

Manuel du programme Gouvernement Ouvert et Participatif

Gérer les municipalités sans corruption

Ce manuel a été préparé par :
Guillermina Kanonnikoff
María González de Asís
Raúl Monte Domecq
Victor Vergara Castillo

Adaptation française :
Eric Champagne et Eric Tevoedjre

Bonne gouvernance et transparence dans la gestion municipale en Afrique

Matériel pour la séance 2

Les outils et les instruments pour favoriser la bonne gouvernance et la transparence

Le jeudi 4 décembre 2003

Présentation de la séance 2

Cette séance passe en revue les outils concrets qui peuvent être mis à la disposition des collectivités locales et de leurs populations afin de transformer la gestion des affaires publiques en faveur d'une approche plus participative, plus démocratique et plus transparente. Sont passées en revue les interventions stratégiques permettant de réduire la corruption au niveau local, les systèmes d'information, de contrôle et de responsabilisation des pouvoirs publics vis à vis la population et les autres institutions.

Chapitre couvert lors de la séance 2

Chapitre 4 : Outils d'intégrité municipale

http://www.worldbank.org/wbi/governance/gap_africa-f/



INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE
Promouvoir l'éducation et le savoir pour un monde meilleur



Partenariat pour le Développement Municipal

Chapitre 4: Outils d'intégrité municipale

Objectif du chapitre:

Identifier et décrire un ensemble d'outils pratiques qui pourraient aider à réduire la corruption et promouvoir une administration participative et transparente.

Objectifs spécifiques:

- Examiner une liste d'outils d'intégrité municipale, analyser leurs potentiel et leurs limites.
- Évaluer la possibilité de les introduire dans le fonctionnement municipal.
- Sélectionner un ensemble d'outils qui pourraient constituer la base d'un plan de lutte contre la corruption à exécuter dans une municipalité donnée.

1. Rôle des outils dans une stratégie de lutte intégrale contre la corruption.
2. Quatre modèles de participation stratégique visant la réduction de la corruption.
3. Les outils pour améliorer l'information et la transparence.
4. Les outils conçus pour contrôler le pouvoir discrétionnaire.
5. Outils conçus pour renforcer l'obligation de reddition des comptes.
6. Outils conçus pour renforcer la société civile.

1. Rôle des outils dans une stratégie de lutte intégrale contre la corruption

Les outils d'intégrité constituent l'élément central d'un plan de type GOP pour lutter contre la corruption. Ils indiquent comment **agir** depuis le moment où le diagnostic est posé jusqu'à ce qu'on atteigne l'objectif fixé. Bien qu'il soit nécessaire de disposer d'un bon diagnostic, ainsi que de plans et programmes rigoureux, tout ceci ne suffit pas. Il faut introduire des changements au sein de l'administration municipale afin de regagner la confiance des citoyens, fondement de la bonne gouvernance, elle-même soutenue par la productivité, l'équité et l'intégrité.

L'essentiel de ce chapitre portera sur la présentation des outils que l'on pourra utiliser pour rendre l'administration municipale transparente, ouverte et efficace par rapport aux services mis à la dispositions des citoyens. Les outils que l'on trouvera dans le menu, servent plusieurs objectifs relatifs à la modernisation des programmes municipaux et à la réforme de l'administration. Cependant, ce manuel porte plutôt sur les stratégies de lutte contre la corruption, à travers la transparence et la participation citoyenne.

On définit un **outil** comme le moyen ou le mécanisme qui permet de passer de la théorie à l'action, de réaliser une série d'activités, avec peu de fonds, en un temps limité, pour atteindre un résultat précis et résoudre des problèmes que l'on a au préalable identifiés.

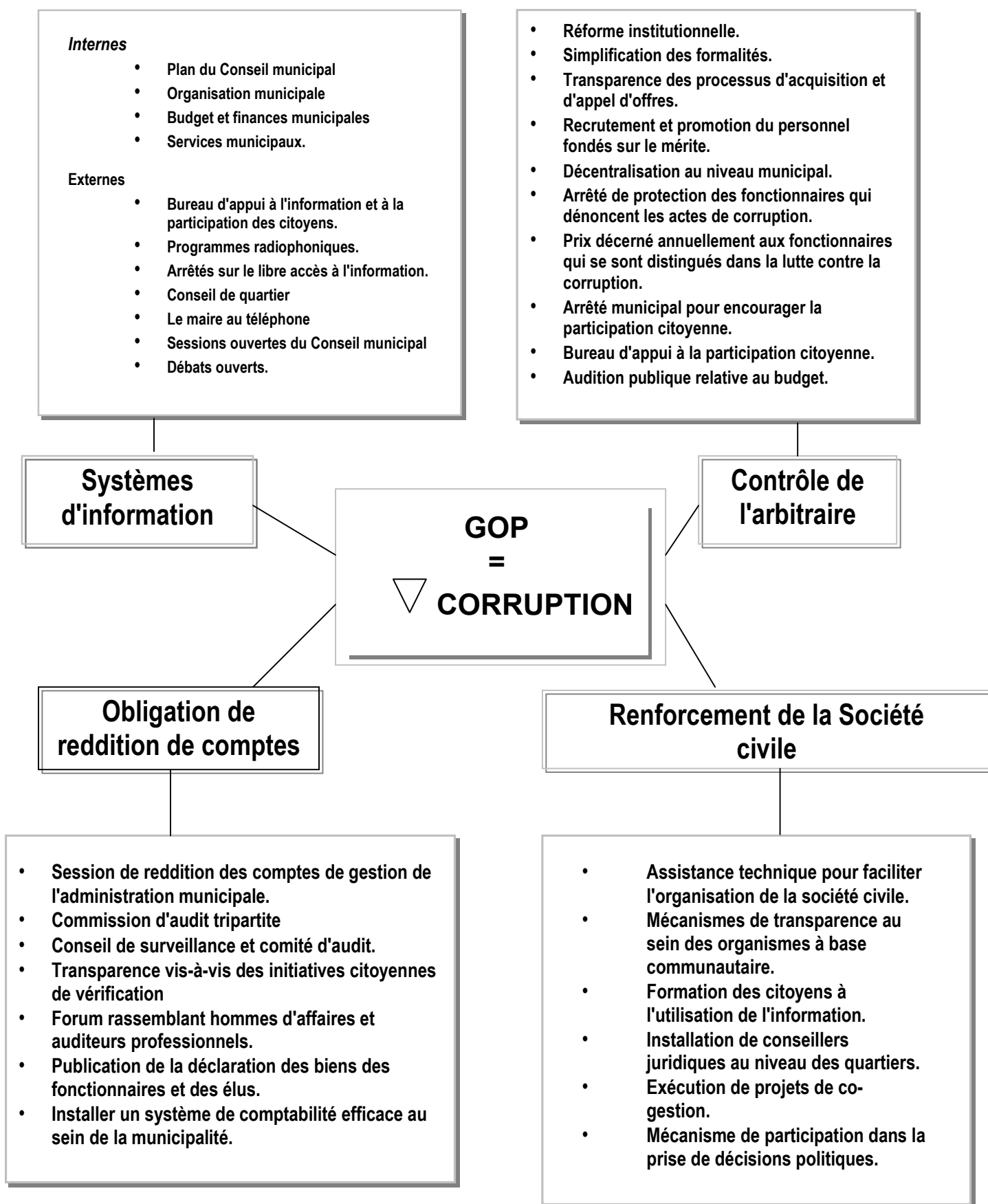
La sélection d'outils d'intégrité pour un plan de lutte contre la corruption, dépend de quatre domaines d'intervention stratégique qui permettront la réduction puis l'élimination des actes de corruption dans les collectivités locales:

- i) un **système d'information** efficace et accessible,
- ii) des moyens de **contrôler le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires**
- iii) une plus grande **transparence**
- iv) une **société civile** qui puisse effectivement surveiller et communiquer avec les autorités publiques.

Le Conseil municipal est le sujet principal des trois premiers domaines cités plus haut. Tout changement dans l'administration dépend de la volonté politique des autorités publiques. Les principaux acteurs du quatrième domaine sont les organisations de la société civile (OSC); dans ce domaine, le Conseil municipal joue un rôle de facilitation et d'appui.

Ces idées, qui constituent le point de départ, permettent de regrouper les outils d'intégrité en domaines d'intervention, selon leur utilité dans la stratégie de lutte contre la corruption au niveau local. Elles sont résumées ci-dessous:

Schéma des outils d'intégrité du programme GOP



Formule GOP de lutte contre la corruption

$$I + C + T + R = AC$$

Où,

I = SYSTÈMES D'INFORMATION
C = CONTRÔLE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE
T = TRANSPARENCE
R = RENFORCEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
AC = ANTICORRUPTION

Le renforcement de ces composantes de l'administration publique, permettra d'abord de réduire le nombre d'actes de corruption, puis de les éliminer des institutions publiques.

La formule utilisée dans ce manuel correspond à la stratégie anticorruption utilisée par GOP. Elle est similaire à la formule par laquelle on définit et on explique la corruption: $C = M + A - T$, la corruption (**C**) est égale au monopole du pouvoir (**M**) plus l'arbitraire des fonctionnaires (**A**) moins la transparence (**T**).¹

En d'autres termes, une collectivité locale caractérisée par:

- le manque d'information, en qualité comme en quantité,
 - un pouvoir discrétionnaire généralisé,
 - un manque de transparence,
 - l'indifférence de la société civile vis-à-vis des élus locaux,
- ... favorise grandement la multiplication des actes de corruption.

Le programme GOP propose de mettre fin à cette situation en élaborant et en exécutant un plan anticorruption qui, grâce à des outils d'intégrité, permettra d'attaquer le mieux possible les problèmes que le diagnostic a révélés. Le succès de ce plan dépend de la qualité de la coalition qu'auront su créer les autorités publiques et la société civile. Les outils d'intégrité représentent le noyau du plan. Ils doivent être identifiés et adaptés aux caractéristiques de chaque municipalité. Il faut noter que les meilleures stratégies au niveau international, c'est-à-dire l'expérience de municipalités de divers pays, constituent des ressources importantes qui doivent être adaptées aux conditions particulières de chaque communauté. Des "recettes" transférées d'un pays à un autre, ou encore d'une collectivité locale vers une autre à l'intérieur d'un même pays, n'ont aucune valeur. L'adaptation doit tenir compte des exigences des citoyens vis-à-vis de leurs élus locaux.

¹ KLITGAARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald et PARRIS, Lindsey "Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales", Cuaderno de Trabajo Nro. 7 del Programa de Gestión Urbana, mayo de 1996. PNUDUNCHS (Habitat)/Banque mondiale., Quito, Équateur. 1998.

Les questions de fond sont les suivantes:

- Quels sont les outils nécessaires à l'élaboration d'un plan anticorruption?
- Quels sont les meilleurs critères de sélection ?
- Comment savoir s'il est possible de les appliquer à une municipalité?

Pour répondre à ces questions, on dispose d'une liste d'outils d'intégrité qui serviront de guide pour l'élaboration des plans de lutte contre la corruption et l'introduction de pratiques gouvernementales caractérisées par l'ouverture et la participation.

2. Les quatre domaines de la participation stratégique du programme GOP pour réduire la corruption

Système d'information (I)

La création, la gestion et la publication d'informations sont essentielles au fonctionnement d'un gouvernement qui adopte des procédures fondées sur la transparence et la participation. Dans la mesure où la municipalité livre une information utile, exacte et à jour, on peut s'attendre à ce que renaissent l'intérêt de la communauté et la confiance dans la manière dont le Conseil municipal gère la collectivité. Quand un gouvernement cherche à cacher ou restreindre l'accès à l'information sur ses activités, il s'écarte de ses administrés et les rend méfiants. C'est alors que les citoyens commencent à soupçonner leurs élus de corruption.

Les outils d'intégrité sont de deux sortes: interne et externe. Le système d'information interne est l'information dont le gouvernement a besoin pour fonctionner correctement et atteindre ses objectifs. Une partie de la vision et de la mission du plan du gouvernement, et d'autres éléments relatifs aux fonctions politiques et administratives, comprennent la structure organisationnelle, l'administration des ressources économiques et financières ainsi que les services mis à la disposition de la communauté.

Les ressources qu'apporte au citoyen le système d'information externe ont pour effet de l'encourager à chercher à améliorer son niveau de vie et modifient ses relations avec l'administration publique. Ce système couvre toutes sortes de questions relatives au niveau de vie que la municipalité offre à ses administrés, les procédures relatives aux formalités et aux services, les travaux publics, les contributions et impôts, les dépenses publiques, l'honnêteté des pouvoirs publics et d'autres aspects de la gestion de la municipalité. Le bureau créé pour renseigner le citoyen est un service essentiel auquel le gouvernement doit accorder la priorité. Il permet de maintenir de bonnes relations avec les administrés, fondées sur la confiance.

Le contrôle du pouvoir discrétionnaire (A)

Le pouvoir discrétionnaire est l'exercice d'un emploi public sans contrôle ou presque de la part de autorités du même bureau ou d'une autre agence de surveillance. En soi, l'usage du pouvoir discrétionnaire au sein de l'administration n'est pas toujours négatif, puisqu'un cadre doit parfois user de son pouvoir discrétionnaire, dans les limites de la loi et le respect des règlements administratifs. Le pouvoir discrétionnaire s'assimile à de la corruption lorsque le fonctionnaire use de son autorité de façon arbitraire, sans règle ni contrôle. Cette situation engendre divers actes de corruption, allant des pots-de-vin à l'appropriation de biens publics.

Il faut bien faire la différence entre le degré d'autonomie suffisant pour qu'un fonctionnaire puisse être créatif, et l'efficacité avec laquelle il réalise son travail, dans l'observance des

règlements, pour garantir que son travail est accompli de façon transparente et qu'il rend compte, comme tout employé qui a une obligation vis-à-vis de la société. Les outils d'intégrité classés dans cette catégorie de participation, servent à contrôler le pouvoir discrétionnaire avant qu'il ne devienne arbitraire. Ceci implique la transparence au niveau institutionnel, la distinction des compétences, la reddition des comptes, l'observation des règles et critères en matière de prise de décisions et de rendement. D'autre part, il est aussi possible de contrôler le pouvoir discrétionnaire grâce à des outils participatifs qui permettent au citoyen de contrôler l'administration.

Reddition de comptes (R)

La reddition de comptes est l'obligation qu'a un fonctionnaire de justifier l'utilisation des ressources qu'on lui a confiées. Cette définition comprend trois éléments: i) l'obligation de répondre aux questions que l'électeur est en droit de se poser; ii) l'obligation d'expliquer et de justifier les décisions prises; iii) répondre personnellement de ses actions et décisions, y compris sur ses propres biens.²

Un fonctionnaire doit rendre des comptes, même si personne ne l'exige. La reddition de comptes doit être une pratique habituelle au sein de l'administration publique. Ce sont là des mécanismes et initiatives dynamiques de la part de la municipalité, mis en œuvre dans le but d'éduquer et de gagner la confiance des citoyens par rapport à la gestion de la chose publique. Les outils participatifs que l'on a choisis (voir le tableau), permettront à deux acteurs essentiels d'adopter une culture de reddition des comptes: la société civile et le gouvernement, à travers leurs agences respectives de contrôle, aux niveaux local, régional et national.

Renforcer la société civile (R)

Ce sont les initiatives et les outils qui serviront à développer la capacité de contrôler, et à accroître l'impact des organisations de la société civile (OSC) dans le domaine de l'administration locale. La société civile comprend un groupe d'associations privées qui se sont rassemblées pour promouvoir leurs intérêts communs et le bien-être de la population. Cette catégorie ne comprend pas les institutions gouvernementales, les partis politiques ou les entreprises privées (dont l'objectif est le profit).³ Elle comprend les associations de quartier, qu'elles opèrent dans les banlieues pauvres ou dans les villes, les organismes non gouvernementaux, les associations du domaine des affaires, du monde syndical, du sport ou de la culture.

Bien que la participation citoyenne soit une donnée relative pour les outils des trois premières catégories, il est très important que la société et son administration cherchent à améliorer les capacités de la communauté en matière de contrôle et d'influence. Les meilleurs programmes anticorruption n'atteindront pas leurs objectifs si la société civile à laquelle ils s'adressent n'est pas formée à réclamer des services ou à peser sur les décisions d'un gouvernement, surtout lorsque le maire et son conseil municipal sont remplacés à la fin de leur mandat. Ainsi, les mécanismes de démocratie représentative bénéficieront d'un contrepoids si la société civile est plus active. Une société civile de qualité a le pouvoir de contrôler le pouvoir discrétionnaire et de prôner l'émergence d'une culture de reddition des comptes, facteurs clé dans la prévention de la corruption.

Maintenant que nous avons défini les quatre domaines stratégiques de la participation pour la réduction de la corruption, dans le cadre du Programme GOP, nous allons présenter les outils sélectionnés, qui doivent être utilisés comme guides.

² Dans la littérature spécialisée, on trouvera d'autres mots pour traduire le fait de rendre des comptes dans le sens qu'il revêt ici et qui recouvre les trois éléments cités.

³ KANONNIKOFF, Guillermina. "La participación ciudadana como estrategia de cambio", GESTION LOCAL. Asunción, Paraguay. 2001.

LES OUTILS D'INTÉGRITÉ DU PROGRAMME GOP

1. Les outils nécessaires pour les systèmes d'information et de transparence

1.1 AU NIVEAU INTERNE

1. Information relative au plan du gouvernement municipal
2. Information relative à l'organisation municipale
3. Information sur le budget municipal et les finances
4. Information relative aux services municipaux

1.2 AU NIVEAU EXTERNE

5. Bureau d'appui à la participation citoyenne et à l'information
6. Arrêté garantissant la liberté d'accès à l'information publique
7. Audiences publiques
8. Conseil de quartier
9. Session publique du Conseil municipal
10. Le maire au téléphone
11. Programmes radiophoniques

2. Outils de contrôle du pouvoir discrétionnaire

12. Réforme institutionnelle
13. Simplification des procédures administratives
14. Transparence des processus d'acquisition et d'appel d'offres
15. Recrutement et promotion du personnel fondés sur le mérite.
16. Arrêté protégeant les fonctionnaires qui dénoncent les actes de corruption
17. Prix décerné annuellement aux fonctionnaires qui se sont distingués dans la lutte contre la corruption
18. Décentralisation au niveau municipal
19. Bureau d'appui à la participation citoyenne et à l'information
20. Audition publique relative au budget (budget participatif)
21. Arrêté municipal pour encourager la participation citoyenne

3. Outils de reddition des comptes

3.1 SOCIÉTÉ CIVILE

22. Session de reddition des comptes de gestion de l'administration municipale
23. Commission d'audit tripartite
24. Conseil de surveillance et comité d'audit
25. Transparence vis-à-vis des initiatives citoyennes de vérification
26. Forum rassemblant hommes d'affaires et auditeurs professionnels
27. Publication de la déclaration des biens des fonctionnaires et des élus

3.2 GOUVERNEMENT

28. Système de reddition des comptes pour le secteur public

4. Outils de renforcement de la société civile

- 31. Assistance technique pour faciliter l'organisation de la société civile
- 32. Mécanismes de transparence au sein des organismes à base communautaire
- 33. Formation des citoyens à l'utilisation de l'information
- 34. Installation de conseillers juridiques au niveau des quartiers
- 35. Exécution de projets de co-gestion
- 36. Mécanisme de participation dans la prise de décisions politiques

L'ÉLABORATION DES OUTILS D'INTÉGRITÉ GOP

1. Le système d'information et de transparence

1.1 SYSTÈME D'INFORMATION INTERNE

1 Système d'informations relatives au plan du Conseil municipal

- **Objectif**

Les fonctionnaires seront au fait des directives stratégiques et des priorités du gouvernement local, tant politiques qu'administratives, pour les court et long termes. Ainsi, ils pourront pleinement répondre aux exigences de leurs fonctions quotidiennes qui sont de servir les citoyens.

- **Les acteurs**

Le maire, les conseillers municipaux et les autres fonctionnaires de la municipalité.

On peut envisager que les responsables d'ONG ainsi que les journalistes apporteront leur concours.

- **Application pratique**

L'objectif est de concevoir une politique de communication et mettre en œuvre un système facilitant les échanges entre les autorités publiques et les fonctionnaires. Reposant sur la structure hiérarchique existante, ce système permettra à tous d'avoir une meilleure compréhension de la vision, de la mission, des points forts et des insuffisances de la municipalité, afin d'être en mesure de répondre aux exigences des citoyens.

Ceci est essentiel, car le fonctionnaire pourra ainsi anticiper les demandes; d'autre part, le degré de confiance vis-à-vis de l'administration sera plus élevé dans la population et la résistance interne à l'égard des programmes innovants, tels que les plans de lutte contre la corruption ou les projets de type GOP, tendra à diminuer.

Les ressources utilisées pour ce système d'information interne pourraient être:

- **Le programme gouvernemental**: sur lequel reposent les promesses faites aux citoyens au cours de la campagne électorale pour l'élection du maire.
- **Le plan gouvernemental**: développe les moyens de réaliser les promesses contenues dans le programme gouvernemental, ou de répondre aux exigences des citoyens formulées à travers d'autres canaux, avec un calendrier d'exécution, des ressources, des responsabilités et autres détails.
- **Le plan d'orientation municipal (ou plan stratégique)**: si le Conseil municipal dispose d'un plan d'orientation municipal à long terme, détaillé et comprenant le développement économique et social, l'urbanisation, la culture, la politique. Depuis les années quatre-vingt-dix, la tendance dominante pour les collectivités locales est d'élaborer des plans stratégiques avec le concours de la communauté. En général, ce sont des plans à moyen ou long terme, c'est-à-dire pour 5, 10, 15, 20 ans ou davantage, qui incarnent les souhaits de la communauté et présentent les priorités en matière de développement. Ces plans définissent ce que le gouvernement mettra en œuvre parce qu'ils couvrent la ville toute entière et sa population, et ce pour le long terme. D'autre part, le plan définit aussi ce qu'un Conseil municipal sera en mesure de réaliser pendant son mandat (trois à cinq ans, selon les dispositions juridiques de chaque pays).

Si des municipalités ne possèdent ni plan, ni programme gouvernemental, il est possible dresser une liste de directives stratégiques et d'axes prioritaires qui serviront de point de départ. Pour ce faire, il faudra organiser des consultations directes, des enquêtes sommaires et des ateliers participatifs. Le maire sera responsable de l'ensemble du processus.

- **Coûts prévisionnels et échéancier**

Le coût d'élaboration de ce système d'information est relativement faible; souvent, il est couvert par les dépenses courantes du budget municipal. En principe, on devrait élaborer le système au cours de la première année d'exercice du Conseil d'administration. Le processus d'élaboration devrait prendre entre un et trois mois pour les municipalités de petite ou moyenne dimension. Ce délai sera plus long pour les villes de dimensions plus importantes.

2. Système d'information relatif à l'organigramme de la municipalité

- **Objectif :**

Informar les fonctionnaires quant à la façon dont la municipalité est organisée et comment elle fonctionne, afin qu'ils puissent mettre de meilleurs services à la disposition de la communauté.

- **Les acteurs:**

Les fonctionnaires, techniciens et directeurs de services municipaux.

- **Application pratique**

Il s'agit ici de normaliser l'ensemble des informations relatives à l'organigramme de façon à ce que le fonctionnaire puisse facilement comprendre où il se situe dans le fonctionnement de l'institution. Le processus doit aboutir à ce que l'employé modifie son attitude et sache anticiper, qu'il soit plus créatif et puisse mieux s'identifier avec la mission de la collectivité locale. Enfin, ce processus permettra d'améliorer les relations fonctionnaires – autorités et fonctionnaires – citoyens.

Le système d'information pourrait comprendre les rubriques suivantes:

- Clarifications sur les compétences et responsabilités relatives à chaque domaine
- Processus de prise de décisions
- Organigramme de l'institution
- Services et produits offerts par chaque direction ou département
- Transparence au niveau de la gestion des ressources humaines, y compris les principes généraux relatifs au recrutement, à la promotion, à la grille des salaires, etc.

Il ne suffit pas simplement de concevoir un bon système d'information. L'accessibilité aux informations est tout aussi importante et les fonctionnaires doivent être formés à l'utilisation des informations mises à leur disposition. Il est souhaitable que la diffusion et la consultation de l'information fassent partie des tâches quotidiennes des fonctionnaires, accomplies par le biais de bulletins d'information, de manuels, de sources électroniques (comme des sites internet) et audiovisuelles.

- **Évaluation des coûts et délais**

Le coût d'élaboration de ce système d'information est relativement faible. Les frais d'élaboration peuvent être couverts par les dépenses de fonctionnement et le système peut être installé au cours de la première année. La mise à jour doit être continue.

3. Système d'information relatif au budget et à la municipalité

- **Objectif**

Concevoir et diffuser un système d'information sur le budget municipal et les finances, avec deux objectifs: i) faciliter le processus de prise de décisions par les directeurs, et ii) promouvoir une culture de la transparence, d'accès facile à l'information et de reddition des comptes dans chaque direction municipale.

- **Les acteurs**

Les techniciens et directeurs du domaine des finances et des communications.

- **Application pratique**

Concevoir, normaliser et diffuser une série d'informations relatives à l'élaboration et à l'exécution du budget et au statut des finances municipales. Ceci facilitera la transparence et l'accès à l'information pour les fonctionnaires comme pour les citoyens (voir la section consacrée aux outils externes).

- Politique relative aux revenus
- Dissimulation et retard des paiements
- Politique relative aux dépenses
- Grille des salaires
- Exécution du plan d'investissement
- Niveaux et nature de l'endettement.
- Liquidité et paiement des fournisseurs.

Un bon mécanisme doit comporter une base de données des finances municipales mise à jour tous les mois et diffusée par l'internet, les réseaux internes ou des bulletins imprimés.

Il est probable qu'il faudra créer des catégories différentes selon le type d'information. Un niveau général concernera tous les fonctionnaires sans distinction de domaine ni de responsabilité. Un autre niveau, réservé aux directeurs et techniciens, offrira davantage de détails, car ces fonctionnaires ont besoin d'informations plus précises pour prendre des décisions relatives à leurs départements. Cette dernière catégorie comprendra les cadres du Trésor, des Finances ou du Budget, les conseillers municipaux, les directeurs, etc.

Un bon système de gestion financière est une administration intégrée, transparente et efficace. Il faut que les opérations relatives au budget d'exécution puissent être harmonisées. Le système doit comprendre la sortie de fonds et l'encaissement, le trésor, la comptabilité et d'autres fonctions. En général, un tel système est trop cher pour une petite municipalité aux ressources limitées. Cependant dans plusieurs cas en Amérique latine, on a fait en sorte de rendre ces système de plus en plus accessibles.

Coûts prévisionnels et délais

Les coûts et délais nécessaires pour mettre en œuvre le système d'information peuvent varier selon le degré d'organisation et d'automatisation de chaque municipalité.

4. Système d'information des services municipaux

- **Objectif**

Concevoir et diffuser un système d'information sur les services offerts par la municipalité à la communauté, y compris les travaux et formalités, afin de générer les ressources qui faciliteront la prise de décisions au niveau des cadres. Il faut que les fonctionnaires puissent s'identifier pleinement avec la mission des départements municipaux et acquérir les connaissances qui leur seront nécessaires pour informer les citoyens sur les services offerts.

- **Les acteurs**

Autorités, techniciens et fonctionnaires en général.

- **Application pratique**

Élaboration d'un système qui permette de mesurer le rendement des services et de déterminer les points forts et les insuffisances au niveau de la mise à disposition des ressources nécessaires à chaque service.

Le système d'évaluation peut comporter les indicateurs suivants:

- Mesure de la production, impact (quantité) sur la société
- Mesure de la productivité, mesure de l'efficacité concrète
- Mesures économiques, rapport coût / bénéfices
- Mesure de qualité, qui comprend l'accès, la ponctualité
- Mesure de l'efficacité, mesure de l'impact de l'activité du gouvernement sur ce service.

- **Coûts prévisionnels et délais**

Le coût et le délai nécessaires à la mise en place du système d'information peuvent varier selon le niveau d'organisation et d'automatisation de chaque municipalité.

1.2. SYSTÈME D'INFORMATION EXTERNE

5. Bureau municipal de gestion des informations et des doléances.

- **Objectif:**

Créer un bureau qui sera au service des citoyens. Il offrira des informations utiles sur le Conseil municipal et la ville, enregistrera les doléances, gèrera les questions et favorisera la participation citoyenne dans les domaines qui intéressent la communauté dans son ensemble.

- **Les acteurs**

Les fonctionnaires municipaux; contribution des journalistes, historiens et autres membres de la communauté.

- **Application pratique**

Le bureau jouera deux rôles principaux: recevoir et enregistrer les doléances et questions des citoyens, et diffuser des informations relatives à la municipalité.

Les réponses aux doléances doivent être claires, simples et directes. Il faudrait aussi que les réponses aux questions ou aux doléances soient fournies dans un délai maximum fixé à l'avance (par exemple une semaine, 15 jours). L'avantage d'un tel bureau est non seulement d'améliorer les relations entre la mairie et les citoyens, mais aussi de libérer le maire de certaines tâches, puisque les citoyens pourront s'adresser à un service spécialement créé pour répondre à leurs questions. Il est possible que, dans les plus petites collectivités, ce service soit assuré par un seul fonctionnaire.

Services assurés par le bureau:

- Organiser, normaliser et diffuser l'information qui permettra d'améliorer la vie des citoyens.
- Créer un bureau qui améliorera les relations entre les citoyens et la mairie, en se rapprochant des administrés pour connaître leurs véritables besoins.
- Promouvoir la transparence en matière de gestion comme outil pour lutter contre la corruption et augmenter la confiance du public; ceci permettra de réduire le commerce d'influence.
- En distribuant des informations précises et à jour, contribuer à simplifier les procédures administratives et réduire la bureaucratie.
- Alléger les tâches du maire.

Exemple d'éléments d'un système d'information:

1) Les services municipaux

Une information utile et à jour permettant aux contribuables d'avoir accès aux différents services qu'offre la mairie, tels que les coûts, obligations, conditions, etc.

2) Formalités administratives

Fournir aux personnes intéressées les informations relatives aux formalités administratives. Expliquer aux administrés comment remplir ces formalités. Ceci se fera à travers des campagnes d'information, bulletins, panneaux d'affichage, annonces dans les journaux, programmes radio, feuillets, etc. Simplifier, clarifier et diffuser les procédures et conditions nécessaires.

3) Doléances, recommandations et questions

Recevoir, traiter et répondre aux doléances et questions des citoyens. C'est ici que toutes les plaintes de la communauté peuvent être reçues et résolues. Il fera le lien entre les citoyens et le bureau de la mairie chargé de traiter les requêtes. En conséquence, toutes les demandes peuvent être considérées comme des ressources utiles pour l'élaboration et l'exécution des politiques et programmes du Conseil municipal. Il est important que l'on s'efforce de répondre de façon claire et précise à toutes les questions posées.

4) Informations relatives à la mairie

Les citoyens ont besoin de savoir, entre autres choses, comment leur mairie fonctionne, comment les autorités prennent les décisions, quels sont les services qu'elle offre et les ressources dont elle dispose. L'exemple suivant peut servir de guide:

- Résumé du programme du Conseil municipal et/ou plan de développement de la communauté
- Organigramme de la mairie
- Carte comprenant les informations essentielles sur les départements et ceux qui les dirigent
- Jours d'audience avec les autorités
- Livret présentant les droits du citoyen dans le détail
- Livret présentant les devoirs du citoyen dans le détail
- Informations essentielles relatives aux travaux et aux services
- Changements au niveau des services (changements d'itinéraire, etc.)
- Travaux en cours ou prévus
- Livret d'explication sur le budget municipal
- Quelles sont les principales autorités et quels sont leurs domaines de compétence?

5) Calendrier des événements

Pour parvenir à faire participer les citoyens, il faut diffuser l'information et attirer les individus vers les activités sociales et culturelles, ainsi que les événements officiels qu'organise la municipalité. Si les citoyens ne participent pas, c'est bien souvent parce qu'ils ignorent les activités prévues pour la semaine, le mois, le trimestre ou l'année.

6) Informations relatives à la ville et ses habitants

Il s'agit ici de diffuser une information faisant la promotion de la ville et de ses services, internes comme externes. C'est une ressource pour les plans d'investissement privés et publics. En outre, les citoyens en général veulent connaître leur ville, leur histoire, découvrir ce qui fait leur identité collective et leur commun.

- **Évaluation des coûts et délais**

Les coûts d'exploitation pour un bureau de ce genre peuvent être couverts par les ressources disponibles et une réaffectation du personnel dans le cadre d'une politique d'austérité. L'équipement, essentiellement les ordinateurs et le matériel audiovisuel, peuvent constituer un investissement important. Les coûts de réalisation et les délais de livraison dépendront du niveau de complexité du service à offrir.

6. Arrêté garantissant le libre accès à l'information publique relative à la municipalité

Objectif:

Promulgation d'un texte juridique garantissant l'accès libre de tous les citoyens aux documents publics de la municipalité; l'objectif étant de promouvoir la transparence, d'encourager la participation citoyenne en matière de surveillance de l'administration municipale et de stimuler les actions de prévention de la corruption et des dysfonctionnements administratifs.

Le défi n'est pas d'adopter l'arrêté ou le décret, un acte plutôt simple qu'un législateur peut accomplir. Le véritable défi est (i) d'éduquer la société à bien saisir le contenu de l'arrêté et les droits qu'il garantit, et (ii) mettre en œuvre des mécanismes pratiques et efficaces afin que l'arrêté municipal soit effectivement et régulièrement appliqué dans la vie de tous les jours.

- **Les acteurs**

Initiative: l'exécutif de la municipalité et le pouvoir législatif. Usagers: les citoyens dans leur ensemble, les journalistes et les organisations de la société civile directement intéressées.

- **Application pratique**

Le meilleur moyen d'appliquer cet outil fondamental d'intégrité municipale est d'utiliser un cas réel. Le texte ci-dessous est celui de l'Arrêté n° 22/96, appelé "**En plein jour**"⁴ de la municipalité d'Asunción, capitale du Paraguay.

⁴ Cet arrêté municipal a été rédigé sous l'administration du maire Carlos Filizzola, avec l'aide d'avocats du comté de Metro Dade, l'appui de l'USAID (US Agency for International Development) et de la Florida International University. Il fut adopté en octobre 1996. Source: Municipalité d'Asunción, "5 años de gobierno de la Ciudad de Asunción, Promesa cumplida 1991 – 1996", page. 77. Novembre 1996.

“ARRÊTÉ GARANTISSANT L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS MUNICIPAUX DE LA VILLE
D'ASUNCIÓN”

Arrêté municipal JM/N° 22/96

VU: l'article 28 de la Constitution nationale de 1992, qui dispose que *“les documents publics peuvent être consultés par tout le monde”*, et,

CONSIDÉRANT:

Qu'il est nécessaire de rendre effectif l'accès des citoyens à l'information publique dont dispose la municipalité d' Asunción, d'ouvrir au public les archives, données et tout autre document relatif à la gestion publique par les autorités, les fonctionnaires et les rapatriements, afin de permettre aux citoyens de participer au contrôle de l'administration et au processus de prise de décisions dans le cadre constitutionnel mentionné plus haut.

Qu'il est une constante de la politique de la municipalité d'Asunción que tous les documents publics puissent être consultés par tout individu qui en fait la demande;

Que, pour exercer les dispositions de l'Article 28 de notre Constitution, une autorisation contenue dans un texte municipal officiel est indispensable, et accorde effectivement l'accès aux documents municipaux publics.

Par conséquent:

**La Municipalité d'Asunción, réunie en conseil,
ORDONNE:**

Article 1: DÉFINITIONS. Pour l'application du présent arrêté, on entend par: CONSERVATEUR: l'employé municipal responsable du service des archives publiques, ou son représentant. DOCUMENTS PUBLICS: les arrêtés et les travaux préparatoires; les résolutions; les décisions des cours et des tribunaux; comptes rendus de réunions; décisions; rapports; enquêtes; analyses et évaluations; interventions; enregistrements; photographies et films d'actes publics, de cartes et de listes cadastrales; et en général tout document contenant des données quel que soit sa forme physique, qui se trouve au niveau de la municipalité ou qui a été conçu ou reçu par cette dernière et provenant de n'importe quelle administration, et est en vigueur. L'arrêté ne s'applique pas à l'information qui n'a pas été répertoriée au moment où la requête est formulée.

Article 2: CONSULTATION, ÉTUDE ET REPRODUCTION DE DOCUMENTS PUBLICS

2.1. Le conservateur des documents publics doit autoriser toute personne qui en fait la demande à consulter et étudier ces documents. Si l'on ne peut pas retrouver un document public, mais qu'il en existe une copie archivée, l'accès à cette archive doit être autorisée. Cette consultation se fait aux heures ouvrables, dans des conditions acceptables et sous la surveillance du conservateur. La consultation doit être autorisée pour une durée raisonnable; elle ne peut excéder quinze (15) jours ouvrables.

2.2. Le conservateur mettra à la disposition de l'usager un exemplaire ordinaire ou une copie certifiée conforme d'un document. Le coût de la copie sera à la charge du demandeur. La copie du document public demandé sera fournie dans un délai raisonnable, qui ne saurait excéder quinze (15) jours ouvrables à partir de la date à laquelle on a localisé le document grâce à la recherche prévue au paragraphe 2.1.

2.3. Si la nature ou le volume des documents publics à consulter, étudier ou copier selon l'article, exige l'utilisation quasi-permanente d'un ordinateur ou de ressources technologiques, ou les services d'un employé municipal pour une longue durée, ou les deux, la municipalité se réserve le droit d'ajouter au prix de la copie, une somme additionnelle et raisonnable pour couvrir ces coûts.

2.4. Il est également possible, si l'usager en fait la demande, au conservateur d'obtenir de la documentation située à distance, par moyens électroniques, dans la mesure où la mairie aura accès à ces moyens. Le coût de la mise à disposition de documents par ces moyens sera couvert par l'usager demandeur.

2.5. Lorsque la mairie crée de nouveaux services afin de fournir, sur un sujet donné, une information en permanence actuelle, elle peut fixer un prix raisonnable pour ce service qui correspond à son coût.

Article 3: EXCEPTIONS:

3.1. Le conservateur des documents publics peut refuser l'accès à certains documents dans les cas expressément prévus par la loi, comme par exemple:

- a) Mise à disposition des données financières des contribuables.
- b) Documents protégés par la législation relative à la protection de la propriété intellectuelle.
- c) Documents scellés livrés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.
- d) Information de nature médicale, y compris les données sur les fonctionnaires et patients de la *Policlinica Municipal* et des dispensaires.
- e) Documents qui révèlent l'identité, les numéros de travail du domicile ou du lieu de travail, ou les biens de victimes de crimes, qui permettent d'identifier une personne comme victime d'un crime, de harcèlement sexuel, d'abus sur mineurs, etc.
- f) Documents créés par les avocats de la mairie ou rédigés d'après les instructions expresses ou les directives de ces avocats, et qui décrivent des stratégies relatives à un litige, ou des exposés juridiques inédits.
- g) Questions et réponses de tests d'admission à des emplois publics, jusqu'à ce que les résultats de ces examens aient été rendu publics.
- h) Information préliminaire relative aux fonctionnaires ou à des actes de corruption, jusqu'à ce que l'enquête correspondante soit terminée selon les termes de la loi en vigueur.
- i) Devis, expertises, estimations, et autres rapports relatifs à la valeur, les offres, et surenchères de biens ou services relatifs à des projets municipaux et qui pourraient donner lieu à des spéculations.
- j) Et tous les cas prévus par la loi, mais qui ne sont pas expressément énumérés dans cet arrêté.

3.2. Si un document public contient des informations qui tombent partiellement sous le coup de l'article 3.1 ci-dessus, le conservateur ne mettra à disposition de l'utilisateur que la partie du document qui n'est pas touchée par l'exception et refusera de livrer l'information protégée, qu'il identifiera clairement et expressément, donnant clairement les raisons pour lesquelles la demande est rejetée et la référence légale invoquée. Ce refus sera formulé par écrit et adressé à l'utilisateur, si celui-ci en fait la demande.

Article 4: La mairie prendra les mesures nécessaires pour accélérer les formalités d'accès aux documents municipaux publics.

Article 5: Le non-respect des dispositions de cet arrêté est puni des peines prévues dans le Code de la Fonction publique, sous la rubrique "non-respect des obligations".

Article 6: En cas de doute quant à l'interprétation à donner à de cet arrêté, celui-ci sera toujours interprété de façon à favoriser l'accès à l'information publique.

Article 7: Le présent texte sera communiqué à la mairie.

Fait dans la salle de réunion du Conseil municipal d'Asunción, ce dix-huit septembre, mil neuf cent quatre-vingt seize.

Dr. Marcial Villalba.
Secrétaire

Dr. Lilian Soto.
Président

Asunción, le 9 octobre 1996.

Le présent arrêté sera envoyé, publié et enregistré au Bureau municipal d'enregistrement et, après vérification, archivé.

Teresa Sosa Laconich, Avocat
Secrétariat général

Dr. Carlos Filizzola.
Maire

Ce concept ou son équivalent est inscrit dans les textes juridiques de nombreux pays.⁵ Le danger ici est d'organiser des débats publics uniquement pour respecter la loi, ou faire de la propagande. En dehors du fait que la nature de l'outil s'en trouverait alors modifié, la société civile risque, quant à elle, de se sentir frustrée, et manipulée à des fins politiques.

L'avis de convocation pour le débat public doit comprendre un ordre du jour précis portant sur des questions précises. Le public doit savoir à l'avance comment le programme devra se dérouler. Les divers points de ce programme, c'est-à-dire précisément l'information que la mairie doit fournir, doivent être énumérés. Si l'information est d'ordre technique, comme par exemple l'impact environnemental d'une décision, il faut qu'elle comporte une note explicative simple et claire décrivant les choix possibles. Il faudra mettre en place un mécanisme par lequel les citoyens pourront poser des questions, et à travers lequel la mairie présentera ses projets futurs. Enfin, il est important d'exprimer clairement le but de ce débat public.

- **Estimation des coûts et délais**

En général, les coûts sont faibles, le temps d'exécution assez court.

8. Le gouvernement dans les quartiers

- **Objectif:**

Déplacer le maire et le Conseil municipal dans un quartier de la ville pour une journée au bénéfice exclusif des résidents de ce quartier, afin que les élus puissent toucher du doigt les problèmes que vivent les habitants du quartier, s'entretenir avec les notables du quartier et permettre aux citoyens de communiquer directement avec les autorités, sans la distance que créent la bureaucratie et le pouvoir.

- **Les acteurs**

Les autorités est les habitants du quartier

- **Application pratique**

Ce système instaure des réunions délocalisées dans les quartiers, les communautés ou les cantons, selon la façon dont chaque municipalité est organisée. Le programme doit être dirigé par le maire. Il est souhaitable qu'on ne s'en tienne pas à une seule réunion pour la durée du mandat du maire. Il faut diviser la ville selon des critères que le maire définira, fondés sur le social, l'économique ou le développement urbain. En outre, le maire doit respecter un calendrier précis.

Nous recommandons que l'ordre du jour de ces réunions comprenne trois points essentiels:

- 1) Le maire fait le point de son mandat et explique l'objet de cette journée;
- 2) La communauté formule ses questions et présente les propositions du quartier;
- 3) On met en place des mécanismes de coopération et de résolution des problèmes (par exemple: participation citoyenne et information).

La mairie doit désigner des employés qui enregistreront et classeront les propositions des citoyens afin qu'il leur soit répondu et que ces contributions servent de base aux décisions administratives.

⁵ Au Salvador, on retrouve la notion de débat ouvert dans la Loi organique municipale et les maires sont tenus de l'organiser au début de leur mandat dans le cadre d'un mécanisme d'information et de consultation.

La journée du gouvernement dans les quartiers pourra être associée à un autre outil d'information et de participation citoyenne, appelé **visite du maire de maison en maison**. L'objectif de cette forme de communication, utilisée par beaucoup de maires, est d'entretenir un rapport plus direct entre le maire, le résident et sa famille. Le maire rend visite à un ensemble de résidences d'un quartier donné, à une date donnée. Outre le fait que c'est là un moyen de diffuser et d'obtenir de l'information de première main, l'utilité principale de cette activité est qu'elle génère une certaine émotion positive. Ce genre de visite devrait être organisée surtout dans les communautés qui vivent des moments difficiles, par exemple après une catastrophe, des situations d'urgence, des conflits graves, etc.

Avantages pour les collectivités locales

Tant les sessions du **Gouvernement dans les quartiers** que les **Visites de maison en maison** et autres outils similaires offrent les avantages suivants pour le Conseil municipal:

- Connaissance directe des problèmes et des besoins d'un quartier.
- Création de liens avec les dirigeants d'une communauté.
- Diffusion d'une information ciblée portant sur le gouvernement et son administration.
- Pratique de la **responsabilité** au niveau micro social
- Aide à créer les conditions favorables à la mobilisation de fonds privés pour résoudre les problèmes de la communauté.
- Améliore l'image du maire et des élus locaux auprès des administrés.

Cette activité comporte cependant certains risques: elle peut en effet générer parmi les résidents l'espoir que les problèmes seront vite résolus, alors qu'en fait ces problèmes requièrent des ressources que l'on ne peut pas réunir immédiatement; elle risque, d'autre part de n'apporter aucune réponse utile aux questions des citoyens. Malgré tout, les opportunités qu'offrent ces activités sont largement supérieures aux risques. Il n'y a donc pas de doute qu'un bon maire saura utiliser ces visites à bon escient.

- **Évaluation des coûts et des délais**

Le coût n'est pas élevé. Les dépenses courantes peuvent couvrir ces coûts. Il faut prévoir des articles d'information, le transport, la diffusion de messages relatifs à l'organisation des réunions.

9. Sessions ouvertes du Conseil municipal

- **Objectif:**

Promouvoir l'organisation de sessions du Conseil municipal ouvertes à la presse et aux citoyens, afin de montrer la transparence avec laquelle les affaires sont gérées par le corps législatif municipal.

- **Les acteurs**

Le Conseil municipal et les résidents

- **Application pratique**

Plusieurs municipalités organisent des sessions du Conseil municipal ouvertes au public. De telles initiatives produisent un impact certain, sur le fonctionnement du Conseil et sur la confiance que les citoyens placent en leur gouvernement.

Certaines municipalités n'acceptent pas cette pratique et choisissent de se réunir à huis clos. Ceci peut conduire les citoyens à soupçonner que les membres du Conseil sont corrompus, vu qu'ils refusent de discuter ouvertement et en public des questions qui concernent la communauté. La volonté politique des chefs de partis politiques est essentielle, car elle influence les décisions du Conseil.

La tenue de sessions ouvertes du Conseil devrait néanmoins s'accompagner d'un certain décorum, c'est-à-dire d'un ensemble de règles visant à encadrer les interventions du public ou des médias qui ne sont pas membres du corps législatif municipal. Le maire de San Salvador, au Salvador, a rédigé une note relative au fonctionnement des sessions ouvertes du Conseil municipal. Entre autres choses, cette note prévoit la participation de représentants de la société civile afin qu'ils puissent s'exprimer sur des problèmes les concernant.

- **Évaluation des coûts et délais**

Les coûts sont faibles et les délais peuvent être courts. Le principal défi sera d'arriver à ce que les membres du Conseil municipal changent de mentalité.

10. Le maire au téléphone

- **Objectif:**

Donner aux citoyens la possibilité de téléphoner à leur maire, afin d'exprimer leurs inquiétudes et d'obtenir, directement et sans protocole, des informations sur des questions qui les concernent.

- **Les acteurs**

Les citoyens et le maire

- **Application pratique**

Il s'agit de réserver une période de une à deux heures, sur une ou deux journées par semaine, pendant laquelle le maire répondra personnellement aux appels téléphoniques de tous les citoyens. Il pourra ainsi entendre leurs doléances, critiques, inquiétudes et propositions par rapport à la communauté ou au Conseil municipal.

Il serait bon d'enregistrer les conversations afin de garder une trace des requêtes de chaque quartier et de mieux formuler les réponses, après traitement et selon le domaine. La réponse peut être donnée directement par téléphone, par fax, lettre, e-mail ou bien au cours d'une visite au domicile du citoyen, selon le cas. Le bureau chargé de la gestion de l'information et de la participation citoyenne peut transmettre ces réponses au nom du maire.

Il est important de faire connaître ce programme suffisamment à l'avance afin que toutes les personnes intéressées puissent profiter de cette occasion.

- **Évaluation des coûts et délais**

Les coûts sont faibles, les délais courts.

11. Programmes radiophoniques

- **Objectif:**

Mettre un service d'information à la disposition des citoyens et faire le point de la situation de la ville et de son gouvernement à travers le médium le plus économique: la radio.

- **Les acteurs**

Les journalistes de la municipalité

- **Application pratique**

Consiste en des programmes d'intérêt public diffusés sur le service radiophonique privé ou public et grâce auquel tout citoyen peut obtenir des informations et participer, par l'intermédiaire du système "micro ouvert" (ou ligne ouverte), qui retransmet directement les appels téléphoniques. L'objectif est double: a) informer la population des programmes et

activités municipaux, éducation civique, questions d'environnement, etc. Le maire, les directeurs et techniciens de divers domaines participent à ces programmes; et b) recevoir des citoyens, toutes sortes de requêtes, plaintes, questions.

Les réponses peuvent être diffusées par la même voie, au cours du prochain programme radio. Il est important de n'ignorer aucune question. Le bureau des informations et doléances, ou bien un employé municipal désigné à cet effet, peuvent prendre la responsabilité d'enregistrer, traiter et formuler les réponses.

Pour ce qui est de la fréquence, ce programme pourrait être diffusé une ou deux heures par semaine, selon les possibilités qu'offre la station radiophonique quant à l'utilisation de son espace. La presse, radio et journaux, doivent utiliser leurs espaces pour diffuser des informations et des nouvelles qui intéressent le public. Le Conseil municipal, le lieu où les questions des citoyens aboutissent et où l'on initie l'action publique, pourra trouver avec les médias un accord qui satisfasse tout le monde.

La municipalité peut aussi utiliser les stations de radio communautaire et programmer des émissions de communication animées conjointement avec les associations de quartier.

- **Évaluation des coûts et délais**

Le coût le plus important est celui relatif à la diffusion radiophonique.

2. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire

12. La réforme institutionnelle

- **Objectif:**

Révision de la structure organisationnelle de la municipalité afin: i) d'accorder davantage d'attention au citoyen, ii) d'offrir des services utiles, iii) de moderniser l'organisation interne, iv) de garantir une gestion transparente et participative.

- **Les acteurs**

Le maire, les élus, les directeurs et les fonctionnaires de la mairie

- **Application pratique**

Réformer signifie repenser, recréer une administration afin de réduire la bureaucratie, d'éviter les actes de corruption, d'offrir aux citoyens ainsi qu'au fonctionnaire qui sert la communauté des services plus efficaces. Ce processus couvre une gamme très large d'actions dans différents domaines sur l'ensemble de la municipalité; des actions plus ou moins étendues, telles que:

- Le système d'organisation administrative
- Le système de formation des ressources humaines
- Le système de conception du budget
- Le système d'achat et d'acquisitions
- Le système des ressources financières ou autres
- Le système intégré de gestion financière
- Le système d'inventaire des actions et des programmes
- Le système d'appel d'offres et de conclusion des contrats.

Cet outil affecte la structure toute entière de la municipalité. Au-delà de son efficacité intrinsèque, il est particulièrement utile car il accroît la transparence et réduit l'arbitraire. Il

faut pour cela définir précisément les attributions de chaque direction en édictant des règlements et procédures administratives claires.

Ceci revient à mettre de l'ordre dans l'institution et à générer les informations nécessaires pour améliorer les services offerts aux citoyens.

Il est recommandé, dans la mise en place de ce processus et dans tout ce qui touche à la politique de gestion des ressources humaines, d'arriver à un consensus avec le syndicat des employés municipaux et d'incorporer cet accord aux nouveaux programmes.

- **Évaluation des coûts et des délais**

Le coût d'ensemble est élevé. Il comprend surtout l'équipement informatique et l'assistance technique spécialisée. Le délai peut être de 1 à 3 ans, selon les conditions particulières à chaque municipalité.

13. Simplification des formalités

- **Objectif:**

L'objectif est d'éviter la bureaucratie au niveau des formalités, de rendre le processus plus facile à comprendre, d'offrir aux citoyens des services meilleurs et plus efficaces, et regagner la confiance du public dans le domaine de l'administration publique.

- **Les acteurs**

Directeurs, techniciens et fonctionnaires

- **Application pratique**

La première étape est de poser un diagnostic des formalités et des services municipaux pour évaluer les points forts et les insuffisances. Un moyen efficace d'obtenir de l'information externe à la mairie est d'enquêter sur la perception qu'ont les usagers des formalités et services municipaux. La deuxième étape consiste à réaliser un audit interne de la mairie, les diverses étapes administratives et les délais nécessaires, afin de déterminer la fréquence avec laquelle on use du pouvoir discrétionnaire, les cas de duplication des activités et le degré d'efficacité en matière d'allocation des ressources.

Sur la base de cette information, on concevra et on exécutera un nouvel organigramme des procédures et fonctions administratives. Cet organigramme permettra d'améliorer l'efficacité dans l'exécution des services municipaux et d'en faciliter l'accès à la population. L'indicateur de mesure du caractère effectif des changements, est la réduction des délais et des étapes nécessaires pour l'exécution des procédures, une meilleure allocation des ressources, et une plus grande satisfaction des citoyens usagers de ces services. Ce dernier indicateur apparaîtra à travers une enquête de perception, réalisée après que soient intervenus les changements au niveau des procédures administratives.

L'utilité de ce projet est qu'il contribue à améliorer l'image du gouvernement auprès de ses administrés. En effet, plus la bureaucratie est présente, plus grande est la perception chez le citoyen que le système est corrompu et inefficace. Il faudrait commencer par les actes administratifs dont les individus ont le plus besoin.⁶

⁶ En 1996, la municipalité d'Asunción au Paraguay, a créé un site internet appelé "Contrôlez la corruption". Ce site invite les citoyens à vérifier les procédures d'appel d'offres. La création de ce site web entre dans le cadre de l'arrêté municipal "En plein jour" dont nous avons parlé plus haut.

- **Évaluation des coûts et des délais**

Les coûts et délais d'exécution varient selon les dimensions de la municipalité et le niveau de bureaucratie dans chaque institution. En plus de la collecte d'informations, les postes d'investissement principaux sont les équipements et l'assistance technique.

14. Transparence en matière d'adjudications et d'acquisitions

- **Objectif:**

Élaborer un système qui garantisse, d'une part, l'égalité des opportunités pour tous les soumissionnaires, et d'autre part la transparence de la procédure. Il faut en outre que les compagnies privées et la société civile aient confiance dans le système.

- **Les acteurs**

La mairie, les fournisseurs, les citoyens.

- **Application pratique**

Les procédures d'appels d'offres, d'acquisitions et d'adjudications doivent être aussi transparentes que possible afin de garantir l'égalité de chances au niveau des entreprises qui entendent participer à la compétition. Les règles doivent être claires, simples, compréhensibles et précises. La marge de pouvoir discrétionnaire dont disposent certains fonctionnaires de par leurs fonctions, doit être aussi faible que possible. Une plus grande transparence permettra d'instaurer un nouveau type de relations avec les fournisseurs et les entrepreneurs. Elle aura en outre l'avantage d'éliminer, d'une part, les dépenses excessives à la charge des entrepreneurs, et d'autre part, les pots-de-vin et autres actes de corruption. Enfin, la nouvelle procédure coûtera moins cher à la mairie, vu la réduction de la corruption.

La publication d'une base de données des transactions réalisées ou en cours de réalisation dans le domaine des contrats et acquisitions, facilement accessible par le web, contribuera à améliorer la transparence. Les candidats et leurs concurrents seront ainsi en mesure de comparer les prix des transactions et les conditions.

Des représentants de la communauté pourront participer aux processus d'acquisition et d'appel d'offres de biens et services que la mairie lancera. Ces représentants joueront le rôle d'observateurs de ces processus, ce qui permettra d'accroître la transparence ainsi que l'intérêt qu'auront les citoyens à participer aux affaires publiques. Cette initiative, en dehors de son aspect éducatif, contribuera à améliorer le degré de crédibilité dont jouit le Conseil municipal. Tout ceci devrait faire l'objet d'une réglementation précise. En effet, il est important que le processus soit efficace et transparent et que les rôles respectifs de la mairie, des soumissionnaires et de la société civile soient clairement définis. La presse pourra aussi être invitée.

Vers la fin de l'année 1999, la mairie de Campo Elias a mis en place, dans le cadre du programme GAPE, un mécanisme qui autorise la participation d'un représentant des associations de quartier au sein des comités d'organisation des appels d'offres de la municipalité, afin qu'il puisse constater la transparence du processus. Cette idée est inscrite dans l'article 30 de l'Arrêté relatif à la participation citoyenne. Cet arrêté découle de la Résolution n° 120 portant sur les "Directives réglementant l'achat de matériel, de fournitures et d'équipement pour les différents départements de la mairie".

Le *Citizen Power Foundation* a lancé une initiative intéressante appelée "Programme pour une adjudication transparente". Elle comporte deux volets: (i) des audiences publiques dans le cadre d'un processus de consultation réglementé et (ii) des pactes d'intégrité qui instaureront, au profit des fournisseurs et des autorités, un climat de transparence afin d'éviter les sommes indues. L'expérience a été menée au niveau de la municipalité de

Morón, en Argentine. Elle a donné d'excellents résultats. Outre le fait que l'administration a fait des économies, elle est devenue plus transparente et a amélioré la qualité de ses services.

En 1996, par exemple, la municipalité d'Asunción (Paraguay), a créé un service appelé "Contrôlez la corruption", diffusé via l'internet. Ce service comportait une base de données des appels d'offres et des acquisitions réalisées par la municipalité. Les fournisseurs et les citoyens étaient alors en mesure d'identifier les irrégularités éventuelles dans ces transactions.

- **Évaluation des coûts et délais**

Les coûts sont relativement faibles. Ils sont relatifs à l'assistance technique (administrative et juridique).

15. Système de sélection et de promotion des employés fondé sur le mérite

- **Objectif:**

Elaborer un système de sélection et de promotion des employés fondé sur le mérite et le rendement, afin de mettre l'efficacité professionnelle en adéquation avec l'équité en terme de rémunération.

- **Les acteurs**

Service des ressources humaines

- **Application pratique**

L'objectif est de soumettre le recrutement par la mairie de nouveaux employés, à une procédure publique d'appel à candidatures. Il faut pour cela que les données relatives aux candidats soient largement diffusées, afin de garantir l'égalité des chances. A cet effet, la mairie peut mettre en place une procédure de sélection dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines. Il s'agira principalement de réduire les actes de népotisme, de favoritisme, les pots-de-vin, etc., et d'attirer les meilleurs candidats pour chaque poste vacant.

Un statut de la Fonction publique pourrait comprendre les éléments suivants, considérés comme utiles dans le cadre de la promotion de l'intégrité et d'une saine compétition:

- Recrutements et promotions ouverts, fondés sur le mérite, et sur des critères objectifs
- Système de salaires et de rémunérations similaire à ce qui se pratique en général sur le marché et fondé sur le rendement
- Système de compensations impartial, équitable et sans corruption
- Système qui établit un plan de retraite équitable et sans corruption
- Système de surveillance des employés occupant des emplois sensibles
- Système créé de récompenses pour les employés dont l'attitude est caractérisée par l'intégrité
- Promulgation d'un Code d'éthique
- Limites ou interdits en matière de cadeaux et autres bénéfices (pas d'impunité)
- Interdits par rapport à l'utilisation abusive des biens et ressources du Gouvernement

- **Évaluation des coûts et délais**

Le système peut être installé assez rapidement; cependant, les transformations au niveau des mentalités et attitudes des individus prendront plus de temps.

16. Arrêté relatif à la protection du fonctionnaire qui dénonce la corruption

- **Objectif:**

Mettre en place un mécanisme juridique et des procédures administratives pour protéger tout employé qui dénoncerait des actes de corruption, afin qu'il ne soit pas harcelé sur son lieu de travail, victime de chantage ou renvoyé.

- **Les acteurs**

Le Conseil municipal et la Direction des ressources humaines

- **Application pratique**

L'objectif de cet outil est de protéger les employés municipaux qui dénoncent les actes de corruption dans les institutions où ils travaillent. Grâce à cette disposition, on pourra diffuser des rapports par la procédure normale, tout en protégeant l'identité, l'intégrité et l'emploi de la personne auteur du rapport. Par la suite, les autorités compétentes peuvent commencer les enquêtes nécessaires et juger les actions dénoncées.

A travers cet arrêté, le maire et le Conseil municipal réaffirment la volonté de lutter contre la corruption. Ce document juridique constitue une ressource importante en matière de prévention des actes de corruption.

Il serait bon de voter une loi dans ce domaine au plan national. Ceci garantirait le maintien de cette protection à long terme. En effet, tout arrêté peut être modifié par un nouveau Conseil municipal.

- **Évaluation des coûts et délais**

Coûts peu élevés

17. Création d'un prix annuel pour les fonctionnaires qui se sont distingués en luttant contre la corruption

- **Objectif:**

Récompenser le travail réalisé par les employés les plus sérieux dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la défense de l'intégrité de l'institution.

- **Les acteurs**

Tous les fonctionnaires

- **Application pratique**

Pour mettre en place un programme annuel de reconnaissance publique des fonctionnaires, travailleurs et employés de la municipalité qui ont contribué de façon significative à la lutte contre la corruption ou se sont distingués par des initiatives qui révèlent l'honnêteté professionnelle.

On pourra créer un panel de personnes compétentes et de bonne réputation, afin qu'ils proposent des employés. Les prix pourront être de nature autre que monétaire. Il est recommandé d'associer diverses institutions, publiques ou privées, qui parraineront ce Prix annuel municipal d'intégrité morale. Enfin, ce prix encouragera d'autres institutions à installer des programmes similaires.

- **Évaluation des coûts et délais**

Coûts réduits.

18. Délocalisation des services municipaux

- **Objectif:**

Concevoir et exécuter un programme de délocalisation au sein de la municipalité, afin de mieux contrôler le pouvoir discrétionnaire, promouvoir la transparence et faciliter la participation citoyenne.

- **Les acteurs:**

La mairie et la communauté.

- **Application pratique**

Élaborer des programmes de délocalisation des services de la mairie vers des régions ou districts de la municipalité. Concerne surtout les municipalités de taille moyenne à grande. Ceci suppose non seulement un transfert de ressources, mais aussi de compétences, y compris d'une partie des pouvoirs du maire au profit d'un chef de district. Cela permettra d'améliorer la gestion de la mairie dans cette zone géographique et de mettre en place un processus participatif dans lequel la société civile négociera avec les autorités pour le bien-être de tous.

Créer des entreprises municipales délocalisée, chargées d'offrir des services spécifiques, tels que le ramassage des ordures, une gare routière, des ports de chargement situés sur une rivière ou en zone maritime, des aéroports, des travaux publics, etc. Dans ce cas, les revenus, les dépenses et les opérations seront gérés indépendamment de l'administration municipale centrale. Ceci concerne davantage les villes fortement peuplées.

Pour les programmes qui prévoient des plans stratégiques participatifs, des budgets élaborés collectivement, des audiences budgétaires publiques, ou des initiatives similaires, il existe aussi une forme de délocalisation du pouvoir politique du maire vers les citoyens, ou ceux-ci définissent les priorités, choisissent les projets de travaux publics à réaliser, et les services à offrir. En d'autres termes une partie du pouvoir de décision relatif aux dépenses municipales est transféré aux associations de la société civile et aux citoyens eux mêmes.

- **Évaluation des coûts et délais**

Selon le degré et l'étendue du processus de délocalisation.

19. Bureau d'appui à la participation citoyenne

- **Objectif:**

Instituer un cadre pour gérer les relations entre la municipalité et la société civile, mettre en œuvre des mécanismes de démocratie participative, promouvoir le contrôle citoyen, la transparence et la confiance entre les autorités et les administrés.

- **Les acteurs**

La mairie et les citoyens

- **Application pratique**

Concevoir et réaliser la politique sociale de la collectivité locale, surtout pour ce qui est des programmes facilitant la participation de la société civile dans les aspects de la gestion locale qui vont au-delà de la simple mise à disposition de l'information ou la gestion des doléances et des requêtes. C'est le travail de l'équipe chargée d'entretenir les relations entre le maire et les citoyens. Elle joue un rôle central. C'est pourquoi elle représente la porte d'accès à la mairie pour les secteurs organisés de la société civile. Dans le cas des municipalités de taille réduite disposant de peu de ressources, les bureaux chargés de

l'information et des doléances peuvent se fondre, dans le même département, avec le bureau chargé de la participation citoyenne.

Pour ce qui est des programmes et projets que ce bureau sera chargé de promouvoir, on pourra s'inspirer de l'expérience latino américaine, qui est riche et variée. Tous les cas observés révèlent un renforcement des mécanismes participatifs, de la transparence, de la reddition des comptes, et des initiatives de co-gestion, ce qui améliore la qualité des communautés.

- **Évaluation des coûts et délais**

Les coûts varient selon l'étendue, l'extension des programmes, et la dimension de la population de la municipalité.

20. Audition budgétaire publique (ABP)⁷

- **Objectif:**

C'est un mécanisme qui permet à la communauté de participer à l'élaboration, au suivi et à l'exécution du budget municipal. Son objectif est: i) de concevoir et d'installer un système qui facilite l'accès des citoyens à l'information relative à la municipalité, ii) promouvoir les mécanismes de transparence et de reddition des comptes sur la gestion municipale, et iii) créer un forum où les citoyens pourront discuter des questions relatives au budget municipal.

Ce programme correspond aux quatre domaines d'intervention du programme GOP. En effet, il : i) offre un service d'information, ii) contribue à réduire le pouvoir discrétionnaire des autorités en matière d'exécution du budget, iii) garantit la reddition des comptes, et iv) encourage la participation citoyenne et est, en conséquence, considéré comme l'un des outils les plus complets d'intégrité et de démocratie participative.

- **Les acteurs**

La mairie et les citoyens.

- **Processus d'élaboration**

C'est un mécanisme de participation adéquat pour la résolution des questions de gestion publique locale qui intéressent les citoyens, car toutes les décisions des autorités relatives à ces questions affectent la qualité de vie dans les quartiers et la ville. Dans ce programme, chaque résident a la possibilité d'exprimer ses besoins et préférences quant à la façon dont l'argent du contribuable devrait être dépensé. Grâce à ce mécanisme, le citoyen a la possibilité d'obtenir des informations sur les services municipaux et de comprendre comment il peut influencer les décisions des autorités.

Le programme ABP comporte *neuf piliers*:

- **Les décisions politiques du maire.** La première condition dont dépend le programme est la volonté politique du maire de doter sa mairie d'une administration ouverte, participative et efficace.
- **La planification financière.** Améliorer la capacité de formuler les politiques budgétaires en matière de revenus, de dépenses, de dettes, etc.
- **Organisation de l'information.** Ouvrir l'administration à la transparence et à la participation; l'information relative à l'administration municipale doit d'abord être organisée, harmonisée et présentée de manière didactique pour les citoyens.

⁷ Extrait de "Manual de Audiencia Pública de Presupuesto Municipal" Raúl Monte Domecq, GESTION LOCALE, en cours d'impression. Asunción. 2001.

- **Transparence et diffusion.** Concevoir des mécanismes permettant d'accroître la transparence de l'administration municipale, et surtout l'information relative aux travaux publics, aux services et aux finances. Diffuser par divers moyens.
- **Éducation à la participation citoyenne.** Le programme ABP ne porte pas seulement sur l'information; il concerne aussi la formation des citoyens de sorte que leur participation soit utile et conforme aux intérêts du Conseil municipal et de la communauté.
- **Mobilisation citoyenne.** Augmentation de la capacité de communiquer avec les citoyens, en créant des espaces propices à l'interaction, afin d'améliorer la confiance du public et de promouvoir la coopération entre les citoyens et leur municipalité.
- **Exécution des travaux publics, des services et des programmes.** Dans la mesure où les ressources nécessaires sont disponibles, tout bon dirigeant doit honorer les promesses faites aux citoyens et exécuter les projets approuvés dans le cadre du ABP.
- **Reddition des compte.** Pour les actions réalisées par le gouvernement local et surtout pour les projets relatifs au programme ABP. Le maire devrait aussi inviter les citoyens à surveiller la gestion des deniers publics.
- **Contrôle de l'administration municipale par la société.** Promouvoir de nouvelles formes de coopération entre les autorités et les citoyens pour améliorer l'état général de la population et lui donner un meilleur gouvernement.

L'organigramme ci-dessous présente les phases chronologiques du programme ABP, sur une année entière. Il s'agit d'un programme permanent lié au processus de formulation et d'exécution du budget. Il n'est pas limité à une réunion publique annuelle. On distingue cinq phases: i) au cours de la première phase, la volonté politique s'exprime; ii) les tâches que les équipes municipales doivent accomplir; iii) les tâches accomplies directement avec la société civile; iv) impact des citoyens sur le budget; v) suivi et reddition des comptes. Ceci n'est qu'un guide, car la mairie doit réaliser son propre programme, selon ses possibilités et ses caractéristiques.

Ceux qui désirent placer le programme ABP dans un cadre juridique, trouveront ci-après un modèle d'arrêté que l'on pourra adapter aux conditions spécifiques à chaque municipalité.

MODÈLE D'ARRÊTÉ MUNICIPAL PORTANT SUR LA PARTICIPATION DES CITOYENS AU BUDGET MUNICIPAL

Considérant que,

- 1.- Pour relever les défis du développement économique et de l'amélioration de la qualité de vie de la population, il est nécessaire de promouvoir une administration municipale qui soit ouverte, transparente, participative, et efficace.
- 2.- Il est important d'aider à l'installation de nouveaux forums qui faciliteront les relations entre la société civile et les autorités locales, afin que tous deux unissent leurs efforts dans la recherche de solutions aux problèmes de la communauté et la promotion d'un gouvernement crédible et transparent.
- 3.- Les éléments ci-dessous sont les principes fondamentaux d'un système démocratique tant au niveau national qu'au plan local:

- Participation des citoyens au processus de prise de décisions.
- Le droit des citoyens de savoir comment leur gouvernement fonctionne et de comprendre les rouages de l'administration publique.
- Le droit des citoyens à exprimer leur volonté.
- La nécessité pour un gouvernement de protéger ses administrés et de répondre de façon complète, claire et facile à comprendre.
- Le gouvernement agit dans la transparence
- L'obligation à la charge du gouvernement de créer les institutions nécessaires pour aider les citoyens à entrer en contact et à communiquer avec les diverses institutions.

4.- Le budget est un programme qui reflète les actions que le gouvernement entend entreprendre au cours d'une année fiscale donnée. Dans la mesure où les citoyens parviennent à influencer les actions gouvernementales, leur participation acquiert sa pleine dimension.

Pour que les institutions fonctionnent normalement, il est important de mettre en place des mécanismes qui vont pérenniser les principes fondamentaux de la démocratie et les objectifs grâce auxquels une administration est ouverte et participative.

En conséquence, le Conseil municipal,⁸ en session,

ORDONNE:

1. Que la mairie convoque, chaque année, tous les citoyens à une audience publique pour préparer le budget municipal avant que le budget de l'année suivante ne soit approuvé, afin que les citoyens puissent soumettre leurs propositions.
2. Que l'audience soit convoquée par le maire et que les citoyens soient avertis suffisamment à l'avance de la tenue de cette audience. Elle portera essentiellement sur les trois points suivants: a) informer les citoyens des actions du gouvernement, b) écouter et recevoir les requêtes formulées par la communauté, et c) énumérer celles des requêtes qui seront incorporées dans le budget et donner des précisions quant aux modalités de leur exécution.
3. Que les présidents des pouvoirs exécutif et législatif de la municipalité assistent à l'audience.
4. Que l'audience budgétaire publique (ABP) puisse se tenir de façon décentralisée, soit par la communauté, soit par la zone géographique, selon ce qu'en décidera la mairie.
5. Que l'on insiste sur la participation des associations de la société civile et d'autres secteurs afin que, avant la tenue de l'Audience publique, ils puissent identifier et établir une hiérarchie des projets et des requêtes à présenter au cours de l'Audience budgétaire publique.

⁸ Selon le pays, le Conseil municipal pourra recevoir d'autres appellations. Dans certains pays, les deux pouvoirs sont indépendants l'une de l'autre au niveau local, de par la loi; dans d'autres cas, c'est le président du pouvoir exécutif qui dirige le pouvoir législatif.

6. Que avant que l'ordonnance budgétaire ne soit approuvée par le Conseil municipal, les citoyens soient informés des décisions adoptées par les autorités municipales, en relation avec les requêtes soumises au cours de l'Audience publique.
7. Que les travaux publics et les services réclamés au cours de l'Audience publique et retenus en fin de compte, soient clairement décrits dans le budget avec une description du travail ou du service, sa localisation et sa valeur monétaire. Cette identification doit être faite au niveau du programme, du sous programme ou au niveau du projet dans l'ordonnance portant approbation du budget municipal.
8. Que les travaux et services réclamés au cours de l'Audience et incorporés dans le budget, mais que l'administration ne pourra pas réaliser au cours de l'année budgétaire à cause d'un manque de ressources, soit exécutés avant toute autre requête nouvelle dans le budget de l'année suivante.
9. Que la mairie présente un bilan officiel, tous les trimestres, au cours de l'année fiscale, du niveau d'exécution des travaux, services et projets proposés pendant l'Audience publique et figurant au budget municipal.
10. Que par cette ordonnance, il soit créé un Comité tripartite dont l'objet sera de suivre et de contrôler l'exécution des requêtes formulées au cours de l'Audience publique et figurant au budget. Ce comité sera présidé par le maire et comprendra: a) trois représentants des citoyens de la municipalité démocratiquement élus, choisi par les associations communautaires elles-mêmes, b) trois représentants du pouvoir exécutif nommés par le maire, et c) un membre du pouvoir législatif. Ce comité établira son propre règlement et tiendra au moins quatre sessions publiques par an, chacune étant largement diffusée auprès de la communauté. Le mandat des membres sera d'un an. Le Comité tripartite prendra, au début de l'année fiscale, les mesures nécessaires pour son renouvellement.

Formule de clôture: Fait dans la salle de réunions de la Chambre municipale, le xxx 2001.

Le texte qui précède est un modèle d'ordonnance. Il peut être modifié selon le degré d'ouverture et de participation que le maire sera en mesure d'assumer. Par exemple dans ce modèle, c'est le maire qui choisit les projets à inclure dans le budget, après présentation et étude de chaque requête. La délégation de pouvoir au profit du Comité tripartite, selon l'article 10, est une proposition plus hardie. Cette proposition signifie que le maire devra s'entendre avec ce comité pour ce qui est des requêtes qui seront retenues après l'Audition publique. Dans ce cas, le nombre des représentants de la société civile doit correspondre à celui des membres choisis par les autorités publiques. Il est important de fixer à l'avance les lignes budgétaires et les projets de façon à limiter les parts du gâteau budgétaire à distribuer, selon les revenus escomptés pour l'année fiscale prochaine. Ceci facilitera le travail du comité, tant pour ce qui est du choix que des discussions sur les requêtes et projets provenant des diverses communautés de la ville.

Le budget participatif de Porto Alegre (Brésil)

Le budget participatif (BP) élaboré dans la préfecture brésilienne de Porto Alegre depuis 1989 est une expérience de participation citoyenne dont on pense généralement qu'elle fut réussie. La Conférence sur les établissements humains "Habitat II" organisée par les Nations unies en 1996, a déclaré que cette expérience est l'un des meilleurs exemples de participation citoyenne qui soit. Vous en trouverez un bref résumé ci-dessous:

Objectifs du BP:

- Promouvoir la gestion participative de la collectivité locale
- Créer la confiance grâce à un système d'audits réalisés par la société civile
- Budgétiser les dépenses publiques en tenant compte des priorités de la population

Cadre juridique

- On a tenté d'inscrire le concept de "participation" dans un certain nombre d'outils juridiques, mais sans succès.
- Au Brésil, cet outil fait partie du cadre juridique aux niveaux fédéral, régional et local.

Qu'est-ce que le cas de Porto Alegre apporte de nouveau?

- Le cadre réglementaire n'est pas une ordonnance municipale, mais plutôt une prescription communautaire.
- Le budget participatif est susceptible de modification à tout moment (changement dynamique).
- Le règlement budgétaire est dynamique en cela qu'il est en permanence modifié et amélioré.

Le processus politique de la sensibilisation et de la citoyenneté

- Le peuple a compris que certains problèmes dépassent la sphère municipale
- Il ne suffit pas de faire appel aux ressources de la Nation ou de la région pour résoudre les problèmes d'une municipalité.

Le budget municipal a trois dimensions

- La dimension géographique (seize sessions plénières)
- La dimension thématique (cinq sessions plénières)
- La dimension technique et programmatique du gouvernement

Les thèmes pour l'année 1999 étaient les suivants:

- Les transports publics
- La santé
- L'éducation et la culture
- Le développement économique et la politique fiscale
- La planification urbaine

Dynamique du fonctionnement du BP

Elle comporte essentiellement trois phases:

- Première phase: mars - avril
- Phases intermédiaires: mars – juin
- Seconde phase: juin – juillet
- Élaboration du budget provisoire

Au cours de la première phase: mars – avril

- On organisa seize sessions plénières, une par région
- Cinq sessions thématiques
- Une grande réunion au niveau de la municipalité, pour faire le bilan du travail accompli et élire les représentants de chaque région.

Phases intermédiaires: mars – juin

Plusieurs réunions publiques au niveau des communautés et des quartiers.

- Les structures municipales ont donné des informations techniques relatives aux questions de viabilisation et de travaux publics.
- Election d'autres représentants.

Seconde phase: juin – juillet

- Le gouvernement présente une évaluation des dépenses fixes
- Election directe de deux conseillers municipaux par région (rééligibles pour une année)
- Election de dix conseillers municipaux pour les sessions thématiques

Préparation du premier budget provisoire

- Mise en place d'un système pondéré des priorités pour la ville, selon les besoins de chaque région
- Analyse des documents issus des plénières thématiques
- Le gouvernement soumet les dépenses "fixes" qui ne sont pas susceptibles de modifications à court terme.

Le nouveau Comité participatif sur le budget commence ses travaux en juillet

- Les 44 nouveaux représentants assument leurs fonctions
- 32 conseillers régionaux.
- 10 conseillers thématiques
- 1 association des résidents de Porto Alegre
- 1 syndicat municipal.

Discussion du budget provisoire

- Le Conseil municipal met en parallèle les priorités régionales et les domaines thématiques d'une part, et les propositions budgétaires d'autre part.
- Plénière associant la Commission financière, la coordination gouvernementale et le Secrétariat

Réunion du Conseil du BP sur le budget provisoire

Le Comité de planification (GAPLAN) dresse la version finale du budget provisoire, qui repose sur le budget approuvé au préalable par le Conseil sur le budget participatif.

Approbation du budget municipal

- Le corps législatif de la municipalité discute et approuve le budget avant le 30 novembre.
- On dresse le plan d'investissement avant le 30 décembre.

Comment le BP établit-il les priorités communes?

- Il évalue l'urgence de la priorité pour la collectivité locale
- Il évalue l'importance de la priorité pour la région

Sur quelle base les ressources sont-elles distribuées aux régions?

- Population
- Mauvaise qualité des services
- Concordance avec les priorités de la ville.

Grille d'évaluation des priorités du BP

- Première priorité : 4 points
Deuxième priorité : 3 points
Troisième priorité : 2 points
Quatrième priorité : 1 point

Comment les ressources sont-elles réparties entre les régions?

1. Population
Valeur relative
 - De 1 à 49 9991 point
 - De 50 000 à 99 999 2 points
 - De 100 000 à 199 0003 points
 - Au-delà de 200 0004 points
2. Mauvaise qualité des services
Valeur relative 3
 - Jusqu'à 25% 1 point
 - De 26% à 50% 2 points
 - De 51% à 75% 3 points
 - Au-delà de 76%4 points
3. Concordance avec les priorités de la ville
Valeur relative 3
 - Quatrième priorité note 1
 - Troisième priorité note 2
 - Deuxième priorité note 3
 - Première priorité note 4

Caractéristiques particulières

- Accès: total et facile, y compris garderies d'enfants de façon à ce que les mères de famille puissent participer
- Information: complète et utile
- Connaissance: les citoyens et les conseillers reçoivent des formations en éducation civique et en finances publiques.

Impact depuis 1989

- Accès à l'eau potable: 83% à 98%
- Systèmes d'égouts, couverture de 46% à 85%
- Goudronnage des routes, de 4 à 30 km/an
- Les inscriptions à l'école primaire ont doublé
- Réhabilitation de 80 unités communautaires.

Indicateurs prouvant le succès de l'opération

- Porto Alegre est l'agglomération métropolitaine du Brésil où l'index de qualité de vie est le plus élevé, supérieur à Curitiba et Rio de Janeiro
- Les finances de la municipalité sont parmi les mieux gérées du Brésil.

Source: données tirées d'une présentation réalisée par la mairie de Porto Alegre (Brésil).

• **Évaluation des coûts et des délais**

Selon le degré d'organisation de la mairie, le coût peut être relativement bas. La mise en place du système peut prendre de trois à six mois, l'acceptation du système en tant que mécanisme participatif prendra au moins trois ans.

21 Ordonnance municipale portant sur la participation citoyenne

- **Objectif:**

L'objectif est de fixer les modalités de participation de la société civile dans la gestion municipale, de créer de nouveaux forums d'échanges entre les autorités et les citoyens dans le but de mener conjointement une recherche de solution aux problèmes de la municipalité.

- **Les acteurs**

Les pouvoirs exécutif et législatif. Les citoyens.

- **Application pratique**

Le départ d'un maire au terme de son mandat provoque des changements au niveau du personnel: collaborateurs du maire, des fonctionnaires, etc. Le système tout entier change, ce qui signifie que les initiatives, bonnes comme mauvaises, partent avec l'administration sortante. Lorsqu'un maire désire marquer de son sceau personnel la voie qu'a suivie son administration au moment où il était aux affaires, il peut fort bien décider de mettre fin à des projets utiles pour la communauté, et qui ont coûté cher aux contribuables.

Les programmes participatifs doivent avoir leur place au sein du gouvernement et de la communauté afin d'être viables pour le long terme. Il faut donc donner le temps à ces programmes de mûrir. Par le biais de certaines expériences, on a pensé qu'il serait souhaitable d'institutionnaliser ces programmes en les inscrivant dans une ordonnance municipale. Ceci pourrait contribuer à garantir leur maintien dans le temps. Le détour par un texte juridique peut être utile, mais pas suffisant. Il faut, en plus, utiliser divers outils d'intégrité parmi les quatre domaines d'intervention du programme GOP, afin de garantir la viabilité des mécanismes de démocratie participative.

Après cette distinction entre l'institutionnalisation et l'enracinement d'un processus au sein du Conseil municipal et de la communauté, nous présenterons comme modèle, le texte de l'ordonnance municipale sur la participation citoyenne, adoptée en 1999 par la municipalité de Campo Elias, Ejido, Etat de Mérida, au Venezuela.

Évaluation des coûts et délais

Les coûts sont peu élevés. Le délai d'exécution dépend de l'accord passé entre les pouvoirs exécutif et législatif de la commune.

RÉPUBLIQUE DU VENEZUELA
ÉTAT DE MÉRIDA
MUNICIPALITÉ DE CAMPO ELIAS

ORDONNANCE PORTANT SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

Le Conseil municipal de Campo Elías, en vertu de ses pouvoirs juridiques promulgue l'ordonnance suivante portant sur la participation citoyenne.

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

ARTICLE 1.- L'objet de cette ordonnance est de mettre en place les modalités de participation des citoyens au gouvernement local, créant ainsi la possibilité pour la société civile et les autorités locales de trouver ensemble des solutions aux problèmes communautaires; ces solutions permettront effectivement d'améliorer la qualité de vie des populations.

ARTICLE 2.- La participation citoyenne se fera à travers des associations à base communautaires désignées par les citoyens eux-mêmes. Ces associations peuvent être des organisations ou associations de quartier, des comités à base communautaire, des organisations non gouvernementales, des associations à but sportif, culturel, professionnel, commercial ou artisanal, des syndicats agricoles, des coopératives ou des entités similaires.

ARTICLE 3.- La municipalité aidera, à travers le Bureau d'aide à la formation et à la participation des citoyens, les communautés à s'organiser.

ARTICLE 4.- Afin de garantir la participation citoyenne, on réalisera les activités suivantes: a) Ateliers diagnostics participatifs; b) audiences publiques communautaires; c) audiences budgétaires publiques; d) comités tripartites; e) comités communautaires de suivi et de vérification.

CHAPITRE II

PLAN D'ADMINISTRATION LOCALE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

ARTICLE 5.- Au début de son mandat, le maire doit dresser un plan d'administration locale afin que après consultation avec les associations communautaires, l'action principale se porte sur les problèmes communautaires à résoudre grâce aux ressources de la municipalité.

ARTICLE 6.- Pour la mise en place d'un Plan d'administration locale, il faudra consulter les associations organisées de la communauté et d'autres entités de la municipalité, à travers des ateliers de diagnostic participatif, afin de hiérarchiser les problèmes communautaires, sujets d'ateliers techniques. On établira ainsi des définitions stratégiques et opérationnelles de l'action gouvernementale.

ARTICLE 7.- Les personnes et les institutions suivantes participeront aux ateliers: les directeurs et techniciens de la mairie, les conseillers municipaux, les représentants des entités régionales et nationales, les comités tripartites existant au niveau des quartiers ainsi qu'au niveau de la municipalité.

ARTICLE 8.- De même, le maire élaborera un plan de développement économique pour la municipalité, comportant les mécanismes de consultation des citoyens.

ARTICLE 9.- Les plans d'administration locale et de développement économique seront soumis à la Chambre municipale pour examen.

CHAPITRE III

AUDIENCES PUBLIQUES COMMUNAUTAIRES

ARTICLE 10.- La mairie convoquera une audience publique communautaire, afin de dresser la liste des recettes et dépenses pour l'ordonnance promulguée chaque année et portant recettes et dépenses de la municipalité, les associations à base communautaire, pour qu'elles soumettent leurs requêtes à incorporer dans le budget de la période fiscale correspondante.

ARTICLE 11.- Au cours de l'audience communautaire publique, on entendra les requêtes des communautés et on créera les comités tripartites.

ARTICLE 12.- Les comités tripartites communautaires seront composés de trois représentants nommés par des associations à base communautaire, trois techniciens désignés par le maire, les membres du Conseil communautaire.

Les membres du Conseil municipal et les préfets peuvent aussi faire partie de ces comités.

ARTICLE 13.- La Commission tripartite a pour mandat d'examiner les requêtes communautaires, de les classer par ordre de priorité selon les programmes de planification, et de formuler des profils de projets à présenter au cours des audiences budgétaires publiques.

CHAPITRE IV

AUDITIONS BUDGÉTAIRES PUBLIQUES

ARTICLE 14.- Avant de rédiger le projet d'ordonnance relatif aux recettes et dépenses, le maire convoquera les organisations communautaires et les groupements organisés de la société civile et de chaque communauté résidant dans la municipalité à une audience budgétaire publique.

ARTICLE 15.- Au cours de l'audience budgétaire publique, le maire fera le point de toutes les requêtes reçues des communautés et comprises dans le budget pour la période fiscale en cours et fera état des recettes que la municipalité percevra au cours de la période fiscale suivante.

ARTICLE 16.- Au cours de l'Audience budgétaire publique, les organisations communautaires tripartites et les comités paroissiaux tripartites soumettront les projets communautaires qui seront examinés par le maire et la Commission municipale tripartite, afin d'être incorporés dans le projet d'ordonnance portant recettes et dépenses, laquelle sera présentée à la Chambre municipale pour examen.

ARTICLE 17.- Une fois le projet d'ordonnance portant recettes et dépenses approuvé, le maire en informera les commissions tripartite municipale et communautaires, et les associations communautaires, des projets de travaux publics et autres services, en spécifiant les montants des allocations budgétaires.

ARTICLE 18.- A la fin de chaque trimestre, le maire convoquera une audience publique pour faire le point et informer les citoyens du niveau d'exécution des requêtes communautaires incluses dans l'ordonnance portant recettes et dépenses, et d'autres questions d'intérêt général.

CHAPITRE V

LE COMITÉ TRIPARTITE MUNICIPAL

ARTICLE 19.- En janvier de chaque année, le maire formera un comité tripartite qui sera chargé de suivre et de contrôler les actes du gouvernement et le niveau d'exécution des projets communautaires approuvés dans l'ordonnance budgétaire.

ARTICLE 20.- Ce comité comprendra trois représentants désignés par les associations à base communautaire, un représentant désigné par le Conseil municipal et trois techniciens de la mairie, désignés par le maire.

ARTICLE 21.- Les membres du comité tripartite rempliront leurs fonctions *ad honores* et occuperont leurs fonctions jusqu'au 31 décembre de chaque année.

ARTICLE 22.- Le comité tripartite sera présidé par le maire et se réunira périodiquement pour dresser le calendrier pour le lancement des travaux publics, et définir les modalités d'exécution. Les comités tripartites communautaires assisteront à ces réunions et exprimeront leur opinion.

ARTICLE 23.- Les comités tripartites participeront à l'installation du comité de suivi et de surveillance, vérifiera les travaux en cours et les programmes, et fera les commentaires qu'il jugera pertinents.

CHAPITRE VI

COMITÉS COMMUNAUTAIRES DE SUIVI ET DE VÉRIFICATION

ARTICLE 24.- Avant le lancement d'un projet public, il sera créé un comité communautaire de suivi et de vérification. Il comptera un vérificateur des comptes de la communauté, son adjoint et deux conseillers juridiques.

ARTICLE 25.- Lorsqu'il est prévu que les travaux soient accomplis en mode de gestion directe, on désignera également un receveur.

ARTICLE 26.- Les membres du comité communautaire de suivi et de vérification seront élus au cours des assemblées publiques de quartier de la communauté où les travaux sont exécutés. L'assemblée de quartier sera convoquée par l'association du quartier, ou par le Bureau d'aide à la formation et à la participation des citoyens, au cas où il n'y aurait pas d'association de quartier.

ARTICLE 27.- Le comité communautaire de suivi et de vérification réalisera un contrôle physique et financier de l'exécution du projet en cours dans la communauté. Il pourra faire cesser les travaux s'il ne suivent pas les directives fixées.

ARTICLE 28.- L'entreprise qui exécute le projet enverra un rapport écrit au comité communautaire de suivi et de vérification, sur le budget mis à disposition pour réaliser les travaux et un détail des éléments composant le projet, afin que le comité puisse suivre l'utilisation des fonds budgétaires dans le projet.

ARTICLE 29.- Au terme du projet, on convoquera une réunion de quartier où l'entrepreneur et le comité communautaire de suivi et de vérification présenteront le bilan des travaux réalisés; ils rédigeront le rapport de fin des travaux.

CHAPTER VIII

DISPOSITIONS FINALES

ARTICLE 30.- Un représentant des associations de quartier siégera au sein des comités municipaux d'appel d'offres, pour garantir la transparence du processus.

ARTICLE 31.- La municipalité encouragera la création d'organisations coopératives afin d'accroître la solidarité économique.

ARTICLE 32.- Le maire pourra créer d'autres outils de participation citoyenne s'il le juge nécessaire.

ARTICLE 33.- Cette ordonnance prendra effet après publication dans la Gazette officielle. Elle abroge toute disposition municipale contraire.

Fait, signé et cacheté dans la salle de réunion où se tiennent les sessions du Conseil municipal de la municipalité de Campo Elías, état de Mérida. Ville de Ejido, ce 12th Août, mil neuf cent quatre-vingt dix-neuf. 189^{ème} année de notre indépendance et 140^{ème} année de la Fédération.

A publier et à diffuser

Elba Soto Ibarra, avocat
Président

Xiomara Becerra Dugarte
Secrétaire municipal par intérim

Dans la mairie de la municipalité de Campo Elías, État de Mérida, ce _____ août mil neuf cent quatre-vingt dix-neuf. 189^{ème} année de notre indépendance et 140^{ème} année de la Fédération.

À exécuter

Elba Soto Ibarra, avocat
Le Maire

3. La reddition des comptes

3.1. La société civile

22. Session publique de reddition des comptes⁹

- **Objectif**

Il s'agit d'une réunion publique convoquée par le maire pour faire le point sur l'observation des obligations assumées et des promesses faites par les autorités aux citoyens. Le rapport doit être public, oral et écrit. L'usage d'équipements audiovisuels est recommandé pour une bonne transmission pédagogique de l'information.

- **Les acteurs**

Les autorités et la communauté.

- **Processus d'élaboration**

La présentation publique du bilan du maire clôt le cycle du programme de participation citoyenne à l'élaboration du budget municipal. En effet, il s'agit-là du forum permettant aux citoyens d'évaluer l'utilité de ce programme, savoir si les promesses faites par la mairie ont été remplies ou pas, et si les ressources sont gérées dans la transparence et l'efficacité nécessaires. La viabilité à long terme du programme dépend de cela parce que c'est dans ce domaine que la crédibilité du gouvernement municipal sera jugée.

Le 12 juin 1999, la mairie de Campo Elias a organisé une session publique pour faire le point sur l'exécution des travaux publics et des services exécutés et rendus entre les mois de janvier et mai. L'ordre du jour était le suivant:

- Présentation par Mme le maire des aspects pertinents de son mandat, y compris les travaux publics, les services, les finances.
- Rapport écrit sur chaque requête présentée au cours de l'année précédente, au cours de l'audience budgétaire publique, les montants investis, la population qui a pu en bénéficier.
- Evaluation des travaux du comité tripartite, présentée par un représentant des associations de quartier et par le président du comité.
- Evaluation du travail du comité communautaire de suivi et de vérification de La Vega de los Benitez, présenté par les citoyens eux-mêmes.
- Rapport d'activité du programme d'aide aux citoyens, amélioration au niveau des procédures administratives, et traitement des requêtes et doléances des citoyens.
- Débat sur les questions traitées.

Dans ce genre de réunion, la mairie fait le bilan de son administration, les citoyens sont informés, et un forum est organisé pour évaluer les programmes réalisés en commun – autorités et société civile – comme c'est le cas pour les commissions et les comités.

- **Evaluation des coûts et délais**

Si la mairie dispose de peu de capacités techniques pour fournir l'information nécessaire, les coûts seront faibles et les délais courts.

⁹ Tiré de "Gobierno Abierto, Participativo y Eficiente" (GAPE), projet pilote de la mairie de Campo Elías, Ejido, État de Mérida, Venezuela, avec l'assistance technique de l'Institut de la Banque mondiale, 1998 – 1999.

23. Le comité tripartite d'audit

- **Objectif:**

Un mécanisme comptant les représentants de trois secteurs: la société civile, la mairie et le Conseil municipal. Leur mission est de participer à la planification et de surveiller les programmes et les activités de la municipalité.

- **Les acteurs**

Représentants des quartiers, la mairie, le Conseil municipal.

- **Application pratique**

Le comité tripartite est composé:

- Des représentants des organisations communautaires
- Des techniciens désignés par la mairie
- Des représentants désignés par le Conseil municipal

Les représentants des organisations communautaires sont désignés par les résidents au cours des réunions des organisations communautaires. Ces positions sont assurées *ad honores* et ce, pour une année. Le maire préside ce comité.

Fonctions des comités tripartites:

- Etablissement du calendrier des travaux publics et des modalités d'exécution
- Suivi et contrôle de l'administration municipale, surtout en ce qui concerne l'exécution des projets communautaires approuvés dans le projet d'ordonnance budgétaire.
- Participation à l'installation des comités communautaires de suivi et de vérification et inspection du travail réalisé par ces comités
- Intermédiation et recherche de consensus pour trouver des solutions aux problèmes et conflits entre les communautés et la mairie
- Intégration de la communauté dans les divers mode de participation citoyenne.

Un membre du comité tripartite du projet GAPE a évalué cette expérience du point de vue de la société civile: ¹⁰

- Les résidents peuvent vérifier l'utilisation des ressources budgétaires
- Les représentants des quartiers peuvent influencer les décideurs pour que l'on distribue les ressources sur la base de critères d'équité et de rationalité dans la dépense.
- Les possibilités de corruption dans le domaine des contrats pour les travaux publics sont réduites, tout comme la manipulation des intérêts selon les tendances politiques, ce qui pourrait faire échouer les initiatives communautaires.
- Les communautés apprennent à présenter de façon organisée, des projets réalisables
- Ce comité a émis l'idée de rédiger une ordonnance garantissant la viabilité à long terme des mécanismes de participation citoyenne.

- **Evaluation des coûts et délais**

Les coûts et délais d'exécution sont réduits.

¹⁰ "Las Comisiones Tripartitas... un camino de soluciones", présentation par José Gregorio Ramírez au cours du séminaire de diffusion du Programme GAPE réalisé dans l'État de Mérida, au Venezuela, 1^{er} Décembre 1999.

24. Les comités communautaires de suivi et de surveillance¹¹

- **Objectif:**

Un mécanisme de contrôle et de surveillance exécuté à deux, par la mairie et la communauté, et dont l'objectif est de suivre l'exécution des travaux publics afin d'accroître la transparence et l'efficacité en matière d'utilisation des ressources municipales.

- **Les acteurs**

Les représentants de la communauté et la mairie.

- **Application pratique**

Avant le lancement des travaux, le Bureau d'aide à la formation et à la participation des citoyens, de concert avec l'association de quartier, convoquera les membres de la communauté, bénéficiaires du projet, à une assemblée de quartier. Au cours de cette assemblée, on fournira des informations précises quant à l'intitulé du projet, ses caractéristiques techniques et financières, détaillées par élément, et l'on désignera les membres du comité communautaire de suivi et de surveillance, par élection directe et démocratique parmi les membres de la communauté présents à l'assemblée.

Le comité communautaire de suivi et de surveillance comprend un contrôleur et son adjoint, deux conseillers juridiques de la communauté, et un receveur, ce dernier devant être désigné si le projet devait être exécuté par administration directe.

Les fonctions du comité étaient les suivantes:

1.- Rassembler tous les membres de la communauté autour du projet en cours (un projet qui ne leur a pas été imposé, mais qu'ils ont choisi au cours de l'audience publique communautaire). Ils s'identifient ainsi avec le projet et ont intérêt à ce que les ressources soient suffisantes pour générer les résultats attendus. En conséquence, ils ont non seulement suivi et contrôlé l'utilisation des ressources, ils ont également aidé à obtenir des devis pour la fourniture d'un matériel de qualité à un prix raisonnable. Lorsque cela était nécessaire, ils ont offert gratuitement leur travail et même du matériel, de sorte que le résultat attendu a été largement atteint.

2.- Contrôler le processus pour s'assurer que les ressources allouées à la communauté soient utilisées de manière transparente. Grâce à ce suivi, ils ont pu participer activement à la reddition des comptes et donner des garanties aux autres membres de la communauté quant à l'utilisation des ressources.

3.- Inspection de la qualité du travail

Dans le souci d'aider le comité communautaire de suivi et de surveillance à faire son travail, on lui a fourni un dossier contenant les éléments relatifs au projet, dont les caractéristiques techniques et financières, avec précisions sur le matériel, l'équipement, les outils et les ressources humaines à employer, ainsi que le montant du budget initial.

Après l'installation du Comité communautaire de suivi et de surveillance, et après qu'on eut informé ce comité du montant des ressources allouées au projet, toute modification relative aux éléments devait être autorisée par le comité.

Dans le cas des projets exécutés par administration directe, puisque les dépenses étaient engagées, le comité communautaire de suivi et de surveillance recevait copie des factures, détaillant le matériel ou l'équipement, le prix unitaire, le prix total, l'identité du fournisseur,

¹¹ Projet réalisé dans le cadre du Programme GAPE, mairie de Campo Elías. 1999.

afin de s'assurer que l'acquisition a été faite dans la transparence, et pour calculer les économies réalisées par rapport au budget initial.

Si, au cours de l'exécution du projet, il s'avérait nécessaire de recruter des travailleurs, on choisissait ces derniers parmi les sans-emploi de la communauté bénéficiaire du projet, ce qui créait des emplois directs. On agissait de même lorsqu'il s'agissait d'acquérir des machines ou des véhicules de transport, dans la mesure où ces biens étaient disponibles dans la communauté. La préférence était pour la location de cet équipement, ce qui générait des emplois indirects.

Dans tous les cas, les dépenses liées au recrutement de travailleurs, la location de véhicules ou de machines, et les transferts relatifs aux formalités administratives, devaient être autorisés par le comité communautaire de suivi et de surveillance.

On a préparé des formulaires pour faciliter le contrôle de l'exécution des projets par administration directe; on a également ouvert un journal pour y inscrire tout incident notable qui se produisait au cours de l'exécution du projet. Ces formulaires comprenaient les documents relatifs à la création du Comité communautaire de suivi et de surveillance, le mémorandum de lancement, un formulaire demandant l'arrêt des travaux en cas de nécessité, un autre formulaire autorisant la reprise des travaux, et un mémorandum de fin des travaux, ce dernier étant rédigé seulement après inspection et soumission d'un rapport sur le projet.

Grâce au Comité communautaire de suivi et de surveillance, le degré de transparence s'est considérablement accru: les citoyens peuvent maintenant exercer leur pouvoir de contrôle sur l'exécution de travaux publics, et ils sont maintenant informés des détails techniques et financiers.

De même, il a été possible d'accroître l'étendue des ressources disponibles, car les objectifs proposés ont toujours été dépassés. Les ressources restantes étaient réinvesties dans la communauté ce qui stimulait la participation. Grâce à tout ceci, le public a davantage confiance et l'on partage les responsabilités pour résoudre les problèmes d'ordre communautaire.

- **Evaluation des coûts et délais**

Les coûts d'entretien du Comité sont faibles.

25. Obligation de reddition vis-à-vis des organisations citoyennes de contrôle

- **Objectif:**

La soumission de rapports sur les domaines thématiques qui intéressent directement les organisations citoyennes de contrôle.

- **Les acteurs**

Le contrôleur municipal et les organisations citoyennes de contrôle.

- **Application pratique**

Le besoin a toujours existé de mettre en place des organisations citoyennes de contrôle, des associations de la société civile dont le rôle est de surveiller l'action des administrations locales, régionales et nationales. En général, ces organisations essaient d'identifier, d'étudier et de suivre les cas de corruption dans le secteur public. De nombreuses organisations non gouvernementales cherchent à lutter contre la corruption, tant pour la dénoncer que pour la prévenir. Le fait pour le gouvernement de ne pas vouloir informer ou de se fermer à toute pression exercée par ces organisations, crée de nouvelles tensions et un sentiment de méfiance au sein de la société vis-à-vis des dirigeants.

Cet outil doit permettre à ce que la municipalité elle-même prenne l'initiative d'inviter les organismes de la société civile qui existent afin qu'ensemble ils luttent contre la corruption et contrôlent l'action de la mairie. Pour cela, on utilisera toutes les informations pertinentes provenant des divers domaines mentionnés dans la liste des outils GOP d'information et de transparence, outre les informations précises qui pourraient intéresser les organismes citoyens de contrôle.

Cette proposition est fondée sur le principe qu'il faut rendre compte des actions gouvernementales, même si personne ne le demande. Ceci devrait faire partie de l'administration et la gestion quotidiennes. Cette manière de rendre compte devrait permettre de montrer que les biens de la population sont gérés de façon honnête et efficace; elle devrait aussi refléter la nécessité de voir la société civile suivre les actions du gouvernement et faciliter le contrôle de ces actions. Si des réseaux citoyens de vérification existent, il serait bon de créer des coalitions avec eux.

La municipalité pourrait initier cette approche par le biais d'ateliers participatifs, de publications périodiques, de forums d'interaction tels que les comités tripartites de surveillance, et d'autres mécanismes similaires.

- **Evaluation des coûts et délais**

Si la mairie possède son propre système d'information institutionnelle, le coût sera faible et le délai d'exécution court.

26. Forum rassemblant les entrepreneurs et les auditeurs professionnels

- **Objectif:**

Reddition des comptes de la part du gouvernement municipal, aux secteurs spécialisés de la société civile, afin d'accroître la demande pour des audits.

- **Les acteurs**

La mairie, les entrepreneurs, les comptables, les auditeurs.

- **Application pratique**

Dans le cadre de la reddition de comptes aux secteurs spécialisés de la société, l'objectif est de créer un forum d'hommes d'affaires, d'auditeurs professionnels, de comptables, etc. par lequel le gouvernement pourra présenter le bilan de son mandat. Il s'agit ici de créer des espaces de réflexion et de débat avec des professionnels, des techniciens et des associations de commerce qui réaliseront un examen complet des actions du gouvernement, surtout dans les domaines économique et financier. Si le gouvernement réussit cet examen, l'administration gagnera en crédibilité, ce qui augmentera la confiance des citoyens à son endroit.

Le forum pourra comprendre des représentants de banques et institutions financières du secteur privé; celles-ci offriront une information spécialisée, ce qui facilitera l'accès de la municipalité à des prêts et à d'autres opérations bancaires.

- **Evaluation des coûts et délais**

Si la mairie possède déjà un système d'information institutionnel, les coûts seront bas et les délais d'exécution, courts.

27. Déclaration de biens et capitaux des fonctionnaires et des élus municipaux

- **Objectif:**

Rendre plus transparentes, les déclarations de biens et capitaux faites par les fonctionnaires municipaux, et en faciliter l'accès au public.

- **Les acteurs**

Les fonctionnaires et les élus municipaux

- **Application pratique**

Les maires, conseillers municipaux et cadres de la mairie, surtout ceux qui détiennent des postes administratifs ou de décision par rapport aux ressources municipales, devraient déclarer leurs biens tant en entrant en fonction qu'au moment de leur départ, et en envoyer un exemplaire officiel à la Cour des comptes nationale ou à l'institution qui en tient lieu. Conformément à la réglementation en vigueur, les cas d'augmentation substantielle de capital, bien au-delà du revenu perçu au cours d'un mandat, doivent être expliqués et justifiés auprès de l'institution compétente. Ceci s'applique aux programmes de lutte contre la corruption qui surveillent l'action des fonctionnaires.

On pourra créer une base de données contenant les déclarations de biens et capitaux de tous les fonctionnaires et des élus auquel le public aura accès en s'adressant à un bureau de la mairie.

Éléments d'un guide de déclaration personnelle de biens

- Déclaration de revenus, y compris le salaire
- Déclaration de dépenses
- Éléments du patrimoine, tels que comptes en banque, droits des tiers, comptes client, etc.
- Propriétés, véhicules et autres immobilisations
- Actifs à long terme, tels que les obligations et les placements
- Passifs à court et long termes
- Actions dans les compagnies fournisseurs ou sous contrat de la municipalité (en cas de conflits d'intérêts).

- **Evaluation des coûts et délais**

Les coûts sont peu élevés et l'installation rapide, selon le degré de volonté politique.

3.2. Le gouvernement

28. Système de reddition des comptes au niveau du secteur gouvernemental

- **Objectif:**

Améliorer le système interne de la mairie relatif à la reddition des comptes, ainsi que celui d'autres institutions publiques de contrôle.

- **Les acteurs**

La collectivité locale

- **Application pratique**

Réduire la fréquence du pouvoir discrétionnaire, éliminer les possibilités de corruption et améliorer la transparence des systèmes de contrôle et de reddition des comptes; il faut améliorer ces derniers à deux niveaux:

- i) sur le plan interne, au niveau des bureaux qui entreprennent des activités à haut risque, supposant l'utilisation de fonds comme, par exemple, les engagements de dépenses, appels d'offres, contrats, perception d'impôts, etc;
- ii) Agences nationales ou régionales de contrôle, y compris le bureau du vérificateur des comptes de la nation. Bien que ceci concerne la législation et les juridictions nationales, qui se situent au-delà des limites de la mairie, celle-ci doit satisfaire à toutes ses obligations, former ses techniciens, respecter ses obligations dans les délais, et même apporter des modifications en introduisant des informations plus précises et utiles sur l'administration locale.

- **Evaluation des coûts et délais**

L'élaboration de systèmes de contrôle est coûteuse, le processus est long. Tout ceci dépend du degré d'organisation de la municipalité.

4. Renforcement de la société civile

29. Assistance technique pour faciliter l'organisation de la société civile

- **Objectif:**

Contribuer au processus de renforcement des organisations de la société civile afin qu'elle soit à même de contrôler l'action du gouvernement local et de peser sur la politique gouvernementale.

- **Les acteurs**

Les organisations de la société civile et les bureaux d'appui à la participation et à l'information citoyennes, ou leur équivalent.

- **Application pratique**

Les autorités municipales doivent investir dans les domaines de l'éducation et de l'organisation de la société civile, afin que celle-ci soit en mesure d'agir et de jouer un rôle plus actif dans la recherche de solutions à ses problèmes. Il est important de dépasser le stade de l'assistance paternaliste: le bénéficiaire de l'aide doit devenir autonome. C'est pourquoi il est recommandé de concevoir des programmes sociaux à travers les bureaux d'appui à la participation et à l'information citoyennes, de promouvoir des coalitions stratégiques avec les ONG, les universités et d'autres institutions publiques et privées. Pour réaliser ces programmes et coalitions, il faudra nécessairement utiliser comme intermédiaires, les coordinateurs ou les fédérations d'organisations à base communautaire, soit par zone géographique, soit par ville.

Les organisations de la société civile doivent renforcer leur autonomie et accroître le niveau de coopération avec la mairie, en prenant soin de s'éloigner des éléments qui pourraient les diviser, comme les intérêts politiques et les croyances religieuses. Il faut mettre l'accent sur l'équité, la démocratie et l'esprit de coopération avec la mairie, tout en se gardant d'accepter les attitudes paternalistes qui pourraient caractériser les relations avec les autorités du moment. Le paternalisme détruit les organisations de la société civile et corrompt les autorités locales.

Au nombre des tâches de la mairie, il y a celle qui vise à créer un système d'identification des associations de quartier comme des institutions, d'organiser le système d'agrément de ces associations sans bureaucratie, les règles relatives à leurs opérations, les mécanismes de base de la transparence, et le système de reddition de comptes, afin d'arriver à une bonne représentation de la communauté, entre autres choses.

Les écoles de quartier. Au niveau des municipalités, certains secteurs de la société civile organisée encouragent la création d'écoles de quartier gérées par des associations de quartier ou des fondations à but non lucratif. Leur but est d'aider à former des citoyens. On entend par là, l'ensemble des valeurs et des attitudes qui caractérisent tout bon citoyen, que l'on promeut à travers l'éducation et l'appui à la société civile. L'un des éléments les plus importants est le renforcement de la capacité d'une organisation à suivre et à contrôler la politique gouvernementale au plan local comme au niveau national.

- **Evaluation des coûts et délais**

Le coût relatif à la mobilisation des citoyens concerne, entre autres choses, l'information de masse et les transports. Ces frais peuvent être partagés, selon les coalitions que l'on aura créées avec les organismes du secteur privé. Les processus sociaux ont besoin de temps pour s'enraciner.

30. Les mécanismes de promotion de la transparence dans les organismes à base communautaire

- **Objectif:**

Appuyer le processus interne de développement des mécanismes d'information et de reddition des comptes des organisations à base communautaire, afin que l'application de ces mécanismes se fasse dans la transparence, ce qui rendra leurs représentants plus crédibles.

- **Les acteurs**

Les organisations de la société civile et le bureau d'appui à la participation et à l'information citoyennes, ou une institution équivalente.

- **Application pratique**

La transparence doit toucher tous les secteurs de la société et de l'État. La contribution de la collectivité locale doit prendre la forme d'un service public, d'une assistance technique offerte aux organisations à base communautaire afin que celles-ci acquièrent et développent des systèmes simples de transparence et de reddition des comptes.

Les organisations de la société civile, tels que les comités ou associations à base communautaire et institutions similaires d'envergure urbaine, municipale ou départementale, doivent mettre en place des mécanismes de promotion de la transparence en ce qui concerne l'élection de leurs membres, de l'administration de leurs fonds et le contrôle des activités de leurs dirigeants. Ceci est essentiel pour l'instauration d'un climat de confiance entre les membres. Il est recommandé de mettre en place un programme de formations assuré par des ONG et/ou des institutions académiques.

- **Evaluation des coûts et délais**

Les coûts sont faibles et les délais courts, surtout si l'on crée des coalitions avec des ONG.

31. Formation des citoyens à l'utilisation de l'information municipale

- **Objectif:**

Former les dirigeants d'organisations citoyennes à comprendre les mécanismes de fonctionnement d'une collectivité locale et à savoir les interpréter, de façon à ce qu'ils soient en mesure de peser sur la préparation et l'exécution de la politique municipale.

- **Les acteurs**

Les organisations de la société civile et les bureaux de promotion de la participation et de l'information citoyennes, ou leur équivalent.

- **Application pratique**

Pour participer¹², le citoyen doit non seulement connaître l'administration publique, mais aussi savoir interpréter et utiliser cette information, afin de pouvoir influencer les décisions des pouvoirs publics locaux.

On trouvera dans les outils du système GOP d'information interne, cités plus haut, une bonne partie des informations utiles aux citoyens: les programmes gouvernementaux, l'organisation municipale, le budget et les finances, et les services publics municipaux.

Parmi les tâches importantes à accomplir, il y a la préparation d'outils didactiques sur les droits et devoirs des citoyens vis-à-vis de la mairie et de la communauté. Ces documents devront être largement diffusés. L'objectif est de sensibiliser le public et d'aider à l'instauration d'un climat de coopération. Si la plupart des problèmes ne trouvent aucune solution, c'est parce que les citoyens ne connaissent pas leurs devoirs; d'autre part, si les citoyens ne peuvent porter plainte ou faire pression sur la mairie, c'est parce qu'ils ne connaissent pas leurs droits. Une campagne d'éducation des individus dans ce domaine insufflerait une nouvelle dynamique dans les relations entre la communauté et les autorités locales. Les ONG pourraient jouer un rôle central dans ce domaine, de concert avec la mairie. Pour être viable, ce processus doit s'inscrire dans le long terme.

- **Evaluation des coûts et des délais**

Les coûts sont faibles et les délais sont courts, surtout si l'on crée des coalitions avec les ONG.

34. Création d'un poste d'assistant juridique de proximité

- **Objectif:**

La création d'un poste d'assistant juridique de proximité dont la fonction sera de protéger les droits des habitants d'un quartier et de s'assurer que l'administration municipale protège les intérêts de la communauté.

- **Les acteurs**

La mairie et le pouvoir législatif local.

- **Application pratique**

L'assistant juridique de proximité est aussi appelé ombudsman municipal. Ce poste est différent de celui du Ministère public, qui est désigné par le corps législatif et dont les attributions sont nationales.

En 1992, la municipalité d'Asunción a créé un poste d'assistant juridique de proximité.¹³ Les caractéristiques principales de ce poste sont les suivantes:

Un avocat qui défend les intérêts des citoyens d'une communauté donnée devant la mairie, s'intéresse à différents aspects de la qualité de vie des citoyens. Ce poste est rémunéré par la mairie. La personne qui assume ces fonctions doit assister à toutes les réunions du Conseil municipal. Il a le droit de porter devant le maire tous les cas d'abus des droits humains dont sont victimes les citoyens, à cause de l'excès de zèle ou la négligence des fonctionnaires.

¹² "La participation citoyenne se définit comme l'espace où les citoyens peuvent interagir avec les autorités publiques et ainsi contribuer à l'amélioration de la qualité de vie dans leur communauté". Kanonnikoff, Guillermina "La participación ciudadana como estrategia de cambio" GESTION LOCALE Asunción, 2001.

¹³ Ordonnance municipale n° 279 de 1992. Municipalité d'Asunción. L'assistant juridique de proximité est désigné par le corps législatif municipal pour une période de cinq ans. Il peut être remplacé par le même corps législatif, dépend entièrement du corps exécutif municipal et reçoit un salaire équivalent à celui d'un conseiller municipal.

N'a pas de fonction judiciaire, n'impose aucune sanction et ne prend aucune décision, il n'a pas le pouvoir de faire appliquer la loi. L'assistant juridique de proximité écoute, enquête, formule des recommandations, présente son opinion, suggère, intercède, et fait des propositions pour parvenir à un accord et réconcilier les parties.

Pouvoirs et responsabilités de l'assistant juridique du proximité

- Garantir le respect de la Constitution, des lois, ordonnances, résolutions et règlements de la Municipalité.
- Recevoir les doléances et revendications des citoyens qui concernent l'application des lois, et celles qui concernent le respect des droits et des intérêts des pouvoirs publics.
- Informer pleinement les citoyens qui désirent ou doivent intenter un procès.
- Recevoir et mettre en ordre les formalités relatives aux réclamations ou requêtes que les autorités municipales n'ont pas reçues, pour une raison ou une autre, et que l'assistant juridique considère dignes d'intérêt
- Surveiller l'attitude des fonctionnaires et travailleurs et s'assurer qu'ils remplissent convenablement leur mission. L'assistant juridique peut demander que soient appliquées des sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires qui, sans justification, retardent l'exercice d'un droit ou empêchent le citoyen de faire des réclamations.
- Enquêter sur les biens, revenus et dépenses de la municipalité.
- Présenter à toute autorité municipale et tout fonctionnaire, toute question capable de contribuer à améliorer les conditions dans la municipalité.
- Assister aux réunions du Conseil municipal ou les comités de consultations lorsque cela s'avère nécessaire ou lorsqu'on le lui demande. L'assistant juridique peut s'exprimer au cours de ces réunions, mais ne peut pas voter.
- Remplir toutes les fonctions relatives à la défense des droits et intérêts de la communauté.

Art. 5. Ordonnance municipale No. 279/92.

Tirée du livre "5 Años de Gobierno de la Ciudad de Asunción, 1991 – 1996". Municipalité d'Asunción.

• Evaluation des coûts et délais

Les coûts sont réduits et les délais d'exécution courts.

33. Exécution des projets de co-gestion

• Objectif:

Créer des mécanismes qui permettent à la communauté et à la municipalité de réaliser et d'offrir conjointement des travaux et des services; ceci servira à accroître le degré de coopération entre eux.

• Les acteurs

La mairie et la communauté

• Actions pratiques

La logique derrière cette proposition est que les initiatives de co-gestion accroissent la confiance des citoyens vis-à-vis de leur municipalité, vu que le gouvernement local rempli un devoir et que les communautés bénéficiaires des projets participent à leur réalisation. Les éléments de cette initiative sont les suivants:

- La nécessaire mobilisation des ressources privées pour couvrir des besoins publics.
- Les ressources de la municipalité seront plus efficaces, car elles sont associées à celles du secteur privé.
- Les bénéficiaires des projets y sont très attachés parce qu'ils ont contribué à leur réalisation.
- Ces initiatives expriment l'engagement des autorités par rapport au développement local, surtout au bien-être des communautés les plus déshéritées.
- Ces initiatives représentent un moyen de lutte contre l'attitude souvent paternaliste des autorités et la vieille idée selon laquelle c'est à l'État qu'il revient de résoudre tous les problèmes sociaux.

- Le fait pour les associations à base communautaire de participer à un projet en co-gestion les rend plus sûres d'elles-mêmes, car elles se sentent reconnues par la communauté.

Les travaux co-gérés peuvent prendre diverses formes:

- La municipalité et la communauté partagent les frais du projet.
- Les associations fournissent la main-d'oeuvre et la municipalité finance le matériel et l'équipement.
- Les associations financent tous les frais et la municipalité fournit une assistance technique.
- Les services municipaux sont confiés à une tierce partie ou gérés par système de concession.

On peut penser à d'autres possibilités tout aussi innovantes, selon les conditions. Il faut pour cela de la volonté politique, de la créativité et de la flexibilité pour satisfaire les besoins des communautés.

- **Évaluation des coûts et délais**

Partage des coûts entre les participants au projet.

34. Mécanismes participatifs dans le cadre des politiques menées par les pouvoirs publics locaux

- **Objectif:**

Concevoir et instituer des mécanismes permettant à la société civile de participer au processus de contrôle de la politique menée par les pouvoirs publics locaux.

- **Les acteurs**

La société civile et la mairie.

- **Actions pratiques**

La participation des citoyens est un facteur commun à toutes les activités participatives proposées dans les outils d'intégrité du programme GOP. Sans la surveillance et le pouvoir dont jouit la société civile de par sa participation, il serait difficile de contrôler et d'éliminer la corruption dans l'administration publique.

L'objectif est de faciliter toute initiative, venant de la communauté ou de l'administration locale, qui contribue à renforcer les capacités de la société civile d'influencer les politiques menées par les pouvoirs publics locaux. Par "influencer" on entend, non pas seulement la capacité de contrôler, mais aussi celle d'impulser le changement, de concevoir et d'accepter des plans et mesures qui font partie de l'administration publique locale; le terme "influencer" concerne aussi la qualité de vie de la communauté. C'est là, la forme la plus achevée de la démocratie participative, car elle reproduit effectivement et directement les requêtes que les citoyens forment vis-à-vis du gouvernement local.

Vous trouverez ci-dessous des exemples de mécanismes de participation:

- Les comités et conseils de coordination, promoteurs du Plan stratégique participatif.
- Auditions budgétaires publiques
- Comités communautaires de contrôle et de surveillance
- Comité municipal tripartite
- Journée du gouvernement communautaire
- Comités de développement local

- **Evaluation des coûts et délais**

Les coûts et délais varient en fonction du type de mécanisme participatif en question.