



# CONTRÔLE CITOYEN DE L'ACTION PUBLIQUE: GUIDE PRATIQUE

SAVOIR, COMPRENDRE POUR AGIR



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



Ce Guide a été rédigé par **GBEDE Jonathan**,  
**Docteur en Droit Public**,  
Enseignant Chercheur à l'**Université Alassane Ouattara**  
de Bouaké pour le compte de l'organisation non gouver-  
nementale **Agir** pour la **Démocratie**, la **Justice** et la  
**Liberté** en **Côte d'Ivoire (ADJL-CI)**.

Le projet de réalisation du guide a été financé par la  
**Friedrich Ebert Stiftung (FES) Côte d'Ivoire**.

"L'utilisation commerciale des médias publiés par la  
Friedrich Ebert Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES"

## **AVERTISSEMENT**

Ce guide n'est pas un manuel académique dont l'objectif est d'analyser, de façon exhaustive, toute la théorie du Contrôle Citoyen de l'Action Publique.

Il constitue un outil didactique dont la vocation est de sensibiliser la population sur l'intérêt et la nécessité de s'approprier le Contrôle Citoyen de l'Action Publique, tant dans ses objectifs que dans sa démarche.

## **REMERCIEMENTS**

Ce guide n'est pas un manuel académique dont l'objectif est d'analyser, de façon exhaustive, toute la théorie du Contrôle Citoyen de l'Action Publique.

Il constitue un outil didactique dont la vocation est de sensibiliser la population sur l'intérêt et la nécessité de s'approprier le Contrôle Citoyen de l'Action Publique, tant dans ses objectifs que dans sa démarche.

## MOT DU PARTENAIRE

Dans un contexte de sortie de crise où la méfiance entre les acteurs à quelques niveaux que ce soit s'est accentuée, promouvoir la transparence peut contribuer à n'en point douter à restaurer la confiance entre ces différents acteurs et par voie de conséquence à favoriser la réconciliation nationale.

Installée en Côte d'Ivoire depuis 1991, la Friedrich Ebert Stiftung qui souscrit aux valeurs fondamentales de la démocratie sociale, entend aider à approfondir le débat démocratique en permettant à chaque acteur de jouer pleinement son rôle.

L'exercice du contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) apparaît donc comme un gage de bonne gouvernance et renforce la démocratie car elle promeut la transparence à travers une participation accrue de tous dans la gestion des affaires publiques.

En soutenant la réalisation de ce guide du CCAP, la Friedrich Ebert Stiftung veut permettre aux organisations de la société civile et à tous les intéressés de prendre une part active dans le dialogue en vue de la réconciliation nationale ainsi que la promotion de la bonne gouvernance à travers l'application des principes fondamentaux de la démocratie.

Jens HETTMANN,  
Représentant Résident FES-Côte d'Ivoire

## **AVANT-PROPOS**

- ☐ Situer le contexte, l'intérêt et la pertinence de ce guide
- ☐ Montrer comment et pourquoi l'ADJL CI s'est intéressée à la question
- ☐ Indiquer les attentes

## SOMMAIRE

- ☐ Situer le contexte, l'intérêt et la pertinence de ce guide
- ☐ Montrer comment et pourquoi l'ADJL CI s'est intéressée à la question
- ☐ Indiquer les attentes

# INTRODUCTION

## 1. Définitions du contrôle citoyen de l'action publique (CCAP)

Le contrôle citoyen de l'action publique est la nouvelle orientation donnée par les bailleurs des fonds relativement au suivi des réalisations publiques initiées dans le cadre des programmes de développement. Le concept de contrôle citoyen exige la mise en œuvre des mécanismes nécessaires pour que les citoyens puissent avoir accès aux données liées à la gestion des biens publics.

Déjà initié dans quelques pays d'Afrique (Sénégal, Ghana, Bénin, Mali, Madagascar, Nigéria, Burkina Faso, etc.), le CCAP, à travers certaines expériences novatrices, a montré que l'application du concept de contrôle citoyen à travers des méthodes participatives permet d'instaurer des changements positifs durables.

Mais que recouvre le concept de CCAP ?

Il n'existe pas une définition unanime du contrôle citoyen de l'action publique. Ainsi, pour Bara GUEYE « Le Contrôle Citoyen de l'Action Publique renvoie au pouvoir et à la capacité qui sont donnés aux citoyens de demander aux agents des services publics (y compris les élus locaux) et aux fournisseurs de services de rendre des comptes, ce qui implique qu'ils doivent répondre de leurs politiques, de leurs actions, de leurs comportements et de l'utilisation des fonds<sup>1</sup>. » L'observatoire citoyen de la République Démocratique du Congo définit le CCAP comme étant « un moyen

<sup>1</sup>Cité par Mohamed Fouad BARADA, *Société civile et contrôle de l'action publique*, dans LA TRIBUNE N° 371 du 24 Octobre 2007



pour les citoyens, à travers l'engagement civique, d'exiger du gouvernement, du parlement, de la justice, des medias, des entreprises ou des bailleurs de rendre compte. À travers la participation directe ou indirecte des citoyens et de la société civile, les approches du contrôle citoyen comme la budgétisation participative, le suivi des dépenses ou le contrôle du service public par les citoyens, peuvent donner la voix aux citoyens d'exiger des institutions plus attentives à leurs besoins et des services plus appropriés<sup>2</sup>.

Selon le PNUD, le CCAP «est une question de pouvoir. Il fait que les personnes n'aient pas juste leur mot à dire sur les décisions officielles, mais puissent aussi demander des comptes à ceux qui les gouvernent<sup>3</sup>. »

## 2. Sources

Au plan universel, le CCAP tire principalement sa source de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes de laquelle tous les citoyens, ont le droit «de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [et] d'en suivre l'emploi » (art. 14).

De même l'article 15 de cette Déclaration énonce que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Au plan national, la Constitution ivoirienne du 1er août 2000 exprime, dans son préambule, d'une part, son adhésion à la Déclaration universelle suscitée et, d'autre part, affirme son attachement à « la transparence dans la conduite des affaires publiques<sup>4</sup>. » Par ailleurs, l'article 26

<sup>2</sup>Bulletin "LE CONTROLE CITOYEN" N°001 Juin 2008

<sup>3</sup>Extrait du rapport de l'atelier francophone de formation sur les mécanismes de contrôle citoyen appliqués à la gouvernance locale et la gestion des ressources extractives, Saly, Sénégal du 11 au 16 Octobre 2010.

<sup>4</sup>Loi n°2000-513 du 01er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire en son alinéa 6 du Préambule.

de la Constitution ivoirienne impose à « tout citoyen, investi d'un mandat public ou chargé d'un emploi public ou d'une impose à « tout citoyen, investi d'un mandat public ou chargé d'un emploi public ou d'une mission de service public...le devoir de l'accomplir avec conscience, loyauté et probité. »

L'on peut également citer l'ordonnance n°2011-262 du 28 septembre 2011 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration territoriale de l'Etat qui, en son article 36, impose à l'Administration décentralisée (Régions et Communes) la mission de favoriser « la participation des populations à la gestion des affaires publiques. »

### **3. Le CCAP et notions voisines**

Le CCAP met en évidence trois notions importantes: la gouvernance, la participation et la responsabilité sociale.

#### **• La gouvernance<sup>5</sup>**

La Banque mondiale définit la bonne gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement<sup>6</sup>.

La gouvernance, selon la Commission européenne, désigne « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence<sup>7</sup>. » Ce sont

<sup>5</sup>Il faut considérer, dans le cadre de ce guide, la gouvernance et la bonne gouvernance comme des notions synonymiques.

<sup>6</sup>Selon le FIDA, cette définition est tirée d'un rapport de la Banque mondiale intitulé "gouvernance et développement", paru en 1992. Fonds International de Développement Agricole, la bonne gouvernance : une mise au point, Conseil d'Administration, 77ème session, Rome Septembre 1999.

<sup>7</sup>Cette définition est issue du Livre blanc sur la gouvernance européenne publié par la Commission européenne en juillet 2001.

là les cinq "principes de la bonne gouvernance"<sup>8</sup> .

Pour l'institut sur la Gouvernance, la gouvernance se définit comme « l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leur voix<sup>9</sup> ».

### • La participation

Selon le Conseil national de Lutte contre La pauvreté et l'Exclusion Sociale<sup>10</sup> , « le terme *"participation"* désigne des tentatives de donner un rôle aux individus dans une prise de décision affectant une communauté.

*Au niveau de la mise en œuvre de politiques, l'expression "participation" renvoie au fait de prendre part à une action collective. Pour les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, participer représente une occasion de donner son avis, de faire connaître ses conditions de vie, de témoigner de son expérience.*

*Et pour les acteurs professionnels, elle peut conduire à une amélioration des politiques et des lois conduites en se rapprochant au plus près des besoins et des attentes de la population concernée. »*

Pour Siaka COULIBALY<sup>11</sup>, citant la Banque Mondiale, la participation est le processus par lequel les parties prenantes peuvent contrôler, et influencer sur :

- L'établissement des priorités,
- L'élaboration des politiques,
- L'affectation des ressources et
- L'accès aux biens et services publics.

<sup>8</sup>Ces principes sont la responsabilité, la transparence, la suprématie du droit, la participation, l'éthique (ou lutte contre la corruption). L'on retrouve invariablement ces principes clés dans les définitions de plusieurs partenaires au développement dont la Banque africaine de

<sup>9</sup>Développement, l'Association Internationale pour le Développement, la Banque asiatique de Développement, etc.

<sup>9</sup>Citée par l'Agence Canadienne de Développement International, mars 1997.

<sup>10</sup>Conseil National de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale, la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté, dossiers thématiques, août 2011

Siaka COULIBALY invite à « considérer la participation comme la possibilité (juridique) pour les citoyens, individuellement ou par groupes, n'agissant pas pour le compte d'un organisme public (étatique), de prendre part à un processus public (politique, développement)<sup>12</sup> ».

### • La Responsabilité Sociale

La responsabilité sociale peut être appréhendée comme « l'obligation incombant aux détenteurs du pouvoir de rendre compte de leurs actions ou d'en être responsables<sup>13</sup> . »

La notion «détenteurs du pouvoir» n'est pas stricte. Elle se rapporte à toute personne qui détient une parcelle de pouvoir, quelle qu'en soit la forme : politique, financier ou autre. La responsabilité se décline en deux branches: d'une part, la responsabilité publique (c'est-à-dire la responsabilité des représentants élus et des fonctionnaires) et d'autre part, la responsabilité des entreprises (c'est-à-dire la responsabilité des entreprises privées). « *Dans une démocratie, cette responsabilité découle du «pacte social» tacite entre les citoyens et leurs représentants et mandataires. Élus et fonctionnaires doivent être tenus comptables de: i) leur conduite (ils doivent respecter les règles de droits et ne pas abuser de leurs pouvoirs); et ii) leur rendement (ils doivent être au service de l'intérêt public d'une manière efficace, efficiente et équitable)* <sup>14</sup> . »

<sup>12</sup>Siaka COULIBALY, le contrôle citoyen de l'action publique en Afrique, Précité.

<sup>13</sup>Voir Groupe de la Banque mondiale (en s'appuyant sur une ébauche de Carmen Malena), le contrôle citoyen de l'action publique : Une introduction au concept et son application opérationnelle, version préliminaire, 9 juillet 2003. (note préparée par le Groupe de participation et d'engagement civiques du Groupe de la Banque mondiale)

<sup>14</sup>Voir Groupe de la Banque mondiale (en s'appuyant sur une ébauche de Carmen Malena), le contrôle citoyen de l'action publique : Une introduction au concept et son application opérationnelle, précitée.

## 4. Objectifs

Le CCAP vise à :

- Renforcer les capacités des populations à participer, négocier et contrôler la gestion des affaires publiques;
- Amener les décideurs à rendre compte;
- Améliorer les performances des programmes.

L'impact du CCAP sur la gouvernance est indéniable au regard des expériences diverses menées aussi bien en Occident qu'en Afrique .

## 5. Evolution de la notion

A côté du contrôle de l'action publique, classiquement et essentiellement exercé par des institutions publiques<sup>15</sup> , s'est développée, depuis quelques décennies, une nouvelle forme de contrôle de l'action publique: le « contrôle citoyen », parfois aussi dénommé « contrôle social ».

Les Partenaires au Développement, principalement les partenaires financiers (PNUD, Banque mondiale notamment) ont largement contribué, voire suscité l'émergence, la généralisation et l'institutionnalisation du CCAP.

Ces bailleurs de fonds se sont appuyés sur le concept de « *responsabilisation sociale* » (social accountability) pour exiger des bénéficiaires de l'aide publique au développement, l'instauration ou le renforcement d'une gouvernance plus démocratique. Certaines conventions internationales (comme la convention d'Aarhus) incitent également à une forte implication des acteurs non-étatiques dans le contrôle des politiques publiques<sup>16</sup>.

<sup>15</sup>C'est notamment le cas du contrôle parlementaire, du contrôle judiciaire, du contrôle des finances publiques et plus généralement des différentes formes de contrôle administratif.

<sup>16</sup>CEBEDES/ PGDP-DANIDA, Appui au contrôle et suivi citoyen de la gestion communale.

La démocratisation des Etats du Sud et le développement des libertés individuelles ont contribué progressivement à l'émergence de « *citoyens (qui) revendiquent de plus en plus le droit et le devoir de suivre l'action publique qui s'exerce en leur nom*<sup>17</sup> ». De même, certaines composantes de la société civile s'engagent à « prendre connaissance des actions publiques, à les évaluer et à proposer des actions alternatives le cas échéant, et plus encore à participer de façon active et informée aux débats publics<sup>18</sup> »

En Côte d'Ivoire, le processus du CCAP est né de la volonté de l'organisation Agir pour la démocratie, la Justice et les Libertés (ADJL-Côte d'Ivoire) qui, associée à d'autres organisations, a organisé une série de séminaires avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert.

<sup>17</sup>CEBEDES/ PGDP-DANIDA, *Appui au contrôle et suivi citoyen de la gestion communale*.

<sup>18</sup>CEBEDES/ PGDP-DANIDA, *Appui au contrôle et suivi citoyen de la gestion communale. Précité*

## PREMIERE PARTIE

### QU'EST-CE QUE LE CCAP ?

*« Les citoyens sont très fins, cultivés et très politiques.  
Je crois à la légitimité de leur participation. »*

**Ségolène Royal**



## CHAPITRE 1 : QUI CONTROLE ?

Le concept de Contrôle Citoyen de l'Action Publique renvoie aux initiatives prises par la société civile et les citoyens pour suivre et contrôler l'action des gouvernements centraux et/ou locaux, afin de susciter chez eux le réflexe et le devoir de rendre compte.

Au regard de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi (...) la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Il en résulte que le citoyen et la société civile ont compétence pour exercer le contrôle. Mais qui est citoyen ? Et qu'est-ce que la société civile ?

### I. LE CITOYEN

#### 1.1 Définition

Le citoyen<sup>19</sup> est la personne qui jouit du droit de cité. C'est le membre d'un Etat, considéré du point de vue de ses Droits et Devoirs.

Le citoyen est la personne qui est titulaire de droits politiques et civils tels que le droit de participer aux affaires politiques de la cité (le droit d'élire et d'être élu, le droit de participer au gouvernement<sup>20</sup>). Le cœur de la définition du citoyen se situe dans la jouissance effective des droits politiques, qui ne sont possibles qu'associés aux droits civils.

<sup>19</sup>LE PETIT LAROUSSE ILLUSTRÉ 2012

<sup>20</sup>Pour Aristote, c'est en termes de participation (méthexis) que se définit la citoyenneté. Les citoyens ont en partage la tâche de délibérer et de prendre les décisions qui concernent la vie de la cité et son futur.



Toutefois, le seul fait de jouir de ces droits ne définit pas pleinement le citoyen : celui-ci doit les exercer et participer à la vie politique. Le seul régime capable de garantir ces droits et leur jouissance effective est la démocratie.

La citoyenneté est indissociable de la nationalité. Ainsi, selon le Petit Robert, est citoyen, le «national d'un pays qui vit en république». Ainsi, la nationalité Ivoirienne confère la citoyenneté Ivoirienne. A ce titre, le citoyen ivoirien jouit des droits qui lui sont conférés par le chapitre premier («des libertés et des droits») du titre I de la Constitution<sup>21</sup>.

Cependant, tous les nationaux ne sont pas citoyens. C'est le cas par exemple du malade mental ou du fou qui ne peuvent pas être citoyens<sup>22</sup>, du mineur non émancipé même s'ils sont nationaux. C'est donc le citoyen ainsi défini, qui a compétence pour exercer le contrôle citoyen de l'action publique.

## **1.2 Les modalités du contrôle par le citoyen**

Le citoyen dispose essentiellement de trois moyens de contrôle :

- l'accès à l'information relative aux affaires de la collectivité. Ce libre accès à l'information donne le droit à tout citoyen d'assister aux réunions des organes des organes délibérants des collectivités territoriales (Conseils Régionaux et Conseil Municipaux). Le citoyen a également le droit de consulter les délibérations desdits conseils ainsi que les documents afférents aux budgets. Ce droit à l'information et à la communication de documents budgétaires est

21 Quelques droits définis par la Constitution : la liberté et l'égalité devant la loi (article 2), l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à l'emploi (article 7), la liberté de pensée et d'expression (article 9) les libertés de réunion et de manifestation (article 11) auxquels se rajoutent traditionnellement le droit de propriété.

22 [www.jeuilin.net/ScPo/citoyen.htm](http://www.jeuilin.net/ScPo/citoyen.htm)

affirmé en France par la loi du 6 février 1992 " comme un principe essentiel de la démocratie locale ". Si le citoyen se voit refuser l'accès à ces documents, il peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

En Côte d'Ivoire, ce droit est garanti par l'ordonnance n°2011-262 du 28 septembre 2011 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration territoriale de l'Etat qui, en son article 36, impose à l'Administration décentralisée (Régions et Communes) la mission de favoriser « *la participation des populations à la gestion des affaires publiques.* » ;

- l'élection, des représentants locaux, qui valide ou sanctionne, a posteriori, la gestion de la collectivité par l'élu ;
- la saisine, sous certaines conditions, du juge administratif, soit lorsque le citoyen "croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité communale", soit lorsqu'il veut exercer "les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci a refusé ou négliger d'exercer"<sup>23</sup> ;
- la participation à des débats publics.

## **II. LA SOCIÉTÉ CIVILE**

### **2.1 Définition**

La société, en général, est constituée de quatre principaux acteurs, que sont la société étatique (l'Etat et ses démembrements), la société politique (les partis, mouvements politiques...), le secteur privé, la société civile.

« La société civile est l'ensemble des organisations volontaires, sans but lucratif, indépendantes vis-à-vis de la société étatique, de la société politique et du secteur privé,

<sup>23</sup> Vie publique.fr, Comment un citoyen peut-il contrôler l'action des élus locaux, le 11 04 2012

œuvrant au sein et auprès des populations pour leur auto-promotion sur le plan socio-économique, civique et culturel.

En science politique, la définition la plus commune de la société civile est "l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État<sup>24</sup>." En somme, la société civile, c'est ce qui reste d'une société quand l'État se désengage complètement<sup>25</sup>.

La banque mondiale a également adopté une définition de la société civile mise au point par un certain nombre de centres de recherche réputés : « *le terme société civile désigne le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique. Le terme organisations de la société civile (OSC) fait donc référence à un vaste éventail d'organisations (...)*<sup>26</sup> »

## 2.2 Identification

Les organisations de la société civile (OSC) rassemblent en leur sein plusieurs individus venant de différents horizons, de tendance religieuse et politique diverse, d'origine sociale et ethnique différente mais dont les objectifs communs consistent à œuvrer ensemble pour le bien-être des populations d'une ou de plusieurs localités, d'une ou de plusieurs régions, pour la sauvegarde et la promotion de l'intérêt collectif local ou national.

24 Jean-Louis QUERMONNE, les régimes politiques occidentaux, Paris, Points essais, 4ème édition, 2000, p.202

25 Marc Chevrier, *La société civile, l'État subsidiaire et la responsabilité civique au Québec*

26 Définition de la société civile, web.worldbank.org

Au titre des organisations OSC, l'on pourra retenir avec les Nations Unies, les :

- groupements communautaires,
- organisations non gouvernementales (ONG),
- syndicats,
- organisations de populations autochtones,
- organisations caritatives,
- organismes confessionnels,
- associations professionnelles et
- fondations privées.

## CHAPITRE 2 : QUE CONTROLER ?

La décentralisation, en rapprochant le pouvoir des citoyens, crée des conditions qui pourraient devenir particulièrement favorables à une participation active et éclairée des citoyens à la vie publique.

Mais, qu'est-ce que l'action publique ? Quelles institutions exercent l'action publique ?

### I. L'ACTION PUBLIQUE

Au regard de la définition que donne le consultant sénégalais BARA Gueye du CCAP, l'action publique s'entend de l'action de l'Etat et des élus<sup>27</sup>.

Elle prend en compte leurs politiques, leurs actions, leurs comportements et l'utilisation qu'ils font des fonds publics.

Au niveau étatique, l'action publique est l'action de l'Etat (défini ici comme le pouvoir exécutif) et de ses démembrements. En d'autres termes, il s'agit de l'Administration au sens large.. L'on pourrait assimiler l'action publique au service public, c'est-à-dire une activité destinée à satisfaire l'intérêt général. De ce point de vue, sont considérées comme relevant de l'action publique, l'exécution de programmes et politiques de développement dans les différents secteurs (éducation, santé, sécurité, justice, agriculture, mines, économie, etc.), l'exécution des budgets de l'Etat, etc. C'est dans ce contexte que l'Etat de Côte d'Ivoire, à travers certains de ses ministères

---

<sup>27</sup> Voir infra

Agriculture, Economie et finances...) a adopté plusieurs programmes pour le développement du pays. Il s'agit en l'occurrence du Programme Nationale d'Investissement Agricole 2010-2015 (PNIA), du Plan National de Développement 2012-2015 (PND), Programme économique et financier... A mi-parcours de l'exécution de ces programmes, le citoyen et la société civile peuvent exercer un contrôle sur chacune de ces actions publiques.

Dès lors, se pose la question de savoir qui exerce l'action publique.

## **II. INDENTIFICATION**

En premier lieu se trouve le Président de la République et les membres du Gouvernement. En effet, l'article 50 de la Constitution ivoirienne dispose que le Président de la République préside et conduit la politique de la nation. Celui-ci peut par ailleurs, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du Gouvernement (article 53). Il s'agit donc de l'Administration centrale.

A l'Administration centrale, on ajoutera toutes les Institutions de l'Etat (Conseil Economique et Social, Grande Chancellerie, le Médiateur de la République, etc.)

Deuxièmement, on note l'Administration déconcentrée et décentralisée. L'administration déconcentrée est représentée par les Préfets de région, Préfet de département, Secrétaires Généraux de Préfecture, Sous-préfets, Chefs de villages.

L'Administration décentralisée est représentée par les Elus locaux : Conseillers régionaux et conseillers municipaux.

Troisièmement, l'on pourra indiquer les structures qui exécutent une mission de service public ou qui gèrent un service public. A titre d'exemples, on distingue les entreprises publiques composées des Sociétés d'Etat (exemples: Institut National de la Statistique, Radiodiffusion Télévision Ivoirienne) ; Sociétés à participation financière publique (Compagnie Ivoirienne d'Electricité) ; Etablissements Publics Nationaux (universités, lycées, hôpitaux<sup>28</sup>) et les Hautes Autorités et, Autorités de régulation, etc.

---

28 André de LAUBADERE, Jean-Claude VENEZIA, Yves GAUDEMET, Droit administratif, 17ème édition, Paris, LGDJ 2002, page 301

## **CHAPITRE 3 : QUAND CONTROLER ?**

Le contrôle peut s'effectuer à tout moment de la vie publique. On peut tout de même distinguer trois moments selon le type de contrôle.

### **I. LE CONTROLE A PRIORI**

Le contrôle a priori est celui qui est exercé avant de déclencher l'action publique. Le contrôle va porter sur la pertinence des choix opérés par l'Administration ou les élus. Cela suppose que, soit la population participe directement et effectivement aux différents choix, soit ces choix lui sont soumis pour observations et validation. Ainsi, les choix validés vont constituer un programme d'activités qui s'imposera à l'Administration ou à l'Elu.

Le contrôle a priori se manifeste aux niveaux du budget participatif et du jury citoyen.

### **II. LE CONTROLE CONCOMITANT**

C'est le contrôle qui s'effectue pendant la phase d'exécution de l'action publique. Ce type de contrôle permet de vérifier que l'Administration exécute, dans le respect des délais et procédures, le programme d'actions qui lui a été défini. De même, le contrôle concomitant aide à améliorer l'exécution du programme en proposant des mesures correctrices au cas où des imperfections auront été constatées. Le contrôle est un suivi évaluation. L'exemple type, en la matière, est le suivi évaluation partici-



patif.

### III. LE CONTROLE A POSTERIORI

C'est le contrôle qui s'opère au terme de l'exécution d'un programme d'activités. Il permet d'apprécier, de façon générale, le degré de réalisation des activités, le respect des délais et procédures, etc. L'intérêt de ce contrôle est d'en évaluer les acquis, la pertinence des actions, la durabilité, l'appropriation par les populations. Pour ce type de contrôles, le Comité d'Aide au Développement a défini 5 critères que sont : **pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité.**

## **CHAPITRE 4 : COMMENT CONTROLER ?**

Le processus de CCAP s'appuie sur une démarche participative qui s'articule autour des points suivants :

### **I. IDENTIFIER UNE PORTE D'ENTREE**

Il s'agit de poser, sous forme de thématique, une question pertinente qui servira de base à tout le processus du CCAP. Ex: l'accès aux soins dans les services publics de santé publique ; la mise en œuvre des contrats découlant du contrat désendettement développement (C2D). Cette porte d'entrée peut concerner une question d'ordre national ou d'ordre local, au niveau d'une collectivité territoriale.

### **II. IDENTIFIER ET COLLECTER L'INFORMATION**

A partir de la porte, la seconde phase de la démarche consistera à :

- inventorer l'ensemble de la documentation disponible, suffisante et indispensable pour conduire la mission. Cela suppose qu'il faut, au préalable, identifier les potentielles sources de collecte de documents (centres de documentations, personnes ressources, etc.) ;
- Rechercher, là où elle se trouve, la documentation pertinente, suffisante et fiable afin de procéder à son analyse.

### **III. ANALYSER L'INFORMATION**

Il s'agit de l'examiner et de la rendre accessible aux plus pauvres. L'examiner signifie de l'exploiter à la lumière des divers outils et instruments disponibles tels que le guide d'entretien, les enquêtes et sondages, l'analyse critique et/ou comparée, etc.

En tenant compte du niveau d'analphabétisme, Le rapport (contenant les résultats de l'analyse) devra être rédigé de façon à être aisément compréhensible par le grand public.

### **IV. DIFFUSION DE L'INFORMATION**

Il s'agira de rendre publique, à travers divers canaux dont les rapports, l'information collectée et analysée. En d'autres termes, cette étape consiste à publier, vulgariser le rapport sanctionnant le contrôle.

### **V. MOBILISER LES ENERGIES**

Il s'agit de sensibiliser et de rassembler toutes les forces vives, notamment les OSC autour d'une plateforme commune. Par la suite, il importera, par les actions de lobbying, de devenir un interlocuteur crédible pour la négociation d'un changement.

## **CHAPITRE 5**

### **QUELLE EST LA SANCTION DU CONTROLE?**

Le CCAP n'est ni un contrôle juridictionnel, ni un contrôle administratif. Ainsi, la sanction ne peut être ni pénale (peine de prison), ni Administrative (suspension, révocation).

La sanction du CCAP est de négocier un changement en recommandant des mesures correctrices aux dysfonctionnements constatés. Autrement dit, il importera, par un véritable plaidoyer, d'amener les décideurs à adopter des attitudes qui participent de la transparence et de la bonne gouvernance.

Autant que possible, le contrôle devra aboutir, à terme, à un changement institutionnel. Ce changement se traduira par l'insertion, dans l'arsenal juridique, des recommandations induites du CCAP. Une fois inscrites dans l'arsenal juridique (par le biais de textes législatifs ou réglementaires), ces recommandations, deviendront désormais des exigences légales et auront une force contraignante. Dès lors, en cas de violation, il pourrait y avoir des sanctions pénales ou administratives.

## **CHAPITRE 6**

### **QUELLES SONT LES CONDITIONS D'UN CONTROLE EFFICACE ?**

La démarche du CCAP, telle que présentée, impose que soient réunies certaines conditions pour en assurer l'efficacité.

#### **I. LE CONTEXTE ET LA CULTURE DEMOCRATIQUES**

Les chances de réussite sont liées au caractère démocratique du pays, au respect des libertés individuelles et publiques, au respect de la légalité et à l'existence d'un esprit de transparence. En clair, les Autorités en charge de la conduite de l'action publique devront être suffisamment imprégnés des principes de bonne gouvernance. Ce qui suppose l'existence d'une administration publique qui fonctionne bien et qui a une certaine capacité de répondre aux exigences des citoyens.

#### **II. LA CAPACITE DE LA SOCIETE CIVILE**

La Société civile devra se montrer unie et solidaire autour du CCAP. Elle devra se distinguer par sa crédibilité, son aptitude à mobiliser et à utiliser efficacement les média ainsi qu'à drainer des financements aussi bien publics que privés.

En réalité, il faut créer une véritable synergie Etat-société civile. En effet, l'efficacité et la réussite des initiatives de CCAP restent fortement tributaires de l'interaction

entre Etat et société civile. Il convient, dans cette interaction, de privilégier des rapports de collaboration et non des rapports conflictuels.

### **III. L'ACCES A L'INFORMATION**

Il s'agit de la disponibilité de documents fiables. Cela met également en relief l'importance du rôle des médias dans la conduite du CCAP. En effet, Le journaliste bénéficie d'une totale liberté quant à l'accès et l'exploitation de l'information (art.26 loi n°2004-643 du 14 décembre 2004 portant régime juridique de la presse). Ce qui constitue un atout indéniable dont devrait profiter les OSC en impliquant les média dans le processus du CCAP.

Toutefois, dans la logique de l'environnement et de la culture démocratiques, il importe que les média soient libres.

### **IV. LA FORMATION**

Les acteurs de la société civile impliqués dans le processus du CCAP devront se former et renforcer leur culture sur la gouvernance. La formation peut être une formation de base ou un renforcement de capacités à travers des séminaires, par exemple.

# DEUXIEME PARTIE :

## EXEMPLES DE CONTROLE ET CAS PRATIQUES

*« La bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement. » Kofi Annan.*

### CHAPITRE 1 : LE BUDGET PARTICIPATIF

#### **I. DEFINITION**

Le Budget Participatif (BP) permet aux citoyens d'influencer ou de prendre des décisions en matière de budgets publics, notamment de budgets communaux. Il résulte des processus de participation citoyenne que sont les assemblées ouvertes et périodiques, ainsi que des étapes de négociations directes avec le gouvernement.

Le Budget participatif est né en 1988 à Porto Alegre (Brésil). Il a été initié par le Parti des Travailleurs quand celui-ci a remporté les élections. Le Budget Participatif a été conçu comme un instrument de choix politique qui permet à la population et au pouvoir politique de se concerter sur le type de recettes, c'est à dire d'impôts, et par là, dans la réalité d'opérer un certain réajustement des richesses.

Le Budget Participatif atténue ainsi le pouvoir d'une élite bureaucratique. Il fait émerger une société civile qui arrive ainsi à occuper des espaces qui auparavant lui étaient interdits.

#### **II. FONCTIONNEMENT**

De façon générale, le processus de Budget participatif s'articule autour de sept points :

- La préparation (mise en place des acteurs) ;
- L'organisation de forum pour les populations de base ;
- La désignation de délégués et l'organisation d'un forum à leur profit ;
- L'organisation d'un forum communautaire pour identifier les grandes orientations du budget ;
- La validation des choix (priorités retenues) par les délégués ;
- Le vote et l'exécution du budget ;

- Le suivi de l'exécution du budget.

L'expérience de Porto alegre est considérée comme celle illustrant le mieux, le budget participatif. Aussi le fonctionnement de ce processus sera-t-il expliqué de façon détaillée.

La ville, après discussion avec la population, a été divisée en 12 secteurs. De plus, à l'échelle de toute la ville, 5 commissions thématiques traitent des points suivants : transport et circulation ; santé et assistance sociale ; éducation ; culture et loisirs ; développement économique et fiscalité ; organisation de la cité et développement urbain.

Au cours de séances publiques, dans chacun des 12 secteurs et des 5 commissions thématiques, le maire présente l'état d'avancement des réalisations du plan d'investissement de l'année en cours.

Ce plan fait l'objet d'une plaquette, dans laquelle tous les investissements prévus sont consignés et rangés par quartier, d'une manière clairement lisible pour tous. Ce document public est distribué à toutes les personnes présentes.

Le maire distribue également un livre qui détermine, pour une année, les règles de fonctionnement du processus et les critères de priorité qui vont permettre de faire des choix dans le budget. Le maire est interpellé et doit rendre des comptes sur l'exécution du budget de l'année précédente. Au cours de cette séance, la population élit ses délégués à raison de 1 pour 10 personnes présentes. Ces délégués constituent le forum des délégués. Le forum coordonne tout le processus de discussion avec la population pour dégager les thèmes prioritaires, les travaux à lancer, les services à développer.

Du 15 mars à la fin mai, se déroule une étape intermédiaire pendant laquelle la population se réunit de manière indépendante par rapport à la mairie et hiérarchise sa demande de travaux et services.

Le 2ème cycle commence début juin et se termine vers le 15 juillet. La mairie représente les grandes composantes des dépenses et les estimations des recettes de l'année à venir. Au cours de ces réunions, chaque secteur et chaque commission thématique élisent directement 2 conseillers titulaires et 2 suppléants au Conseil du Budget Participatif. Ces élus ont un mandat d'un an renouvelable une seule fois. A ce moment-là, la population qui a déjà décidé de ses priorités, délègue à ses conseillers, l'élaboration du budget public et du plan d'investissement de l'année suivante.

Durant ce second cycle, les habitants de chaque secteur et les membres de chaque commission thématique transmettent à la mairie un document représentant les 4 priorités thématiques qu'ils ont identifiées parmi 8 thèmes possibles : assainissement de base, politique de l'habitat, voirie (revêtement, réseaux d'eau potable, réseaux d'eaux



pluviales), éducation, assistance sociale, santé, transports circulation, organisation de la ville.

Chaque demande fait l'objet d'une note suivant son ordre de priorité. La demande de chaque secteur est informatisée par le Cabinet de la Planification, ventilée dans tous les services municipaux qui étudient la faisabilité technique, juridique et financière, et fait l'objet d'une note selon l'ordre de priorité qu'ont choisi les habitants. L'addition des notes des quatre priorités des secteurs donne lieu à une liste qui permet de dégager les premières priorités pour l'ensemble de la ville. On obtient ainsi un premier indicateur de planification pour l'imputation des ressources.

Un deuxième indicateur est tiré de l'analyse des choix des commissions thématiques auxquels on ajoute les projets de grands travaux structurants en cours. On arrive ainsi au second indicateur de planification qui répond aux demandes de la base thématique de la ville.

Le troisième indicateur de planification vient de la municipalité. Il faut en effet dégager les moyens nécessaires pour maintenir le niveau de prestations de services apportés à la population. Ce sont les dépenses incompressibles.

A partir de ces trois indicateurs, le Cabinet de la Planification élabore la première matrice budgétaire qui est discutée dans l'assemblée financière de la commune en séance plénière de la " chambre législative ".

### **III. EXEMPLES DE PAYS QUI LE PRATIQUENT**

La mise en œuvre de budgets participatifs s'est étendue à plusieurs municipalités de par le monde. Ainsi, en 1992, l'on dénombrait 12 communes qui pratiquaient le Budget Participatif. Aujourd'hui, ce sont environ 200 communes qui le mettent en œuvre. La majorité de ces expériences (85%) ont eu lieu au Brésil. Les autres expériences sur le continent ont lieu principalement au Pérou, en Equateur et en Bolivie. Quant à l'Europe, un certain nombre d'expériences commencent à voir le jour en Espagne, Italie, Belgique, France et Allemagne.

En Afrique, on peut noter les exemples de Madagascar et du Sénégal.

## **CHAPITRE 2 : LE JURY CITOYEN**

### **I. DEFINITION**

Le Jury citoyen ou un panel de citoyens est une assemblée temporaire désignée par tirage au sort ou choisie par une autre méthode aléatoire (démarchage dans la rue, etc.) pour orienter certaines décisions politiques.

- Les jurys de citoyens ont été mis en place en 2001 par le gouvernement de gauche de Berlin pour une période-test de deux ans.

- Les jurys ont été conçus sur la base d'un dispositif inventé dans les années 1970, les « cellules de planification » formées de citoyens tirés au sort. Ils s'insèrent aussi dans un mouvement global de modernisation de l'administration publique, introduit en Allemagne au début des années 1990. Ce mouvement vise, entre autre, la création de dispositifs de « proximité » de l'administration et l'implication des citoyens.
- Les jurys constituent un élément de la politique de la ville allemande, commencé en 1999 avec le programme « ville sociale ». Ils sont le symbole d'une tradition forte d'initiatives citoyennes à Berlin dont émanent les principaux porteurs du projet.
- Les jurys sont situés dans les dix-sept quartiers concernés par la politique de la ville et comprennent en général entre quinze et trente membres. Ils sont composés de deux types de participants : de simples citoyens, tirés au sort dans le registre des habitants, d'une part ; des représentants des « forces vives » du quartier (parents d'élèves, associations diverses, commerçants, etc.), choisis par le management de quartier, d'autre part.
- Les séances se déroulent entre deux fois par mois et une fois tous les deux mois et ne sont pas publiques. Les jurys décident des projets visant l'amélioration de leur quartier, déposés, au préalable, aussi bien par de simples citoyens que par des associations. Ils sont assistés dans leur travail par des managers de quartier (sorte de chargés de mission locaux dans le cadre de la politique ville sociale) qui ont la tâche d'animer le débat et de contrôler la mise en place des projets décidés par le jury.

## II. FONCTIONNEMENT

Le but est de renforcer la participation citoyenne dans les processus politiques et/ou d'éclairer la prise de décision dans des situations complexes en consultant un échantillon de la population.

Les panels de citoyens se distinguent par différentes procédures qui l'organisent: réunions de quartier, sondages délibératif, conférences de quartiers, fora thématiques, etc.

Les séances se déroulent entre deux fois par mois et une fois tous les deux mois et ne sont pas publiques. Les jurys décident des projets visant l'amélioration de leur quartier. Ces projets sont déposés, au préalable par de simples citoyens ou par des associations. Les jurys sont assistés dans leur travail par des managers de quartier (sorte de chargés de mission locaux dans le cadre de la politique ville sociale) qui ont la tâche d'animer le débat et de contrôler la mise en place des projets.

### III. EXEMPLES DE PAYS QUI LE PRATIQUENT

Outre l'Allemagne, on note le Danemark, l'Espagne. En Afrique, on retiendra le Sénégal et le Mali. Au Mali, il s'agit de l'espace citoyen d'interpellation démocratique (ECID).

## CHAPITRE 3 : LE SUIVI EVALUATION PARTICIPATIF

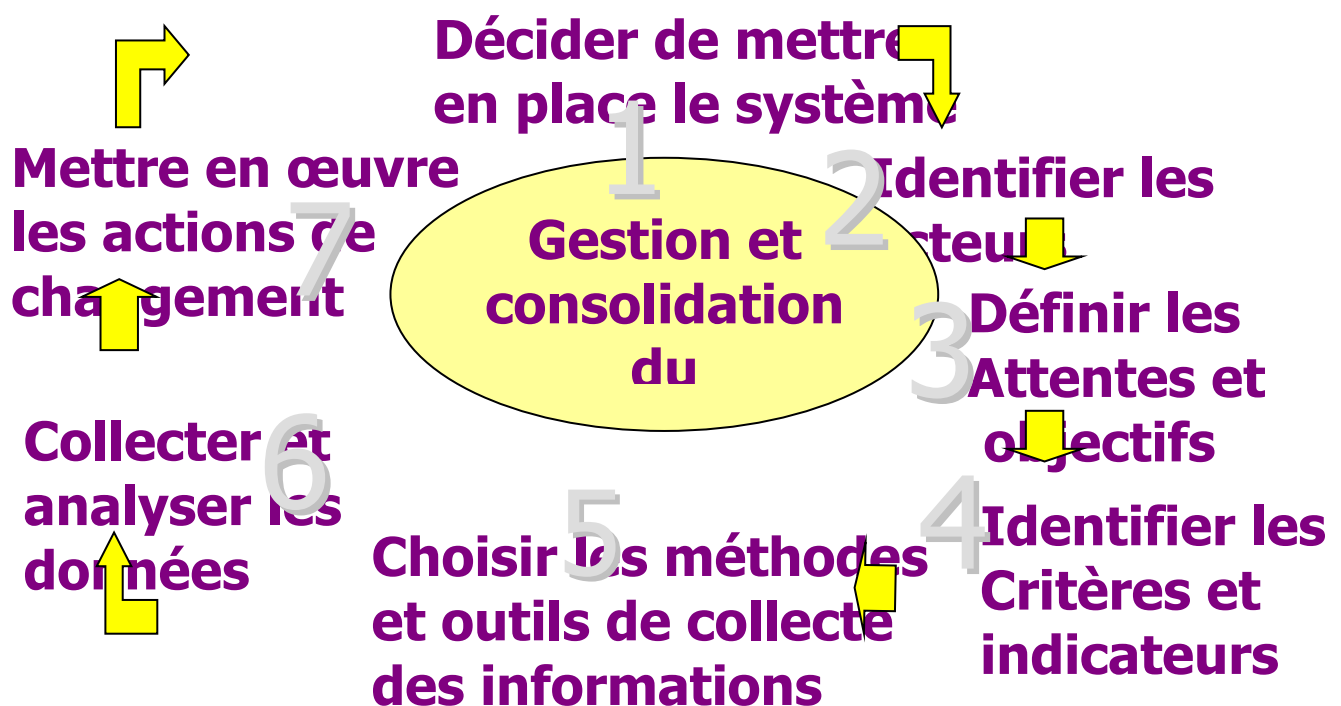
### I. DEFINITION

Le suivi évaluation participatif (SEP) est le processus par lequel les principaux acteurs (généralement les communautés à la base ou les bénéficiaires du programme) sont fortement impliqués dans la définition des objectifs du suivi évaluation, le choix des indicateurs, le choix et l'application des outils de collecte des informations, leur interprétation, l'identification et la mise en œuvre des actions de changement nécessaires.

### II. FONCTIONNEMENT

Les objectifs du suivi sont essentiellement ceux des populations. Le SEP s'appuie sur des critères/indicateurs choisis par les bénéficiaires eux-mêmes. Les outils et techniques sont conçus et appliqués par les bénéficiaires. Un accent particulier est mis sur la participation des groupes vulnérables.

La mise en œuvre d'un SEP se déroule en sept étapes comme indiqué dans le graphique ci-dessous :



### **III. EXEMPLES DE PAYS QUI LE PRATIQUENT**

Le SEP est utilisé dans de nombreuses villes: Montévidéo (Uruguay), Barcelone (Espagne), Toronto (Canada), Bruxelles (Belgique), Belém (Pará, Brésil), Santo André (SP, Brésil), Aracaju (Sergipe, Brésil), Blumenau (SC, Brésil) , Belo Horizonte (MG, Brésil) e Atibaia (SP, Brésil).

## **CHAPITRE 4 : LES EXPERIENCES DU CCAP EN AFRIQUE**<sup>33</sup>

### **I. BENIN**

L'observatoire de la société civile de l'ONG ALCER a organisé en décembre 2007, une opération de CCAP (sous forme de Suivi Evaluation Participatif) à la Mairie de Cotonou.

Au terme du contrôle, des recommandations ont été faites à la Mairie.

### **II. BURKINA-FASO**

#### **2.1. Les étapes du CDC CSLP**

L'expérience débute à partir de 2003.

- La première étape est l'étape d'imprégnation qui a consisté à s'approprier les outils du CCAP. Dans ce contexte, les OSC réunies au sein d'un réseau, avec l'appui de la coopération allemande, ont effectué un voyage d'études au Ghana pour s'inspirer de l'observatoire de PPTE mis en place dans ce pays.
- La deuxième étape est la mise en place d'un cadre de concertation du CSLP.
- La troisième étape est le renforcement des capacités des membres en matière de suivi évaluation et la définition d'une stratégie de suivi des réalisations au titre du CSLP.

#### **2.2. Le fonctionnement du CDC CSLP**

Le CDC CSLP fonctionne ainsi :

- Mise en place des organisations membres (focales) au nombre de treize ;

---

<sup>33</sup> Voir sur ce point, Siaka COULIBALY, *le contrôle citoyen de l'action publique en Afrique*, précité

- Ces OF installent des comités de suivi à la base (CSB) dans leurs villages d'intervention ;
- Les CSB sont formés et disposent de fiches de suivi où sont reportés toutes les réalisations publiques relevant du programme de lutte contre la pauvreté.
- Les données sont collectées dans chaque village et sont rassemblées pour constituer la base du rapport annuel du CSLP.

### **III. CAMEROUN**

Dans le cadre du CCAP, Une radio locale (la voix du paysan) a été créée en 1988. Cette radio constitue le canal par lequel l'ONG Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD) a entrepris une grande campagne de sensibilisation sur la gestion des fonds générés par l'initiative PPTE (à laquelle le Cameroun est éligible).

### **IV. GHANA**

En 2000, l'observatoire ghanéen des fonds PPTE (Ghana HIPC Watch) a été mis en place. L'Observatoire s'appuie sur des organisations focales (comités de suivi des fonds PPTE) chargées de suivre la réalisation des infrastructures prévues dans le document de stratégie de lutte contre la pauvreté.

Les résultats des travaux de l'Observatoire font l'objet d'un plaidoyer auprès des Autorités. Il est bon de noter que des dysfonctionnements, au niveau de la mise en œuvre du programme PPTE, ont été corrigés grâce aux recommandations de l'Observatoire.

### **V. MALI**

Dans certaines localités (Bancoumana, située à proximité de Bamako), il y a la possibilité de désigner, en dehors des conseillers municipaux, des délégués chargés de participer aux réunions du conseil municipal et d'y donner leur avis.

On note la mise en place d'une équipe du Suivi Evaluation Participatif (SEP).

Par ailleurs, le Groupe de suivi budgétaire (GSB-Mali) a lancé, en mai 2013, un projet de CCAP intitulé « Projet d'appui aux initiatives de contrôle citoyen de l'action publique ».

Le projet vise principalement à renforcer la bonne gouvernance notamment à travers la culture de redevabilité de la gestion des ressources publiques. De façon spécifique, il vise à :

- promouvoir la transparence budgétaire en particulier la participation de la société civile au processus budgétaire de l'Etat par le biais du renforcement des capacités ;

- contribuer à l'amélioration de l'efficacité des dépenses par le canal de la redevabilité dans la gestion des ressources publiques ;
- lutter contre la corruption et l'impunité, et renforcer la gouvernance des finances publiques dans son ensemble. La mise en œuvre des principales activités est axée sur deux volets : un volet contrôle citoyen (études/recherches sur l'utilisation des subventions des secteurs agricoles et l'électricité des années 2010, 2011 et 2012 ; études/recherches sur l'utilisation des indemnités foncières des années 2010, 2011 et 2012 ; évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la loi de règlement 2008 dans les budgets d'Etat) et un volet renforcement des capacités (formation des organisations faîtières de la société civile et des médias sur le processus de préparation et d'exécution du budget d'Etat ; formation, information et sensibilisation des OSC, médias sur le contenu des directives de l'UEMOA). ;

## **VI. NIGERIA**

En 2004, l'ONG International Action Aid a mis sur pied, le projet « accroître la participation citoyenne dans la gouvernance à travers une analyse des finances publiques ». A travers ce projet, International Action Aid soutient un réseau de six organisations de la société civile dans leurs actions, notamment pour ce qui concerne le renforcement des capacités des groupes communautaires. A cette fin, deux ateliers de formation ont été organisés en direction des acteurs. Ces ateliers ont porté sur la revue littéraire et d'analyse budgétaire.

## **VII. SENEGAL**

Un réseau CCAP a été mis en place en 2004. Depuis sa création, le réseau a organisé plusieurs activités, notamment :

- L'organisation d'un atelier sur l'approche et les outils participatifs de Contrôle Citoyen de l'Action Publique ;
- La mise en place de groupes d'apprentissage Acquis ;
- L'approfondissement de la réflexion sur le concept de contrôle citoyen ;
- L'intégration du concept dans des approches telles que le genre.

Il est prévu de :

- Consolider les acquis à travers l'institutionnalisation de l'approche ;

- Mettre en place des programmes pilotes pour une mise en application effective des outils CCAP dans trois secteurs clés : l'éducation, la santé et la décentralisation.

## **CHAPITRE 5 : LE CCAP EN COTE D'IVOIRE**

### **I. LA MISE EN ŒUVRE**

Le processus d'institutionnalisation du CCAP se met progressivement en place sur l'initiative de l'ONG Agir pour la démocratie, la justice et la liberté en Côte d'Ivoire (ADJL-CI), grâce au financement de la Fondation Friedrich Ebert.

Quatre activités majeures marquent ce processus.

La première est l'organisation d'un atelier sur «le renforcement des capacités des Organisations de la société civile ivoirienne à l'exercice du contrôle citoyen» organisé par l'ONG Agir pour la Démocratie, la Justice et la Liberté en Côte d'Ivoire (ADJL-CI) en partenariat avec la Fondation FRIEDRICH EBERT Stiftung (FES), le 25 juin 2013. Seize Organisations de la Société Civile y ont pris part.

Les travaux ont porté sur les thèmes suivants : « stratégie pour un CCAP efficace en Côte d'Ivoire » et « relations OSCs/Institutions ; partenariat ou opposition ».

Globalement, les réflexions et échanges avaient pour objectif de suggérer quelques éléments d'une stratégie d'action, et formuler des recommandations en vue de l'élaboration d'un plan stratégique des OSCs en vue de l'exercice d'un CCAP efficace en Côte d'Ivoire.

Il s'agissait également de définir les conditions d'un nouveau « pacte social » de collaboration Etat-OSCs pour l'effectivité du CCAP dans notre pays.

La seconde activité est l'organisation d'un atelier de formation des formateurs. Cet atelier, organisé par ADJL-CI en partenariat avec FES, s'est déroulé du 31 juillet 2013 au 02 août 2013. La formation répond aux besoins de constituer un vivier de formateurs des membres des Organisations de la Société Civile sur le CCAP pour l'outiller afin qu'elle (la société civile) joue son rôle de contre-pouvoir par le contrôle de la gestion de la chose publique.

La troisième activité est l'organisation d'un atelier de renforcement des capacités des professionnels des média. Cet atelier qui s'est déroulé du 29 octobre 2013 au 31 octobre 2013 a débouché sur la création d'un Réseau de Journalistes professionnels pour le CCAP (RJIP-CCAP).

Les participants à cet atelier ont identifié une quarantaine de questions pouvant servir de porte d'entrée pour le déclenchement d'un CCAP en Côte d'Ivoire.

La quatrième activité est l'élaboration du présent guide pratique dont les objectifs ont été largement présentés en introduction.

## **II. EXEMPLE PRATIQUE D'UNE SIMULATION DE CONTROLE EN COTE D'IVOIRE : LE PPTE**

### **I. La démarche :**

#### **➤ Phase 1 : identifier une porte d'entrée**

Comment choisir une porte d'entrée (ou une question pertinente) ?

#### **Etape 1 : Méthodologie pour le choix de la porte d'entrée**

- Elaborer les termes de référence du projet. Ces TDR seront transmis aux OSC membres du réseau et aux éventuels Partenaires techniques et financiers (PTF) ;
- Réunion du réseau des OSC pour faire des propositions de thèmes. Ces propositions devront obéir à certains critères dont la pertinence, l'actualité, l'intérêt pour la population (locale ou nationale) ;
- Une fois les propositions recensées, il s'agira de les discuter, les analyser au regard des critères ci-dessus énumérés et de s'accorder sur un thème. Ce sera la porte d'entrée.

#### **Exemple de porte d'entrée : l'utilisation des Fonds PPTE.**

Explication du choix de cette question :

La Côte d'Ivoire a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE depuis le 26 juin 2012. Elle a obtenu, ainsi, l'allègement de la moitié de la dette extérieure contractée auprès du FMI, de la Banque Mondiale et de la BAD. Les ressources générées par cet allègement devront être utilisées conformément aux prescriptions du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et du Programme économique financier conclu entre la Côte d'Ivoire et le FMI et la Banque Mondiale.

La société civile souhaite effectuer un contrôle de l'utilisation des fonds générés dans le cadre de l'initiative PPTE. L'objectif visé est de vérifier si la gestion des fonds se fait conformément aux principes de bonne gouvernance.

#### **Etape 2 : recherche de partenaires techniques et financiers**

Le réseau devra, à ce niveau :

- Identifier des partenaires techniques (Consultants, média, organisations internationales, etc.)



- préparer un budget prévisionnel au regard de toutes les activités (séminaires, sensibilisation, activité de terrain, documentation, bureautique, etc.) et
- identifier d'éventuels bailleurs de fonds (Partenaires au développement) pour la mobilisation des financements.

***N.B La capacité des OSC à mobiliser des financements sera le gage de la mise en œuvre du projet. C'est pourquoi, il est impératif que le réseau des OSC soit crédible. Ces partenaires financiers devront accompagner le réseau tout au long du projet.***

### **Etape 3 : choix des critères et des outils de contrôle**

- Organisation d'un atelier d'identification et de validation des outils du contrôle : les outils du contrôle pourraient être : des sondages et enquêtes réalisés auprès d'un échantillon cible ; des enquêtes réalisées auprès des gestionnaires des fonds ; l'organisation de débats publics ; création d'émissions télévisées ou radiodiffusées sur le thème ; les différentes méthodes d'identification et de collecte de l'information ; les méthodes d'analyse de l'information, etc. ;
- Identification des critères de contrôle (l'on peut se référer aux critères énumérés par le Comité d'aide au Développement de l'OCDE que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, l'impact ;
- Rédaction d'un manuel de procédures : Au terme de cet atelier, un manuel de procédures (indiquant les outils, les critères de contrôle, un guide d'entretien, une grille d'évaluation, une méthodologie du contrôle) devra être élaboré et validé ;
- Désignation d'un comité chargé d'effectuer, sur le terrain, les activités relevant du contrôle ;
- Organisation d'un atelier de formation des agents et personnes ressources chargés d'effectuer le contrôle sur la notion de PPTTE ; explication du manuel de procédures de contrôle, etc. ;
- Organisation d'un séminaire de lancement : ce séminaire aura pour objectifs de mobiliser toutes les parties prenantes, de les sensibiliser sur le projet, d'expliquer la méthodologie et d'acquiescer leur adhésion effective au projet.

***N.B Il est nécessaire, pour cette étape d'associer étroitement les autorités publiques, gestionnaires de ces fonds et de les sensibiliser sur l'intérêt du contrôle. Leur adhésion effective est un facteur clé de réussite.***

#### **➤ Phase 2 : identification et collecte de l'information**

## **Etape 1 : identifier l'information**

Il s'agit d'envisager, de façon exhaustive, l'ensemble de la documentation nécessaire à la conduite du contrôle. L'on pourrait ainsi identifier : le DSRP ; le Plan National de Développement ; les différentes lettres d'intention ; le programme économique et financier ; les différents rapports de mise en œuvre du DSRP ; les textes juridiques ; les rapports des différentes missions (revues) de la Banque mondiale ;

De même, il faudra identifier des personnes ressources (personnes physiques et/ou morales) susceptibles de détenir l'information.

## **Etape 2 : collecter l'information**

Une fois identifiée, la documentation devra être recherchée. Il existe plusieurs sources dont : les médias, la documentation du Ministère en charge de l'Economie et des Finances, le Ministère en charge du Plan, la Délégation de la Banque Mondiale, la Délégation du FMI, l'Union européenne, le Ministère en charge de l'intérieur (la Direction Générale du Développement Local), le Ministère des infrastructures économiques, etc.

***N.B Pour cette phase, l'appui des média est indispensable, tout comme l'adhésion des institutions identifiées.***

### **➤ Phase 3 : Analyse de l'information**

L'information collectée sera analysée par le réseau des OSC.

S'il s'agit d'enquêtes, interviewes ou sondages réalisés, il importera de dépouiller les résultats, analyser les réponses et les interpréter.

Quant aux autres formes de documentation (rapports de mise en œuvre) l'analyse devra consister à mesurer le degré de mise en œuvre des différents projets prévus par le DSRP. Exemple : si le DSRP et le PND ont prévu la construction d'une école et d'un centre de santé à Abobo Baoulé, les questions à examiner seront : le projet a-t-il réellement démarré ? Les procédures du choix des prestataires ont-elles été transparentes (y a-t-il eu un appel d'offres par exemple ?), les coûts sont-ils conformes au budget, les délais et les procédures de réalisation ont-ils été respectés ? La population est-elle informée sur le PPTE et ses implications ? Quel est son degré de participation ? Quels sont les moyens d'accroître la participation de la population ? Comment lui porter les informations relatives au PPTE ? La construction de ces infrastructures aura-t-elle un impact certain sur la population (en termes d'amélioration des conditions de vie) ? Quelles sont les difficultés rencontrées et les moyens d'y faire face ?

### **➤ Phase 4 : Diffuser l'information**

## **Etape 1 : élaboration du rapport**

Le Comité chargé de la mise en œuvre du contrôle devra recenser toutes les informations et analyses dans un rapport. Globalement, le rapport devra :

- situer le contexte, les objectifs et attentes du contrôle, la méthodologie utilisée et les difficultés rencontrées ;
- dresser un diagnostic exhaustif ;
- fournir des conclusions et recommandations. A ce niveau, les recommandations devront être assez précises et surtout, comporter les axes de changement de comportement, notamment des changements institutionnels.
- Le rapport devra être rédigé de façon à être accessible à toutes les couches sociales.

## **Etape 2 : diffuser le rapport**

Le rapport devra être présenté et remis aux Autorités compétentes au cours d'une cérémonie solennelle. Par la suite, il faudra en faire la vulgarisation à travers des campagnes médiatiques hardies, notamment l'organisation d'une émission sous forme de débat télévisé auquel le public participera.

### **➤ Phase 5 : négocier le changement**

#### **Etape 1 : mobiliser les énergies**

Il s'agira de mobiliser l'ensemble des partenaires, membres du réseau des OSC au cours d'un atelier de restitution du rapport. Cet atelier devra réfléchir sur les recommandations du rapport relatives aux changements de comportements préconisés. Ces changements concernent essentiellement l'amélioration de la gouvernance en matière de gestion des fonds PPTE.

L'atelier pourrait déboucher sur un plaidoyer en faveur de la mise en place d'un observatoire de gestion des fonds PPTE.

Ainsi, en mobilisant les partenaires techniques et financiers à travers des actions de lobbying, il conviendra d'amener le gouvernement à prendre un texte juridique (un décret de préférence) portant création, organisation et attributions de l'Observatoire ivoirien de la gestion des fonds PPTE (OI-PPTE).

Dès lors, l'objectif final qui est d'institutionnaliser le contrôle aura été atteint.

***N.B On remarquera que ce processus de contrôle, tel que présenté, s'apparente à un suivi évaluation participatif.***

## CONCLUSION

En fin de compte, le contrôle citoyen de l'action publique, parce qu'il œuvre au développement du pays (en tant qu'outil de bonne gouvernance) est incontournable en Côte d'Ivoire. Pour que l'institutionnalisation du CCAP devienne une réalité tangible en Côte d'Ivoire, il est grand temps de sonner la mobilisation et la solidarité des OSC autour de cet important outil de gouvernance. Il est également temps que les pouvoirs publics acceptent le CCAP car, sans leur adhésion effective et totale au concept, toutes les initiatives prises dans ce sens auront une portée fortement limitée.

Certes, les obstacles à une mise en œuvre efficiente de ce contrôle dans plusieurs pays africains sont nombreux, et la Côte d'Ivoire n'y échappera pas. Ces obstacles sont principalement :

- La réticence à peine voilée de l'Administration et des élus à se faire contrôler, voire à associer la population et société civile à la prise de décision ;
- La faiblesse du cadre juridique et institutionnel (peu contraignant en la matière)
- Le manque de crédibilité des OSC souvent fortement politisées ;
- La faiblesse de la collaboration entre OSC souvent confrontées à des querelles de leadership ;
- La faible prise en compte des populations dans les activités des OSC en matière de gouvernance locale ;
- L'analphabétisme des populations et la faible prise en compte du genre.

Toutefois, il n'y a pas lieu de désespérer au regard des expériences réussies ailleurs en Afrique. Pour cela, il faut poursuivre patiemment et résolument la sensibilisation et le renforcement des capacités des acteurs (société civile, population, agents de l'Administration).

Mais au-delà de la volonté politique, le principal facteur de réussite d'institutionnalisation du CCAP sera la capacité de mobilisation des financements.

En dehors des financements des ONG internationales, l'on pourrait pousser l'ambition à envisager un financement public en reconnaissant le statut d'association d'utilité publique à un réseau d'OSC engagées dans le CCAP. Dès lors, les fonds générés devront « *financer toute initiative citoyenne contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun (et non sur la base de l'intérêt d'un groupe), posés à l'échelle locale comme nationale. L'objectif est de soutenir la prise de parole citoyenne pour sa*

*contribution au débat démocratique, de permettre que se structure la parole de ceux qui ne l'ont pas, et d'ouvrir ainsi sur une construction conflictuelle de l'intérêt général<sup>34</sup>. »*

Rêvons ensemble d'une institutionnalisation du CCAP en Côte d'Ivoire car « *Quand un seul homme rêve, ce n'est qu'un rêve, mais quand plusieurs hommes font le même rêve, c'est le début d'une nouvelle réalité.* » (Friedensreich Hundertwasser)

---

<sup>34</sup> Marie Hélène BACQUE et Mohamed MECHMACHE, *le pouvoir d'agir*, rapport rédigé pour le ministre de la ville (France) en juillet 2013