

QUESTION

DE DÉVELOPPEMENT

44

JULLET 2019

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

La participation citoyenne, levier pour de meilleurs services publics ?

LE CAS DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Pour améliorer l'accès à l'eau de localités éloignées et pour traiter de sujets relégués au second rang comme l'assainissement, la participation citoyenne pourrait constituer un levier à l'action publique. Cependant, cette notion, aux formes variables, et encore très incantatoire, requiert tout d'abord d'être explorée et précisée de façon empirique afin d'être potentiellement appliquée à chaque contexte spécifique.

AUTEURS

FRANÇOIS ENTEN

Responsable de l'animation scientifique, GREP

MATHIEU LE CORRE

Responsable du programme « eau potable, assainissement, déchets », GREP

MARTIN LEMÉNAGER

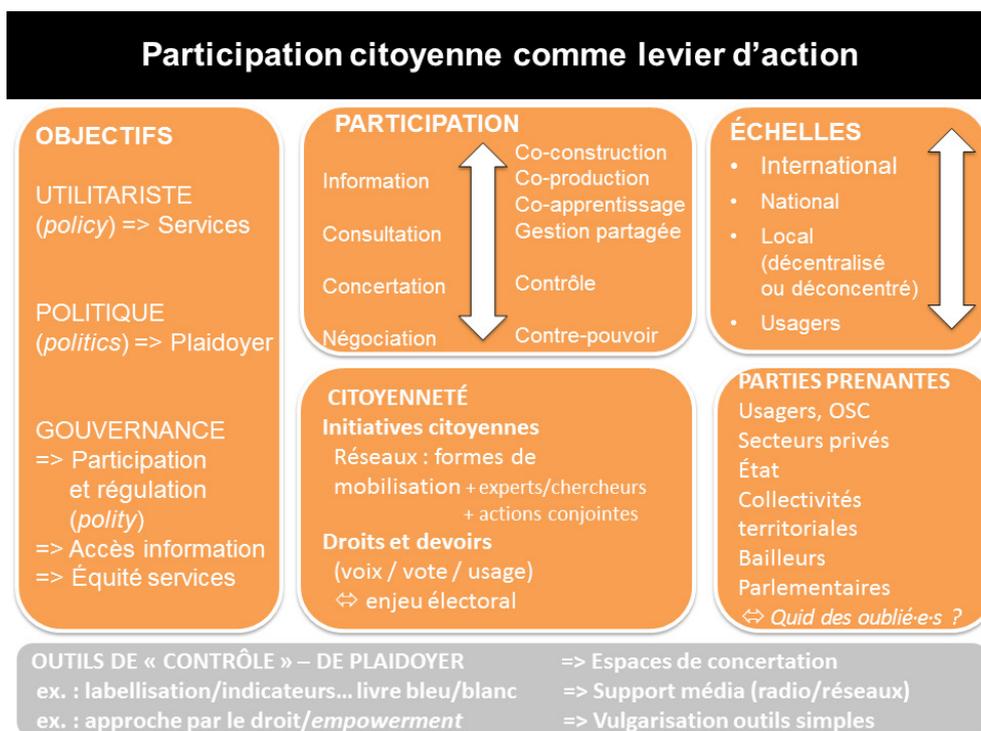
Responsable d'équipe projet « eau et assainissement », AFD

Des enjeux de la participation citoyenne

Si le cadre des Objectifs du développement durable (ODD) vient rehausser les ambitions des acteurs du développement en matière de services d'eau potable et d'assainissement, d'importants efforts seront à mettre en œuvre d'ici 2030 pour atteindre l'universalité d'accès et l'amélioration de la qualité des services. Un des principaux freins à la concrétisation de l'accès universel semble résider dans le manque de volonté politique pour apporter des réponses à des enjeux géographiques (quartiers populaires, sites ruraux isolés) ou thématiques (comme l'assainissement ou le financement par le tarif). En outre, une fois le service offert au plus grand nombre, le maintien de sa qualité dépend des systèmes de régulation (parmi lesquels figurent les dispositifs de suivi technique et financier), mais aussi des mécanismes de redevabilité (les élections locales par exemple). Sans système de rétroaction (transmission d'information du terrain vers le niveau décisionnel) contribuant à corriger les dérives des maîtres d'ouvrages ou des opérateurs (comme le report du renouvellement du patrimoine ou de la maintenance préventive), la qualité du service pourrait se dégrader.

La participation citoyenne apparaît comme une entrée pertinente pour combler ces manques et déverrouiller les blocages, notamment dans des contextes de défiance à l'égard du politique. Elle peut d'ailleurs être mobilisée en résonance avec d'autres notions émergentes ou réémergentes, telles que les nouvelles formes de gouvernance (notamment celles issues de l'économie sociale et solidaire), les approches par les communs (Leyronas et Bambridge, 2018) ou par les droits (Huyghebaert et Alpha, 2011).

Bien que la tâche ne soit pas aisée, la notion de participation citoyenne nécessite d'être définie pour chaque situation. Tout d'abord, qu'entend-on par « participation » ? Ce mot-valise englobe en effet une variété d'actions, partant de la simple information jusqu'à la co-construction de politiques publiques, voire à l'émergence de contre-pouvoir (Arnstein, 1969). Ensuite, de quels « citoyens » parle-t-on ? Donner corps à cette notion consiste à préciser de quelle légitimité ils se prévalent pour



Source : auteur

Grille de synthèse du séminaire *ContrEauverses*. Actes disponibles sur : <https://www.gret.org/publication/la-participation-citoyenne-un-levier-pour-des-services-plus-etendus-plus-fonctionnels-et-plus-justes/>, AFD/GRET, février 2018¹.

peser sur les décisions de politiques publiques, à comprendre leurs modes d'organisation collective, formels ou informels, et à identifier les acteurs les plus représentatifs.

Des participations citoyennes multiples et évolutives

La notion de « participation citoyenne » peut être analysée au travers d'une combinaison de cinq composantes principales : (i) ses objectifs, (ii) ses niveaux d'échelles, (iii) les parties-prenantes, (iv) les gradations de la participation, et (v) les modalités de la citoyenneté. En pratique, elle se module au cas par cas, en se déclinant selon les niveaux de chacune de ces composantes. Il existe donc une gamme de participations citoyennes, variant et évoluant selon les enjeux propres à chaque situation.

Pour y répondre, des outils d'aide à la participation citoyenne sont aussi mobilisés, recourant aux nouveaux médias ou procédant à la vulgarisation des thématiques et enjeux abordés. Enfin, elle s'appuie toujours sur des espaces concrets de concertation.

• Une gradation d'interprétations de la participation citoyenne

« Participation » et « citoyenneté » sont des termes polysémiques qui, en s'articulant, renforcent chacun leur ambiguïté conceptuelle.

Le premier terme repose sur l'idée qu'il faut susciter la « participation » des « bénéficiaires » pour aboutir à des réalisations « appropriées » et donc utiles. En 1969, Sherry Arnstein, à l'origine du concept, a dessiné des degrés de participation positionnés sur une échelle, depuis la simple information jusqu'à la notion de codécision en passant par la consultation ou le plaidoyer avec une progressivité dans la prise en compte des « bénéficiaires ». Ceux-ci peuvent même avoir le pouvoir d'initiative. Cette échelle est régulièrement reprise depuis.

La notion de « citoyenneté », quant à elle, s'applique aux personnes qui relèvent de la protection et de l'autorité d'un État dont elles sont ressortissantes. Le citoyen bénéficie de droits civiques et politiques et doit accomplir des devoirs envers l'État (par exemple : payer les impôts, respecter les lois, accomplir son service national, voter aux élections, etc.). La citoyenneté ne se définit pas uniquement d'un point de vue juridique. Elle se définit aussi comme une participation à la vie de la cité (IRAM, 2017). Il y a des habitants qui ne sont pas citoyens des États dans lesquels ils résident, mais qui doivent pourtant pouvoir peser sur les décisions qui les concernent. C'est le cas des migrants, par exemple.

¹ Le séminaire « *ContrEauverses* » organisé le 2 février 2018 par l'AFD et le GRET traitait du thème de la participation citoyenne pour la co-construction et le contrôle des politiques publiques en matière d'eau et d'assainissement. Cette rencontre avait pour but de mettre en débat les enseignements préliminaires de travaux de recherche conduits par le GRET, l'IRAM et l'AFD. <https://www.gret.org/publication/participation-citoyenne-services-eau-assainissement>

• Trois registres d'objectifs politiques de la participation citoyenne

Pourquoi rechercher la participation citoyenne dans les interventions de développement ? Trois objectifs principaux peuvent être distingués et ainsi associés aux trois registres du politique.

(1) *Un objectif utilitariste (au service de la « policy »)* : la participation citoyenne permet de mettre en œuvre des projets ou des politiques de meilleure qualité, appropriées, car précisément adaptées à une demande locale, c'est-à-dire aux actions qui concourent à la direction des affaires publiques.

(2) *Un objectif de contrôle ou de régulation (le « politics »)* : la participation citoyenne, comme forme de contre-pouvoir, permet de réguler les jeux de pouvoir et la compétition entre individus et groupes.

(3) *Un objectif idéaliste (la « polity »)* : la participation citoyenne comme élément constitutif du fonctionnement démocratique d'une société – la participation faisant citoyenneté – intervient sur les modes d'organisation et les régimes du gouvernement.

• Du local au national : une participation citoyenne s'articulant en jeux d'échelles

Cette participation se déploie sur des échelles distinctes et interconnectées. Par exemple, à l'échelle locale, elle permet de négocier des règles d'usage d'une ressource en eau. Elle peut rendre redevable un maître d'ouvrage sur ses responsabilités concernant la continuité d'un service d'eau potable. À l'échelle nationale, par le plaidoyer, elle peut peser sur le travail législatif. En 2015, au Burkina Faso la participation citoyenne a permis d'inclure le droit à l'eau dans la Constitution. Les actions du Forum civil au Sénégal depuis 1993 ou de Dynamique citoyenne au

Cameroun depuis 2005 contribuent à la redevabilité, par un regard porté sur l'exercice budgétaire de l'État (voir encadré ci-dessus). Finalement, à l'échelle internationale, ce sont encore des activités de plaidoyer de structures de la société civile qui peuvent peser sur les débats et les décisions autour de l'aide. La Coalition Eau accompagne des collectifs africains de la société civile pour faire entendre leur voix dans les négociations relatives à l'objectif de développement durable n° 6 sur l'eau et l'assainissement. Elle les guide également au sein des Conférences des parties (COP) à propos de la mise en œuvre de politiques climatiques, dans le cadre de l'accord de Paris.

Lorsque les sujets en discussion s'éloignent des pratiques quotidiennes, c'est-à-dire quand l'échelle est plus globale, l'articulation entre les collectifs et leur base soulève deux questions majeures. Premièrement, comment s'implique le citoyen *lambda*, quand le coût individuel de la participation est élevé, en termes financier et/ou symbolique ? Pour y remédier, certaines plateformes de plaidoyer recourent aux technologies de l'information et de la communication pour réduire le coût individuel de la participation. Deuxièmement, le collectif est-il représentatif de sa base ? Par exemple, lors d'une concertation en 2017 sur la gestion de la ressource en eau au Sénégal, le GRET a constaté que les problématiques réelles n'étaient pas évoquées, faute de porte-parole.

Le renforcement des capacités de la société civile sur les questions sectorielles, comme la gestion de l'eau, reste un enjeu majeur pour permettre de mener des analyses et des plaidoyers constructifs. La connaissance du partage des responsabilités entre établissement public national, opérateurs privés et collectivités locales est un acquis préalable pour permettre de peser efficacement et pertinemment sur les débats.

• Des outils adaptés à la participation citoyenne

Des outils, déjà éprouvés ou en cours de test, favorisent la participation citoyenne et cherchent à la rendre plus efficace. Ces outils peuvent sembler relativement classiques, mais ils sont très opératoires. Notons par exemple :

- **les cadres de concertation** : lorsqu'ils bénéficient d'une reconnaissance institutionnelle, ces cadres permettent une consultation d'organisations de la société civile. Ils peuvent devenir décisionnels, par exemple, en faisant participer des usagers à la « priorisation » de nouveaux investissements ou au choix des modalités de gestion.

- **Les médias** : outil (et acteur) de la participation citoyenne classique, ils contribuent à la production et à la circulation efficace de l'information. La Coalition Eau en fait une cible de ses actions et accompagne les réseaux nationaux pour en faire autant, en organisant périodiquement, par exemple, des « cafés média ».

LA MOBILISATION CITOYENNE AU CAMEROUN : L'EXPÉRIENCE DE DYNAMIQUE CITOYENNE

Dynamique citoyenne est un réseau national de suivi des politiques publiques et des stratégies de coopération, créé en 2005 au Cameroun. Présent dans 10 régions du pays, il regroupe une variété d'organisations de la société civile (OSC), telle que des associations, syndicats et organisations professionnelles. Son objectif premier est de rendre le gouvernement redevable vis-à-vis de ses engagements grâce à la veille citoyenne. La structure s'est progressivement centrée sur un suivi de trois secteurs : l'éducation, l'eau et l'assainissement, ainsi que la santé. L'analyse du budget est l'instrument privilégié de Dynamique citoyenne. Véritable « boussole de l'action publique » qui mobilise parfois une expertise externe, elle décrypte le budget de l'Etat et les arbitrages associés pour rendre visible la part réelle allouée au secteur. Cette action se poursuit tout au long de l'année et s'accompagne de plaidoyers auprès de l'administration et des parlementaires – notamment lors des « dîners des parlementaires », moments cruciaux pour les législateurs travaillant sur le sujet. Dynamique citoyenne veille aussi à ce que l'information soit disponible au niveau local, en l'affichant dans les sous-préfectures, les mairies et les marchés. Le collectif se félicite de l'augmentation significative du budget alloué au secteur de l'eau (triplement entre 2011 et en 2018), mais précise que l'ampleur du budget ne garantit pas la qualité des réalisations qui reste un autre défi à relever.

- Les technologies civiques (*civic tech*) : le présimètre, lancé en 2017 au Burkina Faso, en est un exemple. Cet outil publie en ligne un suivi des engagements du président de la République, le citoyen peut y commenter les indicateurs mesurés.

- La notation citoyenne : elle a été mise en place par le Forum civil dans trois régions du Sénégal. Elle vise à apprécier le degré de réalisations des investissements d'eau et d'assainissement (voir encadré ci-dessous).

LA NOTATION CITOYENNE AU SÉNÉGAL : L'EXPÉRIENCE DU FORUM CIVIL

Le Forum civil est une association sénégalaise créée en 1993. Son mandat est de lutter contre la corruption et de faire la promotion de la gouvernance démocratique.

Avec l'appui de nombreux partenaires depuis 2008, l'association a réfléchi à l'implication des citoyens dans l'appréciation de la gouvernance locale. Un outil a été élaboré et expérimenté auprès de 70 communes. Après la signature d'une convention avec le maire, une commission locale de participation citoyenne regroupant entre 15 et 20 personnes est créée. Elle commence par réaliser un « audit à blanc » qui sert de situation de référence. Une note sur 100 est élaborée en évaluant le degré d'application de 5 principes de gouvernance démocratique dans la collectivité locale (participation, redevabilité, intégrité, efficacité, équité). Des recommandations sont également émises. Le suivi régulier des notes attribuées permet une émulation entre les maires successifs d'une même commune et entre ceux de communes voisines. Aujourd'hui, l'outil est connu au niveau national. Il apporte une légitimité aux maires qui y ont participé et qui peuvent se prévaloir d'avoir bien géré leur localité.

Récemment, le Forum civil et le GRET se sont associés pour décliner cet outil dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ils ont conçu un projet d'appui à la certification citoyenne dans l'hydraulique et l'assainissement pour la transparence (PACT) qui a débuté en 2017.

Certains outils, comme ceux cités ci-dessus, permettent de mettre en œuvre des formes de contrôle citoyen. D'autres peuvent contribuer à la fabrique législative, en dotant en arguments les parlementaires en amont de débats importants (voir les dîners parlementaires organisés par Dynamique citoyenne au Cameroun depuis 2012). Les

textes internationaux ratifiés par les États, et en particulier le Pacte des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966, peuvent aussi être mobilisés pour défendre le droit à l'eau et à l'assainissement, même si ce droit n'apparaît pas dans la législation nationale. Les États sont redevables de le mettre en œuvre, mais l'action en justice (dans une logique d'opposabilité) n'est pas la seule piste d'action. Les contre-rapports produits par la société civile au Kenya (réseau KEWASNET) sont un autre outil pour peser sur le politique. L'ouverture des données aux citoyens est également cruciale. Les effets de la directive européenne Inspire de 2007 visant à rendre publiques les données environnementales ou encore de la loi indienne du *Right to Information Act* de 2005 restent encore à analyser.

Conclusion

Il est donc utile de clarifier, sur la base d'exemples, ce qui se cache derrière le concept de participation citoyenne pour identifier la diversité des objectifs, des échelles et des moyens mis en œuvre. Il est alors possible d'identifier quelques leviers d'amélioration des services : en combinant la mise à disposition d'informations sur les politiques, les budgets et activités du secteur, avec la formation et le plaidoyer, la participation citoyenne permet d'augmenter les budgets attribués au secteur de l'eau et de l'assainissement. Elle permet de mieux infléchir les investissements et les modalités de gestion à travers la concertation. Par le biais d'outils numériques de suivi et de partage des indicateurs sur les investissements effectifs, elle permet de pousser les maires à mieux gérer les activités du secteur. Toutefois, les questions du financement et du renforcement de capacités restent des enjeux clés, tout comme celui de la difficile évaluation des actions de renforcement de la participation citoyenne. Enfin, si la participation citoyenne contribue effectivement à construire les services publics, l'amélioration de l'accès aux services contribue tout autant à créer de la citoyenneté. ▀

• RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

ARNSTEIN S. R. (1969), "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Planning Association*, 35(4), p. 216-224.

BARRAU É., C. RUVAULT, A. BARRY, et Z. VAUQUELIN (2012), *Quelle concertation pour améliorer les services publics en Afrique ? L'expérience du programme Agora*, GRET, Nogent-sur-Marne, coll. « Note politiques et pratiques du développement ».

HUVGHEBAERT P., ALPHA A. (2011), *Le droit est-il utile au développement ?*, GRET, Nogent-sur-Marne, coll. « Études et travaux en ligne », n° 27.

IRAM (2017), *La « participation citoyenne » : enseignements et recommandations opérationnelles pour l'AFD*.

LEYRONAS S., et T. BAMBRIDGE (2018), « Communs et développement : une approche renouvelée face aux défis mondiaux », *Revue internationale des études du développement*, n° 233, p. 11-29.

VALETTE H., C. BARON, F. ENTEN, P. LAVIGNE DELVILLE, et A. TSITSIKALIS (coord.) (2015), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) – Burkina Faso, Niger, Bénin*, GRET, Nogent-sur-Marne.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive Innovation, recherche et savoirs (IRS) de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Remy RIOUX . Directeur de la rédaction : Thomas MELONIO . Agence française de développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12.

Dépôt légal : Juillet 2019 . ISSN 2271-7404 . Conception : NOISE . Réalisation : Eric THAUVIN