

Novembre 2009

Ensemble, vers un mécanisme d'évaluation participatif

L'engagement de la société civile et des citoyens constitue un aspect essentiel du gouvernement moderne.¹ De plus en plus, les institutions s'engagent à garantir la participation sur un ensemble de fourniture de services et de politiques, non pas par obligation législative ou politique, mais parce que c'est ce que font les organisations prospères.² Ce document met en avant les avantages de la participation pour les gouvernements. De plus, il examine certaines fausses idées courantes qui font obstacle à une participation efficace.

Les avantages soulignés dans ce document d'information sont liés à des formes de participation qui demandent de s'engager à partager le pouvoir décisionnaire.

Introduction

La Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC) est le seul dispositif anti-corruption complet dont la portée est mondiale. La Convention présente les actions à entreprendre au niveau national et entre les pays pour réduire la corruption³ ; elle comprend des articles sur la prévention, la coopération internationale, l'assistance technique et fournit des repères sur la restitution des biens. L'article 13 est consacré au principe de la participation de la société civile au niveau des efforts déployés dans la lutte contre la corruption. Il reconnaît le fait que la participation doit être soutenue par un engagement à agir dans la transparence, y compris en ce qui concerne l'accès aux informations et la liberté de « rechercher, recevoir, publier et diffuser des informations concernant la corruption ».⁴

En 2006, les États Parties se sont accordés sur le fait qu'il était nécessaire de mettre en place un mécanisme permettant d'évaluer la mise en œuvre de l'UNCAC. Il a également été convenu que ce mécanisme devait être transparent et inclusif, mais aussi susciter des opportunités de parler de bonnes pratiques et des défis liés à sa mise en œuvre.⁵

Le but de ce document d'information est de **souligner les façons dont la participation de la société civile au processus d'évaluation de l'UNCAC peut bénéficier aux efforts des États Parties de mise en œuvre des articles de la Convention**. Son objectif est également de démontrer l'impératif d'inclure la participation aux Termes de Référence du mécanisme d'évaluation qui devrait être approuvé lors de la troisième Conférence des États Parties à Doha, Qatar, du 9 au 13 novembre 2009. Ce document ne traite pas des « modalités » de cette participation et ne compare pas les mérites relatifs des différentes approches participatives.

La corruption sape la possibilité d'une croissance économique équitable et d'un développement durable. Le détournement des fonds publics, les pertes d'investissement et la réduction des recettes fiscales ont une répercussion quotidienne sur la vie des gens ordinaires. Pour des millions de personnes qui vivent dans la pauvreté, les pratiques corrompues constituent un obstacle insurmontable pour accéder à une éducation de qualité, des soins de santé abordables et des moyens de subsistance décents. Autrement dit, la corruption nous touche tous. Tearfund est convaincue que nous avons tous un rôle à jouer dans la lutte contre la corruption et qu'un mécanisme d'évaluation

¹ Cornwall A (2008) *Democratising engagement: what the UK can learn from international experience*. London: Demos.

² Creasy S (ed) (2007). *Participation nation: reconnecting citizens to the public realm*. London: Involve.

³ MacDonald O (2009) *Why care about UNCAC*. London: Christian Aid.

⁴ UNODC (2004) *Convention des Nations Unies contre la Corruption*. New York: Nations Unies

⁵ See: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0986376e.pdf>

participatif peut fournir un cadre permettant aux gouvernements et à la société civile d'affronter ensemble le problème de la corruption.

Quels sont les avantages de la participation ?

Au sens le plus large, la participation implique tout ce qui peut permettre aux gens d'influencer les décisions et de participer aux actions qui ont un impact sur leur vie.⁶ Les approches de participation sont nombreuses et variées. Par conséquent, les différents types de participation présentent différents types d'avantages pour l'agence de mise en œuvre. La participation reconnaît que les officiels ou les leaders élus ne représenteront pas forcément les opinions ou les intérêts des gens de façon adéquate. La participation peut être utilisée pour la planification, l'élaboration de politiques ou l'évaluation des besoins. Pertinente pour l'UNCAC et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation, la participation est également utile pour les processus de suivi et d'évaluation. Il s'agit de faire participer les parties prenantes au processus d'évaluation *avant* de prendre une décision politique, ce qui est crucial.

1. La participation peut améliorer la qualité et la légitimité de la prise de décision

À son niveau le plus basique, la participation peut plus ou moins améliorer la légitimité des actions des gouvernements, en fonction de la forme de participation adoptée. Elle peut créer un environnement collaboratif pour la résolution de problèmes, en vue d'obtenir des résultats politiques plus légitimes.⁷ Les recherches sur la participation délibérative indiquent également que le fait d'accueillir une diversité de points de vue augmente d'autant la légitimité des aboutissements, car cela rend le processus plus inclusif.⁸

Prévisions budgétaires participatives : Porto Alegre, Brésil

Les résidents de Porto Alegre, Brésil, sont engagés dans un processus de prévision budgétaire participative depuis 1988. Quarante mille citoyens (riches et pauvres, du secteur privé et public), y participent régulièrement, et affectent 17 pour cent des fonds municipaux.⁹ Les prévisions budgétaires participatives ont amené les gens à prendre part à des décisions difficiles. Il en résulte que les dépenses prioritaires ont été inversées et que l'argent a été dépensé dans des domaines comme l'assainissement, les transports et l'aide aux petites entreprises. Une plus grande transparence, issue de ces prévisions budgétaires participatives, a incité les gens à payer leurs impôts. Un rapport de la Banque Mondiale (2003) indique que les recettes fiscales à Porto Alegre ont augmenté de près de 50 pour cent entre 1989 et 1996.

Les formes délibératives de participation peuvent améliorer la qualité de la prise de décision et contribuer à de meilleures réglementations. Cela peut induire une hausse de la valeur de l'argent au niveau des dépenses publiques, la mise en œuvre des politiques risquant de rencontrer moins de résistance.¹⁰ L'Office National d'Audit du Royaume-Uni a constaté que les services publics conçus et fournis sans participation entraînaient un risque de perte d'argent car ils étaient moins susceptibles de répondre aux besoins des gens. Inversement, les décisions politiques qui impliquent les organisations de la société civile et/ou le public ont plus de chances d'être acceptées et sont susceptibles, dans la pratique, de fonctionner plus efficacement. La participation peut minimiser ou éviter les conflits et ainsi réduire les frais et retards associés. Il s'agit donc de l'avantage économique le plus courant attribué à la participation.¹¹

⁶ Cf : Involve (2005) *People & participation: how to put citizens at the heart of decision-making*. London: Involve. Page 19

⁷ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP.

⁸ Creasy S (ed) (2007). *Participation nation: reconnecting citizens to the public realm*. London: Involve.

⁹ Cf : *Champions of participation: engaging citizens in local governance*. International learning report, 31 mai -4 juin 2007, RU Page 11

¹⁰ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP. Voir aussi : Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve

¹¹ Cf : Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve. Page 68

2. La participation peut améliorer l'efficacité

Les recherches menées par l'OCDE (2005) au niveau de la modernisation du secteur public indiquent que la participation peut améliorer la performance des politiques de plusieurs façons :

- meilleure compréhension des besoins et des expériences des gens
- exploitation des informations et des idées des entreprises, des organisations de la société civile et des citoyens
- réduction des coûts et amélioration des résultats des politiques en encourageant les gens à agir
- réduction des charges administratives, des coûts de conformité et du risque de conflits ou de délais dans la mise en œuvre.

3. La transparence permet une participation efficace et riche

La corruption se développe dans une culture de secret. La transparence est un aspect essentiel du mécanisme d'évaluation participatif. La transparence permet de garantir que les contributions des parties prenantes sont pertinentes et basées sur des informations exactes. Elle renforce également la confiance entre les acteurs du gouvernement et la société civile. Les recherches empiriques effectuées par la Banque Mondiale¹² montrent que les pays où la circulation des informations se fait le mieux disposent d'une gouvernance de meilleure qualité. L'étude démontre également une étroite relation entre la croissance économique et la qualité de la circulation des informations.

4. La participation peut prévenir la corruption

Lorsqu'ils sont associés à l'accès aux politiques sur l'information et à des organismes publics redevables, les processus participatifs peuvent servir de protection contre la corruption,¹³ en augmentant la sensibilisation du public et son examen de toutes les questions abordées. Ces processus augmentent également la notion de responsabilité partagée car la société civile et/ou le public auront des intérêts dans l'aboutissement du dialogue public.

5. Renforcer la confiance entre la société civile et les acteurs du gouvernement est crucial dans la lutte anti-corruption

L'article 13 de l'UNCAC reconnaît le rôle de la société civile dans la création d'une culture de « tolérance zéro » vis-à-vis de la corruption. Un des avantages essentiels des processus participatifs est la transformation des attitudes et la promotion de la confiance entre les parties prenantes de la société civile et les acteurs du gouvernement. La participation détient le pouvoir de modifier les normes et les hiérarchies culturelles et sociales. Elle peut également réduire la dépendance et améliorer l'autonomie. Lorsqu'elle est correctement mise en œuvre, elle peut participer à l'apprentissage de *tous ceux* impliqués, en aidant les gens à se forger de nouvelles opinions et à développer de nouveaux savoir-faire.¹⁴ La participation peut améliorer la relation entre la société civile et les institutions publiques en renforçant la confiance et la compréhension mutuelles grâce à une meilleure communication.¹⁵ Elle permet aux parties prenantes de façonner et d'élaborer des politiques, plutôt que d'être des bénéficiaires passifs des actions du gouvernement. Pour que des cultures de « tolérance zéro » vis-à-vis de la corruption puissent émerger de la mise en œuvre de l'UNCAC, il faudra les efforts concertés des États Parties, de la société civile, du secteur privé et des citoyens, afin de mettre un terme à la tolérance implicite de la corruption, enracinée dans de nombreuses sociétés.

L'UNCAC et le mécanisme d'évaluation : quelles sont les fausses idées concernant la société civile et la participation ?

Certaines fausses idées courantes font obstacle à une participation efficace. Ce document d'information en présente trois, pertinentes pour les négociations actuelles concernant un mécanisme d'évaluation pour l'UNCAC.

¹² Islam R (2003) *Do more transparent governments govern better?* Document de travail – travaux de recherche sur les politiques, 3077. Washington DC: Institut de la Banque Mondiale.

¹³ See: OECD (2006) *How and why should government activity be measured in 'Government at a glance'?* Document technique 1 OCDE GOV. Paris: Publication OCDE

¹⁴ Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? The final report of the Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve.

¹⁵ Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve

A. L'engagement de la société civile au niveau des processus politiques est « conflictuel »

Sans être la panacée, une participation efficace qui permet d'aplanir les différences d'opinion peut fournir un environnement où les obstacles peuvent être anéantis, qu'ils soient éducationnels, politiques, sociaux ou économiques. En 2005, le Nanotechnology Engagement Group (NEG) a été établi au Royaume-Uni pour collecter les leçons tirées à l'occasion d'une série d'activités faisant participer des membres du public à des discussions sur le développement et la gouvernance de nanotechnologies. L'étude du NEG révèle qu'une participation délibérative peut dissiper les idées préconçues négatives des divers groupes de parties prenantes. Par exemple, la préoccupation qu'avaient certains participants publics concernant le fait que les scientifiques soient arrogants et distants a été dissipée par les réunions face-à-face. De même, bon nombre des scientifiques estimaient que les participants publics ne correspondaient pas au stéréotype de personnes « antiscience ». Cela a également été constaté dans le cadre du travail d'ActionAid avec le jury citoyen sur les cultures génétiquement modifiées en Inde. Les conclusions d'ActionAid indiquent que le processus était caractérisé par une atmosphère de critique constructive, et qu'il n'était pas question de confrontation dans la rivalité entre les agriculteurs et les scientifiques du gouvernement, malgré le fait que les cultures génétiquement modifiées demeurent une technologie controversée.

B. La corruption est une question trop complexe et politiquement sensible pour être débattue ouvertement

Des études¹⁶ sur la participation ont montré qu'un manque de connaissances spécialisées ou d'éducation n'empêche pas de mener des discussions éclairées sur des sujets complexes et techniques. Les agriculteurs indiens qui faisaient partie du jury citoyen, dont beaucoup avaient très peu d'éducation ou étaient même illettrés, étaient capables de discuter de questions hautement techniques auxquelles ils n'avaient encore jamais été exposés. Ces agriculteurs en savaient bien plus sur les aspects pratiques de l'agriculture qu'aucun des experts témoins et ont identifié des interconnexions entre différents éléments de nouvelles technologies agricoles que les scientifiques et les autres spécialistes n'auraient pas identifiées. Dans la province canadienne de la Colombie britannique, une réforme électorale a été mise en œuvre par le biais d'une Assemblée des Citoyens.¹⁷ Un des éléments de ce processus créant un précédent fut le recours délibéré à des personnes « non-expertes », en dépit du caractère hautement technique et politisé de cette réforme électorale. Les preuves abordées d'un point de vue social de tous ces exemples démontrent que des personnes « non-expertes » peuvent apporter une contribution essentielle à des débats techniques.

C. La participation ne fournira pas la « bonne » sorte d'informations

Pour les décideurs, l'objectif principal des processus participatifs est souvent de garantir des recommandations « factuelles » pour les politiques et les productions d'écrits. Les recherches d'Involve¹⁸ suggèrent que les pratiques établies d'élaboration de politiques ont tendance à percevoir l'engagement comme une forme de consultation ou communication à sens unique. Les avantages de la participation peuvent être bien plus nombreux que celles des productions écrites. Dans le contexte de la lutte anti-corruption, ces avantages pourraient grandement contribuer à créer une culture de non-tolérance vis-à-vis des pratiques de corruption. Toutefois, ce sont les capacités et la culture institutionnelles qui fournissent le contexte de la participation. Si la participation est la semence et que le contexte est le sol dans lequel elle est plantée, c'est la qualité du sol qui déterminera ce qui va pousser.¹⁹ En bref, il ne suffit pas de faire semblant d'instaurer la participation. Les formes délibératives de participation demandent plus que de simplement exprimer son opinion ou de permettre à quelqu'un d'autre d'exprimer la sienne. Toutes les parties prenantes doivent accueillir la possibilité que la participation peut les amener à changer d'avis.²⁰

¹⁶ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP. Voir aussi : Wakefield T (2000) *ActionAid citizens' jury initiative: Indian farmers judge GM crops*. London: ActionAid.

¹⁷ ACE Electoral Knowledge Network. *British Columbia: empowered citizen participation*. http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ca01 Consulté le 25 août 2009.

¹⁸ Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? Rapport final du Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve.

¹⁹ Analogie adaptée de : Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? Rapport final du Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve. Page 66

²⁰ European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP.

Conclusion

La transparence et la participation vont de pair

La transparence est un élément clé de tout processus participatif réussi. Les groupes de la société civile doivent avoir accès aux informations tout au long du processus d'évaluation de l'UNCAC. Dans le cas de l'évaluation pilote au Royaume-Uni, les organisations de la société civile avaient accès au questionnaire d'auto-évaluation rempli, avant les réunions face-à-face avec les évaluateurs. De plus, la société civile a bénéficié de l'opportunité de commenter la première version du rapport, préparée par l'équipe d'évaluateurs. Au moment où nous écrivons ceci, le rapport final doit encore être complété, mais il sera vraisemblablement publié dans son intégralité. La publication du rapport complet est d'une importance cruciale. Il donne l'opportunité de :

- partager les bonnes pratiques et les succès, mais aussi de faire la lumière sur les défis que représente la mise en œuvre
- créer une plateforme pour un dialogue continu avec la société civile
- renforcer la confiance mutuelle de tout un ensemble de parties prenantes (dont les citoyens) dans leur lutte pour la « tolérance zéro » vis-à-vis de la corruption
- offrir à la société civile l'opportunité de voir le degré auquel sa contribution au processus d'évaluation a influencé les aboutissements du rapport

La participation peut présenter divers avantages pour les gouvernements. Ce document d'information a souligné les avantages suivants de la participation, laquelle :

- amplifie la légitimité des actions du gouvernement
- améliore la qualité des prises de décision et la performance des politiques
- contribue à la mise en place de meilleures réglementations
- permet de faire des économies au niveau des dépenses publiques
- protège de la corruption
- transforme les attitudes et renforce la confiance mutuelle

La participation de la société civile à l'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs anti-corruption n'est pas nouvelle. Cela s'est fait lors du suivi du processus de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et lors de la Convention Interaméricaine contre la corruption, pour ne citer que deux exemples.²¹

Des Termes de Référence propres à un mécanisme d'évaluation, qui incluent un engagement sans équivoque vis-à-vis de la participation et de la transparence, permettraient de garantir que ce mécanisme d'évaluation adhère aux principes inclusifs et consensuels sur lesquels il est basé. La valeur de la Convention sera considérablement affaiblie et sa crédibilité ternie si les États Parties ne parviennent pas à s'accorder sur un mécanisme d'évaluation participatif et transparent.

Bibliographie

ACE Electoral Knowledge Network. *British Columbia: empowered citizen participation*. http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ca01 Consulté le 25 août 2009.

Cabinet Office Strategy Unit (2009) *Power in people's hands: learning from the world's best public services*. London: Cabinet Office.

Chêne M & Dell G (2008) *U4 Expert Answer: comparative assessment of anti-corruption conventions' review mechanisms*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

²¹ Cf : Chêne M & Dell G (2008) *U4 Expert Answer: comparative assessment of anti-corruption conventions' review mechanisms*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Cornwall A (2008) *Democratising engagement: what the UK can learn from international experience*. London: Demos.

Creasy S (ed) (2007). *Participation nation: reconnecting citizens to the public realm*. London: Involve.

European Institute for Public Participation (2009) *Public participation in Europe: an international perspective*. Bremen: EIPP.

Gavelin K, Wilson R, Doubleday R (2007) *Democratic technologies? Rapport final du Nanotechnology Engagement Group (NEG)*. London: Involve.

Involve (2005) *People & participation: how to put citizens at the heart of decision-making*. London: Involve.

Involve (2005) *The true costs of public participation*. London: Involve

Islam R (2003) *Do more transparent governments govern better?* Document de travail –travaux de recherche sur les politiques, 3077. Washington DC: Institut de la Banque Mondiale.

Jackson E (1999) *The strategic choices of stakeholders: examining the front-end costs and downstream benefits of participation*. Document préparé pour la conférence de la Banque Mondiale sur l'évaluation et la réduction de la pauvreté. Washington D.C., juin 14-15, 1999.

MacDonald O (2009) *Why care about UNCAC*. London: Christian Aid.

National Audit Office (2004) *Getting citizens involved: community participation in neighbourhood renewal*. Rapport du contrôleur et de l'auditeur général. National Audit Office: London

OECD (2005) *Public sector modernisation: open government*. Paris: Publication OCDE.

Wagle S & Shah P (2003) *Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*. Social Development Notes, Note No. 71. Washington D.C: Banque Mondiale

UNODC (2004) *United Nations Convention Against Corruption*. New York: Nations Unies

Wakefield T (2000) *ActionAid citizens' jury initiative: Indian farmers judge GM crops*. London: ActionAid.

Informations complémentaires

Document d'information préparé par Philippa Newis, Responsable politiques publiques – Justice économique

Pour plus d'informations, veuillez contacter : Philippa Newis – pan@tearfund.org ou Abi Akinyemi – aba@tearfund.org

Tearfund est une organisation chrétienne de développement et de secours, visant à établir un réseau mondial d'églises locales pour contribuer à l'éradication de la pauvreté. Œuvre No. 265464

Voir www.tearfund.org

100 Church Road, Teddington, Middlesex TW11 8QE, Royaume-Uni
0845 355 8355 (ROI: 00 44 845 355 8355) enquiry@tearfund.org



100 Church Road, Teddington, Middlesex TW11 8QE
0845 355 8355 (ROI: 00 44 845 355 8355) enquiry@tearfund.org
Registered Charity No. 265464