fonds d'être capable de mettre l'accent sur le renforcement des capacités de leadership des acteurs de la société civile et des citoyens engagés, afin qu'ils puissent porter et pérenniser les dynamiques de transformation au sein de leurs communautés.



A titre d'exemple, la GIZ intervient à Madagascar, dans la formation de leaders d'opinion dans les marchés afin de les transformer en véritables médiateurs entre les citoyens d'une part et les instances publiques d'autres parts. Cette dynamique permet aujourd'hui de nouer le dialogue entre institutionnels et citoyens, et in fine de résoudre les problèmes concrets de ces espaces incluant la gestion des équipements, le respect des règles d'hygiène, le paiement des droits de place, etc. La légitimité et la proximité de ces leaders d'opinion avec les citoyens, renforcées par la formation reçue, leur permettent de trouver des solutions concertées et acceptées par tous.

“Pour que les dynamiques de participation citoyenne s'enracinent dans les communautés, il faut faire émerger des leaders locaux capables de porter le changement et de mobiliser leurs concitoyens sur le long terme.”³³

Jean Berchmans RANAIVONIRINA
Conseiller technique en développement urbain
inclusif à la GIZ

33 Information recueillie au moment de notre entretien avec Jean Berchmans Ranaivonirina

Adopter une approche terrain au plus proche des habitudes et spécificités locales

Pour les bailleurs internationaux, appuyer des acteurs locaux requiert souvent de travailler avec des partenaires ancrés localement (notamment ONG) pour faire l'intermédiaire avec les populations sans « calquer » des pratiques d'engagement citoyen tel que pratiqué dans leur pays d'origine. En particulier à l'échelle la plus locale, les pratiques et pouvoirs traditionnels, les dialectes locaux, les croyances

religieuses sont autant de facteurs à prendre en compte pour mobiliser et faire participer les citoyens de manière inclusive. Cela peut impliquer de systématiser la sollicitation d'une « Maitrise d'Ouvrage Institutionnelle et Sociale » dans les projets, en s'appuyant sur des acteurs locaux. Au plus proche du terrain, elle sera en charge d'assurer la maîtrise des démarches participatives. Se pose aussi la question de la pérennisation de l'engagement citoyen, pour qu'il s'autonomise et ne dépende pas de l'appui direct ou indirect des bailleurs (cf. encart ci-dessous).

“Ce qui nous semble essentiel est de toucher des citoyens dans les villages, ce qui signifie effectivement jouer sur ces niveaux intermédiaires, avec notamment des animateurs locaux qui mettent en place des actions de proximité, organisent des réunions et des ateliers, logent dans les villages pour mieux se faire accepter et discuter, et travaillent avec les médias locaux. Tout cela représente pour les ONG un coût énorme. Il faut également prendre en compte le coût que représente pour une personne de s'impliquer, ainsi que les moyens qu'ont à leur disposition les structures pour travailler sur le terrain, tout en sachant que ces coûts sont aussi les plus difficiles à financer. Beaucoup de structures lancent des démarches participatives : celles-ci fonctionnent le temps du projet, mais comment fait-on ensuite vivre ces comités locaux ? Comment pérennise-t-on ces démarches participatives, et comment leur donne-t-on des moyens pour fonctionner ?³⁴”

Kristel MALÈGUE

Directrice Plaidoyer et partenariats internationaux à l'ONG Eau Vive

34 Journée d'échanges ContrEauverses, « La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ? », 2018, <https://bit.ly/468sH5c>

S'adapter à l'environnement institutionnel pour prévenir les dérives

La maîtrise des risques liés à une possible manipulation des démarches participatives est souvent nécessaire, notamment dans le cadre des démocraties dites « dysfonctionnelles ». La connaissance des tensions entre les différents acteurs de l'état à l'échelle nationale et locale, et l'attention portée à la mise en cadre pluri-acteurs inclusif est essentielle pour éviter que le soutien apporté à des démarches participatives ne reviennent de facto à promouvoir une capture du processus politique par certains acteurs.

Tirer parti des innovations technologiques, notamment l'intelligence artificielle

L'intelligence artificielle peut parfois offrir aux bailleurs de nouvelles opportunités pour rendre l'engagement citoyen plus accessible et impactant.

D'une part, l'IA peut aider à surmonter les barrières linguistiques grâce à des agents conversationnels, favorisant ainsi une plus grande inclusion et une participation élargie des populations. D'autre part, elle peut permettre d'analyser rapidement de grands volumes de données, faisant gagner en efficacité la collecte de besoins des citoyens (par exemple en synthétisant un grand nombre de doléances et commentaires de citoyens sur un projet donné). En améliorant très significativement le traitement des informations qualitative, l'IA peut ainsi aider les gouvernements et collectivités à mieux comprendre les besoins des communautés et à y répondre de manière plus pertinente. Elle devient ainsi un puissant outil d'écoute et de réactivité vis-à-vis des citoyens, au service d'un développement plus inclusif et durable.

“Les interactions entre les citoyens et le gouvernement sont sur le point d'être transformées par de nombreuses sources de données de plus en plus accessibles, notamment les données linguistiques et démographiques en ligne [...]. Par exemple, aux Philippines, le nouveau gouvernement semi-autonome de la région de Bangsamoro a collaboré avec l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et Peloria, une société d'IA. En s'appuyant sur les données des médias sociaux et des informations en ligne en tagalog et en anglais, Peloria a identifié des problèmes de développement local critiques, y compris ceux propres à différentes communautés, que les sondages téléphoniques traditionnels n'avaient pas détectés.³⁵”

Aly RAHIM

Responsable du programme GPSA
de la Banque mondiale

35 A. Rahim, et al. « Generative Artificial Intelligence as an enabler for citizen engagement », World Bank Blogs, 2024, <https://bit.ly/3W2uwev>

La généralisation et systématisation de la participation citoyenne en interne, deuxième volet de l'approche des bailleurs

Les bailleurs de fonds internationaux peuvent ainsi jouer un rôle crucial dans le soutien aux initiatives de participation citoyenne portées par les acteurs locaux dans les pays en développement. Leur appui financier et technique peut être un réel catalyseur pour ces démarches participatives et en assurer la pérennité.

Toutefois, leur rôle ne se limite pas à un appui à la structuration d'acteurs locaux de porteurs de projets. Certains bailleurs ont également pris le virage d'intégrer également, de manière plus systématique, l'engagement et la mobilisation citoyenne au cœur de tous leurs différents projets et programmes financés sur les territoires. En d'autres termes, l'encouragement de la participation citoyenne chez leurs partenaires locaux s'accompagne (et permet souvent) une mise en pratique concrète dans les projets que les bailleurs financent. Cela implique de prévoir des mécanismes de consultation, de concertation et de co-construction avec les populations autant que possible dans les différentes étapes des cycles projet.

Le choix d'une approche de participation citoyenne, aussi pertinente soit-elle, ne suffit pas à garantir sa mise en pratique effective et réussie dans les interventions pilotées par les bailleurs. En effet, l'expérience accumulée au fil des années a permis de tirer, là encore, de nombreux enseignements sur les conditions de succès de la systématisation des démarches participatives en interne :

Privilégier la qualité à la quantité

Si la volonté de systématiser le recours à la participation citoyenne est louable et généralement source accrue de pertinence des projets portés, elle entraîne aussi un risque : celui d'ajouter une contrainte mal comprise aux équipes projets des bailleurs internationaux, les obligeant à intégrer des critères liés aux démarches participatives dans la conception et le suivi des projets qu'elles gèrent. Dans ce contexte, la participation citoyenne peut rapidement devenir une

contrainte de procédure – plutôt qu'une démarche porteuse de sens et d'efficacité opérationnelle.

Il est donc crucial de définir des macro-objectifs réalistes – à la fois en termes de qualité et de quantité de démarches participatives mises en place. L'objectif est notamment à termes de dépasser les simples consultations et mécanismes de traitement des plaintes, qui risquent de rendre cette participation symbolique et superficielle. Il est crucial d'intégrer des mécanismes de responsabilité sociale, tels que la surveillance par des tiers, les audits participatifs et les évaluations citoyennes, permettant aux citoyens de jouer un rôle actif dans la surveillance et l'évaluation des projets.

Instaurer des mécanismes de feedback et de réajustement

Pour assurer une participation citoyenne véritablement efficace, il est utile pour les bailleurs de fonds de mettre en place des boucles de rétroaction robustes. Cela inclut l'utilisation d'enquêtes régulières, de forums de discussion, de consultations publiques et de plateformes en ligne. Il est également crucial de faire preuve de transparence en informant régulièrement les citoyens sur l'utilisation de leurs feedbacks, via des rapports publics, des réunions de suivi et des mises à jour régulières sur l'état du projet afin de pérenniser leur engagement. Enfin, les projets doivent être suffisamment flexibles pour permettre des modifications basées sur les retours des citoyens, garantissant ainsi que les interventions restent pertinentes et efficaces.

Générer un engagement et un soutien institutionnel fort au sein même de la structure bailleur

Pour intégrer efficacement la participation citoyenne dans les projets pilotés par les bailleurs de fonds, un engagement marqué du leadership peut être source de succès. Les dirigeants doivent promouvoir activement cette approche et démontrer leur engagement à travers des actions concrètes, telles que l'élaboration de politiques internes favorisant la participation, et l'allocation de ressources spécifiques pour soutenir ces initiatives. De plus, il est essentiel d'allouer des ressources suffisantes pour soutenir la participation citoyenne, y compris des ressources humaines, financières et techniques. Cela peut inclure la création de départements ou de postes dédiés à l'engagement citoyen et le financement de plateformes technologiques pour faciliter la communication avec les citoyens.

Enfin, les équipes en charge de la participation citoyenne ont un rôle crucial à jouer dans la sensibilisation et la communication auprès de leurs pairs au sein de l'institution. Elles peuvent activement promouvoir les avantages et les bonnes pratiques de l'engagement citoyen, partager les succès et les leçons apprises, et encourager l'adoption de cette approche dans l'ensemble des projets et programmes. En agissant comme des ambassadeurs de la participation citoyenne, ces équipes peuvent contribuer à créer une culture institutionnelle qui valorise et priorise l'engagement des citoyens.



ZOOM sur un bailleur de fonds : l'Agence Française de Développement, un acteur majeur de la participation citoyenne dans les pays en développement

Entretien avec Madame Julie Salagnac-Diop, Chargée de Mission Participation Citoyenne à l'AFD

La participation citoyenne semble devenir un marqueur transverse à l'ensemble des secteurs d'intervention du Groupe AFD (eau/ assainissement, énergie, santé, éducation, etc.) Comment l'AFD s'est-elle adaptée et structurée à cet effet ?

La communauté internationale, en adoptant l'Agenda 2030 et en se fixant notamment comme objectif de « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable », reconnaît que la participation de toutes les parties-prenantes dans les processus de décision est cruciale pour un développement durable et équitable. Co-construction et participation citoyenne sont en effet deux moyens de s'assurer que les projets, programmes ou politiques publiques répondent aux attentes et besoins des bénéficiaires finaux (citoyens, usagers, habitants, agents publics en charge de la gestion du service). Pour autant, force est de constater que les cibles de l'ODD 16, indispensables prérequis à l'atteinte de l'ensemble des objectifs de l'Agenda 2030, sont loin d'être atteintes, comme le souligne le dernier rapport annuel sur les ODD. Pour contribuer à y remédier, l'AFD s'engage pour

soutenir plus efficacement la transformation des pratiques, via le renforcement de l'expérimentation et de l'innovation territoriale. A cette fin, le Groupe AFD déploie un nouvel axe « Citoyens, institutions, démocratie », complémentaire aux piliers « Planète » et « Lien social » ; axe qui a vocation à irriguer l'ensemble des interventions du Groupe.

Le Groupe AFD se fixe donc comme objectif de faire plus et mieux : en accompagnant plus étroitement ses partenaires à impliquer les différentes parties prenantes, les citoyens notamment, dans l'action publique à toutes ses étapes (identification/ formulation/design, mise en œuvre expérimentale ou plus pérenne, pilotage, retour sur expériences et évaluation). Dans ce cadre, le Groupe AFD s'attache également à promouvoir la plus-value d'associer les organisations de la société civile aux processus participatifs. Elles ont en effet un vrai rôle à jouer à différents niveaux, que ce soit pour informer et sensibiliser le grand public, encourager sa mobilisation, faciliter l'animation de certains temps, apporter une expertise, un conseil, et enfin, bien sûr, favoriser le contrôle citoyen.

Pour atteindre ces objectifs, la division d'appui aux opérations Citoyens et Institutions a ainsi vu le jour à l'AFD en 2022. Elle développe différentes modalités d'appuis aux maitrises d'ouvrages ainsi qu'aux équipes projets de l'AFD :

- Formation sur la participation citoyenne (de quoi parle-t-on ? comment cela fonctionne-t-il ? par où commencer ?
- Conseil dans le design de stratégie de participation citoyenne,
- Cadrage et structuration d'activités / dispositifs de participation citoyenne articulées à un projet ou une politique publique.
- Accompagnement des maitrises d'ouvrage dans les dynamiques internes induites par les démarches de participation citoyenne (transformation des organisations)

Globalement, à quels enjeux la participation citoyenne répond-elle, dans le cadre des missions de l'AFD ?

Dans un contexte de recul de la démocratie représentative, la participation citoyenne peut permettre aux institutions publiques de mieux répondre aux attentes et besoins des usagers / bénéficiaires finaux. Bien sûr, l'AFD accompagne cette dynamique en prenant en compte les contextes politiques propres à chaque pays, et ce en répondant à deux principaux objectifs.

Un premier objectif "engagé" qui traduit une conviction forte : favoriser l'expression citoyenne renforce la démocratie, améliore la gouvernance, favorise la cohésion sociale, contribue à la prévention des conflits. Au-delà de permettre l'obtention de contributions innovantes, variées et de qualité, la participation, synonyme de débat, d'interaction et de confrontation, assure en effet un soutien plus large aux décisions prises et fait naître un sentiment d'appropriation et de responsabilité partagée. La légitimité des décisions politiques en sort renforcée.

Le second objectif est plus "normatif" : il vise l'amélioration de la qualité des projets et politiques publiques financés mais aussi des impacts finaux. Le constat est simple : l'identification des problèmes et la prise de décision ne peuvent plus aujourd'hui relever du seul couple classique « dirigeant.e/élu.e – expert.e » et de l'arbitrage unique du dirigeant ou de l'élu, sur la base de propositions conçues par l'expertise technique. La nécessaire appréciation des phénomènes complexes, les crises multiples (écologique, sociale, financière, économique, ...), la montée en puissance des préoccupations citoyennes confrontent en effet spécialistes et politiques à leurs limites dans la perception des problématiques et l'identification de solutions adaptés aux contextes locaux singuliers. Il apparaît ainsi nécessaire d'introduire plus systématiquement des démarches participatives, robustes et inclusives, dans les opérations financées par le Groupe AFD, et ce afin de répondre de manière adéquate aux enjeux qui se présentent à ses partenaires.



Types d'accompagnement que l'AFD propose à ses contreparties

- **Entrée projet** : Dans le cadre d'une action publique spécifique, qu'elle soit portée par une collectivité locale, un ministère ou une administration, un appui peut être apporté à la Maîtrise d'ouvrage pour la définition et la mise en œuvre d'une démarche de participation citoyenne, qui peut couvrir l'ensemble du projet (ex : identification, priorisation, localisation et/ou design des investissements) ou une activité circonscrite (ex : appel à projets d'initiative citoyenne avec votation sur une enveloppe dédiée).
- **Entrée politique publique** : Dans le cadre de l'élaboration d'une politique publique, qu'elle soit sectorielle ou multisectorielle, un décideur peut percevoir l'utilité de mener un processus de consultation, concertation ou de codesign impliquant non seulement les acteurs clés de son écosystème mais également les citoyens. Dans ce cas, un appui peut être mobilisé en amont pour concevoir le processus adapté, comprenant un outil spécifique (ex : consultation numérique, convention citoyenne), souvent nécessairement complété par d'autres outils, tels qu'un comité consultatif et des modalités de suivi-pilotage participatif de la politique publique en question.
- **Entrée acteur** : L'AFD peut apporter un appui renforcé aux institutions publiques, pour accompagner leurs trajectoires de transformations organisationnelles. En ce cas, il peut porter, soit sur l'élaboration de la stratégie de participation citoyenne du partenaire de l'AFD, soit sur l'accompagnement au changement de l'organisation entraîné par des pratiques de participation citoyenne (nouveaux processus et modes de management en interne, création d'un nouveau service, etc...).

Quels sont selon vous les facteurs de succès de l'innovation participative ?

L'engagement dans un processus de participation citoyenne repose souvent sur une volonté politique forte, un idéal démocratique, et c'est un préalable nécessaire, mais c'est idéal qui doit s'incarner dans une réalité opérationnelle et tangible. On ne concerte pas pour concerner mais pour contribuer à l'élaboration d'un projet, d'une action ; parce que l'on est convaincu que les citoyens ont toute leur place pour donner un avis, formuler des propositions sur des politiques publiques, des projets ou encore des sujets de controverse qui appellent la construction d'un consensus.

Le volontarisme est essentiel mais ne suffit pas. La robustesse et la transparence des dispositifs est une condition essentielle pour obtenir des résultats de qualité, susceptibles d'améliorer l'action publique. Créer des temps d'échanges et de débats entre citoyens ne s'improvise pas et exige une méthode rigoureuse. Les moments de participation sur un projet prennent du temps (mobilisation, concertation, analyse des contributions) et le calendrier du projet doit pouvoir intégrer ces étapes tout en s'assurant de leur adéquation avec les différentes échéances de prise de décision. Ces considérations sont centrales dans le choix du dispositif adéquat qui doit se faire en fonction des objectifs que l'on se fixe, des résultats attendus et de la capacité / la volonté à intégrer le fruit des réflexions dans la prise de décision... et d'en être redevable !



Panorama illustratifs d'initiatives de participation citoyenne mises en œuvre dans les pays en développement

Les parties précédentes ont montré que la participation citoyenne peut répondre à des enjeux forts de transparence et redevabilité des institutions publiques envers les citoyens ; ou d'amélioration des services publics conformément aux besoins des citoyens et bénéficiaires. L'objet de cette dernière partie est de montrer un panorama des types d'initiatives de participation citoyenne mises en place dans les pays en développement, selon le niveau d'ambition (information, consultation, concertation, co-construction) et la nature des enjeux auxquels répond l'initiative.

Vue d'ensemble des types d'initiatives portées dans les pays en développement

Ainsi et afin de structurer le panorama, les projets ont été divisés selon deux grandes catégories : la première consiste en l'amorçage ou la structuration des entités publiques pour mettre en place de la participation citoyenne. Dans une perspective de bailleurs de fonds, la logique viserait ici à accompagner les porteurs de projet locaux dans la définition de leur stratégie et méthodologie de participation citoyenne.

La deuxième catégorie concerne la mise en œuvre concrète d'initiatives de participation citoyenne. Nous avons aussi vu dans la première partie que la participation citoyenne pouvait répondre à deux objectifs. Un objectif de transparence et de redevabilité en faisant en sorte que les citoyens disposent des outils et des informations nécessaires pour participer aux décisions les concernant et un objectif de mobilisation opérationnelle en associant les citoyens à la conception de services adaptés à leurs besoins et en mettant en place des mesures efficaces pour les informer, recueillir leurs avis et préoccupations.

Les exemples suivants visent à présenter un panorama de projets intégrant la participation citoyenne et répondant à ces trois types d'enjeux, avec des niveaux de participation variés, impliquant différents acteurs dans différentes géographies.

Tableau 1 – Panorama de projets répondant à un enjeu d'aide à la définition de la stratégie et méthodologie de participation citoyenne :

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financier	Porteur	Pays
Accompagnement de la CUA dans la définition de sa méthodologie de participation citoyenne	L'AFD a financé un projet visant à amorcer la transformation par la participation citoyenne de la Communauté Urbaine d'Antananarivo. Les initiatives de ce projet ont notamment inclus la création d'une taskforce de participation citoyenne, l'élaboration d'une méthodologie participative, et la préparation d'un contrat social engageant la commune et ses citoyens.	N/A	Agence Française de Développement (AFD)	Communauté Urbaine d'Antananarivo (CUA)	Madagascar

Tableau 2 – Panorama de projets répondant à un enjeu de transparence et de redevabilité :

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financier	Porteur	Pays
Projet de transparence et de redevabilité COVID-19 (CTAP)	Le projet COVID-19 de transparence et de redevabilité COVID-19 (CTAP) a promu la transparence et la responsabilité en suivant l'utilisation des fonds d'intervention COVID-19 dans neuf pays africains. Soutenu par BudgIT Foundation et Connected Development, il a assuré une utilisation efficace des fonds pendant la pandémie pour aider les communautés touchées.	Information	BudgIT	Fondation BudgIT, Connected Development et Global Integrity	Cameroun, Ghana, Kenya, Libéria, Malawi, Nigeria, Zimbabwe, Sénégal et Sierra Leone

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financier	Porteur	Pays
Vota inteligente	Cette plateforme informe les citoyens sur les projets des candidats aux élections et permet une interaction directe avec eux. Les citoyens peuvent y soumettre des propositions, auxquelles les candidats peuvent répondre directement sur la plateforme, renforçant ainsi le dialogue participatif.	Consultation / Concertation	Ciudana Inteligente	Ciudana Inteligente	Chili
Programme IPAC	L'IPAC (Iniciativa Participativa Anti-Corruption) est un programme participatif démarré en 2010 qui regroupe de multiples parties prenantes en République dominicaine et vise à identifier et mettre en œuvre un ensemble d'activités pour renforcer la transparence et l'intégrité institutionnelle tout en réduisant le risque de corruption. L'initiative associe des représentants des ONG et de la société civile, des acteurs institutionnels et des organisations internationales de développement.	Co-construction	Banque Mondiale, USAID, BID, UNICEF, AECID, Union Européenne	Gouvernement dominicain	République Dominicaine
Porlaaccionclimatica	Il s'agit d'une plateforme d'informations sur les mesures mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique. La plateforme rassemble plus de 80 organisations du monde environnemental (associations, syndicats, organisations politiques etc.) souhaitant se mobiliser sur l'urgence climatique, proposer des solutions alternatives et alerter sur les propositions politiques qui ne constituent pas une contribution efficace à cette lutte.	Concertation	Ciudadania Inteligente	Sociedad Civil Por la Accion Climatica (SCA)	Chili

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financier	Porteur	Pays
HOVERLA	<p>Le projet HOVERLA (Governance and Local Accountability) de l'USAID, doté d'un budget de 150 millions de dollars pour la période 2021-2027, vise à soutenir les réformes de décentralisation en Ukraine. Il renforce les institutions de gouvernance locale pour les rendre plus autonomes, transparentes et efficaces, tout en améliorant la participation citoyenne. HOVERLA aide également à développer un cadre juridique solide pour équilibrer les pouvoirs et responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, et à mettre en place des systèmes de gouvernance locaux robustes à travers une approche en hub avec des bureaux régionaux couvrant 11 oblasts (régions) et 103 municipalités.</p>	Co-construction	USAID	Gouvernement ukrainien	Ukraine

Tableau 3 – Panorama de projets répondant à un enjeu d'engagement citoyen et de mobilisation pour l'amélioration des projets et services publics :

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financier	Porteur	Pays
Participation locale au Kenya : Groupes d'action pour l'eau (WAG)	Le projet des Groupes d'Action pour l'Eau (WAGs) au Kenya vise à renforcer la participation citoyenne dans le secteur de l'eau. Les WAGs permettent aux citoyens de surveiller la qualité des services d'eau et de déposer des plaintes contre les prestataires de services d'eau (WSPs). Sélectionnés pour leur expérience communautaire, les membres des WAGs agissent comme médiateurs entre les consommateurs et les prestataires, organisant des réunions et facilitant la résolution des problèmes rencontrés.	Concertation	Banque Mondiale - GIZ	Water Services Regulatory Board (WASREB)	Kenya
PENSA	Le projet PENSA a d'abord amélioré l'accès aux soins et aux informations sanitaires, en fournissant gratuitement à tous les citoyens des informations sur diverses maladies, la santé maternelle et infantile, les vaccins, et les contacts des centres de santé. Il a également permis au ministère de la santé de collecter des données de santé publique plus efficacement et de suivre les recherches effectuées par les citoyens pour adapter ses actions en conséquence.	Information	PENSA	Civic Tech Africa	Mozambique
Direito à Educação na Pandemia	Il s'agit d'une campagne d'appel sur les réseaux sociaux afin de définir et mettre en œuvre des lignes directrices et des stratégies pour garantir le droit à l'éducation de base des élèves pendant la pandémie de Covid-19 dans la ville de Baixa, au Brésil. Sept ateliers ont abouti à une lettre de recommandation adressée aux grandes instances de l'enseignement de l'Etat.	Co-construction	N/A	Delibera Brasil	Brésil

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financier	Porteur	Pays
"Bruits de tambour"	« Bruits de tambours » est un projet innovant reposant sur une campagne nationale de communication pour le changement social. Elle fait la promotion d'une démocratie plus participative et inclusive, notamment en faveur des femmes et des filles. Il comprend la production d'une série télévisuelle et d'un feuilleton radio diffusés en « prime time », couplés avec des actions communautaires de proximité et des animations sur les réseaux sociaux.	Consultation	Agence Française de Développement (AFD)	ONG RAES	Sénégal
Programme participatif d'amélioration des conditions de vie des bidonvilles (PPAB)	Le programme participatif d'amélioration des conditions de vie des bidonvilles (PPAB) a été créé en 2008 avec l'objectif d'être conduit dans 59 villes réparties dans 23 pays africains. Le PPAB vise à améliorer les conditions de vie des habitants des bidonvilles en passant par trois phases : le profilage urbain pour évaluer les besoins, l'identification des défis et la proposition de solutions multisectorielles ; la planification et l'élaboration de projets prioritaires, avec renforcement des capacités des acteurs locaux et recherche de financements ; et enfin la mise en œuvre des projets par les autorités locales, soutenues par le programme.	Co-construction	ONU-Habitat - Commission Européenne - Secrétariat ACP	Municipalités concernées par le programme	Multi-Pays

Exemple de projet	Description	Niveau de participation	Financeur	Porteur	Pays
Projet PRODECID - Encourager la participation citoyenne et la décentralisation	<p>Le projet PRODECID, financé par la KfW et soutenu par la GiZ, vise à promouvoir la décentralisation et à renforcer la participation citoyenne dans le Grand Tana et les communes des régions de Boeny et de Diana.</p> <p>La première phase a eu pour objectif d'améliorer l'accès aux infrastructures et services de base et de renforcer la gouvernance locale. La deuxième phase s'est concentrée sur la stabilisation des acquis, l'adaptation aux Objectifs de Développement Durable et le développement numérique. La troisième phase vise à renforcer l'autogestion des communes, promouvoir la participation citoyenne et améliorer la transparence et la redevabilité.</p>	Information	GIZ	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)/ communes des régions de Boeny et de Diana et agglomération de Tana	Madagascar

**Focus détaillés
sur quelques exemples
de projets de participation
citoyenne portés
par des bailleurs de fonds**



Accompagnement de la Commune Urbaine d'Antananarivo dans la définition de sa méthodologie de participation citoyenne – Financement : Agence Française de Développement³⁶

L'AFD a financé un projet de structuration de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) par la participation citoyenne. Ce projet répond au besoin de la CUA de mieux impliquer les citoyens dans les projets et politiques publiques portés sur le territoire et notamment par les bailleurs de fonds.

Sur le territoire de la mairie d'Antananarivo, plusieurs projets sont portés par les bailleurs (ex : projet LALANKELY porté par l'AFD pour le désenclavement et l'assainissement des quartiers prioritaires d'Antananarivo, projet PRODUIR financé par la Banque Mondiale et visant à l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres dans les quartiers précaires du Grand Antananarivo). Dans ce contexte, il a été observé que les citoyens ne se sentaient pas toujours pleinement impliqués dans les décisions. La CUA s'est fixée pour objectif de renforcer le lien de confiance avec les citoyens en vue d'une meilleure redevabilité et de favoriser la mise en place d'infrastructures plus adaptées à leurs besoins, afin d'en assurer la pérennité à long terme. L'objectif de la CUA était également que la mairie se structure et se renforce pour soutenir les initiatives de participation citoyenne déjà existantes (telles que la mise en place d'une cartographie participative des infrastructures dans le cadre du programme PPAB cofinancé par ONU-Habitat et la Commission Européenne), et puisse les coordonner efficacement.

Dans ce cadre, la CUA a été appuyée par l'AFD dans sa structuration par la participation citoyenne. Le projet s'est composé de deux principaux volets :

- Un premier volet de diagnostic visant à comprendre les spécificités locales de l'environnement, impactant les modalités de mise en œuvre de la participation citoyenne, avec notamment l'identification des principaux relais d'influence et des retours sur les initiatives déjà mises en place.
- Le deuxième volet du projet a porté sur la construction de la méthodologie de participation citoyenne. Au sein de la CUA, un travail de co-construction de cette méthodologie a été mené avec la structuration d'une task-force transverse et l'identification de points focaux au niveau de chaque direction. Un travail de renforcement des équipes de la CUA a aussi été enclenché afin qu'elles puissent porter efficacement ces initiatives. Cette démarche s'inscrit dans la stratégie globale de l'AFD d'autonomisation et de renforcement des contreparties. La task-force a été sollicitée avec les bailleurs, les institutionnels et des représentants des citoyens pour concevoir une première version de méthodologie de participation citoyenne lors d'un séminaire de co-construction. Un deuxième séminaire écosystème a eu lieu avec les représentants des citoyens pour construire un « contrat social » et définir les grands principes et les engagements régissant la participation citoyenne. À l'issue de ces travaux, un volet de renforcement de la coopération avec les acteurs institutionnels a été mis en place. Cela s'est concrétisé par l'élaboration d'une charte engageant les signataires à respecter les termes du contrat social et à intégrer les éléments de la méthodologie définie. Par ailleurs, une démarche long terme a été enclenchée en mettant en place des instances régulières entre la CUA et ses partenaires (assises annuelles) pour favoriser la collaboration entre ces acteurs.

La CUA a rencontré plusieurs enjeux lors de ce projet. Il était d'abord important de bien se coordonner avec les acteurs locaux pour harmoniser la méthodologie et les messages destinés aux citoyens, ainsi que de mobiliser les bonnes personnes pour mener les actions opérationnelles. Un autre défi consistait à promouvoir l'inclusivité dans un contexte de diversité des publics, avec une dizaine de quartiers différents impliqués et une faible pénétration d'internet, ce qui a nécessité des actions très locales pour garantir la représentativité de tous les citoyens, y compris les plus vulnérables. Enfin, il est apparu essentiel de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics pour assurer une participation citoyenne efficace, en favorisant la transparence et le dialogue.

Le projet a permis de rassembler des acteurs clés (institutionnels, ministère, bailleurs, citoyens) pour s'accorder sur une méthodologie commune de la participation citoyenne à mettre en œuvre sur le territoire de la CUA. Par ailleurs, ce projet a permis de travailler en co-construction avec des citoyens notamment dans l'élaboration du contrat social (plus de 80 participants), ce qui a permis d'élaborer une vision et une méthode proche des besoins des citoyens. Enfin, la CUA a pu partager ses ambitions en matière de participation citoyenne avec l'ensemble des parties-prenantes de son écosystème.

Programme IPAC en République Dominicaine / Financement : Banque Mondiale, USAID, BID, UNICEF, AECID, Union Européenne³⁷

L'IPAC (Iniciativa Participativa Anti-Corrupcion) est un programme participatif démarré en 2010 qui regroupe de multiples parties prenantes en République dominicaine et vise à identifier et mettre en œuvre un ensemble d'activités pour renforcer la transparence et l'intégrité institutionnelle tout en réduisant le risque de corruption. L'initiative associe des représentants des ONG et de la société civile, des acteurs institutionnels et des organisations internationales de développement. Ses objectifs visent à améliorer la transparence et renforcer les institutions, et réduire, in fine la corruption dans le pays. L'IPAC a été soutenue par plusieurs bailleurs de fonds (Banque Mondiale, USAID, BID, UNICEF, AECID, Union Européenne).

Cette initiative s'est déroulée dans un contexte où la République dominicaine fait face à d'importants problèmes de gouvernance et de corruption comme le montrent les indicateurs fournis par Transparency International (corruption évaluée à plus de 60% dans le secteur judiciaire ou encore dans les passations de marchés). La fréquence de la corruption en République dominicaine est évaluée comme plus élevée que la moyenne observée en Amérique Latine. Face aux problèmes de corruption, les attentes des citoyens dominicains sont limitées, beaucoup étant résignés de l'absence de résultats tangibles de plusieurs campagnes de lutte contre la corruption.

Avec plus de 20 000 OSC, la République dominicaine présente un fort potentiel de mobilisation de la société civile et de participation de cette dernière à la lutte contre la corruption. Face à au scepticisme croissant d'une frange de la population concernant l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, il est apparu pertinent de miser sur la collaboration avec des segments de la société civile.

Dans le cadre du projet IPAC, les pouvoirs publics ont commencé par collaborer avec des représentants de la société civile, des ONG et le secteur privé pour préparer le lancement de l'initiative. Cette phase a inclus la création d'un observatoire citoyen. Ce dernier a été autorisé par le gouvernement à assurer un suivi indépendant de la mise en œuvre des recommandations de l'IPAC. Par la suite, les organisations de la société civile (OSC) ont été invitées à participer à différentes étapes du processus IPAC : elles ont formé des groupes de travail thématiques, appelés « Mesas », axé sur des sujets spécifiques (ex : santé, accès à l'information). Progressivement, la participation des OSC s'est accrue. Des groupes de travail ont été établis pour mettre en œuvre des actions prioritaires dans divers domaines comme l'eau, l'éducation ou encore l'énergie. Divers groupes de coordination ont également été établis avec des représentants de l'administration, des OSC et des bailleurs de fonds et ces événements ont attiré une large participation. En février 2012, une conférence de clôture a réuni plus de 300 participants pour évaluer les résultats de l'initiative. Les recommandations issues de ces rencontres ont été approuvées par le Conseil des ministres et ont servi de base à l'adhésion du gouvernement à l'Open Government Partnership.

Le projet IPAC s'est accompagné d'un certain nombre de défis. D'abord, l'initiative a été étroitement menée avec la Présidence de la République de l'époque, soulevant des questions sur la neutralité et l'efficacité de l'initiative. Par ailleurs, une analyse fine de l'impact des mesures proposée n'a pas été réalisée, ce qui a entraîné des variations dans l'importance et l'ambition accordée à chaque mesure. Il a été aussi noté que certains thèmes ont été éludés. L'IPAC n'a par exemple pas abordé le thème de la réforme judiciaire, ce qui a limité son efficacité dans la lutte contre l'impunité. En l'absence de sanctions, les efforts de l'IPAC ont souvent été perçus comme insuffisants.

Les atouts du projet de l'IPAC ont pour autant été multiples. D'abord, l'initiative a permis le renforcement de la société civile dans les domaines du suivi, de la transparence et de la lutte contre la corruption (notamment via l'observatoire citoyen qui a joué un rôle de premier plan en assurant un suivi indépendant et régulier des réformes). La collaboration entre le gouvernement et la société civile a par ailleurs permis de renforcer la compréhension mutuelle et l'engagement institutionnel des deux parties. L'IPAC a également eu un effet significatif sur la structure institutionnelle du gouvernement, en renforçant sa capacité à aborder les problèmes de corruption et de transparence. La méthodologie de suivi de l'IPAC s'est enfin caractérisée par son insistance sur la transparence (avec par exemple la publication de tous les PV de réunions) et la participative active de la société civile.

37 World Bank Group, A Collective Action Approach Against Corruption : The Case of the Dominican Republic, 2015

Projet de développement communal inclusif et de décentralisation (ProDéCID) - Encourager la participation citoyenne et la décentralisation / Financement : GIZ

Le projet ProDéCID à Madagascar est soutenu par la GIZ et vise à promouvoir la décentralisation et la participation citoyenne pour un développement local inclusif. Dans sa première phase, le programme a eu pour but d'améliorer l'accès des populations des régions cibles aux infrastructures et services de base ainsi que le renforcement des communes en termes de gouvernance locale. Cette première phase a été mise en œuvre dans les régions de Boeny et Diana à Madagascar grâce à un premier financement de 2,3 millions d'euros. Cette phase comprenait 3 composantes : construction et réhabilitation des infrastructures communales et intercommunales prioritaires dans 45 communes rurales, formation des responsables communaux et des groupes d'usagers dans divers domaines comme la gestion des infrastructures et des finances publiques et le renforcement des capacités opérationnelles du Fonds de Développement Local dans la gestion et la mise en œuvre du projet.³⁸

Après les résultats encourageants de la première phase, le lancement de la deuxième phase a eu lieu en 2019. La phase II de ProDéCID/GIZ s'est concentrée sur la stabilisation des acquis dans les communes partenaires, l'adaptation des interventions aux Objectifs de Développement Durable (ODD) et au plan cadre PEM (Plan Emergence Madagascar), ainsi que sur l'ajustement des stratégies d'accompagnement pour répondre aux exigences du développement numérique. La phase II de ProDéCID/GIZ a permis le renforcement de capacités des communes partenaires en mettant en place des stratégies fiscales et en améliorant les services d'état civil pour plus d'un million de citoyens. Elle a formé de nombreux agents communaux en gestion financière et développé des outils digitaux pour la gouvernance locale. Le projet a également soutenu les organisations de la société civile et aidé les fokontany (subdivisions administratives de base au niveau des communes) à Antananarivo à lutter contre la COVID-19. Des communes comme Anjiajia ont vu leur exécution budgétaire passer de 52 % à 98 %, grâce à l'appui de ProDéCID/GIZ et à la mise en œuvre de stratégies fiscales et de gestion participative.³⁹

En 2023, la troisième phase du projet a été lancée. La phase 3 vise à permettre et consolider le transfert de connaissances et l'échange d'expériences entre les communes en accordant une attention particulière à l'augmentation de la capacité d'autogestion des communes et de leur réaction vis-à-vis des citoyens. La phase 3 comprend plusieurs composantes : promotion de la participation citoyenne, renforcement de la société civile et assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de projets sectoriels. Nous nous concentrerons dans les sections suivantes sur la 1ère composante de cette phase 3 (promotion de la participation citoyenne).⁴⁰

Lors de la 3ème phase, il a été noté que les initiatives municipales ne sont pas toujours comprises ou acceptées par la population. Par exemple, des projets comme la rénovation de carrefours à Antananarivo ont rencontré des résistances car ils n'ont pas toujours été suffisamment concertés avec les citoyens concernés. La gestion des recettes des marchés est également un domaine où la transparence et la redevabilité sont particulièrement nécessaires. Les marchands peuvent en effet se sentir marginalisés et mal servis par les services publics. Il y a donc un enjeu à améliorer la redevabilité en impliquant davantage les premiers concernés dans la gestion et en sensibilisant les leaders locaux.

Des formations et ateliers ont alors été organisés pour les fonctionnaires municipaux afin d'améliorer la gestion transparente et participative. Par ailleurs, des simulations ont été utilisées pour montrer aux usagers les avantages de certains projets (notamment des projets d'infrastructure), ce qui a facilité l'acceptation des changements. Sur la gestion des recettes des marchés, la sensibilisation des leaders de marché s'est avérée cruciale. En étant formés, ces leaders peuvent devenir des interlocuteurs clés et influencer positivement la gestion des infrastructures et des services publics (ex : développement d'un code municipal d'hygiène pour améliorer les conditions dans les marchés).

38 L'express de Madagascar, Feu vert de l'Exécutif pour la 2ème phase du PDCID, 2022 <https://bit.ly/4cxAGdK>

39 GIZ, Développement Communal et Décentralisation axés sur la lutte contre la pauvreté, 2020

40 GIZ, Projet de Développement Communal Inclusif et de Décentralisation (phase III), 2023

Projet HOVERLA : Gouvernance et responsabilité locale en Ukraine / Financement : USAID

Le projet HOVERLA aide le gouvernement ukrainien dans sa réforme de décentralisation en soutenant les institutions de gouvernance locale pour qu'elles deviennent plus autonomes et responsables envers les citoyens. L'USAID aide également dans la définition des différents niveaux de gouvernement et de leurs responsabilités. Le programme est mis en œuvre à travers un budget de 150 millions de dollars sur la période 2021-2027. L'activité est structurée selon une approche en hub avec un bureau projet à Kiev et 7 bureaux régionaux. HOVERLA vise à accompagner la transformation des systèmes de gouvernance locale et à renforcer la capacité institutionnelle des organismes locaux et de leurs dirigeants à mettre en œuvre leur mandat de manière efficace.⁴¹

Le projet HOVERLA s'articule autour de 3 objectifs principaux :

- Objectif 1 : Assurer que le système d'autonomie locale de l'Ukraine soit de plus en plus institutionnalisé et efficace
- Objectif 2 : Faciliter une gouvernance infranational plus autonome
- Objectif 3 : Créer des mécanismes permettant aux citoyens de jouer un rôle de plus en plus influent dans la gouvernance locale

En réponse à l'invasion russe, HOVERLA a soutenu les efforts d'intervention d'urgence dans 65 communautés de 7 oblasts de l'ouest, du centre et du sud de l'Ukraine. Des ordinateurs portables, des imprimantes, du matériel de lutte contre les incendies ou encore des kits d'hygiène ont été procurés aux gouvernements locaux pour les aider à fournir les services essentiels aux résidents et aux personnes déplacées.

En plus de l'assistance d'urgence, l'USAID continue de renforcer la capacité de gouvernance locale de plus de 500 communautés dans 14 oblasts en offrant des formations sur la gestion des terres, la gestion des ressources humaines ou encore la budgétisation et les réformes législatives. Via le projet HOVERLA, l'USAID a également fourni environ 4 millions de dollars d'assistance d'intervention d'urgence (équipements de protection individuelle, équipements spéciaux...) pour aider les intervenants d'urgence à répondre aux besoins des citoyens dans un contexte de guerre.⁴²

41 Decentralization.ua, USAID governance and local accountability (HOVERLA) activity, 2022 USAID HOVERLA (decentralization.ua)

42 USAID, Governance and decentralization, 2023

Projet de transparence et de redevabilité COVID-19 (CTAP) au Sénégal / Financement : BudgIT⁴³

Le projet COVID-19 de transparence et de redevabilité COVID-19 (CTAP) a promu la transparence et la responsabilité en suivant l'utilisation des fonds d'intervention COVID-19 dans neuf pays africains. Soutenu par BudgIT Foundation et Connected Development, il a assuré une utilisation efficace des fonds pendant la pandémie pour aider les communautés touchées.

Au Sénégal par exemple, le projet a contribué à l'évaluation de la gestion des fonds COVID-19 à la fois au niveau central, avec le Ministère de la Santé et de ses directions, qu'au niveau local avec les responsables des districts sanitaires et les relais communautaires. L'accent a été mis sur l'accès à l'information et la redevabilité avec une part importante du travail consacré aux acteurs de la société civile et aux médias.

En termes d'activités, BudgIT a organisé 6 réunions communautaires, 2 émissions de radio et produit un clip vidéo en wolof pour informer les citoyens des mesures liées à la crise sanitaire. En collaboration avec le Ministère de la Santé, une réunion sur l'équité vaccinale avec des professionnels de la santé a été organisée. BudgIT a également organisé une réunion avec des professionnels de la santé dans la région de Kaolack (à l'ouest du Sénégal), réunissant tous les chefs de district pour examiner l'état des centres de santé, l'équité des vaccins, la gestion des fonds et la communication avec les communautés sur la pandémie de COVID-19.

En mai 2023, l'équipe de BudgIT a organisé une réunion à Thiès (à l'ouest du Sénégal, à 70 km de Dakar) avec des organisations de jeunes, des étudiants et des acteurs du secteur informel pour les sensibiliser à l'importance de la vaccination à travers la campagne « Save One Save All ». Cette activité a permis de sensibiliser les jeunes à la vaccination et recueillir leurs avis sur l'état général des soins de santé à Thiès, notamment l'accès aux services médicaux et la gestion des fonds alloués à la région.

Pour assurer la visibilité des activités du CTAP, BudgIT a organisé une émission télévisée spéciale ainsi qu'une émission de radio. Des collaborations avec des stars (comme Diyane Adams) ont été établies et des campagnes sur les réseaux sociaux ont été lancées.

43 BudgIT Sénégal, Transparence dans le secteur de la santé, 2023

Conclusion

Ainsi, la participation citoyenne dans les pays en développement peut prendre une multitude de formes et répondre à des enjeux divers. Un des grands enjeux de cette participation citoyenne porte sur la mise en place d'une gouvernance saine, transparente et redevable vis-à-vis des citoyens. La mise en place de cette gouvernance transparente passe tout d'abord par l'apport d'un niveau d'information suffisant sur les politiques publiques portées et les décisions associées. Ce niveau d'information est indispensable à la mise en place d'un premier lien avec le citoyen. Par la suite, l'implication des citoyens dans la décision publique, si elle est mise en place de manière adéquate et inclusive, peut se révéler être un véritable catalyseur de redevabilité envers les citoyens. Au-delà de cette problématique de gouvernance, la participation citoyenne peut comporter comme objectif la mise en place de services et de projets adaptés aux besoins des citoyens. Ainsi et une fois de plus, l'information est la première étape permettant aux citoyens de connaître les différents services proposés et mécanismes d'appui, pour par la suite aller plus loin en prenant l'avis des citoyens dans la construction même des services proposés. Ce mécanisme de remontée des besoins et de leur prise en compte dans la conception des services permet d'optimiser l'efficacité et l'impact des services et projets qui répondront à coup sûr mieux aux besoins des citoyens, tout en nouant un lien de confiance fort avec les institutions publiques. Dans les pays en développement plus particulièrement, l'enjeu de renforcer la confiance avec les pouvoirs publics est primordial et la mise en place d'initiatives

de participation citoyenne peut permettre de jouer ce rôle, à condition que les initiatives soient mises en place de manière adéquate et en tenant compte des us et coutumes locaux. Par ailleurs, cette participation citoyenne ne s'improvise pas, car dans le cas où elle est mise en place de la mauvaise manière, peut mener au contraire à de grosses frustrations de la part des citoyens voire la fragilisation du lien de confiance avec les services publics. Ainsi, la mise en place d'une approche structurée, avec une stratégie claire définissant les ambitions en termes de participation citoyenne, une méthodologie formalisée et adaptée aux différents types de services et politiques portées par l'institution est un prérequis à toute forme de participation citoyenne dépassant le stade de l'information. Par ailleurs, cela nécessite la mise en place d'une organisation interne adéquate, structurée, à même de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les initiatives portées. Dans cet exercice de structuration tout comme dans l'exercice de mise en œuvre concrète des initiatives, les bailleurs de fonds peuvent être des partenaires clés des institutions publiques, en leur apportant les financements et l'appui technique nécessaire pour enclencher et mettre en œuvre de manière pérenne cette transformation. L'enjeu est de savoir la forme qu'elle prendra à l'avenir dans les pays en développement, et l'impact réel que pourra avoir cette participation citoyenne dans le renforcement du lien de confiance avec les citoyens ou dans l'amélioration des services publics, il est aujourd'hui trop tôt pour le dire...

Comité éditorial :

Jean-Michel HUET, Associé

Olivier DARONDEL, Senior Manager

Chloé CHEVRAND, Manager

Thomas MICHEL, Consultant

Alix GUGGEMOS, Consultante

Remi DE LASSUS, Consultant

Avec la contribution de :

Nathalie Nirina PIERSON, Consultante

Julie SALAGNAC DIOP, Chargée de Mission Participation Citoyenne
à l'AFD

Aly RAHIM, Chef de programme du Partenariat mondial
pour la responsabilité sociale (GPSA) à la Banque Mondiale

Carmen MALENA, Spécialiste de la Redevabilité Sociale et Société
Civile à la Banque Mondiale

Jean RANAIVONIRINA, Conseiller technique en développement urbain
inclusif à la GIZ

Mariana FELICIO, Spécialiste en Développement Social
pour la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord à la Banque Mondiale

Guy RAZAFINDRALAMBO, Conseiller, Ministère de l'Aménagement
du Territoire et des Services Fonciers de Madagascar

Antonin LAFAYE, Directeur-Associé à La Suite Dans Les Idées

Elisa DALILA, Etudiante à Dauphine

Marketing & Communication

Florie D'ANNA, Chargée de Marketing, BearingPoint France

Nathalie OLLIVIER, Graphiste

A propos de BearingPoint

BearingPoint est un cabinet de conseil en management et technologie indépendant aux racines européennes avec une couverture mondiale. Le cabinet est structuré autour de 4 activités principales : Consulting, Solutions, Business Services et Ventures. Consulting couvre les activités de conseil en management. Solutions regroupe des logiciels et outils dédiés à la transformation digitale, à l'analyse de données et au reporting réglementaire. Business Services opère des offres intégrées de services et technologies. Ventures est dédiée au financement et au développement des startups. BearingPoint compte parmi ses clients les plus grandes organisations mondiales publiques et privée ; fort d'un réseau international de plus de 10 000 collaborateurs, BearingPoint accompagne ses clients dans plus de 75 pays et les aide à obtenir des résultats mesurables et durables. BearingPoint soutient le développement des entreprises en Afrique notamment grâce à son équipe dédiée Afrique & International Development qui sert ses clients depuis les bureaux français et marocain du cabinet.

Pour de plus amples informations : www.bearingpoint.com

Retrouvez-nous sur twitter : @BearingPoint_FR

Contact

Jean-Michel Huet
Associé
jean-michel.huet@bearingpoint.com